

# Políticas de prevención y su marco institucional

Juanjo Medina Ariza

PID\_00208800



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	7
<b>1. Clarificaciones conceptuales</b> .....	9
1.1. ¿Qué es la prevención del delito? .....	9
1.2. ¿Quién hace la prevención del delito? .....	11
1.3. Eficacia, efectividad y difusión .....	13
<b>2. Los políticos y los ciudadanos frente a la prevención</b> .....	15
2.1. La clase política .....	15
2.2. El público .....	18
<b>3. Experiencias con la implementación de políticas de prevención: aprendiendo de los fallos</b> .....	20
3.1. La experiencia norteamericana con <i>comprehensive community partnerships</i> .....	21
3.2. La experiencia británica .....	27
3.3. La participación ciudadana como ingrediente de los programas de prevención: retos para la implementación .....	31
<b>4. ¿Cómo superar estos retos?</b> .....	37
4.1. Gobernanza adecuada de los esquemas de prevención .....	37
4.2. Componentes esenciales de implementación: personal y sistemas de apoyo de calidad .....	39
4.3. El uso de herramientas estandarizadas para facilitar la implementación y difusión de buenas prácticas .....	41
4.4. “Nada tan práctico como una buena teoría” .....	42
4.5. Adopción de enfoques flexibles orientados a la solución de problemas .....	45
4.6. Evaluación .....	47
<b>Resumen</b> .....	48
<b>Ejercicios de autoevaluación</b> .....	49
<b>Solucionario</b> .....	51
<b>Glosario</b> .....	52
<b>Bibliografía</b> .....	53



## Introducción

Durante los últimos 30 o 40 años en muchas sociedades occidentales se ha desarrollado un conjunto organizado de iniciativas gubernamentales y del sector privado bajo el nombre de prevención del delito. Estas iniciativas forman parte de transformaciones sociales y económicas más amplias que han venido a otorgar un papel más relevante a la delincuencia y a la seguridad ciudadana como temas de debate social y político y, en definitiva, a darle un papel también más central dentro de la cultura contemporánea de las sociedades occidentales. Estos desarrollos también se han producido a medida que ha cuajado el convencimiento de que la respuesta penal al delito es claramente insuficiente (Welsh y Farrington, 2012a). La prevención del delito ha dejado de ser una cuestión de puro interés intelectual y científico para convertirse en una cuestión de gran interés para distintos actores políticos, empresas y niveles del gobierno en varios países y regiones (Hughes, 2002), hasta el punto de que ha venido a colonizar de forma invasiva y posiblemente excesiva numerosas esferas de la vida cotidiana (Simon, 2007).

La investigación criminológica durante este periodo ha desarrollado un emergente cuerpo de conocimientos sobre “**qué funciona**” a la hora de prevenir la delincuencia. Diversos estudios han reconocido los límites de las actuaciones preventivas de las agencias de justicia penal, han evaluado estrategias para mejorar la eficacia de estas agencias, pero también han estudiado y evaluado qué tipo de medidas sociales, educativas, situacionales y económicas pueden implementarse por agencias no penales para contribuir a prevenir o reducir la delincuencia (para una revisión comprensiva de estos diversos estudios y enfoques, ver Medina Ariza, 2011). De este cuerpo de estudios se puede deducir que la prevención de la delincuencia es:

- 1) un enfoque con buena base teórica;
- 2) que resulta una alternativa más efectiva que la represión penal, y
- 3) que en buena medida tiene un carácter más social y progresivo (Welsh y Farrington, 2012b).

Sin embargo, el interés en la prevención de la delincuencia no ha sido equilibrado. La mayoría de los estudios y debates se han centrado en el “**qué funciona**” (en las condiciones artificiales y generalmente más ideales) de pequeñas intervenciones pilotos desarrolladas bajo la atenta mirada de evaluadores y científicos sociales con un interés adicional en la calidad e integridad de las mismas. Aún no sabemos lo suficiente si muchas de estas intervenciones funcionan en “**el mundo real**” y cuáles son las condiciones para que lo hagan.

En este sentido, es fundamental prestar una mayor atención a la forma en que los programas de prevención son implementados y diseminados para un uso más generalizado (Welsh y Farrington, 2012b).

Igual o más preocupante es que, desafortunadamente, a pesar del camino recorrido, la política pública dominante a la hora de confrontar la delincuencia es el control represivo de tipo penal. Aunque “más y más países están adoptando políticas de seguridad ciudadana que incluyen un componente dedicado a la prevención”, este componente “se encuentra marginalizado” dentro del contexto de dichas políticas de seguridad (ICPC, 2010). Incluso en aquellos países en los que la clase política ha asumido el discurso de políticas fundadas sobre la evidencia empírica de lo que funciona, entre el discurso y la práctica media un abismo (Cherney y Sutton, 2007). Mientras tanto la tendencia más preocupante y más significativa en numerosos países occidentales, incluyendo España, es el giro punitivo, la tendencia hacia sanciones penales más y más duras, que consumen los presupuestos estatales en detrimento de medidas más creativas o efectivas y menos intrusivas o excluyentes para el control de la delincuencia. No es de extrañar que, por ejemplo, los partidarios de las ideas de la prevención situacional o de la prevención basada en la atención durante la infancia en lugar de celebrar su éxito, más a menudo se quejan de su falta de influencia tanto entre la clase política como entre criminólogos (Clarke, 2000).

En otras palabras, la implementación real de políticas de prevención aún se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo.

## Objetivos

En este módulo introduciremos algunos de los debates e ideas que los criminólogos que reflexionan sobre prevención del delito están generando en relación con estos problemas. En particular perseguimos:

- 1.** Comprender el papel de los actores claves que condicionan el desarrollo de este tipo de políticas.
- 2.** Comprender los factores que la literatura considera esenciales para el éxito de políticas de prevención. En otras palabras, la infraestructura o el diseño institucional que es necesario para poder poner en marcha políticas de prevención de la delincuencia.
- 3.** Conocer algunas de las ideas que se están generando en la literatura especializada para tratar de fomentar el éxito de los programas de prevención.



## 1. Clarificaciones conceptuales

### 1.1. ¿Qué es la prevención del delito?

Antes de poder entrar en estos debates es preciso recordar conceptos esenciales. ¿Qué es la prevención del delito? ¿Qué tipo de medidas sirven para reducir los niveles de delincuencia? ¿Y quién tiene la responsabilidad de desarrollar estas medidas?

No existe a día de hoy una definición aceptada de lo que son las políticas de prevención del delito (Welsh y Farrington, 2012). Como destaca Hazel (2008, pág. 37), las “definiciones y los límites de lo que se considera prevención son fluidas”.

A veces da la sensación de que casi cualquier aspecto de las políticas públicas puede ser considerado como política de prevención del delito. Crawford (1998) ha destacado como la prevención del delito es, en este sentido, un concepto elástico en la medida en que puede ser definido en un sentido muy estricto o en uno más amplio, como cualquier intervención que puede ser percibida como beneficiosa para la reducción de la delincuencia.

Para algunos, sobre todo para determinados grupos de juristas y legisladores, las políticas de prevención del delito equivalen fundamentalmente a **política criminal**, en particular a aquellas políticas que facilitan las actuaciones del sistema de justicia penal para identificar, detener, procesar, condenar y castigar a los delincuentes. Desde esta perspectiva, se entiende que el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal manda a la sociedad y al delincuente el mensaje de que el delito es inaceptable y que quien lo comete acaba pagando por ello. Aplicar penas de severidad adecuada, procesar y condenar a más delincuentes, y contenerlos en prisión serían por tanto medios eficaces de reducir la delincuencia. Sin embargo, sólo aproximadamente la mitad de los delitos comunes (el porcentaje es incluso menor en algunos de estos, así como en los delitos de las clases medias o de los poderosos) llega al conocimiento de la policía. Por más que le pese a observadores conservadores y moralistas de diversa índole, la impunidad del delito es (y siempre seguirá siendo) la norma universal, con las implicaciones que ello tiene tanto para los efectos de disuasión como los de incapacitación como estrategias de control penal. Aparte de las limitaciones del sistema de justicia penal para llegar a conocer y responder a situaciones delictivas, la evaluación empírica del impacto de las leyes penales y de las actuaciones del sistema de justicia penal sugieren también que su eficacia es bastante limitada.

Hay quienes, por el contrario, consideran que un elemento definitivo de la prevención del delito es que la misma toma lugar fuera de los confines del aparato formal de justicia penal (Welsh y Farrington, 2012). Así hay quienes tienden a equiparar prevención del delito y una buena **política social y económica**. Ciertamente, durante el periodo de la posguerra mundial, los ideales y las consecuentes políticas del estado del bienestar venían a asumir que una sociedad con un nivel adecuado de calidad de vida e igualdad por sí misma llevaría a una reducción significativa en los niveles de delincuencia. Y, en gran parte, existen muy buenos argumentos para pensar que sociedades más equitativas generan menores niveles de, al menos, ciertos tipos de delincuencia, así como de otro tipo de problemas sociales. Igualmente, hay evidencia empírica de que determinadas medidas de política social (por ejemplo, escolarización obligatoria hasta cierta edad) tiene un efecto preventivo de la delincuencia (Machin y otros 2011). El problema con este enfoque es que:

- 1) abarca tanto que al final uno no tiene criterios claros para distinguir lo que es la prevención del delito;
- 2) que ignora de qué forma deseables políticas sociales con fines muy loables pueden generar oportunidades delictivas, y
- 3) que puede contribuir contaminando y pervirtiendo la política social (“criminalización de la política sociales”).

Cuando hablamos de prevención del delito aquí, por tanto, nos referimos de forma más concreta, aunque no por ello totalmente definido de una forma cerrada, a políticas jurídico penales y políticas sociales (en sentido amplio y de forma indirecta) como mecanismos que pueden ayudar al control de la delincuencia al contemplar medidas específicas que, de forma más directa que en el pasado, se plantean (como objetivo a ser contrastado) la reducción de la delincuencia, bien redefiniendo algunas instituciones penales y policiales para hacerlas más efectivas, bien integrando los objetivos de control de la delincuencia en políticas sociales, bien desarrollando medidas situacionales de control de la delincuencia. Esta es una definición que coincide en sus líneas esenciales con la identificada en las *Directivas para la Prevención de la Delincuencia de Naciones Unidas* del 2002. Estamos hablando, por tanto, de un sector de actuación política que estaría a medio camino entre la política penal y la política social con ramificaciones en estos otros campos.

Esta definición engloba los cuatro grandes paradigmas de prevención tal y como eran discutidos por Tonry y Farrington (1995) en una de las clasificaciones más útiles al uso<sup>1</sup>. Tonry y Farrington (1995) clasificaban los modelos de prevención en cuatro grandes categorías.

<sup>(1)</sup>Y que también coincide con la clasificación adoptada por las directrices de Naciones Unidas del 2002.

1) La **prevención a través del sistema de justicia penal** que hace referencia al uso de la disuasión, la incapacitación y la rehabilitación como estrategias del sistema de justicia penal.

2) La **prevención situacional del delito** que se refiere a intervenciones dirigidas a reducir las oportunidades para el comportamiento antisocial y delictivo y a incrementar el riesgo y la dificultad de cometer actos delictivos.

3) La **prevención comunitaria** que se referiría a intervenciones orientadas a cambiar las condiciones sociales y las instituciones sociales (p. ej., normas comunitarias y organizaciones) que influyen el comportamiento antisocial en las comunidades y barrios.

4) Y la **prevención durante la infancia y la adolescencia** que se refiere a las estrategias orientadas a inhibir el desarrollo del comportamiento delictivo individual por medio de intervenciones que se centran en reducir factores de riesgo y amplificar factores de protección en el desarrollo infantil y juvenil.

