

La coproducción de políticas de seguridad y prevención: ¿Cómo implicar a la comunidad?

La coproducción de políticas de seguridad y prevención: ¿Cómo implicar a la comunidad? Este fue el título del *side event* organizado por el Fórum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana (FEPSU) el pasado martes 6 de noviembre de 2018 en el II Foro mundial sobre las violencias urbanas y educación para la convivencia y la paz (Madrid 5-8 de noviembre).

Participaron en el evento los siguientes ponentes:

- Inauguración a cargo de Ada Colau, alcaldesa de Barcelona.
- Mesa 1, sobre **condiciones para hacer efectiva la coproducción de políticas de seguridad**, donde participaron **Joan Subirats** (Comisionado de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona y Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona), **Tim Hope** (Centre for Crime and Justice Studies, Londres) y **Alejandra Luneke** (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Mesa 2, sobre **la coproducción desde la experiencia local**, **Jan Fox** (REACH Edmonton, Canadá), **Veerle Berx** (responsable de prevención del Ayuntamiento de Bruselas), **José Luis Carque Vera** (Coordinador del Área de Seguridad y Emergencias y Jefe de Policía Local del Ayuntamiento de Castellón), **Serpil Dursun** (asociación Ufuq.de) y **Vicente Pérez** en representación de Enrique Villalobos (Presidente de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid - FRAVM), quien no pudo asistir al evento.

Moderaron la sesión, **José Javier Barbero Gutiérrez**, delegado del Área de Gobierno de Salud, Seguridad y Emergencia, y presidentes de FEPSU, y **Anabel Rodríguez Basanta**, delegada del FEPSU y Directora de los Servicios de Prevención del Ayuntamiento de Barcelona

El desarrollo de la sesión se articuló alrededor de las siguientes reflexiones:

La comunidad no puede ser un receptor pasivo de políticas verticales.

Circula un nuevo modelo de relación transversal, las personas dejan de ser destinatarios neutrales de políticas de seguridad para transformarse en agentes activos y participantes.

En un contexto complejo las policías asumen nuevas formas de comunicación social.

Para las policías, actor fundamental del sistema de seguridad, la nueva demanda de trabajo asociativo con la comunidad implica importantes desafíos: formación para el trabajo comunitario, descentralización de las decisiones, utilización de estrategias de resolución de problemas, entre otros.

Pero también diferentes protagonistas del tejido comunitario adquieren responsabilidades más comprometidas.

Para diversos actores públicos (responsables y técnicos municipales de diversos ámbitos: educación y trabajo social, participación, etc.) la coproducción implica también una necesidad de adaptar su mirada y sus técnicas a un ámbito, la seguridad, para el que a menudo falta adaptación de conocimientos.

Entonces la coproducción de las políticas públicas de seguridad ya se manifiesta desde diferentes entornos.

Este interés ha propiciado la reflexión sobre el papel que deben jugar representantes políticos, técnicos, policía, comunidad y sociedad civil, preguntándose sobre la forma en que debe establecerse la relación entre los actores públicos y la comunidad.

La coproducción de la seguridad interpela y demanda la participación ciudadana. Y esta ya no puede limitarse a la mera observación.

Es imprescindible implicar a los ciudadanos en todas las etapas de la construcción de las políticas públicas de seguridad, desde el momento de la concepción, hasta la implementación y la evaluación, evitando limitar su participación únicamente a la función de vigilancia. Esto significa que debemos dar prioridad a las formas de participación que se basan en principios de solidaridad, y asegurarnos de que estos mecanismos de coproducción abarcan al conjunto de la sociedad civil, con toda su diversidad.

Estas certezas también disparan incógnitas:

Procesos de participación y coproducción. ¿Cuáles son las diferencias entre estas dos instancias de aproximación a las políticas públicas de seguridad?

Vínculo de cooperación policía-comunidad. ¿Cómo llega a construirse, si es que se logra?

Modelos de coproducción de políticas de seguridad ¿Qué actores públicos (además de la policía) son fundamentales para definirlos y hacerlos posibles? ¿Qué ejemplos existen a nivel internacional?

Estas convicciones y dudas articularon la exploración que se desarrolló durante el encuentro. Los participantes en las dos mesas de diálogo intentaron que, desde las ideas y acciones que cada uno/a aportó, surgiera un conocimiento compartido que definiera respuestas y proximidades en el mundo real.

Inauguración

El programa de trabajo comenzó a las 12:00 con un breve diálogo entre Ada Colau, alcaldesa de Barcelona y José Javier Barbero Gutiérrez, delegado del Área de Gobierno de Salud, Seguridad y Emergencia del Ayuntamiento de Madrid.

La alcaldesa Ada Colau definió la coproducción de la seguridad como un bien común. La ciudad es un lugar de convivencia, de paz, una comunidad de derechos, hay que defender la seguridad como bien común que todos debemos preservar, por lo que todos nos responsabilizamos de tener una ciudad segura.

