

Una policía al servicio de las personas

César San Juan y Laura Vozmediano

De la obra *“Guía de Prevención del Delito: Seguridad, diseño urbano, participación ciudadana y acción policial”*.



Un asunto central en el ámbito de la seguridad urbana consiste en establecer relaciones de colaboración entre la sociedad y las entidades que ofrecen servicios públicos y privados de seguridad. El énfasis de esta relación, no obstante, se ha puesto en la mejora continua de la confianza en la policía con el único propósito de aumentar las tasas de delitos denunciados, sin realmente tomar en consideración la prevención de la criminalidad. En todo caso, y siguiendo a Guillén (2020) conviene recordar que la seguridad subjetiva también depende de la confianza que la ciudadanía tiene en la policía, para lo cual este autor nos recuerda el experimento de Newark (Kelling et al., 1981) donde se puso en evidencia que la presencia de policías a pie mejoraba la percepción de seguridad, a pesar de que los niveles de delincuencia no se veían alterados o, por su parte, el estudio de Alda y colaboradores (2017), que muestra cómo una confianza razonablemente alta en la policía aumenta la percepción de seguridad de los ciudadanos. En este mismo estudio también se muestran que algunos factores personales

(edad, género, nivel de estudios y económico) y sociales (cohesión comunitaria) repercuten en la confianza en la policía. A pesar de estos hallazgos, cabe decir que la participación de los ciudadanos en la acción policial, incluso en un contexto de relación de confianza, ha estado limitada al papel de informantes o, en el caso de haber sido víctima de un delito, de meros denunciantes.

Aunque este objetivo puede considerarse muy recomendable para reducir la cifra negra y favorecer la persecución y resolución de delitos, es evidente que desde la acción policial es deseable aspirar a mucho más. Si la pretensión de las políticas de prevención del delito es mejorar la convivencia ciudadana y la calidad de la vida cotidiana, los objetivos debemos situarlos más allá de la citada reducción de la cifra negra o, incluso, más allá de la potencial disminución neta de la criminalidad.

El papel de la policía en la prevención del delito

En la línea que se acaba de exponer, y siguiendo las recomendaciones del *Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad* (2010), se han identificado varios elementos clave en el éxito de las estrategias de prevención que parecen verificarse en todas las regiones del mundo:

- a) El vínculo de confianza entre la población y las instituciones, particularmente la policía y la justicia, contribuye directamente al éxito de las acciones de prevención y seguridad. Desde esta perspectiva, para lograr la eficacia de las políticas públicas de prevención es indispensable el reconocimiento social a la legitimidad de la policía, además por supuesto del resto de la administración e instituciones penales.
- b) Las medidas de resolución pacífica de conflictos también han demostrado su eficacia. Implementadas en espacios públicos, establecimientos escolares, en el contexto familiar, en el transporte público e inclusive dentro del marco jurídico, estas medidas de mediación, de conciliación, de arreglo de litigios, de educación para la paz, se han

multiplicado en todas las latitudes y es destacable que, en muchos de los escenarios en conflicto, la policía ha asumido, siquiera informalmente, un papel muy relevante en su puesta en práctica.

- c) La participación activa del “público objetivo” de las estrategias de prevención es, según este informe, una garantía de éxito. Más allá de la consulta, las experiencias que han promovido un verdadero compromiso de las poblaciones vulnerables en los proyectos de mejora de la seguridad, han obtenido mejores resultados.

Como consecuencia de estas consideraciones, la sociedad ha experimentado una notable evolución en el ámbito de la seguridad que se ha materializado en la demanda de nuevos modelos y formas de actuación de los cuerpos policiales. Así, desde algunos sectores de la sociedad se solicita una policía no solo reactiva, sino fundamentalmente proactiva y de carácter preventivo. Aunque, bien es cierto, que también un amplio sector de la ciudadanía sigue asociando la labor policial a su rol tradicional de persecución del delito mediante el exclusivo uso de la fuerza.

Dicha evolución, por supuesto, no se ha dado únicamente en parte de la sociedad civil y en sus demandas; los propios cuerpos policiales han evolucionado en las últimas décadas, repensando sus objetivos y funciones, e innovando en sus metodologías de trabajo (Cordner, 2020). Buena parte de toda esa evolución tiene implicaciones importantes para el trabajo en seguridad a nivel local, y muy especialmente, para la prevención del delito en el ámbito urbano.

En los años 70 se comienza, especialmente en los países anglosajones, a cuestionar el modelo “tradicional” de policía, centrado esencialmente en estrategias reactivas y que estereotípicamente se podría describir como “detener y encarcelar a los delincuentes” (para más detalles sobre el modelo tradicional, su crisis y cuestionamiento, y el surgimiento de alternativas, ver Medina, 2011).

En este contexto de crisis del modelo tradicional, diversos autores comienzan a aplicar a la actividad policial los estándares de evaluación de las ciencias sociales para saber qué

funciona exactamente en la actividad policial a la hora de controlar y prevenir los delitos.

Fruto de estas reflexiones y del deseo de una mayor eficacia y eficiencia policial -especialmente en lo que concierne a la prevención del crimen- a partir de la década de los 80 se han venido proponiendo nuevos enfoques y metodologías de trabajo, basadas a menudo en distintas filosofías, que han dado lugar a lo que, genéricamente, se ha denominado “policía de proximidad”. Cabe clarificar en el contexto de esta diversidad de métodos que, tal como apunta Guillén (2016), los modelos de trabajo policial pueden ser clasificados bajo el paraguas de tres perspectivas generales, a saber:

1. *El modelo gubernativo*, en el que la policía se concibe como un órgano dependiente del poder ejecutivo y tiene como finalidad esencial y primaria el mantenimiento y protección del orden político. El trabajo policial tiende a ser reactivo y vigilante, sin eludir el uso de la fuerza; en sistemas con una alta salud democrática, en el marco de la separación de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y garantía de derechos de los ciudadanos, puede llegar a ser más proactivo y próximo a la ciudadanía.