Como indicábamos en la introducción, existe ahora una literatura relativamente amplia que demuestra cómo distintas iniciativas que pueden englobarse dentro de estos enfoques son alternativas válidas, efectivas y más económicas que la represión penal (Medina Ariza, 2011). Evidentemente, hay mejor y peor prevención y la base empírica es más sólida en relación con algunas medidas que con otras (Welsh y Farrington, 2012b). Pero en líneas generales, la evidencia científica sobre la prevención sugiere que es preciso prestar una mayor atención política a estas medidas dentro de las políticas de seguridad ciudadana y control de la delincuencia (ICPC 2010).

## **1.2. ¿Quién hace la prevención del delito?**

Al margen de definir qué es la prevención, es importante tener claro quién tiene la responsabilidad del desarrollo y gestión de estas políticas. En este sentido, conviene destacar que el entendimiento contemporáneo de la prevención, por un lado, implica el desarrollo de un sector específico dentro del aparato institucional y organizativo del estado de organismos, agencias, programas y políticas orientadas directamente a la prevención de la delincuencia.

En 1998, por ejemplo, la *Crime and Disorder Act* creaba 376 asociaciones de reducción de la delincuencia y el desorden dentro de la estructura municipal de Inglaterra y Gales, con la obligación legal y los poderes para:

- Desarrollar auditorías de los problemas locales de delincuencia y desorden.
- Consultar con representantes de la comunidad local.
- Preparar estrategias de prevención cada tres años sobre la base de las auditorías realizadas.
- Identificar objetivos e indicadores de rendimiento para cada parte de la estrategia, así como un calendario marcando los plazos para alcanzar los mismos.
- Publicar las auditorías, estrategias y objetivos.
- Producir informes anuales dando detalles sobre el grado de implementación y la medida en que los objetivos se cumplen o no.

Pero, en segundo lugar, estas estructuras tienen un carácter más plural y participativo. La idea de **policía comunitaria** en Estados Unidos, de **plataformas de prevención y colaboraciones multi-agencia** en el Reino Unido, así como ideas como la de **gobernanza por redes sociales** defendida por Jonshton y Shearing (2003) en distinta medida plantean:

- 1) una reconfiguración de la gobernanza local del control de la delincuencia;
- 2) un cuestionamiento del monopolio del experto o profesional, así como la reivindicación de la relevancia de nuevas competencias, habilidades y figuras profesionales (p. ej., analistas del delito, expertos en prevención);
- 3) una reivindicación, más o menos rigurosa según los casos, de un mayor grado de participación ciudadana, del sector voluntario y de organizaciones no gubernamentales en las iniciativas para reducir la delincuencia, y
- 4) en definitiva, un replanteamiento del papel del Estado en materia de seguridad ciudadana. La idea de coproducción de la seguridad parte de la asunción de que ninguna organización o colectivo puede por sí mismo ofrecer soluciones viables a los problemas de inseguridad ciudadana, sino que precisa contar con la colaboración y apoyo de todos los sectores implicados.

A pesar de estos desarrollos, conviene no exagerar el éxito en la implementación de políticas preventivas (el desarrollo de estructuras y medidas de prevención) y de ruptura con prácticas del pasado. Hay quienes destacan que:

“en gran medida, el giro preventivo no se ha materializado totalmente y las aspiraciones optimistas iniciales progresivamente se han enmudecido”.

Crawford, 2009, pág. 23.

Muchos autores consideran que la idea de lo que los británicos llaman **gobierno integrado** (*joined-up government*), es decir, la actuación conjunta e integrada coherentemente de distintas partes de la administración para solucio-

nar problemas, y la idea de plataformas locales con participación ciudadana para desarrollar estrategias locales de prevención sigue siendo más una aspiración que una realidad (Crawford, 2009). Las **colaboraciones** entre distintos componentes de la administración a menudo tienen más de confrontación y conflicto de interés que de **gobierno integrado**. Las plataformas locales de prevención, en la medida en que existen, siguen estando dominadas por el sector público, y la participación ciudadana es, en general, poco significativa en cuanto al peso cualitativo otorgado a la misma. Más adelante discutimos las razones para ello.

### 1.3. Eficacia, efectividad y difusión

Una distinción conceptual clave a la hora de entender el éxito de las medidas de prevención de delincuencia es la que existe entre la idea de eficacia, eficiencia y divulgación. La *Sociedad para la Investigación de la Prevención* distingue entre estas tres fases en sus *estándares de evidencia*. Estos conceptos tienen su origen en el campo de la salud pública y en las ciencias conductuales, pero se aplican también en el campo de la criminología.

1) La **eficacia** se define como el grado en que una intervención (tecnología, tratamiento, procedimiento, servicio o programa) hace más bien que daño cuando se ofrece en condiciones óptimas. Para considerar que una intervención es eficaz, en este sentido, tiene que haber evidencia rigurosa (con buenas medidas, un diseño metodológico experimental, y un seguimiento adecuado) en la que apoyar esta conclusión.

Un ejemplo de intervención eficaz sería el *Proyecto Elmira de Intervención Prenatal y en la Infancia Temprana* diseñado por David Olds y que ofrecía servicios a madres embarazadas, o con bebés recién nacidos, y que se encontraban en situación de marginalización social. Este proyecto, evaluado con un diseño experimental clásico, conseguía reducir el abuso infantil durante los dos primeros años de vida de los bebés, y en el seguimiento que se hizo 15 años después se pudo documentar menos detenciones policiales para las madres (y sus hijos) que recibieron la intervención.

2) La **efectividad** se distinguiría de la eficacia en que alude a los beneficios que se consiguen cuando las intervenciones se desarrollan en las condiciones que son más típicas en el mundo real o en contextos “naturales”. Se puede pensar sobre la eficacia y la efectividad como elementos en una secuencia. Primero habría que demostrar eficacia (efectos en condiciones óptimas) y luego la efectividad (efectos en condiciones reales). Generalmente, la efectividad se valora cuando intervenciones prometedoras son evaluadas en contextos organizativos (escuelas, agencias de servicios sociales, etc.), en los que el personal a cargo de la implementación no ha recibido el mismo tipo de supervisión y formación que en los estudios de eficacia; y donde las culturas ocupacionales, las prácticas laborales y los conflictos de intereses y luchas de poder entre distintos actores implicados en el desarrollo de los programas pueden condicionar de forma importante la implementación de los mismos. En otras ocasiones, demostrar la efectividad implica extender la implementación de un programa a un conjunto más diverso de situaciones, clientes y contextos. En cualquier

caso, el éxito de los pilotos de efectividad dependerá del desarrollo de recursos tal y como manuales y materiales educativos; asesoramiento técnico; así como de los diversos esfuerzos dedicados a que las intervenciones se desarrollen de forma fidedigna (preservando la fidelidad del programa).

3) Finalmente, **la difusión** va más allá de los estudios de efectividad (sería, por tanto, una secuencia posterior) en cuanto que se refiere a la implementación a gran escala, bien a escala nacional o a la transferencia de medidas en el contexto internacional.

Hechas estas clarificaciones conceptuales, en lo que resta de esta unidad temática vamos a discutir cuales son los retos a los que se enfrenta el desarrollo de políticas de prevención del delito, así como la los ingredientes esenciales para poder implementar con éxito medidas y programas de prevención.

#### **Estudios sobre prevención de la delincuencia**

La mayor parte de los estudios sobre prevención de la delincuencia son ejemplos de estudios de eficacia. Aunque hay algunos estudios de efectividad y de difusión, estos representan una proporción menor.

## 2. Los políticos y los ciudadanos frente a la prevención

La prevención del delito no puede pensarse al margen de las realidades políticas, culturales y sociales en las que se imbrica. La delincuencia, como problema, compite con otras prioridades sociales y gubernamentales (el paro, la calidad de los servicios públicos, el deterioro medioambiental, etc.) en todo momento. El tipo de respuesta que se va a poder dar a la delincuencia va a venir condicionado por la prioridad que se dé a la misma como problema social, pero también por las creencias y preferencias políticas y sociales sobre la idoneidad de determinadas respuestas al fenómeno delictivo. En ese sentido, es importante detenerse, aunque sea brevemente, en entender los marcos ideológicos y estructurales que determinan la acción política y pública en este ámbito.

### 2.1. La clase política

Existe una abundante literatura que documenta de qué forma la cuestión delictiva ha sido politizada durante las últimas décadas (Medina Ariza, 2006). Aunque tradicionalmente esta era una estrategia de partidos conservadores o de derechas, partidos tradicionalmente autodefinidos como de izquierda también adoptaron este tipo de posicionamientos políticos. Tony Blair, el que fuera primer ministro británico y líder del partido laborista, propuso el famoso eslogan **“duro con la delincuencia, duro con las causas del delito”**. La primera parte del eslogan era una forma de dar a entender al electorado que no se iba a conformar con las políticas sociales “blandas” como medida de respuesta a la delincuencia, sino que no le iba a temblar la mano a la hora de usar la represión penal y cuasi-penal a la hora de combatir la delincuencia común (como posteriormente sus políticas demostraron).

Más cerca de casa, el PSOE de Rodríguez Zapatero “plagiaba” este enfoque adoptando el poco original, mal traducido y mucho peor sonante eslogan “ninguna impunidad para el delito, ninguna indiferencia ante las víctimas y las causas del delito”, y nos trataba de persuadir de que “los socialistas nos hemos ganado... el derecho de ser duros con el crimen” (PSOE, 2003). Un derecho que tanto el PP como el PSOE han ejercido de forma notoria en sucesivas reformas del Código penal desde la transición democrática.

Aunque los políticos españoles en numerosas ocasiones destacan que hay formas más “eficaces” de prevenir la delincuencia, suelen al final votar en las Cortes Generales a favor del endurecimiento de las sanciones penales como mecanismo para controlar la delincuencia de forma preferencial a la adopción

de otro tipo de medidas. Y parece existir una percepción creciente en la clase política en nuestro país que este tipo de medidas ofrece ventajas electorales irrenunciables (Medina Ariza, 2006).

Un factor que también juega un papel importante en esta área es la forma en que el proceso temporal del ciclo político condiciona el desarrollo de políticas, sobre todo aquellas que requieren de una inversión inicial de capital político o económico considerable pero que solamente dan lugar resultados a largo plazo (en lugar de darlo antes de las próximas elecciones). La clase política se encuentra atrapada en una situación en la que predomina el interés en el corto plazo. Este cortoplacismo se habría acentuado durante los últimos años.

Hay quien argumenta que esto es el resultado de varios factores: el vaciado de los partidos políticos (con decreciente nivel de participación ciudadana y debate interno que permita ligar la vocación de partidos a grandes visiones de más largo plazo); la convergencia de políticas entre los partidos de izquierda y de derecha; un público mucho más plural y segmentado ligados a los procesos de individualización de la modernidad tardía (lo cual dificulta visiones capaces de aglutinar a todos); y las resultantes estrategias de marketing de los propios partidos. Para mantener el interés público en este contexto de un público plural y con partidos escasamente diferenciados, las principales formaciones han adaptado una estrategia común (la celebración del líder, el énfasis en la propia estrategia de marketing, el desarrollo de políticas a golpe de grupo de discusión, y sobre todo, la devoción para ganar puntos en cada ciclo de noticiarios en relación con cualquiera que sea el tema de más candente actualidad) (Marsh, 2013). Este cortoplacismo dificulta el apoyo político a programas de prevención que, sobre todo en su dimensión comunitaria o de apoyo a la infancia, generalmente tienen un impacto a largo plazo y que requieren de una visión de la buena sociedad a mayor plazo.