Una política pública basada en la coproducción requiere un modelo policial que privilegie la proximidad, con una prevención muy apegada al territorio y a la ciudadanía. En el Plan director de seguridad de Barcelona se propone que la policía de barrio sea bien conocida por el tejido social, el comercio, las asociaciones de vecinos, porque desde esta proximidad la policía también obtiene más información sobre posibles conflictos. Esta trama comunitaria tiene muy en cuenta también el rol de los servicios sociales. Hacia esto hay que ir, enfatizó Colau, pues ya conocemos las propuestas, con exponentes globales muy fuertes, que prometen que todo se hace con más y más policía. Esto es un gran fracaso pues determina que la sociedad no es capaz de auto dotarse de unas formas de convivencia segura. El éxito es el trabajo de proximidad, no puede haber un policía en cada esquina pero si ciudadanos que den vida a las calles. Uno de los elementos de seguridad muy importantes en los barrios es el modelo comercial. El hecho de que no sólo haya grandes centros comerciales específicos sino también que el comercio de proximidad se extienda en toda la ciudad, genera vida y por lo tanto más seguridad. Que nos conozcamos con nuestros vecinos nos permite pedirles ayuda y no sentirnos solos. Por el contrario, la especulación no sólo atenta contra el derecho a la vivienda, sino que el hecho de tener pisos vacíos quita vida a la ciudad y crea inseguridad. Los ciudadanos deben tener un sentimiento de pertenencia a la comunidad, considerarse ciudadanos de primera para poder sentirse corresponsables.

Mesa 1. Condiciones para hacer efectiva la coproducción de políticas de seguridad

A continuación José Barbero introdujo al público el tema y contenidos de la **primera mesa de trabajo**, las **condiciones para hacer efectiva la coproducción de políticas de seguridad**, y cedió la palabra a los ponentes.

Esto ha llegado para quedarse

El catedrático y Comisionado de Cultura de Barcelona, **Joan Subirats**, abrió el diálogo afirmando que el concepto de coproducción no compete solamente al ámbito de la seguridad, porque las problemáticas a las que se enfrentan los gestores desde el ámbito institucional incorporan cada vez más elementos complejos. Reconoció el antecedente que los investigadores ingleses aportaron al definir los *wicked problems* (problemas malditos, Rittel – Webber, 1973) como dilemas cada vez más difíciles de resolver e incluso de definir. Por lo tanto cuando se incorpora la idea de coproducción es porque se desconfía de la producción tradicional de los expertos. En vez de seguir persistiendo en que “los que saben” nos señalen la solución, se comienza a incorporar a “los que sufren” en la aplicación de estas políticas. Entonces, de alguna manera, también los sumamos al proceso de definición del problema. En el caso de la seguridad, como es un término tan polisémico ya que necesitamos seguridad en el trabajo, en tener una vivienda, llegar a tiempo a los empleos, para nuestra integridad física y, cuando hablamos de la seguridad en las ciudades, incluso aumenta esta complejidad.

Un primer elemento que Subirats subrayó en el concepto de coproducción es que ya no nos basta sólo con que los expertos decidan cuales son estas políticas, sin menospreciar su papel, porque sólo su perspectiva no nos va a solucionar los problemas. Tampoco nos basta la práctica, bastante utilizada hasta ahora, de la participación. No consideró que no fuera útil pero de alguna manera incorpora la idea de que yo sé cuál es el problema y la solución, pero dejo participar a la gente en un proceso intermedio que no va a ser del todo decisivo, pero que aumentará la legitimidad. Cuando dominaban las decisiones los expertos esta legitimidad era técnica, ahora se incorpora un segundo factor que es la presencia de la gente participando en un proceso. Pero, de hecho, no han formado parte de la definición del problema ni tampoco del todo en la solución acordada. Cuando hablamos de coproducción estamos completando un paso más, vamos a asociar a las personas y los colectivos, a la sociedad que de alguna manera va a ser la receptora de nuestras políticas, en el proceso de definición del problema.

Ejemplificó con una circunstancia que consideró paradigmática. La unión europea decidió hacer un programa de mejora de la calidad ambiental de los ríos de Europa. Recordó Subirats que cuando tuvo que explicar esto a los ingenieros de la agencia catalana del agua, observó que no comprendían como un pescador, un regante, un alcalde fueran a participar en un tema de contaminación cuando esto era un tema específicamente técnico, “de medir”. Esto es como si un cirujano que va a hacer una operación a corazón abierto hiciera una asamblea para preguntar a los familiares del paciente por dónde empieza a cortar, no comprendían. Citó entonces a Paulo Freire quien, en su momento, lo explicó con fundamento: no solamente hay un saber sino que hay saberes distintos, el de los técnicos y el de los pescadores se complementan, no se excluyen. Concluyó que lo más importante era que la UE sabía que si todos estos colectivos estaban presentes en la definición del problema, sería mucho más fácil que estuvieran de acuerdo en la implementación de las medidas a tomar posteriormente para hacer frente a esa problemática de cuya definición ellos habían tomado parte. Por lo tanto el tema es relevante por dos razones. Porque al hablar de coproducción aceptamos la complejidad del problema que tenemos por resolver y estamos, a su vez, incorporando las dificultades en lo que después definiremos como problema. Esto ha llegado para quedarse.

Subirats reiteró un argumento que considera básico para construir la experiencia de la coparticipación: cada vez nuestra sociedad es más compleja porque es más heterogénea y diversa. Cada vez es más fragmentada la población y es difícil llegar a todos los colectivos que representan a los diferentes grupos. Al ser más heterogénea se producen más efectos NIMBY (Not In My Back Yard, *no en mi patio trasero*). Aquí no, hágalo usted en otro sitio. Hay más externalidades y más gente que está en desacuerdo con lo que terceros han decidido.