2. *El modelo profesional*, que parte de la consideración de la policía como una profesión más, tal como podría serlo la medicina, la enseñanza o la ingeniería, y que sigue los siguientes principios: el saber profesional y la metodología científica como fundamento del modelo; la lucha contra la delincuencia como misión de la policía, la aplicación de la ley como requisito ineludible; y la concepción de los ciudadanos como sujetos pasivos de la acción policial.

3. *El modelo comunitario*, en el que, pese a las distintas terminologías con las que se identifica (policía de proximidad, policía de barrio, policía orientada la comunidad, etc.) y a la falta de acuerdo en cuanto a su definición y contenido, estaríamos hablando de una policía como servicio público de seguridad, y por tanto de un modelo cuyas finalidades principales son: la prevención, la seguridad subjetiva, la convivencia y la gestión del orden público.

En una línea incluso más parsimoniosa, y que asumiremos en las siguientes páginas, Mawby (2011) traza un continuo en el análisis de los modelos policiales situando en un

extremo aquellos caracterizados por el control y, en el otro polo, los modelos orientados a la proximidad con las personas (figura 1). De esta forma, en los sistemas caracterizados por el control, la función policial prioritaria es el mantenimiento del orden en un contexto donde la población puede no reconocer la legitimidad del Estado en la gestión de la seguridad. En su extremo opuesto, la policía es concebida como un servicio público que atiende a las necesidades de la ciudadanía. En este contexto, las situaciones de inseguridad que se produzcan son entendidos, en última instancia, como síntomas de un problema global de orden social y no como el resultado de un conflicto con la policía. En este sentido, la comunidad reconoce la legitimidad de la policía y su interlocución para resolver cooperativamente esos problemas sociales. Cabe decir que, en la práctica, siempre podemos encontrar una gran diversidad de departamentos policiales que van a encontrar un cómodo encaje en alguno de los puntos del continuo descrito, siendo infrecuente estar situado, hasta las últimas consecuencias, en cualquiera de sus extremos.

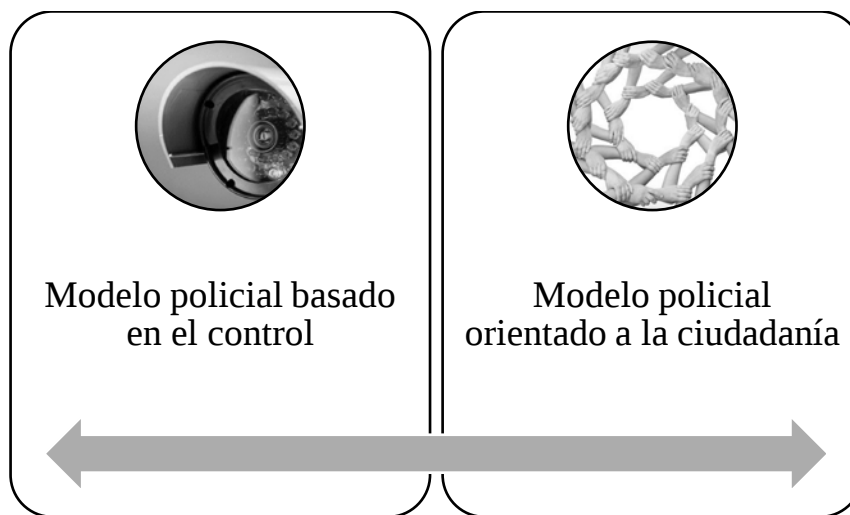


Figura 1. Los enfoques policiales pueden situarse en un continuo entre el control y el servicio a los ciudadanos

Pensando en una fuerza de seguridad del siglo XXI, es evidente que resulta especialmente interesante un modelo orientado a las personas, en cuanto que la prevención del delito y el desorden se considera más relevantes que la represión a través del uso de la fuerza. Por otra parte, no deja de resultar paradójico nuestra alusión al siglo XXI considerando que la palabra “policía”, ciertamente antigua, proviene del griego, *politeia* (πολιτεία) que hace precisamente referencia a la relación de la ciudadanía con el Estado. En cierto modo, el futuro en este ámbito consiste en volver al propio origen del concepto.

En este sentido, tal como explica el propio Guillén, y al menos en las versiones inglesa y europea de dicho modelo, se pretende hacer un uso mínimo de la fuerza, poniendo el acento en la prevención y en esa orientación hacia la ciudadanía. De modo que, si el público está afectado por incidentes no delictivos, como problemas de convivencia o actos incívicos, estos serán también de especial interés para la policía.

Desde esta perspectiva, podemos concluir que la gran diversidad de modelos policiales identificados en la literatura especializada se puede resumir en los dos sistemas opuestos a los que hacía referencia Mawby o, utilizando la terminología de Varghese (2010), “*vigilancia por decreto*” vs. “*vigilancia por consentimiento*”.

Así, en el siguiente epígrafe describiremos los enfoques y procedimientos más notables que han caracterizado el modelo policial orientado a la ciudadanía (Guillén, 2016; Medina, 2011). Dichos enfoques suelen elevarse conceptualmente a la categoría de “modelos” pero en puridad se trata precisamente de eso, procedimientos de análisis y actuación basados, eso sí, en el modelo policial orientado a la ciudadanía, entre los que podemos destacar el orientado a la resolución de problemas (Goldstein, 1979,1990), a los puntos calientes

(Weisburd, 2008), el guiado por inteligencia (Ratcliffe, 2016) y la policía de aseguramiento, entre otros.