Finalmente, es también demasiado común en nuestro país el apoyo a objetivos políticos sin reflexionar demasiado sobre los recursos necesarios para su implementación. Estos objetivos a menudo se manifiestan en leyes que están diseñadas al fracaso o al incumplimiento literal de las mismas.

¿Qué se puede hacer desde la criminología frente a estos problemas? Muchos de los problemas aludidos aquí, evidentemente, van más allá del ámbito de las discusiones sobre políticas preventivas. Pero también afectan a estas. Existe un debate general dentro de la criminología sobre cuál es la mejor forma de contrarrestar la limitada influencia política de la criminología y sobre cómo corregir algunos de los problemas del marco político en el que operamos (ver Loader y Sparks, 2011).

Algunos autores han propuesto la creación de agencias nacionales de prevención que puedan coordinar y canalizar este tipo de políticas siguiendo las directrices de lo que hemos aprendido a partir de estudios y evaluaciones de diversas iniciativas preventivas. Estas agencias, siguiendo el modelo del Conse-

jo Nacional de Prevención de la Delincuencia en Suecia, podrían contribuir a desarrollar un modelo nacional de prevención, diseminar experiencias prometedoras, ofrecer asesoramiento técnico a instancias regionales y locales, así como ofrecer financiación a la investigación y evaluación.

Otros autores, en cambio, prefieren como modelo el británico National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE). Esta agencia británica que opera en el campo de la salud ofrece consejo a pacientes y médicos sobre qué medicinas y tratamientos son efectivos, y determina también (en base a sus evaluaciones de efectividad) cuáles son los tratamientos y medicamentos pagados por el sistema público de salud. Un instituto nacional de excelencia en justicia penal podría, de igual manera, servir para diseminar información sobre los programas más efectivos para confrontar la delincuencia y quizás podría también tomar decisiones más o menos vinculantes a la hora de determinar qué programas financiar.

### **Clarke y Newman**

Igualmente, Clarke y Newman (2005) han defendido la necesidad de que los gobiernos establezcan unidades orientadas a promocionar productos más seguros. Estas unidades: 1) deberían evitar aumentos de la criminalidad por medio de la identificación temprana de nuevos productos potencialmente problemáticos y 2) desarrollar la capacidad de adoptar un enfoque orientado a la solución de problemas que pueda responder rápidamente a amenazas delictivas imprevistas que hayan sido causadas por la explotación de productos nuevos o ya existentes. Estos autores, no obstante, reconocen la dificultad de este tipo de iniciativas gubernamentales por razones diversas: resistencia de las empresas y el sector privado a aceptar su papel en la causación y prevención de la delincuencia; las actividades de grupos de presión empresarial para reducir la regulación de actividades comerciales; las dificultades para obtener cooperación internacional en este ámbito; así como la magnitud y complejidad que supondría desarrollar un seguimiento adecuado dado el volumen de productos criminógenos, la velocidad de su desarrollo, su naturaleza técnica, etc.

Tanto un modelo como el otro proponen reducir la capacidad de los políticos para ignorar la evidencia científica sobre “**qué funciona**” a la hora de prevenir el delito y, de alguna forma, proponen crear nuevas estructuras profesionales y burocráticas que sirvan para condicionar la acción política en este campo.

Otros autores en cambio proponen modelos de mayor compromiso político de los criminólogos que sirvan para mejorar la calidad del debate político y público sobre estas cuestiones, **pero con mayor humildad y sensibilidad democrática**. Desde esta perspectiva se asume que los criminólogos tienen la responsabilidad de comunicar mejor con la clase política, pero haciéndolo sin la arrogancia de pensar que nuestro conocimiento es menos incierto de lo que es; tratando de entender de forma más seria los condicionantes a los que también se enfrenta el actor político; y sin eludir la dimensión política y, por tanto, el juicio moral o ideológico que es consustancial a la elección política (ver la discusión del criminólogo como *democratic under-labourer* propuesta por Loader y Sparks, 2011). Finalmente, es evidente que también es preciso, por parte de la criminología, desarrollar un mayor conocimiento científico de los factores que facilitan la implementación de programas (la efectividad y la difusión) y de crear instrumentos educativos y técnicos que faciliten estos procesos.

## 2.2. El público

El discurso político sobre la seguridad ciudadana, al que hemos aludido, a menudo parece asumir que el público tiende a tener una visión reduccionista de la delincuencia y prefiere las respuestas represivas. Si uno prestara atención a los pronunciamientos de la clase política, a veces podría pensarse que el público considera a la prevención como una opción “blanda”. No obstante, lo cierto es que la mayoría de los estudios suelen sugerir una realidad más compleja. Numerosos estudios han tratado de clarificar en qué grado el público apoya los programas de prevención y varios autores han venido a extraer una serie de conclusiones generales apoyándose en la evidencia empírica generada por estos estudios (para una revisión exhaustiva de este tipo de estudios ver Roberts y Hastings, 2013).

En primer lugar, la evidencia científica parece apuntar a que la mayoría de los ciudadanos en los países occidentales piensan que tanto las causas principales de la delincuencia como la responsabilidad última para prevenir la delincuencia recaen fuera del sistema de justicia penal. Generalmente, los sondeos de opinión pública tienden a encontrar que factores como la falta de control o supervisión por parte de los padres, o factores de tipo social como el desempleo, son considerados como más importantes a la hora de explicar la delincuencia.

Por otra parte, en varios países y de forma consistente las encuestas de opinión pública sugieren que los ciudadanos, cuando se les da la opción de elegir, prefieren respuestas no punitivas, como programas de apoyo a la infancia o a los desempleados, a programas de tipo represivo, como penas más duras. Aunque es cierto que en países como Estados Unidos, el Reino Unido o Canadá el público apoya políticas penales represivas, aún muestran un apoyo mayor por las políticas de tipo preventivo y también tienden a considerar que estas políticas preventivas serían más eficaces. Curiosamente, algunos estudios encuentran que estas opiniones son compartidas tanto por votantes de izquierdas como por votantes de derecha. Igualmente, cuando se le pregunta qué tipo de medidas financiaría, el público prefiere la prevención al castigo y tiende a considerar que la prevención constituye una forma más eficiente de gastar el dinero de los contribuyentes.

“¿Con cuál de los siguientes enfoques para prevenir la delincuencia se identifica usted más? ¿Cree que debería gastarse más dinero y esfuerzos en confrontar problemas económicos y sociales por medio de la educación o la formación laboral o, por el contrario, debería dedicarse más dinero a mejorar los recursos del sistema penal, con más prisiones, policía y jueces?”

	<b>Confrontar problemas sociales</b>	<b>Mejorar los recursos del sistema penal</b>
<b>1988</b>	61%	32%
<b>1990</b>	57%	36%

Fuente: US Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 2010.

	<b>Confrontar problemas sociales</b>	<b>Mejorar los recursos del sistema penal</b>
<b>1992</b>	67%	25%
<b>1994</b>	57%	39%
<b>2000</b>	68%	27%
<b>2003</b>	69%	29%
<b>2006</b>	65%	31%
<b>Media</b>	63%	31%

Fuente: US Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 2010.

No obstante, el público tiene un grado de información insuficiente sobre programas de prevención. Aunque en líneas generales los ciudadanos entienden la idea de prevención del delito, están menos familiarizados con experiencias concretas, incluso en la localidad o área en la que viven, y desconocen también la eficacia de distintos enfoques. Este dato no debería sorprendernos demasiado, dada la difusión que se da a los mismos en los medios de comunicación social. Como Roberts y Hastings (2012) preguntan “¿cuándo fue la última vez que usted leyó un titular sobre prevención de la delincuencia a través del apoyo a la infancia?” y, en cambio, “¿cuándo fue la última vez que leísteis algo o escuchasteis una noticia sobre penas más duras?”.

Finalmente, la participación pública en programas de prevención suele variar bastante entre zonas, con aquellas más necesitadas de prevención, siendo las que suelen tener una participación pública más modesta. Además, a pesar de que cuando se les pregunta en encuesta el público dice que sí, que participarían en programas de prevención, la participación real en general suele ser modesta o baja.

En otras palabras, aunque el público, en líneas generales, apoya la prevención de la delincuencia, tiende a hacerlo de una forma más pasiva que activa.

Esta es una cuestión sobre la que volveremos en una de las siguientes secciones.

### 3. Experiencias con la implementación de políticas de prevención: aprendiendo de los fallos

Recapitulando, primero, a los políticos hay que convencerlos y el público, aunque en principio a favor, lo es más de una forma pasiva que activa. Ambos colectivos aún precisan de cierta educación sobre las formas más eficaces de atajar la delincuencia. En segundo lugar, sabemos que hay intervenciones eficaces, pero dudamos del éxito de la efectividad y de la difusión. ¿Qué hemos conseguido aprender sobre efectividad y difusión? ¿Y cómo podemos fomentar estos aspectos? En esta sección nos dedicaremos a abordar la primera cuestión y en la siguiente discutiremos la segunda cuestión; aunque evidentemente responder de forma adecuada a la última implica tener buenas respuestas a la primera.

Uno de los problemas con implementación en condiciones reales de las experiencias preventivas reside en la naturaleza multi-causal y compleja de la delincuencia. De ello se suele deducir la consecuente necesaria implicación de diversas agencias, organismos y comunidades a la hora de desarrollar programas de intervención. Decíamos al principio que una de las características fundamentales del concepto contemporáneo de la prevención es que esta es una actividad que corresponde a estructuras plurales y participativas. En el Reino Unido se habla de *multi-agency partnerships* (consorcios de agencias múltiples) mientras que en Estados Unidos se habla de *community comprehensive partnerships* (consorcios comunitarios comprensivos).

La terminología norteamericana es más explícita a la hora de identificar los tres ingredientes que se consideran esenciales en este tipo de esquemas: la idea de **participación comunitaria** (*community*) como un ingrediente esencial de este tipo de esquemas; a la necesidad (dada la complejidad causal de la delincuencia) de ofrecer **respuestas holísticas** que traten de modificar varios determinantes de la delincuencia de forma simultánea, desde varios ángulos, en distintas esferas (la familia, los individuos, la escuela, etc.) (*comprehensive*); y que se trate de **consorcios** en los que varias agencias con responsabilidad sobre la materia (policía, servicios sociales, escuelas, servicios de salud, transportes, limpieza, etcétera) intervengan de forma activa y cooperante.

La idea de consorcios se asume, en el lado positivo, que implica poner más recursos en la mesa para tratar los problemas de la delincuencia y que permite la coordinación a la hora de desarrollar y aplicar intervenciones. La teoría es que un consorcio plural:

- tiene la capacidad de responder mejor a las necesidades y prioridades de la comunidad que cualquier agencia que actúe de forma aislada;

- en la medida en que sea capaz de generar participación ciudadana con éxito podrá obtener un mayor grado de legitimidad;
- posee un entendimiento más completo y sofisticado de los distintos factores de riesgos y recursos disponibles;
- dispone de la capacidad para desarrollar estrategias más diversas, creativas, y comprensivas;
- permite evitar la duplicación de servicios y mejorar la coordinación de las estrategias;
- crea un nuevo foro en el que cada agencia tiene que rendir cuenta de sus actuaciones, y
- aumenta el poder político y la visibilidad del grupo.

Dadas estas presumidas ventajas, así como la resonancia de este tipo de enfoques con ideales comunitaristas, de participación democrática, o de gestión más eficaz de lo público, no debería extrañarnos que estos esfuerzos de coordinación a nivel local gocen de un amplio atractivo. Tienen tirón. Y existen ejemplos de experiencias que, al menos durante un tiempo, funcionan bien y tienen efectos positivos. Sin embargo, la experiencia comparada ha venido a documentar que son terriblemente difíciles de implementar de forma adecuada.