Otro aspecto de complejidad: cada vez tenemos más conocimiento científico. Aparentemente esto sería contradictorio ya que también deberíamos poseer más certezas, aunque en el mundo real aumentan, a la vez, las incertezas. El catedrático matizó las incertidumbres del panorama que estaba describiendo con una anécdota: una amiga afirma que fuma mucho porque así previene el Alzheimer. Leyó en una revista que la nicotina va muy bien para las conexiones neuronales. Él le responde que esto no está demostrado científicamente y que el cigarrillo produce infartos, pero ella advierte que para eso también toma vino tinto que tiene taninos que previenen ese riesgo. Cerró su relato: uno toma los trozos de ciencia que le interesan. Podría decirse que cada vez hay más ciencia disponible para escoger aquella parte que prefiera. Por ello, aunque aumenta el conocimiento científico hay más incertezas. Tenemos más heterogeneidad social, más externalidades, más conocimiento científico que produce más dudas, y ¿cómo lo resolvemos? Ante esta complejidad nos quedan dos soluciones: aceptamos esa complejidad desde un punto de vista democrático e incorporamos a la gente en los procesos participativos o lo resolvemos por la autoridad. Existe una tendencia global a esperar que, ante el lío que hay en el mundo, venga alguien y nos lo resuelva. Normalmente, este “hombre fuerte” no soluciona nada sino que lo complica todo más aún. La coproducción de políticas es una buena vacuna contra el hipnótico y peligroso modelo social de la jerarquía autoritaria.

El moderador de la mesa de trabajo, Joan Subirats, apuntó también algunos de los límites o dificultades de la coproducción. Planteó que cuanto más clara está la situación desde el punto de vista técnico y también cuanto más consenso social exista sobre cuál es la solución, la idea de coproducción tendría menos sentido. Estamos determinados a ciertos procesos de coproducción por la complejidad misma de las situaciones en las ciudades. Tal vez en ciertas zonas rurales o en algunos barrios de las ciudades las cosas no son tan complicadas. Deberíamos tener cuidado de no utilizar respuestas complejas a problemas simples. Aunque cree que cada vez tenemos menos problemas simples.

¿Qué otra dificultad plantea la coproducción? Exige tiempo y normalmente el ciclo político no liga con el ciclo de maduración de un problema y de recuperación de la confianza. Es muy importante para establecer procesos de coproducción que exista confianza. Esto no se construye de un día para el otro. Comencemos por aceptar que el problema de la seguridad no es sólo policial sino que es interdependiente con otras políticas. Si aceptamos la lógica de interdependencia y la entendemos no como coyuntural (de hoy) sino que es sistémica, necesitamos trabajar desde lógicas no jerárquicas. Su discurso definía lo que es una red, un sistema de interdependencia continua que funciona con relaciones de confianza. Sin embargo los incendios surgen de improviso y no permiten construir relaciones con tiempo. Por ejemplo, ante el caso de los narco-pisos (Barrio del Raval, Barcelona) la gente reclama acciones inmediatas, queda poco tiempo para deliberar. Esto suena contradictorio, pero se debe trabajar para construir el proceso a largo plazo a pesar de estas contingencias inesperadas. Acciones que permitan combinar ambas dimensiones: el itinerario del proceso y las necesidades a corto plazo.

Subirats consideró que otra barrera es una tendencia a infrarrepresentar en los procesos de coproducción a los menos potentes. Los más afectados por la inseguridad tienden a estar menos representados. Algo que ya está sucediendo en las ciudades que reconocen la complejidad social, hay mucha innovación social pero no en los territorios donde están peor, sino en los barrios de clase media que tienen más recursos y capacidades para ser innovadores. Por ejemplo las AMPAs de las escuelas (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos). Las hay muy potentes y capaces de trabajar con los profesores para mejorar muchísimo las escuelas, pero esto no sucede en los barrios donde se centran las mayores dificultades, allí es más difícil conseguir que los padres y las madres intervengan en las AMPAs. Aquí tenemos un problema a resolver.

Para avanzar en coproducción es clave que los técnicos y los operadores policiales se acepten la relación directa con los afectados en primer nivel. Comprometerse con procesos de construcción colectiva de los problemas, desde lógicas de confianza y a largo plazo. Asumiendo que la ciudad es un espacio donde siempre el conflicto está presente y que a través de la innovación debemos incorporar esta lógica como algo natural. No hay que aceptar que ese conflicto sea endémico y gestionarlo de tal modo que acabe siendo patológico.

La variable de clase

El investigador inglés **Tim Hope** abrió la segunda línea de interpretación en este recorrido exploratorio, sobre las posibilidades de coproducción en la implementación de las políticas de prevención y seguridad. El profesor y consultor internacional destacó la importancia de considerar que la inseguridad es una experiencia individual y subjetiva (cada individuo la experimenta de una manera). La base de la coproducción es la generación de capital social que debe desplegarse para construir una seguridad que sea equitativa para todos los miembros de la comunidad. Hay que partir de la experiencia individual de la seguridad para valorar si es posible construir tal capital social.

El punto esencial es que tanto los ciudadanos como el estado ya están produciendo seguridad por sí mismos, esto forma parte de nuestra organización social.