Cabe decir que, a la hora de referirnos a todos los actores involucrados en la gestión de la seguridad, es preceptivo incluir a las empresas de seguridad privada. De hecho, algunos de los enfoques que acabamos de citar, como la policía guiada por la inteligencia o la policía de aseguramiento, no son sino procedimientos concebidos e implementados por la seguridad privada antes de ser exportados a los cuerpos de policía públicos.

En este sentido, es evidente que en las últimas décadas las empresas de seguridad privada han ido adquiriendo un papel cada vez más relevante llegando a ocupar espacios profesionales tradicionalmente atribuidos a las fuerzas públicas del orden. Existen muchos ejemplos sobre esto si observamos qué entidades custodian ahora muchos edificios públicos, instituciones penitenciarias, centros de reforma de menores o incluso muchas sedes de agencias policiales estatales, están custodiadas por empresas privadas. En esta línea, son frecuentes las colaboraciones entre empresas privadas de seguridad y policías locales en lo que concierne a labores de video vigilancia, lo que ha culminado en el caso de España con una ley específica de seguridad privada (Ley 5/2014 de 4 de abril) donde se detallan sus funciones con un ánimo claramente expansionista. En este contexto, el volumen de negocio de la seguridad privada es cada vez mayor por lo que, como hemos adelantado, debe ser un actor a tener en cuenta considerando el rol destacado que puede asumir en el ámbito de la seguridad urbana y al que nos referiremos con más detenimiento más adelante.

Enfoques y procedimientos basados en un modelo policial orientado a la ciudadanía

Los sistemas policiales de todo el mundo se han desarrollado como es lógico en una gran

diversidad de contextos socioculturales, y solo por esta razón, podemos identificar grandes diferencias entre unos y otros. Dicho esto, cabe decir que, tras ubicar todos ellos en alguno de los puntos del continuo anteriormente propuesto (figura 6.1), nos vamos a ocupar en este epígrafe de detallar los métodos y procedimientos que caracterizan el modelo policial orientado a la ciudadanía.

El objetivo de este modelo policial consiste en el establecimiento de una estrategia dirigida a lograr un control de la delincuencia más eficaz y eficiente, un menor miedo al delito y una mejor calidad de vida desde la legitimidad que le concede a la Policía el grupo social para quien trabaja. O quizás sería más preciso decir, el grupo social “con” quien trabaja, ya que este modelo en cuestión asume la necesidad de una mayor participación social en la toma de decisiones.

Cabe decir en todo caso que, a pesar de los potenciales beneficios derivados de la aplicación de un modelo policial orientado a la ciudadanía, su diseminación entre los departamentos de policía, al menos en España, ha sido muy desigual. Efectivamente, la presencia de eslóganes como “policía de proximidad”, “policía de barrio” o “policía comunitaria” ha respondido muchas veces a una aspiración puramente propagandística antes que a un verdadero compromiso con la aplicación del modelo, y esto lo vemos reflejado en la variedad de metas, objetivos, tareas y actividades llevadas a cabo bajo la bandera de la “policía comunitaria”. Un sistema policial orientado a los ciudadanos implica reformar los procesos de toma de decisiones y crear una nueva cultura dentro de los propios departamentos de policía que, a pesar de las buenas intenciones, no acaban de considerar a la comunidad como un socio en la creación de un entorno seguro para lograr una mejor calidad de vida. Desde este punto de vista, la alianza con los diferentes elementos del tejido social puede llegar a ser tan importante como los resultados objetivos de reducción de eventos delictivos. Este extremo, discutible sin duda, tiene importantes consecuencias en el diseño de la

evaluación del modelo ya que van a adquirir un papel sustantivo indicadores tales como la naturaleza cuantitativa y cualitativa de las alianzas con la comunidad y no solo planteamientos exclusivamente finalistas, como la reducción de la incidencia delictiva.

Un modelo integral de policía orientada a la ciudadanía involucra prácticamente todos los procesos de una organización policial por lo que, siguiendo las recomendaciones de Lawrence y McCarthy (2013), para su puesta en marcha sería preciso la consideración de los siguientes tres grandes objetivos: transformación organizacional, alianzas con la ciudadanía y procedimientos de resolución de problemas.

Transformación Organizacional

Como ya hemos sugerido anteriormente, el primer requisito para la implantación exitosa de un modelo de policía orientada a la ciudadanía es introducir cambios significativos en la estructura organizacional y operativa del departamento. Y dichos cambios estarán relacionados fundamentalmente con la gestión de equipos, organigrama e innovación tecnológica, entre otros aspectos.

Un elemento clave de esta transformación organizacional consiste en la asignación geográfica de cada unidad. Uno de los principales argumentos detrás de este enfoque de asignación geográfica es que las tareas basadas geográficamente facilitan un contacto más cercano y más frecuente entre los agentes destinados a un área determinada y las personas que viven o trabajan en ellas, lo que va a redundar en una mayor comprensión de las prioridades y preocupaciones de un vecindario y un mejor conocimiento sobre los recursos locales que pueden ser útiles para abordar dichas preocupaciones.

Como consecuencia de este primer elemento, podemos identificar un segundo objetivos específico clave que es la descentralización. La descentralización de un departamento de

policía va a conllevar una reducción en la dependencia de las potenciales directrices diseñadas desde niveles superiores y un proceso de toma de decisiones quizás menos jerárquica. A esto nos referíamos con el cambio de “cultura” organizacional ya que, probablemente, en este aspecto concreto estemos colisionando con la línea de flotación del modelo “tradicional” basado en el control jerárquico. La descentralización les da a los agentes locales más autoridad y discreción para encontrar soluciones creativas a problemas específicos del vecindario, de “su” vecindario, sin las restricciones que pueden llegar a imponer unas instrucciones demasiado rígidas.