### **3.1. La experiencia norteamericana con *comprehensive community partnerships***

Desde sus inicios, la criminología norteamericana ha estado comprometida con la idea de programas de este tipo. Desde el Chicago Area Project que canalizaba a nivel práctico las ideas de la teoría de la desorganización social hasta nuestros días numerosas iniciativas han pretendido desarrollar esquemas comunitarios, comprensivos y con participación de numerosas agencias. Incluso los criminólogos norteamericanos de corte más progresista asumen que el marco económico y político en el que viven es muy difícil de cambiar, pero que al menos es posible

- 1) reducir el abandono de las comunidades más marginalizadas,
- 2) reforzar los servicios prestados en las mismas a individuos y familias, y
- 3) dotar de mayores recursos organizativos y políticos a estas comunidades.

Uno de los problemas delictivos al que se le ha prestado más atención desde esta perspectiva es el de las bandas juveniles. Ello se debe en buena parte al trabajo de Irvin Spargel que desarrolló en la Universidad de Chicago un mo-

delo comprensivo de intervención frente a la delincuencia de las bandas (ver Klein y Maxson, 2006). Este modelo, a menudo denominado el modelo Spengel, fue posteriormente adoptado por la *Oficina de Justicia Juvenil y Prevención del Delito* (Departamento de Justicia de los Estados Unidos). El modelo insiste en varias estrategias de intervención (represión penal, intervención social, oportunidades de integración, movilización de la comunidad, cambio organizativo y desarrollo) y se caracteriza por varios elementos distintivos:

- **Pone el énfasis en los jóvenes individuales.** Los clientes son jóvenes en situación de riesgo o que ya están en bandas y para los que se crea un rango de servicios ajustados a la necesidad individual de cada joven.
- **Aspira a introducir un enfoque comprensivo, individualizado y coordinado** que implique a varias agencias (policía, servicios de juventud, colegios, grupos de residentes, etcétera).
- **Pretende adoptar un modelo flexible de resolución de problemas**, así como un **proceso de construcción de consenso** entre los distintos integrantes del consorcio que identifica una serie de etapas secuenciales para la implementación con éxito del programa (reconocimiento del problema, evaluación de la naturaleza y causa del problema, identificación del problema sobre el que se va a intervenir, identificación de los recursos disponibles, y desarrollo de los programas y medidas).
- **Asume la necesidad de que una de las agencias que forma parte del consorcio tome la responsabilidad de liderar el proyecto**, la existencia de un comité directivo con representación de las diversas agencias y organizaciones, así como la creación de políticas y mecanismos que faciliten la comunicación y coordinación entre los distintos miembros del consorcio.
- **Integra a expandilleros en los equipos de intervención de crisis o en los servicios asistenciales.**
- **Y en los sitios que sirvieron para demostrar la eficacia del modelo**, se ofreció formación intensiva y asesoramiento técnico por parte de expertos.

La experiencia con este modelo es ilustrativa de lo que ocurre con muchas de las *comprehensive community interventions*. En tres de las localidades (de un total de seis) donde se implementó por primera vez, el programa consiguió obtener resultados positivos para los jóvenes que formaban parte del grupo experimental; mientras que en las otras tres localidades no se consiguieron resultados positivos a pesar de la considerable inversión realizada. Los evaluadores consideraban que esta falta de éxito se debía a problemas de implementación. Las tres localidades que tuvieron resultados positivos habían conseguido implementar de forma más fidedigna el modelo teórico propuesto por Spengel. Es decir, cuando se implementan con fidelidad, este tipo de intervenciones pueden tener un impacto positivo, pero en muchos sitios resulta muy difícil con-

seguir que una estrategia que implica a distintas agencias para desarrollar un conjunto diverso de actividades se implemente correctamente (incluso cuando existe un grado considerable de asistencia técnica y apoyo externo).

Posteriormente el modelo fue extendido en seis localidades adicionales en 1995 a través de una iniciativa federal (*Safe Futures Program*) apoyada, otra vez, por OJJDP y de nuevo el talón de Aquiles fue la implementación. En esta ocasión se dedicó aún más financiación a la etapa de valoración y de planificación que en los pilotos anteriores. A pesar de ello la implementación del modelo fue problemática. Solamente en una de estas seis localidades (Saint Louis) se consiguieron generar datos para evaluarlas y los resultados eran que ¡el grupo de control ofrecía mejores resultados que el grupo experimental! Decker y sus colaboradores (2002), que fueron los evaluadores de esta iniciativa en Saint Louis, concluían que el modelo no fue bien implementado y que la mayoría de los jóvenes identificados no recibieron los servicios múltiples e individualizados que necesitaban. Estos autores señalaban que más que un programa bien integrado lo que se ofrecía era un conjunto de servicios pagados por un fondo común. OJJDP, a pesar de ello, financiaba una tercera ronda de programas de este tipo, el *Gang Reduction Program*, en el 2003 en cuatro ciudades. El programa compartía en líneas esenciales los elementos del modelo Spengel, pero aumentaba el círculo de recipientes de servicios (no solamente pandilleros) y extendía las opciones estratégicas. Los resultados de nuevo fueron mixtos: positivos en Los Ángeles, neutros en Milwaukee y North Miami Beach, y negativos en Richmond, donde la violencia aumentó.

Varios autores han tratado de explicar por qué estas intervenciones parecen tener efectos tan modestos. Las razones propuestas son diversas:

- 1) este es un enfoque ineficaz y que está basado en un modelo teórico pobre;
- 2) los diseñadores de este tipo de esquemas no han sido capaces de utilizar la evidencia científica sobre prevención;
- 3) los consorcios no han funcionado bien o no han sido implementadas con éxito;
- 4) los programas desarrollados por estos consorcios han sufrido problemas de implementación o no han durado lo suficiente;
- 5) los métodos de evaluación empleados han sido inadecuados para detectar efectos. Rosenbaum y Shuck (2012, pág. 8) consideran que hay algo de cierto en cada una de estas afirmaciones:

“La aplicación de intervenciones comunitarias por medios de consorcios colaborativos encuentran numerosos problemas que limitan la magnitud de sus efectos. Estos problemas incluyen la duración limitada del programa, un ajuste inadecuado a las condiciones o segmentos de la comunidad sobre los que se tiene que aplicar, una penetración limitada en la comunidad, y la inhabilidad de alcanzar distintos niveles sobre los que operar.... La teoría ecológica destaca la necesidad de incidir sobre niveles múltiples (individuos, redes sociales, entornos comunitarios), así como el uso de intervenciones múltiples; pero a menudo estas iniciativas comunitarias acaban con objetivos más modestos. En lugar de cambiar comunidades se limitan a aspirar a cambiar individuos”.

Chaskin (2010) considera que hay otros aspectos que también contribuyen al limitado efecto de este tipo de intervenciones. En primer lugar, el hecho de que sean intervenciones que tienen que adaptarse a distintos contextos y en el que los componentes concretos de los programas son desarrollados a través de procesos locales de planificación complican la probabilidad de que la intervención se desarrolle de forma fidedigna en distintas localidades y compromete, al mismo tiempo, la validez externa de los resultados. En el caso de los programas con pandillas que hemos discutido la falta de un modelo teórico claramente articulado (no fue publicado hasta el 2002) que guiara el desarrollo del programa y de criterios claros para identificar a los jóvenes que tenían que participar, tampoco ayudó (Klein y Maxson, 2006).

La complejidad de un programa de intervención, como Klein y Maxson (2006, pág. 122) destacan, es simultáneamente el punto fuerte y el talón de Aquiles de estos esquemas: “cada oportunidad para instalar un componente efectivo es al mismo tiempo una oportunidad para que las cosas salgan mal”.

Finalmente, numerosos autores inciden en la dificultad de encontrar en el mundo real consenso entre agencias con distintas misiones, intereses, recursos, y culturas profesionales. Agencias que, además, acuden a estos consorcios con una historia previa de relaciones conflictivas. Decker y sus colaboradores (2002, pág. 3) en la evaluación del proyecto Safe Future en Saint Louis concluían con cierto humor:

“Puede que sea más fácil cambiar la conducta de los jóvenes que la de los sistemas de profesionales que ofrecen servicios a estos jóvenes” y también que “resolver los conflictos territoriales puede ser más difícil para organizaciones racionales que para pandillas juveniles mínimamente organizadas”.

Además, por más que el discurso subraya que estas iniciativas son consorcios con participación de numerosas agencias y organizaciones comunitarias, lo cierto es que muy a menudo su práctica está dominada por los criterios de la policía, que se constituye en el actor principal y que a menudo descaféina el tipo de intervención que se ofrece (haciéndola casar con ideas de control policial) (Klein y Maxson, 2006).

Chaskin (2010) también destaca que este tipo de intervenciones complejas y que se desarrollan en sistemas “abiertos” (comunidades) es mucho más vulnerable a influencias externas cambiantes (por ejemplo, el contexto político y económico). Como Taylor y sus colaboradores (2007, pág. 1) señalan:

“muchos de los problemas que las áreas marginalizadas sufren (paro, servicios insuficientes, etc.) son el resultado de decisiones y desarrollos que trascienden lo que pasa en los barrios”.

Los problemas de estos barrios no son endógenos y el resultado de la debilidad, deficiencia o falta de capital social en los mismos, sin tener en cuenta de qué forma poderosos actores externos condicionan el desarrollo de estas áreas. El gobierno local no actúa, por ejemplo, en un vacío, sino que responde a las presiones de una economía globalizada neoliberal y a la competencia con otras ciudades por capital. Su capacidad para resolver los problemas de pobreza y desigualdad urbana está limitada considerablemente por estos factores (Henderson y otros, 2003). En un contexto en el que otros ámbitos de la política y la economía contribuyen a perpetuar un sistema social construido sobre la desigualdad socio-económica, este tipo de intervenciones urbanas localizadas siempre van a tener un efecto limitado (Imrie y Racco, 2003).

A pesar de todos estos problemas también existen experiencias más positivas. Un ejemplo de ello es el programa *Communities That Care*. El programa Comunidades que se preocupan (en adelante CTC) emplea un enfoque de salud pública para prevenir problemas entre jóvenes, como la violencia, el uso de drogas, la delincuencia y el abandono de la escuela. Teóricamente, es un modelo que tiene vínculos importantes con el modelo social de desarrollo que inspiraba el Proyecto de Seattle (Catalano y Hawkins, 1996), en particular asume que vínculos a grupos prosociales y estándares claros de lo que constituyen comportamientos saludables son factores protectores que inhiben el desarrollo de comportamientos problemáticos. De hecho, ambos proyectos fueron desarrollados por el mismo equipo de investigación. CTC es un modelo estandarizado que ayuda a miembros relevantes de la comunidad a formar y organizar una coalición que evalúe las características del problema en dicha comunidad, a identificar prioridades, a desarrollar un plan de intervención adecuado y a elegir mecanismos de intervención que son eficaces en la prevención de problemas juveniles.

La iniciativa nació fundamentalmente con el objetivo de ayudar a las comunidades a elegir e implementar correctamente formas efectivas de prevenir problemas de comportamiento juvenil. En buena medida, es un modelo que aspira a potenciar la diseminación de forma efectiva de varias de las prácticas de intervención temprana que hemos examinado en este capítulo, así como otro tipo de intervenciones similares. El modelo se apoya sobre la evidencia que sugiere que las coaliciones de organizaciones comunitarias suelen producir mejores resultados en la prevención de problemas cuando:

- 1) tienen objetivos claramente identificados y cuya consecución se puede medir,
- 2) cuando usan intervenciones que han sido respaldadas como eficaces por la investigación científica, y

3) cuando evalúan la intervención usando medidas que tienen sentido para la comunidad (Hawkins y otros, 2008).