Estamos familiarizados con el tutelaje público, como por ejemplo la policía. Teóricamente, nadie puede estar excluido de este servicio sin competencia. La policía es el proveedor de seguridad que tiene el monopolio de esta actividad de cara a los ciudadanos. Pero los individuos también compran la seguridad de manera privada a través de una gran oferta que pugna en el mercado. En la última década hemos visto una explosión de la comercialización de la seguridad privada. Se trata de recursos a los que Hope denomina: *bienes de club*. En el sentido de que si no formas parte del *club*, si no vives en un vecindario determinado, en una zona aislada, o formas parte de un grupo que tiene reglas propias de seguridad, te ves excluido. A pesar de los esfuerzos para crear una eficacia colectiva para este tipo de bienes, en ambas formas de seguridad hay problemas endógenos que no permiten que estas opciones se orienten como bienes colectivos.

La seguridad proporcionada por el estado se enfrenta a una paradoja, podemos pensar en una sociedad donde no haya peligros y que como ciudadanos tengamos derecho a esperar una protección si hemos sido víctimas de alguna violencia. El problema es que en cuanto más demandas realicemos como sujetos para tener protección, cuanto más llamemos a la policía y reclamemos al Estado, este requerimiento generará congestión en los recursos públicos. La respuesta será reducida porque se acumularán demasiadas reclamaciones. La policía no puede responder a todas las llamadas realizadas al mismo tiempo. Al tratar de equilibrar esto se gasta mucho dinero sin lograr efectividad. Lo que deviene en una sensación de insatisfacción con estos servicios. Tampoco podemos esperar que la oferta en el mercado libre de la seguridad privada nos proporcione un refuerzo para lograr un óptimo equilibrio social. Porque estos servicios especiales no están equitativamente distribuidos entre los que tienen más o menos dinero. Los ricos tienen un exceso de seguridad privada y los pobres tienen una seguridad insuficiente. Esta desigualdad, no solamente respecto a los riesgos a los que se enfrentan los ciudadanos sino también respecto al acceso a la seguridad, es el principal problema para los gobiernos a la hora de distribuir mejoras sociales. Porque como Estado no podemos transferir los beneficios de la seguridad privada selecta al resto de la comunidad, compartir parte del exceso de seguridad de los ricos y dársela a los pobres. No está en nuestras posibilidades esperar que los ricos contribuyan más de lo que ellos quieren, tampoco evitar que exista una mayor presencia de la delincuencia en los segmentos pobres que en el de los ricos. Los pobres están en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo tanto el gobierno tiene que compensar a los pobres con una protección adicional, pero además al mismo tiempo ocuparse de los ricos. Sin evitar que los ricos también se aprovechen de la seguridad gratuita proporcionada por el Estado al darle más seguridad a los pobres. Intentar compensar esto pidiéndole a los ricos que aporten para los pobres, es un problema político peliagudo.

Esta lógica de distribución responde al principio de Pareto, también conocido como la regla del 80-20. Una sociedad desproporcionada que se dividía naturalmente entre los "pocos de mucho" y los "muchos de poco". Un grupo minoritario (20% de población), ostentaba el 80% de algo y el grupo mayoritario (80% de población) el 20% de ese mismo algo. Hope apuntó que algunos expertos y criminólogos consideran que esto puede ser también una oportunidad. Si pudiéramos identificar esa cifra reducida de población que padece excesivamente los efectos del crimen y la violencia, podríamos aprovechar mucho mejor los recursos invertidos. El problema es que esto es de difícil predicción y también de solucionar, es arduo llegar a estos grupos. Se suma otra circunstancia, si en la sociedad la delincuencia y el crimen se distribuyeran al azar, no existiría una victimización

focalizada, quizás podría darse un número no excesivo de víctimas. Pero las desigualdades sociales también tienen su correlato en la seguridad de las diferentes clases sociales, existe una excesiva disparidad de la seguridad. Algo que Hope conectó con los, anteriormente mencionados, problemas de la desigualdad en la distribución de recursos. Aparece aquí lo que los epidemiólogos en Inglaterra, en concreto el profesor Geoffrey Rose, mencionaron como la paradoja de la prevención. Cuando se activa una intervención preventiva sólo una minoría obtendrá un beneficio directo. ¿Cómo predecir si alguien volverá a ser víctima? El crimen es aleatorio, intentar centrarnos en donde se repiten las actividades criminales no asegura certezas a la hora de invertir los recursos. Para Hope el único ámbito donde el riesgo de violencia siempre es constante es el doméstico. Un espacio arquetípico donde la relación entre víctima y victimario se repite siempre. Tal vez la base de la prevención estaría en la calidad de las relaciones humanas, siempre previas al abuso objetivado.

Los pequeños cuidados vecinales

Cerró este panel la socióloga chilena **Alejandra Luneke** quien comenzó contextualizando. América Latina es un continente donde en los últimos años se ha producido una escalada exponencial de los niveles de violencia, al menos en términos de homicidios. Este entorno social complica dialogar sobre la participación de los ciudadanos cuando estamos ante una violencia no sólo subjetiva sino también frente a niveles de violencia bastante altos, como los que se sufren en México, Brasil o Colombia. En el cono sur tal vez destacarían los delitos comunes. De todos modos Latinoamérica es la región del planeta más violenta actualmente.

Existe un control territorial anclado en distintas escalas en las ciudades, en los barrios, en los pasajes, en las regiones y subregiones, vinculado al crimen organizado relacionado con las drogas. En las periferias urbanas la violencia está afectando a los más pobres, y vulnerables, está interrumpiendo la seguridad vital y las condiciones de existencia para construir la vida. No solamente para transitar e ir al trabajo sino para seguir viviendo al día siguiente. Los niveles de salud mental son muy complejos en esos espacios, fábricas urbanas del temor y la violencia, citando a Segato. Cadenas de violencia porque no sólo hablamos de la red de tráfico de droga de un barrio, donde también se disparan altos niveles de violencia familiar o de delitos comunes entre jóvenes. Imposible separar unas violencias de las otras. Desde una perspectiva de la criminología en América Latina no podemos dejar de considerar las violencias como eslabones enlazados. Y en este contexto ¿qué ha pasado con este llamado a la coproducción de la seguridad?