Alianzas con la ciudadanía

Como venimos insistiendo, las alianzas con la ciudadanía constituyen un elemento crítico para que este modelo policial sea eficaz ya que uno de sus preceptos consiste precisamente en la priorización y abordaje conjunto de los problemas de seguridad pública. Cabe decir, que las alianzas más exitosas no se caracterizan únicamente por mantener un contacto frecuente entre las partes y compartir información. Requieren, adicionalmente, esfuerzos continuos para trabajar de forma colaborativa en la gestión y afrontamiento de los problemas del barrio.

Al considerar a la ciudadanía como socio, no debemos visualizarla simplemente como la suma de todos los individuos que conforman una comunidad, sino que nos estamos refiriendo a una gran variedad de agrupaciones, como asociaciones de vecinos, culturales, de comerciantes, organizaciones religiosas, grupos empresariales, agencias del gobierno local, proveedores de servicios sociales, centros escolares, etc. Estas entidades al disponer de estructuras organizativas bien desarrolladas, espacios físicos de reunión, redes sociales,

recursos materiales y humanos, líderes reconocidos, etc. se convierten en vehículos naturales a través de los cuales la policía puede interactuar con el vecindario. Todo esto sin perjuicio, claro está, del diseño de sistemas para mejorar la accesibilidad a los servicios policiales de personas que, por diferentes razones, puedan estar desvinculadas del tejido social pero que, en todo caso, también son ciudadanos con derecho a participar, ser escuchados y protegidos.

En este sentido, una estrategia de accesibilidad es ubicar oficinas policiales físicas, -con sus correspondientes correos electrónicos y buzones virtuales, - junto con otros servicios cívicos como pueden ser casas de cultura, polideportivos, etc. Cabe añadir que, para llegar a este punto, no solo debe cambiar la cultura policial, sino también la cultura social con respecto al papel de la policía y su inserción en la comunidad. Es evidente que para que las alianzas comunitarias sean eficaces, es necesario cierto grado de confianza y respeto mutuo entre la policía y la comunidad. Si no se diera esta condición, la construcción (o reconstrucción) de esta confianza debe ser una prioridad.

Resolución de problemas

Quizás el aspecto más definitorio del modelo policial centrado en el ciudadano, ha sido el cambio de un sistema de reacción como respuesta al delito a un enfoque más proactivo denominado *Policía Orientada al Problema* (POP). Dicho enfoque pone el énfasis en la prevención del crimen mediante la identificación sistemática y tratamiento de los problemas sociales específicos asociados con la actividad delictiva.

a) La Policía Orientada a los Problemas (POP)

El enfoque POP se caracteriza, en fin, por la resolución creativa de problemas gracias a las

alianzas creadas entre los agentes, analistas y comunidad a la hora de identificar las causas fundamentales de un problema, para posteriormente determinar la mejor manera de abordarlas. Cabe recordar de nuevo que para que los agentes se involucren en esta misión de manera efectiva se requiere, como ya hemos adelantado, un cierto grado de autonomía en virtud de la cual dispongan de la autoridad y responsabilidad suficientes para identificar los problemas de delincuencia y desorden, priorizarlos y desarrollar las soluciones más convenientes.

Dos características clave del POP son su interés en la prevención de los problemas de seguridad, y su enfoque de aproximación más científico que el modelo tradicional de trabajo policial, ya que emplea un proceso secuencial para planificar la actividad que es muy similar a la metodología científica.

En este sentido, el proceso más conocido es el denominado SARA (por sus siglas en inglés, *Scanning, Analysis, Response y Assesment*), que en castellano podemos denominar Exploración, Análisis, Respuesta, y Evaluación, (figura 2.) estructura el trabajo policial orientado a la resolución de problemas en los siguientes pasos (Clarke y Eck, 2003):

1. Definir claramente un problema específico y recurrente.
2. Dirigir un análisis en profundidad que proporcione una clara comprensión de las causas que contribuyen al problema.
3. Empezar una amplia búsqueda de soluciones que eliminen tales causas y produzcan, al menos, la reducción del problema.
4. Y finalmente, evaluar cuán exitosas han sido estas medidas.

Son especialmente interesantes, en esta propuesta, las vías de retroalimentación de información, ya que en cada fase podemos detectar que nos faltan datos o que hay algún error

en pasos anteriores, lo que nos permite volver atrás y reconducir el rumbo; además, la evaluación retroalimenta la exploración, análisis y respuesta de futuros problemas.

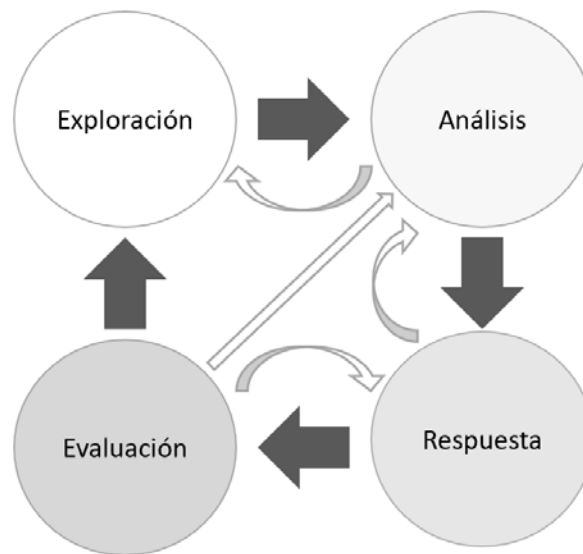


Figura 2. Representación del SARA.
Fuente: Vozmediano y San Juan (2010).