CTC, esencialmente, proporciona una estructura, una serie de procesos y herramientas que están diseñados para facilitar la prevención. CTC se implementa a través de una serie de 5 fases que pueden tomar entre uno y dos años (Hawkins y otros, 2008):

- La fase de inicio en la que se valora el grado en el que la comunidad está preparada para desarrollar colaboraciones preventivas. En esta fase se identifican a los líderes de la comunidad interesados en la salud y bienestar de los jóvenes que formaran parte del consejo directivo del programa.
- La fase de organización en la que se obtiene un compromiso por parte de los líderes en la comunidad con los procesos y objetivos de CTC y se aspira a formar una coalición preventiva diversa y representativa (el Consejo Comunitario de Prevención).
- La fase de valoración de necesidades en la que se emplean instrumentos epidemiológicos para evaluar los problemas que afectan a la comunidad y se identifican las prioridades de intervención.
- La fase de planificación en la que se eligen políticas, prácticas y programas de prevención sobre las que existe evidencia convincente de eficacia.
- La fase de implementación y evaluación en la que se implementan las nuevas estrategias con fidelidad (de forma congruente con la teoría de cambio de los programas, su contenido y sus métodos de aplicación) y se evalúa el progreso de las intervenciones y sus resultados.
- CTC también requiere que se contrate a una persona, preferiblemente a tiempo completo, que opere como coordinador del programa en cada comunidad en la que opera.

CTC fue inicialmente desarrollado a pequeña escala para limar sus asperezas, perfeccionar el sistema y probar su **eficacia** (tal y como la definíamos anteriormente). Posteriormente, se procedió a una evaluación siguiendo un diseño experimental en varias localidades para evaluar su **efectividad**. CTC ha sido evaluado en Estados Unidos por medio de un experimento en 24 comunidades en 7 estados diferentes. Cerca de 4000 jóvenes fueron seguidos para evaluar los resultados. Los estudios de implementación demostraron que el grado de asesoramiento técnico prestado a estas comunidades sirvieron para alcanzar un grado muy elevado de implementación adecuada (Quinby y otros, 2008). Por otro lado, la evaluación de resultados del modelo mostraba que cuatro años después de su adopción, las coaliciones comunitarias conseguían reducir la incidencia y la prevalencia del comportamiento delictivo y del uso de alcohol y tabaco entre los jóvenes (Brown y otros, 2007; Hawkins y otros, 2008; Hawkins y otros, 2009).

No obstante, es importante recordar que iniciativas como *Communities That Care*, por impresionantes que nos puedan parecer, no son típicas, sino que representan la excepción a la regla. Kreuter y sus colaboradores (2000) en una revisión de 68 estudios de consorcios de colaboración en el campo de la salud pública solamente consiguieron encontrar media docena en los que se podía atribuir cambios significativos a estos esquemas.

¿Cuáles son los factores que distinguen a los consorcios con efectos más claros de aquellos que no los tienen? Roussos y Fawcett (2000) en una revisión sistemática de estudios abarcando 252 consorcios colaborativos comunitarios en el ámbito de la salud identificaron siete factores que pueden determinar la capacidad de estos consorcios para obtener resultados:

- 1) una visión y misión clara y bien definida;
- 2) planificación adecuada de los cambios organizativos y comunitarios requeridos;
- 3) liderazgo capaz y sólido;
- 4) documentación adecuada y sistemas apropiados de *feedback*;
- 5) acceso a asistencia y asesoramiento técnico;
- 6) recursos financieros adecuados, y
- 7) mecanismos para garantizar que los objetivos de la intervención constituyen una prioridad para las agencias más relevantes del consorcio.

Rosenbaum y Schuck (2012), por otro lado, en una revisión de la literatura criminológica sobre el tema consideran que hay tres factores que contribuyen al éxito de los consorcios colaborativos de naturaleza preventiva:

- 1) Los consorcios deben estar comprometidos con la noción de práctica profesional inspirada en la evidencia y un proceso estratégico de planificación, que sea capaz de facilitar un entendimiento adecuado de los factores de riesgo y de protección y de identificar las mejores prácticas en el campo.
- 2) El consorcio debe estar dispuesto a recibir asistencia técnica sobre principios científicos de la prevención, resolución de problemas, planificación estratégica, y la gestión de relaciones en consorcios colaborativos con múltiples agencias.
- 3) El consorcio debe tener un liderazgo robusto que promueva el compromiso con la evidencia, incentive el asesoramiento técnico, y cuente con la confianza de los distintos miembros del consorcio.

### **3.2. La experiencia británica**

El Reino Unido tiene una larga experiencia en iniciativas de prevención del delito. La unidad de investigación y desarrollo del Ministerio del Interior (Home Office) comenzó a fomentar la experimentación con esquemas de prevención durante la década de los 1980 y la llegada al poder de los laboristas a finales de los 1990 aceleró estos procesos. A principios de 1999 el Ministerio de

Interior implementaba lo que en documentos oficiales se caracterizaba como “la mayor inversión mundial en un enfoque de reducción de la delincuencia inspirada en la evidencia científica”. Como Homel y Homel (2012, pág. 1) destacan paradójicamente:

“el *Crime Reduction Programme* (CRP) también vino a convertirse en uno de los mejores ejemplos de iniciativas que ven su eficacia sistemáticamente afectada por la falta de consideración de principios básicos de buena gobernanza a la hora de diseñar y gestionar los procesos de implementación”.

El *Crime Reduction Programme* era un programa comprensivo y bastante ambicioso que aspiraba a inspirar las prácticas de prevención en la experiencia acumulada internacionalmente sobre lo “**que funciona**” y que venía respaldada por más de 50,000 millones de libras. La idea era que profesionales, burocratas e investigadores trabajarían de la mano asegurándose de que florecían las iniciativas prometedoras, que se introducirían cambios en estas a medida que la evidencia apuntara a posibles mejoras, y que los recursos se destinarían allí donde podrían tener el mayor impacto. Es por ello por lo que se puso bastante énfasis en establecer una base sólida en la etapa de exploración y valoración de necesidades y problemas, así como en la identificación de buenas prácticas. La idea era promocionar la adopción de buenas prácticas con suficiente respaldo empírico; un respaldo que en buena parte se esperaba obtener por medio de la experimentación financiada por el programa dentro de un ciclo de aprendizaje continuo.

No obstante, a pesar de las buenas intenciones y la planificación detallada de la implementación, el programa también sufrió problemas serios en su implementación. Fundamentalmente, el programa falló porque no existía personal con las habilidades y competencias profesionales necesarias, ni existió la capacidad organizativa para conseguir que los consorcios colaborativos funcionaran.

El programa empleaba una amplia variedad de medidas (situacionales, sociales, penales) y estaba organizado a través de cinco temas generales:

- Trabajar con familias, niños y colegios para prevenir que los jóvenes se conviertan en delincuentes.
- Trabajar en las comunidades para reducir la delincuencia de volumen, como el robo en pisos.
- Desarrollar productos y sistemas resistentes al delito por medio del diseño.
- Promover prácticas punitivas más efectivas.
- El trabajo resocializador con delincuentes.

Básicamente, el programa demandaba cambios fundamentales en las operaciones de los servicios sociales y educativos, así como en las agencias del sistema de justicia penal para promover acciones novedosas que tenían que ser implementadas de forma coordinada y cooperativa entre varias agencias. También implicaba organizar y coordinar de forma adecuada la actuación de instancias a distintos niveles de la administración: el local, regional y el nacional. Y, aunque la iniciativa surgía del Ministerio de Interior, requería de la colaboración activa de otros ministerios.

Fundamentalmente, el programa se articulaba a través de una serie competitiva y continuada de subvenciones y que debían resultar en iniciativas sujetas a una estrategia de evaluación de los resultados. De forma que la experiencia acumulada en las primeras rondas de este proceso pudieran ayudar a conformar la selección de buenas prácticas y a descartar aquellas que no dieran los resultados esperados. Al final del primer ciclo trianual en el 2002, el *Crime Reduction Programme* había implementado más de 1.500 iniciativas diferentes gestionadas por varias agencias a distintos niveles de gobierno (administración central, ayuntamientos, consorcios colaborativos locales, etc.).

Era un programa claramente ambicioso. De forma simultánea aspiraba a implementar y evaluar un conjunto complejo de iniciativas en distintos ámbitos de intervención, poblaciones, y contextos. Intervenciones que ya de entrada tenían distintos niveles de apoyo teórico y empírico. También aspiraba a derivar lecciones sobre sostenibilidad de distintas iniciativas, en términos de la duración del impacto de estas iniciativas, pero también en términos de cómo podían ser difundidas e implementadas más allá de los contextos en los que se aplicaban. Y pretendía que todo esto se hiciera dentro de un marco coordinado de cooperación y colaboración entre distintas agencias y con representación y participación ciudadana. Pretendía integración vertical (vinculando el nivel central al local) y horizontal (implicando a distintas agencias) a la hora de gestionar la implementación de un programa innovador de intervenciones complejas con distintos objetivos.

La ambición del programa fue su principal problema. Durante la etapa inicial solamente el 13% de la financiación presupuestada había sido consumida al final del primer año. Cuatro años más tarde aún había demoras en la implementación y con 17% del presupuesto aún sin consumir. En algunas áreas los problemas de implementación habían sido tan serios que todo el presupuesto había sido consumido, pero los programas aún no habían comenzado a prestar servicios. Resumiendo, el programa en general tuvo problemas de implementación serios que fueron evidentes desde el principio.

Homel y Homel (2012), que fueron parte del equipo que evaluó el programa para el Ministerio del Interior, destacan que algunas de las razones que determinaron el fallo de implementación estaban ligadas:

- 1) a las habilidades del personal (fue muy difícil encontrar, reclutar y retener personal con las competencias y conocimientos profesionales requeridos);
- 2) el escaso asesoramiento técnico y estratégico que se ofreció desde la administración central, y
- 3) la falta de suficiente apoyo administrativo en la gestión financiera y de recursos disponibles.

Otros investigadores que fueron contratados como evaluadores independientes de algunas de estas iniciativas han sido también muy críticos de la forma en que el sistema político ignoró los resultados de evaluaciones que ponían en entredicho la eficacia de las mismas (Hope, 2008). Desde esta perspectiva, se considera que la buena fe del apoyo político a la idea de una política inspirada en la evidencia científica desaparece cuando la evidencia ofrece resultados que dejan en mal lugar a la política. Se cuestiona, por tanto, la capacidad del sistema de integrar un sistema de evaluación y aprendizaje continuo que pueda reflejar mal en la imagen de los organismos políticos que sustentan iniciativas como estas. El resultado fue que incluso con un grado considerable de apoyo político y financiero, combinado con una buena base científica sobre “lo que funciona” a la hora de reducir la delincuencia, solamente se lograron niveles modestos de innovación y de cambios del sistema.

Lo visto hasta aquí en relación con la experiencia británica tiene, por tanto, bastante que ver con los problemas y retos que como vimos se planteaban en el contexto norteamericano. Existe una serie de problemas comunes que se repiten en ambos ámbitos (dificultades de coordinación y cooperación, carencias organizativas y de recursos, exceso de ambición, etc.).

Un segundo elemento que, por otra parte, ha sido destacado en la literatura británica es el de la sostenibilidad de estos programas cuando el interés político disminuye o cambia. Esto es evidente en relación con las otras políticas sociales y de apoyo a la infancia que se instauraron durante el periodo laborista. En el ámbito comunitario, la llegada del Gobierno laborista al poder en 1997 abrió una nueva etapa en el Reino Unido para este tipo de proyectos de regeneración urbana de zonas deprimidas y de apoyo a la infancia para atajar la exclusión social y que incluía una serie de estrategias diversas (*New Deal for Communities*, *Sure Start*, etc.) también construidas sobre la base de “lo que funciona” (para más detalles ver Medina Ariza, 2011).