Desde la década de los noventa los gobiernos han intentado superar el modelo de la justicia criminal, y se ha convocado a la ciudadanía para coproducir. Pero ha sido convocatorias realizadas en un continente afectado por seria exclusiones y desigualdades sociales y económicas. En una estructura social tan injusta es difícil hacer estas propuestas. En el sistema de control cuando se ha probado con policías comunitarias o de proximidad, estos modelos, que sí se han implementado en algunos municipios sudamericanos, también han sido acompañados de militarización en las áreas periféricas. Entonces se activan al mismo tiempo el modelo comunitario con acciones donde se castiga. También se han incorporado experiencias penales en la región inspiradas en los modelos anglosajones, pero igualmente se conservan las situaciones carcelarias más graves del mundo, con crisis intensas en la dimensión de los derechos humanos. Un informe del comisionado para los derechos humanos denuncia que las cárceles de la región son reservorios de vidas humanas.

Por último también en el tema de prevención habría que incidir más sobre lo social, ya que en América Latina se dan sistemas de panoptismo urbano a través de la televigilancia y videovigilancia en las ciudades. Por lo tanto se ha desarrollado una prevención situacional no así social.

Preguntada sobre los límites o dificultades de la coproducción, la socióloga chilena respondió subrayando que la ciudad latinoamericana es segregada, cada vez se ven menos y se temen más los unos a los otros en los espacios públicos. Ciudades expandidas que han crecido desmesuradamente y donde cada vez más pululan los barrios cerrados. Esto es factor de violencia, de crímenes asociados a la propiedad, con estigmas territoriales que son muy fuertes. Estos serían algunos de los límites para este llamado a la coproducción. También la intensa y extensa metropolización está asociada a la no planificación. Lo que redundo en un menoscabo endémico de la calidad de vida.

Otro condicionante tiene que ver con los populismos punitivos que se han instalado en la región de manera muy fuerte. A las cámaras de video vigilancia ahora hay que sumar drones, globos aerostáticos, experimentos tecnológicos urbanos. ¿Qué hacer ante esto? Luneke se identificó con los que piensan en volver a los orígenes, recuperar las pequeñas prácticas. Ante la nube negra de los límites estructurales de estas sociedades intentar acercarse a la participación y la coproducción, si es posible encontrar en comunidades y familias que se organizan, lo que se ha dado en llamar: “los pequeños cuidados vecinales”. Desde las teorías del cuidado comprender el relacionamiento social como una forma distinta. Si entendemos la violencia como una forma de relación social, el cuidado también nos permite ver al otro como un igual.

Incorporar la complejidad

Las palabras de cierre de José Barbero sugirieron una cierta analogía entre políticas de seguridad y temas de salud, y evocó la complejidad de introducir la lógica de la coproducción en las intervenciones reactivas y no sólo en las preventivas ¿Sería posible integrar las medidas reactivas y preventivas en un modelo de coproducción? Entonces se dirige hacia Joan Subirats y le pregunta su opinión. El catedrático barcelonés responde recordando cuando unos años atrás estalló en Barcelona el debate sobre la convivencia en la ciudad. La exposición mediática del tema fue amplia, Barcelona era un caos. Se planteó una estrategia a corto plazo que Subirats consideró imaginativa, en vez de ir un policía solo a encarar la eventualidad callejera también lo acompañaba un asistente social, un técnico en temas urbanos, otro de limpieza, una especie de brigada ligera, que llegaba y entendía el problema desde varios ángulos. Seguridad, pero también sanidad y exclusión social. Transversalidad organizada en un piquete de acción directa. Esto nos da pautas de cómo podemos incorporar la complejidad. La administración no trabaja en red, sino que deriva los problemas de área en área, el trabajo en red de cada servicio social enriquece. Hacia esta colaboración técnica debería orientarse la gestión de la ciudad, convocando también a políticos y ciudadanos.

Mesa 2. La coproducción desde la experiencia local

Anabel Rodríguez presentó este panel con protagonistas tan diversos como lo es el mapa de actores que sustenta el modelo que se propone impulsar. Participaban actores públicos, y representantes del tercer sector y de la ciudadanía. A partir de las experiencias concretas de ámbito local sobre temas diferentes, se intentó reflexionar sobre qué mejoras se podrían introducir para promover políticas de seguridad coproducidas.

La prevención necesita tiempo y recursos

Jan Fox abrió la ronda de panelistas. Comenzó ubicando geográficamente su actividad, Edmonton es la capital de la provincia canadiense de Alberta con un área metropolitana de alrededor un millón de personas. REACH es una entidad que trabaja para movilizar y coordinar organizaciones y grupos sociales que buscan soluciones innovadoras para la prevención y la seguridad de toda la comunidad. Responden a un mandato muy puntual, en una generación reducir las tasas de criminalidad en Edmonton, aumentar el sentido de seguridad de los ciudadanos e involucrar a la sociedad en actividades de prevención del crimen.