En el contexto de este planteamiento, podemos situar el enfoque de la *policía de aseguramiento* que está especialmente concebido para aquellos casos en los que el problema más relevante para la ciudadanía está relacionado con la percepción de inseguridad. Efectivamente, el objetivo se centra en detectar y disminuir aquellos eventos que pueden generar más alarma o, si acaso, más inquietud entre la población. Este enfoque se basa en el principio de que no todos los incidentes afectan de la misma forma a la percepción de seguridad de las personas. Hay, determinadas incidencias que son consideradas más preocupantes

que, eventualmente, otras tipologías delictivas paradójicamente más graves, al menos desde el punto de vista del derecho penal.

En definitiva, los distintos puntos de vista y propuestas respecto al trabajo policial, en especial los descritos en este epígrafe y escogidos por las evidencias disponibles de su eficacia, pueden integrarse y combinarse en un enfoque lo más completo posible para la prevención del delito y la promoción de la seguridad objetiva y subjetiva. La pregunta, entonces, sería: ¿cómo integrar estas propuestas de un modo equilibrado, eficaz y adaptable a cada realidad urbana concreta? Parece que el procedimiento PANDA resuelve estas cuestiones.

b) El procedimiento PANDA

Ratcliffe (2019) defiende que el futuro de la actividad policial deberá estar centrado en la reducción de daños, guiado por inteligencia, orientado a los problemas y basado en la evidencia. Desde esta perspectiva integradora, el trabajo de Ratcliffe describe un procedimiento netamente orientado a la práctica y concebido para mandos policiales que son conscientes de que simplemente aumentando el número de patrullas de barrio en una zona no se responde a las necesidades ni a la complejidad de la sociedad actual.

Para ello, el autor desarrolla estrategias destinadas a orientar la labor policial con un sistema eminentemente práctico de pasos sucesivos. En este sentido, podemos caracterizar su procedimiento PANDA como un SARA ampliado y reforzado, ya que igualmente busca analizar los problemas, diseñar soluciones, implementarlas y evaluarlas, aunque está especialmente pensado para la toma de decisiones policiales en un área geográfica delimitada (ciudad o barrio). En definitiva, puede resultar especialmente útil como inspiración a la hora de trabajar en el ámbito de la seguridad urbana desde la policía local.

Así, con el acrónimo PANDA (figura 3.) se resumiría un enfoque para la reducción del delito que presentamos a continuación a partir de una traducción propia basada en la propuesta del autor.

- P** – detectar **Problemas**: detectar, describir y enmarcar claramente los problemas del área geográfica que abordemos; así como establecer prioridades que requieren atenderse en primer lugar.
- A** – **Analizar** el problema: establecer qué sabemos -y qué no sabemos o entendemos todavía- de ese problema que hemos priorizado. Estableceremos, en este momento, cuál es el objetivo que queremos alcanzar respecto al problema en cuestión.
- N** – **Nombrar** una estrategia: Escoger, de entre las posibles, una estrategia que nombramos como la más apropiada para dar soporte a las víctimas, completar las lagunas de inteligencia que pueda haber, decidir qué actividades policiales y no policiales son precisas para prevenir el problema, y finalmente, si es precisa alguna acción en relación con la percepción de la ciudadanía.
- D** – **Desarrollar** la estrategia: precisar cómo será la estrategia, desde sus objetivos, marco geográfico y temporal, hasta la asignación de las personas responsables, su liderazgo, implementación y diseño de evaluación.
- A** – **Asegurar** resultados: precisamente una adecuada evaluación del desarrollo y los resultados del proyecto es el último paso, imprescindible para asegurarnos de que ha sido exitosa, y considerar cuáles deben ser las siguientes acciones.

Cada uno de estos puntos del modelo PANDA se despliega a su vez en una secuencia de pasos y orientaciones prácticos que sirve de guía para avanzar, por el camino propuesto por el autor, de la mejor manera posible.

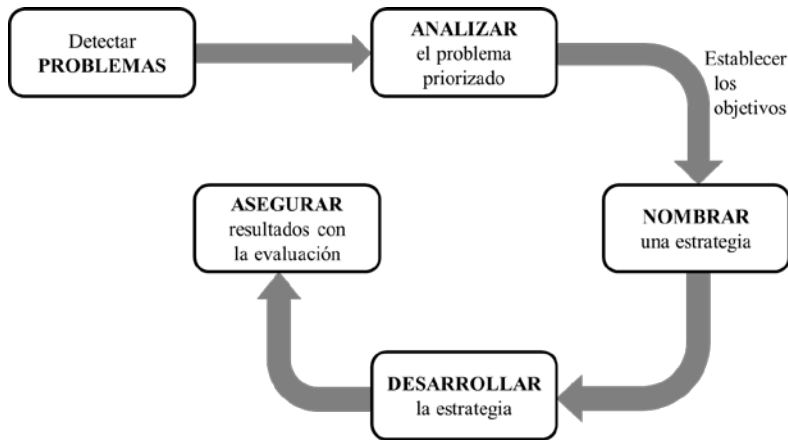


Figura 3. El modelo PANDA, Ratcliffe (2019: 28).

El procedimiento PANDA nos permite adoptar un enfoque de mejora continua al garantizar que las mejores prácticas se mantengan y los planteamientos que no funcionan sean repensados. Esta perspectiva es sin duda interesante ya que amplía y detalla la propuesta SARA y permite integrar los aspectos relevantes del trabajo con la comunidad y con la seguridad privada, así como los patrones espaciotemporales de los problemas.