La valoración del impacto de estas iniciativas por la literatura especializada ha sido generalmente positiva (Lupton, Fenton, y Fitzgerald, 2013). Power (2009) en su revisión de las distintas evaluaciones de estas iniciativas subrayaba, por ejemplo, como las 86 áreas más deprimidas del país que recibían fondos del Neighbourhood Renewal Fund consiguieron reducir la distancia con la media nacional en una serie de indicadores de exclusión social y marginación, aunque seguían sufriendo condiciones de marginación. El **New Deal for Com-**

**munities**, una de las intervenciones que estuvo mejor evaluada, ofrecía resultados muy positivos teniendo en cuenta lo ambicioso de sus objetivos (Centre for Regional Economic and Social Research, 2005; Beatty y otros, 2008; Batty y otros, 2010). En casi todos los indicadores de cambio, incluyendo niveles de delincuencia y miedo al delito, las comunidades que participaron en el programa experimentaron mejoras significativas y se recortaron las distancias con otras áreas residenciales. El cambio era mayor en los indicadores del entorno (lo atractivo que es el área, satisfacción con vida en el barrio, niveles de delincuencia en la zona, etc.) que en los indicadores que se referían a la situación personal de los residentes (nivel de educación, situación laboral, salud personal, etc.).

Sin embargo, ya durante el periodo laborista el inicialmente impetuoso apoyo político a estas medidas fue disminuyendo. Y cuando la financiación terminó, se creó una situación en la que no se dieron los pasos para mantener los avances conseguidos. Las políticas de austeridad del gobierno de coalición, de hecho, están contribuyendo a dar pasos atrás en este terreno. Sure Start, el único de estos programas que aún persiste y que tan buenos resultados dio, y que gozaba de un muy nutrido apoyo público, se ha quedado en una caricatura de lo que fue gracias a los recortes.

### **3.3. La participación ciudadana como ingrediente de los programas de prevención: retos para la implementación**

Numerosas intervenciones de prevención consideran la participación ciudadana como un elemento importante. Aquí discutimos lo que hemos aprendido sobre los retos de la participación ciudadana en los programas de prevención comunitaria y en los programas de policía comunitaria.

En el primer ámbito, la literatura ha destacado como los proyectos de regeneración urbana pueden acabar teniendo un impacto que no beneficia a los residentes nativos, bien porque los mismos carezcan del capital y habilidades para aprovecharse de las nuevas oportunidades laborales y comerciales (Henderson et al., 2007), bien porque acaben siendo desplazados a otras áreas por el nuevo coste económico (ahora inasumible) de vivir en las zonas regeneradas (Hyra, 2008). Skogan (1988) en uno de los primeros estudios sobre este tema concluía que la tendencia de los burócratas y profesionales a ignorar la perspectiva de las organizaciones comunitarias era una razón determinante del fracaso de los esquemas de prevención comunitaria desarrollados en Estados Unidos durante la década de los 1970 y los 1980. De ahí que la participación comunitaria de forma democrática en los procesos de regeneración urbana sea considerada tan importante.

Sin embargo, la investigación sobre participación comunitaria en estos procesos es, en muchos aspectos, poco optimista: “Las agencias de regeneración a menudo limitan la participación a aquellos grupos que perciben como legítimos (o más en línea con sus objetivos); es difícil encontrar líderes de la comu-

nidad que sean «representativos», y la participación a menudo se ve limitada porque los residentes locales piensan que sus intereses no van a ser respetados.” (Henderson y otros, 2007, pág. 1446)

Incluso cuando existen políticas explícitas de apoyo a la participación, relativamente poca gente participa y se compromete en este tipo de iniciativas (ver Dinham, 2005). También es cierto que muchas autoridades públicas carecen de mecanismos para asegurar la participación adecuada de los ciudadanos en el foro político a nivel de barrios o para garantizar que se responde de forma adecuada a las prioridades identificadas en foros comunitarios (Taylor y otros, 2007). Como Cochrane (2003, pág. 228) ha subrayado la idea de participación comunitaria a veces se ha empleado como un “aerosol que se puede aplicar con un espray a cualquier programa social, dándole un caché más progre y atractivo”.

Existe, en todo caso, una literatura amplia sobre cuáles son los factores que determinan la participación comunitaria en la gobernanza local de la exclusión social (para más detalle ver: Blake y otros, 2008; Ray y otros, 2008) y que puede ser empleado para mejorar dicha participación. Igualmente, existe evidencia que sugiere que una mayor participación local, cuando es combinado con una gestión de la administración pública más atenta y dispuesta a invertir en zonas deprimidas, puede contribuir a mejorar el futuro de estas áreas.

Dicho de otra manera, la participación local por sí misma es insuficiente. Como Hope (1995) ha destacado, no solamente es importante la integración horizontal de los barrios, sino su integración vertical, su capacidad de influir en las decisiones públicas y privadas que afectan a la situación social y económica de los mismos por medio de su integración adecuada en las estructuras de gobernanza local (Adamson y Brownley, 2008); así como una inversión adecuada.

Además, como señalaba Skogan (1988) hace ya más de 20 años tras evaluar 85 esquemas participativos en prevención de delincuencia, la orientación de los intereses, valores y asunciones de las organizaciones locales de residentes rara vez coinciden con la de las agencias que proporcionan la financiación y coordinan la prevención. Lo que estos grupos

“prefieren hacer con la delincuencia... varía, pero raramente se ajusta a la visión técnica y más estrecha favorecida por las agencias de financiación, el sistema penal, y los evaluadores”

Skogan, 1988, pág. 69.

En este sentido, hay quienes mantienen que pretender que los profesionales simplemente implementen prácticas innovadoras “que funcionan” es poco constructivo y un tanto ingenuo. Y que reivindicar la participación ciudadana tiene que implicar reconocer la dimensión política de la misma y planificar los procesos de implementación contando con ello (Cherney y Sutton, 2007).

“Prevention strategies that emphasise problem-solving must be conceptualised as a dialogue between the central and the local, rather than being top-down and prescriptive... the central-local dialogue must encompass values and meanings. In practical terms, this requires that local prevention cannot consist purely of a series of discrete, expert designed and managed interventions. It must be implemented through the medium of coordinated crime prevention plans, forged in the context of vigorous dialogue both between the central and local and at the local level itself: dialogue and debate which culminates in endorsement and ownership of the plan by relevant stakeholders”

Cherney and Sutton, 2007, p. 68.

Un área en el que también se ha generado investigación relevante a la hora de pensar la participación ciudadana en los programas de prevención es en relación con la idea de la policía comunitaria. El segundo elemento esencial de la policía comunitaria lo constituye el establecimiento de colaboraciones entre la policía y la comunidad. Se podría afirmar que el elemento central de cualquier caracterización de la policía comunitaria es que la policía debe promover y apoyar la participación activa de los ciudadanos en la gestión de la delincuencia y la seguridad. Esto asume la existencia de una comunidad orgánica que puede ser movilizadada para colaborar con la policía y resolver conjuntamente los problemas de inseguridad que la afectan. Como ya hemos advertido en la sección sobre definición, la idea de qué constituye una comunidad y en qué medida puede ser movilizadada son cuestiones controvertidas. El modelo también asume que el público, los ciudadanos, están realmente interesados y tienen el tiempo disponible para participar en la gestión local de la seguridad. Esta participación ciudadana local se ha articulado fundamentalmente por medio de la creación de foros comunitarios de decisión.

Estos foros en buena medida se justifican como un mecanismo de control democrático de la policía frente a las limitaciones del control de la acción policial por medio de la regulación legal o profesional. En teoría estos foros servirían también para ayudar a la policía a comprender mejor a la comunidad a la que sirve, y a la comunidad a entender mejor a la policía. Sin embargo, dentro de la literatura sobre policía comunitaria, así como en la práctica, existen diferencias sobre cuál es el papel de estos foros. Hay quienes se limitan a concederles un papel de apoyo a la labor policial por medio del suministro de información de utilidad a la policía, mientras que otros autores piensan que estos foros han de tener un mayor poder a la hora de formular las prioridades policiales locales y los modos de actuación policial. En su visión más ortodoxa, por tanto, este elemento de control democrático jugaría un papel legitimador importante. En todo caso, la representatividad y el poder de dichos foros a la hora de determinar prioridades y soluciones suele ser mucho más limitado de lo que los modelos teórico más ambiciosos asumen (Myhill, 2007). Terpstra (2009), por ejemplo, destaca que en la práctica holandesa solamente hay una forma de participación que la policía admite: los ciudadanos como fuente de información. Mastrofski, Willis y Kochel (2007) destacan que encuestas de policías en los Estados Unidos indican que este también es un problema en aquel país.

La mayoría de los estudios realizados hasta la fecha se han concentrado en examinar el proceso de funcionamiento de estos foros comunitarios. Estos estudios han documentado los numerosos obstáculos que es preciso superar para que estos foros funcionen de forma adecuada (Skogan y Hartnett, 1997), incluyendo un limitado apetito de participación local, y que la existencia de foros que se puedan llamar como tales son raros. Como Herbert (2006) señala, estos foros no son ejemplos de “una democracia vibrante” sino secuencias predecibles de eventos que limitan la posibilidad de una discusión abierta. No solamente es común encontrar diferencias de criterio entre la policía y otros actores sociales sobre cuáles son las prioridades locales, sino que la fuerte relación que se ha venido desarrollando entre policía comunitaria y otros modelos policiales (policía orientada a la solución de problemas, policía de puntos calientes) hace que generalmente la policía apueste por soluciones de tipo situacional o de disuasión focalizada, mientras que la comunidad, sobre todo en contextos de marginalización, aspire a medidas de tipo social (esquemas de formación laboral, creación de espacios recreativos, programas de regeneración urbana, etc.).

Algunos de los problemas más comunes son

- 1) La resistencia de muchos departamentos para aceptar lo que los residentes consideran que son los problemas más importantes de sus comunidades.
- 2) La contradicción de estas prioridades locales con los indicadores de rendimiento y políticas nacionales que controlan la labor policial y limitan la flexibilidad policial para adaptarse a las necesidades locales.
- 3) Así como el escaso grado de participación local en estos foros, particularmente en las comunidades con problemas delictivos más serios, y los asociados problemas de representatividad de los mismos. Generalmente, los participantes y líderes comunitarios en estos foros tienden a proceder del mismo grupo socio demográfico y, a menudo, tienden también a tener una visión excluyente de la comunidad. Todos los estudios sobre este tipo de foros destacan que los participantes constituyen una minoría en estas comunidades (la minoría más organizada) y que generalmente es una minoría que se autodefine como cumplidora de la ley, por lo que, incluso si la policía prestara una mayor atención a las demandas realizadas en estos foros, solamente estaría defendiendo intereses comunitarios muy específicos.

“Skogan characterised voluntary associations involved in these programs as either ‘preservationist’ or ‘insurgent.’ Preservationists tended to ‘represent the interests of long-term residents, home-owners, small business and local institutions in preserving the status quo’. Insurgent associations, by contrast, were advocates for more marginalised elements: racial minorities and those who were unemployed, homeless or otherwise disadvantaged. For preservationists, the key to crime prevention was minimising factors that might disturb the current equilibrium. In more affluent areas, this often meant resisting low cost housing, while in predominantly white neighbourhoods it generally entailed ensuring that the racial composition remained static. For insurgents, the key to crime reduction lay in challenging existing economic and other social arrangements –in other words, addressing underlying social problems such as unemployment and discrimination, or problems of access to housing and health care. As Skogan points out, whatever their orientation, the interests, values and assumptions of these local organisations rarely sat comfortably with the priorities of central funding agencies. What such groups ‘prefer to do about crime... varies, but rarely resembles the narrow, technical view favoured by funding agencies, law enforcement agencies, and evaluators’.”