Fox citó a Irvin Waller, profesor de criminología en la Universidad de Ottawa (Canadá), quien llegó a Edmonton y realizó una presentación ante los legisladores y líderes de la ciudad de aquel entonces, en el año 2008. El mensaje fue directo, quienes invierten en políticas de seguridad ahorrarían millones de dólares si orientaran esos recursos hacia la prevención. Este llamado a la inversión en prevención fue un factor clave en el establecimiento del primer grupo de trabajo en la ciudad sobre seguridad urbana, inicialmente 25 personas. Este equipo consultó e integró a más de 500 ciudadanos y a unos 45 grupos comunitarios: trabajadores de los servicios sociales, empresarios, jóvenes en riesgo de exclusión, aborígenes, inmigrantes, refugiados, familias, técnicos del sector público y víctimas y perpetradores de crímenes. En septiembre de 2009, el grupo de trabajo presentó sus

conclusiones (junto con nueve recomendaciones) en el Informe REACH, que fue adoptado por unanimidad en el Ayuntamiento de Edmonton.

Los ejes básicos del modelo en Edmonton:

- Trabajar desde diferentes niveles de gobierno. La idea de crear esta agencia coordinadora tuvo como finalidad evitar la burocracia y originar respuestas más flexibles a las necesidades de los ciudadanos.
- Crear un consejo coordinador que se encargue de movilizar a los grupos comunitarios y a los ciudadanos para que encuentren soluciones innovadoras dirigidas a la prevención y a la seguridad comunitaria.
- Invertir en estrategias de prevención.
- Utilizar un modelo de impacto colectivo, buscar el cambio social, una nueva forma de trabajar que dé lugar a ciudades más seguras.
- Dar importancia a la inclusión: debe garantizarse que todos los miembros de la sociedad accedan a los servicios en condiciones de igualdad.
- Comprometer a los ciudadanos en las actividades de prevención de delitos.
- Facilitar el diálogo y colaborar con la policía. Por ejemplo, en lugar de llamar a la policía, los ciudadanos llaman a un equipo de gestión de crisis.

Jan Fox insistió en la importancia de superar los ciclos electorales para generar dinámicas de coproducción. Cuando estamos intentando conseguir un cambio sistémico esto no se da dentro de un período electoral ni de asignación presupuestaria de recursos. El desafío al que nos enfrentamos es intentar explicar a los encargados de realizar los presupuestos y a los que toman las decisiones que la coproducción, aunque es importante por sí misma, también es cara y lleva mucho tiempo consolidarla, tal vez una generación. Mientras tanto tenemos que invertir y lograr en el corto plazo los objetivos siempre inmediatos que surgen en toda administración. Pero un ciclo electoral de cuatro años no es suficiente para ver cambios ni resultados generados por las políticas de prevención activadas. ¿Cómo lograrlo entonces? No dejando de buscar el equilibrio, investigar, encontrar la proporción entre el interés colectivo y las expectativas de diferentes grupos de ciudadanos en cuanto al uso de la ciudad. Porque existen grupos de ciudadanos que no están dispuestos o motivados a participar en estos equipos. Ellos reclaman otras cosas, no sólo prevención sino medidas de seguridad tradicionales, reactivas. ¿Cómo educar para que participen en nuevos y diferentes niveles de compromiso? Ese es también el desafío.

Es el momento de actuar

A continuación Anabel Rodríguez dio la palabra a **Veerle Berx**.

Veerle Berx como funcionaria del ayuntamiento de Bruselas forma parte del proyecto Bravvo que 2004 opera como una estructura específica centrada en el desarrollo de actividades para prevenir la inseguridad. Esta iniciativa es bastante única y original en el país belga. De hecho, es un instrumento constitutivo de la "política de la ciudad", que se centra tanto en las causas como en los síntomas de la delincuencia urbana, apuntando a un enfoque global que incluya el bienestar y la igualdad de oportunidades.

Berx planteó ¿cómo podemos construir juntos alternativas y enfrentarnos a los retos que nos interpelan hoy? En algunas ciudades de Bélgica existen problemas, para los cuales la coproducción no parece tan fácil de articular. La ciudad de Bruselas tiene unos cuatro distritos con 800.000

habitantes, a los cuáles habría que añadir un millón de habitantes del área metropolitana. Si queremos construir con los ciudadanos políticas locales sobre prevención y seguridad, aún hay mucho camino por recorrer. Si bien en el área metropolitana los índices de criminalidad están bajando, desde robos a delitos de narcotráfico, se registran ciertos entornos difíciles de controlar: más de un 30% de la población en niveles muy bajos de pobreza, mucho paro laboral, altos índices de absentismo escolar, repitencia, atraso en itinerario formativo, gente en situación de calle, tráfico de drogas.

El concepto de coproducción de políticas públicas de seguridad en la ciudad de Bruselas se fundamenta en una visión que promueve la emancipación de cada persona como ciudadano responsable. Es importante que se incluya a los habitantes en las acciones tomadas por los poderes públicos y que se escuchen sus necesidades. Es importante hacer partícipe al ciudadano desde el principio. Recomienda también trabajar con mediadores sociales y de barrio, y conseguir que los ciudadanos confíen en las instituciones.

La seguridad es el escenario donde se ejercen las libertades

La moderadora del panel incorporó al diálogo a **José Luis Carque**, a quien solicitó que pusiera el acento en un tema que ya surgió en el primer panel: cómo capacitar a los actores de la seguridad local, no sólo policía, para poder construir espacios de diálogo y coproducción con la ciudadanía creando también vínculos de confianza.