Algunos resultados fruto de este procedimiento pueden ser tan simples como que un agente le pida al dueño de una tienda que mejore la iluminación de su escaparate, mientras que otros pueden ser problemas obviamente más complejos y con intervenciones a más largo plazo, como la transformación de los usos de un espacio tradicionalmente usado para actividades antisociales. Una comprensión compartida en el seno de un departamento policial y una guía clara sobre los pasos necesarios de un enfoque POP, aumentan la probabilidad de que el proceso culmine con éxito. Pero no es en modo alguno el único requerimiento. Efectivamente, este proceso se sustenta en información de alta calidad y, por lo tanto, la innovación tecnológica constante de los departamentos de policía es esencial. Los

sistemas de gestión de la información como por ejemplo *CompStat*, en el contexto americano, o *Eurocop*, en España, son herramientas de uso obligado y, junto con otros softwares de gestión de la actividad policial nutren otro de los enfoques del modelo policial orientado a la ciudadanía: la policía guiada por la inteligencia.

c) La policía guiada por la inteligencia

La policía guiada por la inteligencia es una práctica que aprovecha los avances tecnológicos tanto en lo que concierne a la recopilación de datos como al análisis de los mismos para generar una "inteligencia" valiosa que se puede utilizar para orientar de manera más eficiente los recursos policiales. Como sucede con los otros enfoques, también depende de una buena colaboración con los miembros de la comunidad que, como es natural, disponen de observaciones valiosas sobre posibles actividades delictivas.

En relación a este enfoque, cabe disipar algunas dudas recurrentes que detallamos a continuación:

- *¿Inteligencia o información?:* Aunque la palabra "inteligencia" puede significar cosas muy diferentes en función del ámbito donde se utilice, lo que no podemos hacer es considerar "inteligencia" como sinónimo de "información". La información, por sí sola, no es inteligencia. Debido a esta fallida asociación semántica, podemos encontrar en algunos textos la frase "recopilar inteligencia" en lugar de "recopilar información" y aunque la inteligencia puede ser recopilada y compartida con otros departamentos u oficinas de inteligencia, la tarea que va a finalmente producir inteligencia es única y exclusivamente a partir de la recopilación de información o, si se quiere, de datos. En definitiva, si queremos definir de la forma más simple y clara el concepto en cuestión, diremos que inteligencia es igual a información más análisis. De esta forma podemos establecer una distinción más nítida entre lo que es la información recopilada y la inteligencia producida. Dicho de otra forma, la inteligencia no es lo que se recolecta; es lo que se produce después de evaluar y analizar los datos que se han recopilado previamente.

- *¿Software o analista?*: Otro error frecuente es pensar que el software es la herramienta que realiza por sí sola el análisis, por lo que algunos gobiernos locales pueden llegar a invertir importantes cantidades en innovación tecnológica que procesan datos, pero sin la presencia de un analista capacitado para extraer conclusiones operativas de dicho procesamiento de datos. La formación en aspectos clave de psicología social, criminología, etc. es fundamental en el analista policial.
- *¿Inteligencia táctica o estratégica?*: La inteligencia táctica está referida a investigaciones policiales específicas. La inteligencia estratégica se ocupa de cuestiones relacionadas con el "contexto social general". En este sentido, la inteligencia táctica dirige la acción inmediata en la persecución de un delito o conjunto de casos concretos, mientras que la inteligencia estratégica evoluciona con el tiempo y explora soluciones a largo plazo y de alcance global.

Antes de que se le concediera esta relevancia a la recopilación, gestión y análisis de datos, en el ámbito policial se era perfectamente consciente de la importancia del lugar, del espacio, en la comprensión de los eventos delictivos. Sin embargo, con el surgimiento de los nuevos y potentes *hardware* y *software* capaces de desarrollar análisis espaciales sofisticados, se ha producido un avance muy considerable de la denominada policía de los puntos calientes, puntos críticos o, también denominada, basada en el lugar, aunque en esta última denominación el foco se pone en los “micro-lugares” en los que se concentra el delito tales como segmentos de calle o direcciones concretas.

.

d) *La policía de los puntos críticos*

La policía de los puntos críticos (*hot spots policing*), también conocida como policía basada en el lugar (ver Weisburd, 2008), cubre una gama de respuestas policiales que comparten la idea de centrar sus recursos en espacios urbanos donde el crimen está altamente concentrado. Del mismo modo que la definición de puntos críticos varía según los estudios y los

contextos, como veremos en el capítulo siguiente, también son diversas las tácticas específicas que usa la policía para abordar lugares de alta incidencia delictiva.

El interés cada vez mayor en este enfoque orientado a los puntos críticos se debe, no solo a los avances técnicos a los que hemos aludido, sino al surgimiento de perspectivas teóricas en el ámbito de la Criminología Ambiental que ponen el acento en el espacio físico, el "lugar", en la comprensión del evento criminal. Nos referiremos a esta perspectiva con más detalle en el capítulo siguiente.

La corresponsabilidad en la gestión de la seguridad: el papel de la sociedad y la seguridad privada.

Una conclusión provisional de todo lo que se ha planteado en este capítulo podría ser que la seguridad debe conllevar necesariamente un acuerdo de corresponsabilidad para su adecuada gestión. En este sentido, existen dos actores claves que, junto con el cuerpo de policía, deben asumir una determinada cota de responsabilidad. La sociedad y la seguridad privada. Esta consideración, aunque pueda resultar simple y evidente, plantea una asignatura pendiente algo más complicada de resolver: concretar el grado de responsabilidad de cada actor y cómo se articula la contribución de cada uno.

En el caso de la participación social se han realizado muchos esfuerzos para conseguir hacerla efectiva y vinculante, pero estos esfuerzos, con frecuencia, no logran involucrar a la comunidad con éxito y a menudo se vuelven rápidamente inviables o difíciles de mantener. Como es lógico, la seguridad corresponsable persigue que las agencias policiales trabajen de forma colaborativa con la comunidad para desarrollar políticas y prácticas policiales que respondan de manera consistente a las expectativas de cada vecindario. Por eso

en esta sección se ha insistido y se recalcará a lo largo de los capítulos que la conforman, la necesidad de detallar fórmulas efectivas de complicidad entre policía y sociedad.