Cherney and Sutton, 2007

Como varios autores han destacado, esto puede generar el desarrollo de prácticas policiales que con la excusa de estar apoyando a la “comunidad” se empleen para oprimir a determinados segmentos de la misma con escaso capital político.

Frente a este problema, los más optimistas consideran que, a pesar de las limitaciones históricas que se han documentado a la hora de articular el acercamiento a la ciudadana en la gestión policial de la seguridad, existen experiencias que demuestran que hay mecanismos efectivos que la posibilitan, por más que constituyan una excepción muy notoria a la práctica general (Myhill, 2007). Generalmente, estos autores destacan la idea de acercamiento, más que la de participación, y tienen en mente una noción más amplia de cómo se puede conseguir esto que la de hacerlo por medio del formato de foros participativos de discusión abiertos y semirregulares entre policía y ciudadanos (Myhill, 2007). Los pesimistas, por otra parte, consideran que los problemas de implementación de la policía comunitaria están intrínsecamente ligados a los problemas en la formulación del modelo. No sería, desde esta perspectiva más crítica, una cuestión de resistencia cultural o de falta de medios, por más que los propios actores policiales los destaquen (Mastrofski, Willis y Kochel, 2007) como los factores esenciales para entender los problemas “de implementación” (y estos puedan ciertamente jugar un papel), sino un problema insuperable de diseño en el modelo de la policía comunitaria.

En esta línea, por ejemplo, Herbert (2006) ha argumentado que el problema de base es que, de forma ingenua, se pone demasiado peso y expectativas en la comunidad y en la capacidad de la policía. A la luz de su estudio en la ciudad americana de Seattle, Herbert (2006, pág. 13) concluía que “los residentes urbanos típicamente no aspiran a que sus barrio se organicen como actores políticos robustos”. Por tanto, Herbert destaca la discrepancia que existe entre lo que denomina visiones románticas de la gobernanza comunitaria y los deseos reales de participación democrática directa de los ciudadanos, sobre todo en un contexto en el que también se valora la autonomía personal y en el que existen demandas conflictivas sobre el uso del limitado tiempo “libre” de los ciudadanos. Herbert (2006, pág. 13) finalmente también destaca que el limi-

tado impacto en políticas locales de las asociaciones de vecinos fundamentalmente deriva de “las operaciones internas y las orientaciones culturales de las agencias estatales”.

Por tanto, un sector de autores críticos cuestiona el atractivo superficial de la idea de una democracia local fortalecida que es parte implícita del mensaje de la policía comunitaria. El temor de algunos de los autores críticos en relación con este modelo policial es que lo que se percibe como solución ideal (aunque rara vez actualizada), la “**devolución**” (transferencia) de poder a las comunidades locales, contribuya a aumentar problemas de desigualdad social, particularmente en un contexto en el que se apuesta por soluciones neoliberales de reducción del papel del Estado como proveedor de servicios. Si el capital político y social está distribuido de forma desigual y si este tiene un impacto en la salud económica de individuos y comunidades, los barrios más marginalizados

“pueden sufrir más, en lugar de prosperar, como consecuencia de las expectativas que se depositan sobre la gobernanza comunitaria”.

Herbert, 2006, pág. 62

En un contexto de recursos limitados y que tienen que ser priorizados, la visión de la policía comunitaria puede contribuir a que las comunidades con mayor capital social y capacidad de organización de clase media o más elevada sean las que reciban más recursos a pesar de ser las que menos los necesitan (Loader, 2006). Además, se considera que la **transferencia de competencias** al nivel comunitario puede contribuir a presentar como problemas locales lo que en realidad son problemas generados como resultado de dinámicas generadas a otras escalas (regional, nacional, global) sobre las que grupos comunitarios pueden tener poca influencia.

## 4. ¿Cómo superar estos retos?

El informe de ICDC reivindicaba la necesidad de dar una mayor prioridad a las políticas de prevención dentro del contexto de las políticas de seguridad ciudadana. En particular, destacaba que:

“Las estrategias de prevención, tal y como son definidas por Naciones Unidas, deben constituir políticas públicas en sí mismas, y no ser un anexo marginal de otras. Deben beneficiarse de recursos específicos y adecuados presupuestarios y de gobernanza, de capacidades de gestión, seguimiento y evaluación.”

Aquí discutimos algunos de los elementos básicos que son precisos para ello.

### 4.1. Gobernanza adecuada de los esquemas de prevención

Lo hasta ahora discutido sugiere que implementar políticas de prevención, pasar de los pilotos en condiciones ideales con participación de científicos para evaluar eficacia a programas más amplios en condiciones menos ideales se encuentra con retos considerables. Retos que no han sido lo suficientemente discutidos y considerados en la literatura sobre prevención del delito hasta muy recientemente. No obstante, comienza a haber un mayor interés en este tipo de cuestiones. Como Homel y Homel (2012, pág. 3) destacan:

“El fracaso a la hora de diseñar buenos sistemas de gobernanza que son fundamentales para prevención es una manifestación del fallo de reconocer los procesos de implementación y difusión como problemas científicos en sí mismos. Los investigadores en muchas disciplinas han asumido durante mucho tiempo que la experimentación rigurosa y la publicación de artículos en revistas científicas, quizás seguida de apariciones en la televisión y ruedas de prensa, llevaría de forma automática a la difusión de conocimientos y a la adopción de nuevos enfoques innovadores por parte de los profesionales y organizaciones. Este modelo unidireccional y pasivo es hoy por hoy reconocido como un fracaso. En práctica esto significa que existe la necesidad de desarrollar una ciencia de la implementación que tome en consideración los resultados emergentes sobre transferencias de conocimientos y que de forma sistemática y rigurosa evalúe los contextos culturales, estructurales y organizativos que condicionan la implementación”.

Como Cherney y Sutton (2007) han subrayado, una vez que existe un compromiso gubernamental para prevenir el delito el siguiente paso es crear las estructuras administrativas que permitirán ejecutar este compromiso. Ello implica diseñar sistemas de gobernanza, pero también estructuras de implementación. En cuanto a las primeras, Edgar, Marshall y Bassett (2005) han identificado una serie de principios clave a la hora de desarrollar buenos sistemas de gobernanza que permitan generar consorcios o coaliciones preventivas que funcionen bien. La siguiente tabla resume estos principios:

Principio de gobernanza	Definición	Condiciones para el éxito
Legitimidad y voz	Aquellos que ostentan el poder tienen que ser percibidos como líderes legítimos, y debe haber mecanismos que otorguen voz a aquellos segmentos afectados por sus decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los consorcios son representativos.</li> <li>• Existen foros que sirven de punto de encuentro para las distintas partes de la coalición.</li> <li>• Existe un dialogo real, genuino y respetuoso.</li> <li>• Se valora el consenso entre todas las partes.</li> </ul>
Visión estratégica	Existe una visión clara de la dirección general que se ha de seguir para resolver los problemas y que guía la acción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las distintas partes comparten una visión articulada de los objetivos de la colaboración.</li> <li>• Cada miembro de la coalición entiende de qué forma su organización puede contribuir a dicha visión.</li> <li>• Los papeles y responsabilidades están claramente definidos.</li> <li>• Las distintas partes son flexibles a la hora de adaptarse a cambios en la visión.</li> </ul>
Rendimiento (desempeño)	Las instituciones y procesos cumplen las aspiraciones de los participantes y ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una idea clara de lo que se va a definir como éxito.</li> <li>• Hay un seguimiento del desarrollo de las actividades y sus resultados.</li> <li>• Existe un marco común desarrollado colaborativamente para medir el rendimiento.</li> <li>• Existen suficientes recursos para construir y mantener la coalición.</li> <li>• Existe un entendimiento y aceptación de los varios contextos en los que operan los distintos miembros de la coalición.</li> </ul>
Rendimiento de cuentas	Existen mecanismos de rendimiento de cuenta, así como transparencia y apertura en el funcionamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las responsabilidades asumidas por cada socio son claras.</li> <li>• Existen relaciones transparentes y abiertas entre los miembros.</li> <li>• Se reconoce y respeta la necesidad de cada socio de responder a las organizaciones a las que se encuentran vinculados.</li> </ul>
Justicia	Existe conformidad con el principio de legalidad y de equidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las partes perciben que reciben suficientes beneficios de la coalición.</li> <li>• Los clientes de las organizaciones y el público en general se benefician de las acciones de la coalición.</li> </ul>

Uno de los elementos clave en estos sistemas ha de ser la articulación adecuada de los distintos niveles, el central, regional y el local (Cherney y Homel, 2007). Como veíamos al estudiar la experiencia británica y al discutir el tema de la participación ciudadana, ignorar esto puede llevar al fracaso de iniciativas bien financiadas. Igualmente, las políticas de prevención tienen que reconocer tanto los beneficios como los retos y los límites de la participación ciudadana.

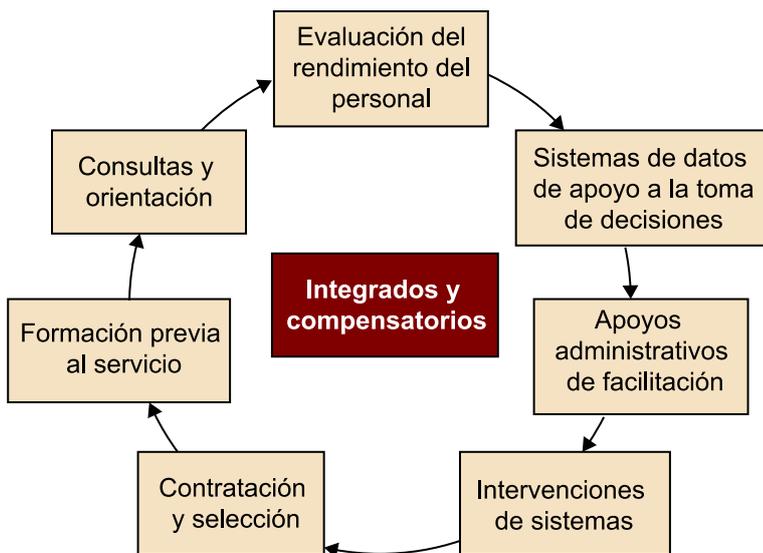
Varios autores proponen estructuras locales de implementación (ver en más detalle Cherney y Sutton, 2007), complementadas por organismos que a nivel central deben ofrecer (Homel y Homel, 2012):

- **Liderazgo:** una visión estratégica nacional, pero sin imponer objetivos o métodos rígido.
- **Apoyo operativo:** facilitando el acceso a formación y asesoramiento en materia de gestión.
- **Recursos:** financiación, expertos, transferencia de conocimiento, y creación de capacidad en las áreas de gestión de programas y gobernanza.
- **Información:** actualizada, relevante y correcta sobre el marco político y legal, el análisis de problemas criminales, identificación de problemas, planificación, y buenas prácticas.
- **Marketing:** vendiendo la idea de prevención y los distintos esquemas al gobierno, convenciendo a la clase política de la necesidad de no esperar resultados a corto plazo.
- **Comprensión y apoyo** cuando los programas no alcanzan los resultados esperados, como requisito imprescindible para fomentar la experimentación e innovación.