Carque comenzó determinando que opinaría sobre la coproducción finalista, la que policía y sus mandos realizan junto con la ciudadanía para generar dispositivos que nazcan de esta coproducción misma, no hablaría de políticas. Consideró que se debe explicar a un policía para que nace la coproducción. Una manera de interpretar esta finalidad podría encontrarse en la sexta conferencia de EFUS realizada en Barcelona a fines de 2017, donde ya se advertía en Europa un cierto descrédito de las instituciones ante los ciudadanos y que a la vez se revelaban unos deseos de democracia directa. De alguna manera estos serían los objetivos generales que tendríamos que explicarles a los policías. Para coproducir hay que recuperar la confianza de la ciudadanía y obrar para que la policía también participe en la gestión de los nuevos espacios de democracia directa que se reclaman. El objetivo específico, para quienes quieren compartir esta coproducción con la policía, es la de resolución de problemas, es decir que cuando hablamos de seguridad esta no sólo es delincuencia, hablamos también de convivencia.

Los ataques a la convivencia son múltiples. Comienzan por el tráfico rodado, una ciudad desordenada en su tránsito diario está gestando una sensación de inseguridad y malestar en la ciudadanía. Intentar llegar a la “cultura de cantina”, que durante el patrullaje diario se comparta esta voluntad de cambio con la gente, por lo tanto es muy importante la transformación de la cultura vecinal, aunque los mismo vecinos no siempre creen que esto sea posible. Carque ejemplificó, el gran debate que suele generarse entre seguridad y libertad. Hasta los propios vecinos toman posición si hay un problema en las calles, como el terrorismo ahora, o simplemente una verbena o un concierto multitudinario de música, requieren y tenemos que proporcionar seguridad pero a la vez se restringen libertades. No debemos olvidar que la seguridad es el escenario donde se ejercen las libertades.

La formación tradicional es importante y debe de seguir existiendo (técnicas y tácticas policiales, todo lo que se aprende en las academias policiales), pero debe haber, y en esto FEPSU puede participar, el traslado de una formación especialmente a los mandos policiales, para que luego lo trasladen al resto de sus plantillas. Es importante especializar a la policía y formarla a través de talleres en convivencia, gestión de diversidad, *bulling*, protección frente a la violencia de género...

Habría que introducir también temas tan importantes como distinguir que a la hora de coproducir no todos los ciudadanos se comportan igual, según sea el escenario social donde se desenvuelvan. Carque explicó se trabaja con los llamados “vecinos institucionales”, los que representan a la ciudad a través de las juntas de distrito. De alguna manera estos grupos, queramos o no, están politizados. Entonces a la hora de plantear un problema o buscar soluciones están parcialmente influidos por una ideología. También hay grupos de interés en los barrios, con dominios enfrentados. Por ejemplo las

asociaciones de vecinos y las de hosteleros. Un tercer nivel sería el vecino "anónimo", el que también tiene derechos pero pasa más desapercibido a la hora de demandar.

La policía, este tipo de formación no la recibe, no se distinguen y analizan estos distintos escenarios. Sumado a esto el factor de que, por lo general, la policía está configurada en la reacción y especializada en la investigación. Todo mando policial debe saber que un proceso de investigación tiene tres momentos donde el inicio, esa micro investigación inicial orientará hacia las causas que se utilizarán en la prevención posterior. Todo esto también debería aprenderse en las academias.

Otro tema muy importante que también habría que incluir en esta capacitación, es que a la hora de abordar los problemas sólo se acostumbran a medir los resultados y a producir en relación a estos mismos. Hay que obrar en los cuatro niveles: en el diagnóstico, en la búsqueda de alternativas, en la implementación y en los resultados. Con respecto a los límites también hay que hacerlo de diferente manera. A veces sólo habrá que informar a la ciudadanía, por ejemplo si hablamos de antiterrorismo, en otros habrá que consultar y en otras habrá que trabajar en acción conjunta.

A la hora de capacitar es muy importante también la especialización en talleres de convivencia, gestión policial de la diversidad, prevención de la violencia de género y doméstica, protección animal y medioambiental, el bullying en los colegios, etc. Etc. También deberían entrar en esta fase de capacitación el uso de tecnologías informáticas de la prevención, de las que hoy ya disponemos y utilizamos: gestores de proyectos de uso libre, aplicaciones, softwares, plataformas online. Para capacitar a la policía en coproducción habrá que hacerla participe también de lo que existe ahora en la dinámica magnitud de la ciencia y la tecnología.

Cuando Carque fue convocado a cerrar su participación en el panel señaló dos retos pendientes. Cumplir con el plan nacional de anti radicalización, precisamente, coproduciendo con las personas que pueden entrar en este tipo de dinámicas. Y prevenir la violencia de género, teniendo en cuenta la coproducción con las mujeres víctimas y con mujeres en general. Los cambios en el transporte y el equipamiento público lumínico no habrían surgido sin preguntar a las víctimas.

Nadie nace radicalizado

A continuación Anabel Rodríguez dio la palabra a **Serpil Dursun**.

Dursun forma parte de una asociación llamada UFUQ y dentro de ella, trabaja en un centro especializado en la prevención de la radicalización por motivos religiosos en Baviera, que forma parte de la red Bávara de prevención. No trabaja en contra del extremismo, sino a favor de la democracia, formando a quienes están en contacto con los jóvenes, pedagogos y maestros, sobre la manera de prevenir la radicalización por motivos religiosos.