El segundo actor al que hemos aludido es la seguridad privada. Su protagonismo, como ya hemos adelantado anteriormente, está adquiriendo cada vez más relevancia, de tal forma que en relación a las potenciales sinergias entre seguridad pública y seguridad privada se ha acuñado el concepto de “seguridad plural” (Terpstra y Devroe, 2015). Mediante dicho concepto se quiere poner en evidencia que la policía ha perdido su posición como única organización responsable de la seguridad, mantenimiento del orden, investigación del delito, etc. Otras agencias privadas están desempeñando ahora tareas que hasta hace muy poco se consideraban exclusivas de la policía. Por no hablar, en el contexto de esta pluralidad, de la diversificación de los propios cuerpos policiales en nuestro país amparadas por su estructura autonómica. Que en una misma región concurren cuatro cuerpos de seguridad pública, a saber, policía local, policía autonómica, policía nacional y guardia civil es un puzle ciertamente llamativo e inédito en el contexto europeo.

En definitiva, lo que ha surgido en un período de solo unas décadas es un entramado complejo de organismos y agencias públicas y privadas responsables de nuestra seguridad que en virtud de cómo se gestione puede resultar, bien un indeseable estado policial, o bien una oportunidad de mejorar la seguridad y la calidad de vida urbana de la comunidad. Para que, efectivamente, acabe significando una oportunidad se deben tomar decisiones importantes en torno a una pregunta clave, a saber, ¿qué tipo de cuerpos de seguridad queremos?, es decir, ¿queremos una fuerza policial que solo se concentra en algunas actividades delictivas que selecciona y atiende unilateralmente y distanciada de la ciudadanía, o una fuerza policial que es visible y accesible para los ciudadanos, que trabaja colaborativamente con el vecindario en la identificación y priorización de los problemas de seguridad? Las res-

puestas a estas preguntas tienen consecuencias, entre otros aspectos, en la forma de organizar los departamentos de policía y en el modo en el que se va a involucrar a las empresas de seguridad privada. A corto plazo, esta posibilidad puede parecer una solución conveniente. En una era de austeridad, podría resultar atractivo disminuir la demanda de seguridad hacia el Estado, pero, a la postre, puede ser una estrategia que eche por tierra todos los preceptos tan sustantivos defendidos hasta ahora en relación a la necesidad de construir una relación de confianza entre los cuerpos policiales y la población. Un déficit en esta relación de confianza en modo alguno puede compensarse con un catálogo de opacas agencias privadas dedicadas a llenar el vacío que deja la policía en un proceso indeseable de dejación de sus funciones.

En definitiva, esta disociación no es una opción y es preciso, desde una perspectiva de seguridad plural, combinar adecuadamente los engranajes de seguridad pública y privada en un modelo global de policía centrada en las personas.

En este sentido, por ejemplo, el caso particular de la ciberdelincuencia, constituye un ámbito en el que la asociación entre la seguridad pública y privada sería esencial y que, en todo caso, se está ampliando a otros problemas de seguridad. Estos procesos de colaboración no van a estar exentos de dificultades y, en la práctica, podremos identificar una serie de beneficios y riesgos de estas sinergias que, adaptado de Malcom (2014) hemos resumido en la siguiente tabla (tabla 1):

Beneficios	Riesgos
Mayor efectividad mediante la colaboración público-privada. La colaboración entre los sectores público y privado puede mejorar la eficacia de las acciones al compartir habilidades, conocimientos y recursos complementarios. Ambas partes pueden beneficiarse del resultado de esta colaboración.	Falta de responsabilidad. La seguridad privada no está sujeta a los mismos sistemas formales y legales de responsabilidad que rigen las agencias de policía pública. Sin embargo, pueden portar armas y usar la fuerza si es preciso. Pueden identificar delitos y optar por no informar a las autoridades públicas.

Alineamiento con los ideales de la policía centrada en la ciudadanía. La seguridad centrada en la ciudadanía es esencialmente colaborativa e implica sacrificar una "agenda profesional" propia en favor de una negociada con la comunidad. La comunidad, que obviamente incluye a las empresas privadas, debería poder participar en el establecimiento de la agenda de control del delito.	Los intereses particulares de los clientes privados y las motivaciones con fines de lucro de los proveedores de seguridad privada, obviamente, distorsionan cualquier planteamiento de colaboración con intereses públicos.
Mayor igualdad en la protección. Al ser la policía un servicio público permite a la policía dedicar esfuerzos en los segmentos más vulnerables de la comunidad. Esto tiene como consecuencia una cierta equidad en la dispensación de la seguridad.	Amenazas a la seguridad pública. Los efectivos de seguridad privada con menos competencias profesionales que la policía pública, pueden reaccionar de forma exagerada ante situaciones críticas. La competitividad del sector privado en relación al público es inherentemente injusta debido a la tolerancia de aquél a estándares de capacitación más bajos y al acceso a mano de obra más barata.
Acceso a recursos técnicos. El sector privado puede proporcionar a la policía pública recursos técnicos que el sector público quizás no podría emplear habitualmente. También, de las alianzas de ambos sectores pueden surgir potentes consorcios solicitantes de financiación de fondos europeos para renovar equipamientos técnicos.	Mayor desigualdad en la protección. El crecimiento de la seguridad privada puede crear desigualdades en relación al acceso de los ciudadanos a la protección. Los ciudadanos obtendrán, en fin, el nivel de protección que pueden pagar. Por otra parte, los ciudadanos con más recursos reducirán su compromiso con la policía pública y el beneficio colectivo.

Tabla 1. Riesgos y beneficios en las sinergias seguridad pública y privada

Resumen del modelo centrado en la ciudadanía y sus enfoques, procedimientos y métodos.

Dada la diversidad de procedimientos y métodos que hemos ido detallando en el marco de un modelo policial orientado a la ciudadanía, presentamos a continuación una tabla resumen en la que se pueden contrastar los diferentes objetivos, estrategias y limitaciones de cada enfoque.

MODELO ORIENTADO A LA CIUDADANÍA		
Objetivos/ Finalidad	Estrategias (listado no exhaustivo)	Limitaciones
- Cambiar la estructura policial (descentralizarla)	- Comisarías en cada barrio - Patrullaje a pie, en bici	- Dificultad de definir "comunidad" en un entorno cambiante y

- Colaborar con la comunidad a través de su participación en la seguridad urbana	- Conocer los problemas de cada barrio. - Proporcionar información sobre el delito y su prevención - Buscar la implicación de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia organizando: - <i>Reuniones y seminarios</i> - <i>Actividades para jóvenes</i> - <i>Programas educativos o de integración</i> - Trabajar con otras agencias locales	complejo - Dificultad para una participación real, por falta de canales o tiempo y motivación de la ciudadanía - Riesgo de que los barrios más privilegiados participen y demanden más, limitando el impacto en las comunidades más necesitadas de mejora
--	---	---

PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS: POP		
Objetivos/ Finalidad	Estrategias (listado no exhaustivo)	Limitaciones
- Abordar problemas (conjunto de incidentes similares, delictivos o de orden público) y no incidentes aislados	- Aplicar una metodología de trabajo de corte científico, la más conocida es el modelo SARA: <i>Scanning</i>- exploración <i>Analysis</i> - análisis <i>Response</i> - respuesta <i>Assesment</i> – evaluación - Emplear analistas del delito	- Análisis limitados en la práctica, y aplicación de respuestas poco innovadoras o demasiado similares a las tradicionales - Evaluaciones no

- Aplicar un enfoque de trabajo más científico, siendo clave la figura del analista - Apostar por respuestas novedosas y preventivas, que impliquen colaboración con otras agencias públicas, la comunidad y sectores privados	formados en Criminología Ambiental, que aporten conocimiento especializado a la hora de analizar los problemas y diseñar respuestas preventivas innovadoras - Aplicar respuestas basadas en la Prevención Situacional del delito - Evaluar las respuestas implementadas para establecer si han sido eficaces; si no lo son, retomar la fase de exploración y plantear nuevas soluciones hasta atajar el problema - Trabajar en colaboración con otras agencias, agentes de la comunidad o el sector privado, cuando el origen del problema lo requiera	suficientemente rigurosas que dificultan extraer conclusiones globales sobre la eficacia y eficiencia del planteamiento - Soluciones que han de ser necesariamente diseñadas para el contexto en el que surge el problema; por tanto, no necesariamente serán útiles en otros contextos (geográficos, culturales, etc.)
---	---	--

PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS: INTELIGENCIA		
Objetivos/ Finalidad	Estrategias (listado no exhaustivo)	Limitaciones
- Reducir el crimen a través del uso de información por parte de las agencias policiales - Aplicar la información a actividades preventivas	- Abordar cada problema en el nivel territorial más apropiado para resolverlo - Vincular delitos, identificar el modus operandi y realizar perfiles - Identificar patrones de	- Muy cercano al modelo profesional, limitada identificación con el modelo de servicio público (Guillén, 2016) - La propuesta apenas se orienta a la “comunidad” o al “público”

- Desarrollar estándares y procesos para garantizar información de calidad que lleve a decisiones estratégicas sólidas	riesgos asociados a individuos, grupos y lugares - Vigilar a delincuentes reincidentes y/o peligrosos - Aplicar tecnologías de vigilancia para reunir información sobre los delitos y la delincuencia - Concentrar esfuerzos en los lugares más problemáticos	- Énfasis en la vigilancia podría ser problemático si no se aplica de modo cuidadoso
--	--	--

PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS: PUNTOS CRÍTICOS		
- Actuar en los lugares y momentos en los que se concentran las distintas actividades delictivas - Reducir significativamente el total de delitos actuando en los puntos calientes	- Realizar de mapas del delito, con consideración espaciotemporal, para cada tipología delictiva - Concentrar los esfuerzos policiales en los “puntos calientes” en lugar del patrullaje aleatorio	- A menudo la única respuesta ha sido el incremento de presencia policial - Limitada aplicación de otras estrategias

PROCEDIMIENTOS Y MÉTODOS: BASADA EN EL LUGAR		
Objetivos/ Finalidad	Estrategias (listado no exhaustivo)	Limitaciones
- Poner el foco en los micro-lugares en los que se concentra el delito a nivel de segmentos de calle o di-	- Detectar los micro-lugares de concentración del delito (edificios o direcciones concretas, segmentos de calle)	- El incremento de policía en los lugares más problemático podría ser rechazado por la comunidad, necesidad de saber qué intervenciones son mejor

recciones concretas - Prevenir a través de los factores situacionales que proporcionan más oportunidades para el delito en estas localizaciones específicas	- Implementar intervenciones en esos puntos, de muy diferente nivel: desde más patrullas hasta intervenciones específicas en el estilo POP - Impulsar el rol de los gestores de los lugares, basándose en la teoría de las actividades rutinarias. - Incluir, si es apropiado, la colaboración con agentes de la sociedad civil - Priorizar la prevención y reducir el número de personas detenidas y encarceladas	aceptadas - La correlación entre los micro-puntos calientes de delito y los problemas sociales allí concentrados no ha sido abordada.
--	---	--