El trabajo que realizan se centra en el Islam pero su ONG no habla del Islam desde un punto de vista teológico, sino más bien se ocupa de cómo viven los musulmanes en Alemania. Para la joven educadora, los chicos y las chicas están bien, no hay ninguno que nazca radicalizado ya que es el entorno lo que los radicaliza. La ONG Ufuq.de se esfuerza por desarrollar alternativas al debate problemático sobre el Islam, las "sociedades paralelas" y la radicalización, asimismo promueve el pluralismo y la cohesión social. Dursun puntualizó que su trabajo involucra educación cívica, prevención e investigación académica.

El Islam es una parte de Alemania y las dudas y conflictos relacionados con la diversidad cultural y religiosa son una característica normal de las sociedades pluralistas modernas. El objetivo a tener en cuenta consiste en fortalecer a los educadores para abordar estas cuestiones y para capacitar a los jóvenes en sus relaciones con las diferencias culturales y religiosas. El nombre de su asociación lo dice todo: ufuq significa "horizonte".

Cree que la prevención debe ser universal, por lo que trabaja con musulmanes y no musulmanes, ya que todos corren el riesgo de convertirse en extremistas.

En un contexto de racismo, desigualdad y de incomprensión ante los que tienen distintas identidades, a muchos jóvenes les cuesta creer en la democracia, pero ella considera que sólo en una democracia puedes disfrutar de muchas identidades con libertad.

Dursun mencionó que la red Bávara donde ella se desempeña como coordinadora, es una red única en Alemania. Comprende cuatro ministerios, el de asuntos sociales, el de interior, el de justicia y el de educación. Trabajan conjuntamente, pero oportunamente reconocieron la necesidad de conectar con el tercer sector para integrarlo a un proyecto conjunto de gestión de la diversidad, en particular tender las manos a los alumnos en las escuelas. No es fácil para el Estado desarrollar consensos y crédito con particulares y esta fue una buena oportunidad. En este campo el desafío más importante es el de generar confianza. Los jóvenes no quieren hablar acerca de sus experiencias, de los problemas a los que se enfrentan cotidianamente en sus barrios y en la ciudad. Es un logro observar como cuando se lleva a cabo el planteamiento de crear itinerarios de comunicación intercultural, se necesita crear dinámicas específicas para que los jóvenes concurran a las aulas y hablen entre ellos. Este trabajo entre pares es una red *peer-to-peer*, entre iguales y demuestra ser eficaz. Cuando la red Bávara decidió integrar al asociacionismo regional tendió un puente entre las instancias oficiales y los colectivos más jóvenes de la comunidad. Fue una estrategia empática que generó conocimiento sobre grupos, que habitualmente, están expuestos a la estigmatización instantánea.

El miedo excluye

Ya cerrando el encuentro Anabel Rodríguez presentó a **Vicente Pérez**, con quien prosiguió ahondando en uno de los temas ejes del panel: como movilizar, hacer visibles a colectivos que no suelen participar en las políticas de seguridad de los municipios.

Vicente Pérez, un ciudadano involucrado en el asociacionismo vecinal de Madrid definió a la entidad a la que pertenece como apartidista por lo tanto ellos no generan políticas de seguridad sino demandas entorno a estas necesidades de la comunidad. Esto les ha llevado a trabajar con el Ayuntamiento de Madrid en los planes de barrio. Acuerdos para la intervención municipal en las áreas más vulnerables de la ciudad. Uno de esos campos es la seguridad, entonces que ¿qué cosas hacer en esos barrios?

Pérez enumeró factores que degradan la convivencia ciudadana. El primero fue la crisis de la vivienda digna. Los jóvenes, sobre todo, no puede acceder a un piso ya sea en renta y, menos aún, adquiriéndolo. Esto determina que mucha gente realiza su derecho a techo ocupando viviendas que no son suyas. La actual ley hipotecaria por caduca e injusta, empeora esta realidad. Los desahucios hipotecarios se han agravado sobre todo los causados por alquileres impagos, entonces han surgido quienes se aprovechan de esta situación, los buitres de la necesidad, y se instalan en los barrios las que han llamado como "ocupaciones mafiosas". Gente que entra de manera violenta y luego lucra con otros. Todo esto va parejo a los enganches a los servicios públicos, a conflictos entre los vecinos de siempre y los vecinos nuevos, agresiones a las personas mayores, los niños y las mujeres. La policía recibe las quejas y dice que si no denuncian no pueden actuar, pero la gente no denuncia porque tiene miedo, temor a la venganza.

Pérez afirmó, antes que hablar de la coproducción se debe proveer a la gente de medios para que puedan coproducir. El miedo no les permite integrarse en estos espacios de decisión comunitaria porque el miedo excluye. A la hora de definir su propuesta señaló dos medidas. Promover una policía de proximidad que entienda a la gente y reforzar el trabajo social en los barrios más vulnerables.

La mediadora Anabel Rodríguez completó la ronda de participaciones aportando algunas conclusiones. El requisito previo para poder coproducir ha sido definido en las dos mesas de trabajo de manera clara: generar espacios de confianza entre los diferentes actores que deben participar en la producción de seguridad. Sean tanto técnicos de las administraciones, policías, colectivos juveniles o asociaciones vecinales. Pero el reto, siempre vigente, consiste en la continua búsqueda, en distinguir cambios y nuevas dinámicas de comunicación social para poder avanzar en espacios de diálogo conjunto.