#### **4.2. Componentes esenciales de implementación: personal y sistemas de apoyo de calidad**

Uno de los mejor documentados esfuerzos en mejorar la calidad de implementación está basado en el trabajo de Fixsen y sus colaboradores (2009). Estos autores desarrollaron una revisión sistemática de la literatura para tratar de identificar lo que ellos denominan “*core implementation components*”, componentes esenciales de la implementación. Estos se resumen en la siguiente figura:

Figura 1. Componentes clave que interactúan para implementar y mantener el uso eficaz de innovaciones de los servicios humanos, como los programas basados en pruebas



Desde esta perspectiva se entiende que la implementación es un proceso tortuoso y que lleva tiempo. Es un proceso que atraviesa una serie de etapas: exploración, instalación, implementación inicial, implementación plena, innovación y sostenibilidad; pero que no tienen un carácter lineal. Para poder tener un equipo de profesionales capaz de desarrollar innovaciones de forma efectiva se considera que es preciso la confluencia de estos “componentes esenciales de implementación” de forma integrada. Desde esta perspectiva, se conceptualizan estos componentes como algo que tiene que funcionar con independencia de la calidad de la intervención que se esté desarrollando. Aunque evidentemente lo ideal es implementar bien buenos programas de calidad.

Para que la implementación funcione, es preciso con seleccionar personal adecuado. Ello no quiere decir solamente personal con las competencias técnicas adecuadas, sino también otras habilidades genéricas que son más difíciles de enseñar, pero que tienen que formar parte del proceso de selección (sentido común, deseo de aprender, capacidad de trabajar con otros, etc.). Las necesidades de personal evidentemente también varían en función de la complejidad y demandas técnicas del programa. Si se quiere innovar, es preciso que exista formación adecuada tras la selección, que enseñe al personal seleccionado cuándo, cómo, dónde y con quién utilizar estos enfoques. Este es el momento en el que hay que transmitir los valores y filosofía de la intervención; introducir y justificar los distintos componentes de la misma, y ofrecer oportunidades para practicar las habilidades requeridas. Esta formación inicial tendrá que ser complementada por formación en prácticas con ayuda de mentores. Para que la implementación funcione, hay que diseñar sistemas de evaluación del personal que valoren el uso y los resultados de las habilidades aprendidas para poder mejorar su práctica.

Otras medidas se refieren a:

- 1) La creación de sistemas de generación de datos que permitan evaluar el grado de implementación de los distintos elementos de la intervención, así como sus resultados.
- 2) Apoyo administrativo que desarrolle los procedimientos, estructuras, cultura y clima adecuados para el desempeño adecuado de las actividades.
- 3) Estrategias que permitan trabajar con sistemas externos y que garanticen la disponibilidad de los recursos humanos, organizativos y financieros requeridos para apoyar el trabajo de los profesionales.

### **4.3. El uso de herramientas estandarizadas para facilitar la implementación y difusión de buenas prácticas**

Existe, por otra parte, un creciente interés en promover el desarrollo de herramientas que faciliten la difusión de buenas prácticas y la implementación de estándares internacionales. Al margen de recursos como la colección Campbell sobre eficacia de determinadas intervenciones, existe cada vez un interés mayor en la generación de herramientas que faciliten procesos de implementación de buenas prácticas.

Las Naciones Unidas ha publicado, por ejemplo, un instrumento (el *Crime Prevention Assessment Tool*) que tiene como cometido facilitar la labor de facilitar a organizaciones e individuos realizar evaluaciones de las necesidades de prevención, identificar áreas de asistencia técnica, asistir al diseño de intervenciones que se conformen a los estándares de Naciones Unidas y facilitar la formación de profesionales en este ámbito. Es un instrumento genérico que básicamente invita a reflexionar sobre aspectos básicos de la naturaleza del problema que se quiere abordar, las fuentes de datos que existen, y sobre las capacidades requeridas. También publicado por las Naciones Unidas, el *Manual sobre Directrices para la Prevención de la Delincuencia: Haciendo que Funcionen* tiene como cometido fundamental facilitar de forma concisa las consideraciones fundamentales que son necesarias a la hora de planificar e implementar las estrategias de prevención de la delincuencia. Otro tipo de instrumentos tratan de estandarizar buenas prácticas a la hora de evaluar los problemas sobre los que intervenir (por ejemplo, la guía sobre auditorías locales de seguridad del Foro Europeo de Seguridad Urbana, 2007 y el proyecto AUDITS de la misma organización que comenzó en el 2013 y aspira a promover este tipo de auditorías en el contexto europeo) o están orientados a ofrecer modelos marco para medir los resultados de los programas de prevención (Morgan y Homel, 2011). Finalmente, también hay guías y manuales orientados a los profesionales para ayudar a promover el cambio en sus organizaciones a la hora de implementar determinadas reformas. Este es el caso del manual para la implementación de policía orientada a la solución de problemas de Scott y Kirby (2012).

Paul Ekblom ha desarrollado también una serie de conceptos e instrumentos orientados a “capturar, valorar, consolidar y replicar el conocimiento de buenas prácticas”: a través del modelo de las “5 is” (inteligencia, intervención, implementación, involucración, e impacto). Este modelo fue desarrollado como una forma de estandarizar la información sobre buenas prácticas en Estados miembros del European Crime Prevention Network. Ekblom reconoce la dificultad de hacer prevención de la delincuencia con éxito y que los fallos de implementación en parte se deben al conocimiento sobre prevención de delincuencia y a la forma en que es adquirido, transferido y aplicado. Ekblom destaca que saber lo que funciona en base a evaluaciones de impacto es vitalmente necesario, pero para asegurar la implementación adecuada de programas de prevención no solamente es importante tener este conocimiento en forma de “titulares”, sino que es preciso contar con información detallada sobre los programas (el específico problema que trataron de atajar, el contexto en el que se aplicaron, con qué efectos secundarios, a qué coste, con participación de quién, con qué recursos, cuándo, dónde, etc.). El modelo propuesto por Ekblom pretende ayudar a recoger información que sirva para la transferencia y difusión de experiencias, aunque puede también emplearse con otros propósitos (como una lista de los pasos del proceso preventivo, como un modelo para la evaluación de programas de prevención, etc.).

#### **4.4. “Nada tan práctico como una buena teoría”**

Como Eck (2003) sugiere *getting the theory right really does matter*. Sin embargo, es demasiado común encontrar programas de prevención que fallan (a pesar de estar bien implementados) porque el problema no ha sido conceptualizado o teorizado de forma adecuada. Existe una “tendencia a querer hacer mucho muy pronto”, a intentar resolver problemas profundos con estrategias complejas sobre la base de teorías mal comprendidas y empleando componentes de intervención que no han sido evaluados de forma suficientemente rigurosa (Homel y Homel, 2012, pág. 6).

La literatura sobre evaluación de políticas públicas habla de *teoría del cambio*, como uno de los elementos fundamentales para guiar las intervenciones. Una teoría del cambio simplemente ilustra el conjunto de hipótesis sobre los que se articulan las intervenciones. Esencialmente, es una explicación de los mecanismos para obtener los objetivos de los programas. Es un concepto desarrollado para hacer visibles las asunciones de quienes desarrollan intervenciones. Intenta identificar:

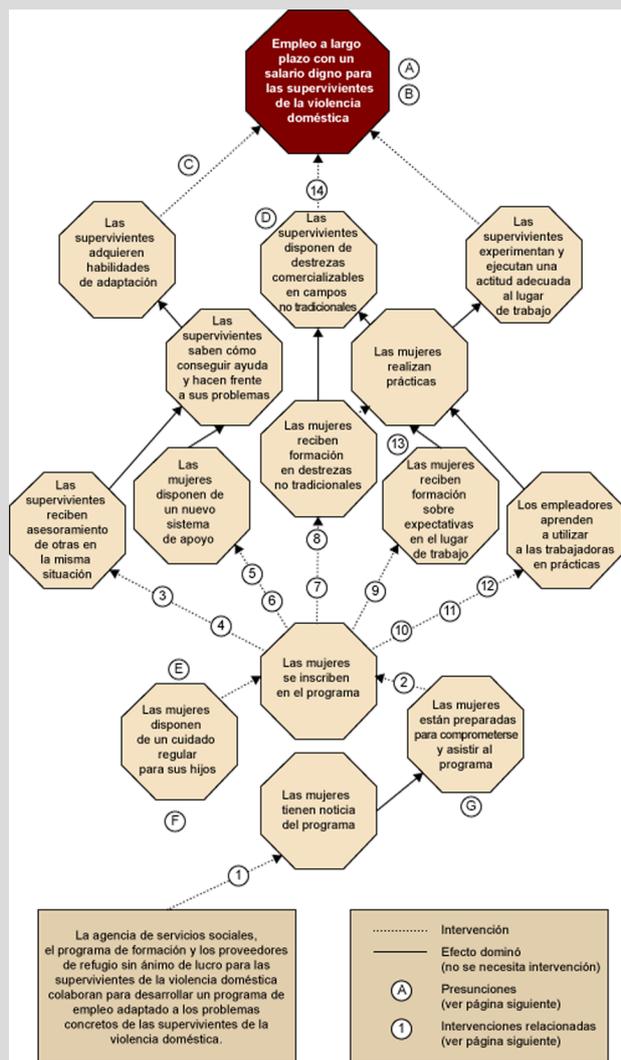
- Los distintos mecanismos de cambio que ilustran la relación entre distintas acciones del programa y sus resultados a corto y largo plazo.
- Los indicadores que se emplean para medir el resultado de cada acción.

- Las intervenciones que se desarrollan para obtener las precondiciones para la obtención final del resultado último del programa.
- Y las asunciones que se realizan para explicar por qué el programa va a funcionar.

Desgraciadamente, muchos programas se desarrollan sin que se reflexione de forma adecuada sobre las muchas asunciones que los mismos realizan y sin una buena planificación teórica. El uso de instrumentos conceptuales como la teoría de cambio puede ayudar tanto a la implementación como a la evaluación de iniciativas preventivas (para más detalles, ver Anderson, XXX). Las siguientes figuras ilustran la teoría del cambio del Proyecto Supermujer (un programa orientado a mejorar las condiciones laborales de víctimas de violencia doméstica):

**Proyecto Supermujer: una teoría del cambio**

Figura 2



Fuente: Anderson (XXX).

**Presunciones**

A) Hay empleos disponibles en campos no tradicionales para las mujeres

B) Los empleos en campos de trabajo no tradicionales para las mujeres, como la electricidad, la fontanería, la carpintería y la gestión de edificios, acostumbran a presentar unos sueldos más dignos, a disponer del apoyo de sindicatos y a ofrecer una seguridad laboral. Algunos de estos trabajos también representan una oportunidad para la movilidad vertical, de aprendiz a maestro, lo cual proporciona a los principiantes unas expectativas laborales.

C) Las mujeres que han sufrido unas relaciones abusivas necesitan algo más que destrezas; también deben estar emocionalmente preparadas para trabajar.

D) Las mujeres pueden aprender destrezas no tradicionales para así poder competir en el mercado laboral.

E) El programa no puede ayudar a todas las mujeres, por lo que la admisión en el programa debe incluir un filtrado para que entren en él solo las mujeres que tengan un nivel de alfabetización y unas habilidades matemáticas suficientes, además de una vida lo bastante estable. El programa no dispone de recursos para proporcionar las competencias básicas ni los principales servicios sociales.

F) Las mujeres que han salido de situaciones de abusos son a menudo madres solteras y, en consecuencia, no pueden trabajar si no tienen a alguien que cuide de sus hijos.

G) Las mujeres deben estar fuera de la situación de abusos. El programa asume que las mujeres que sufren una situación de violencia no podrán asistir de manera regular, pueden representar un peligro para las demás y no estarán emocionalmente preparadas para comprometerse.

#### Intervenciones

- 1) Implementar la campaña de sensibilización
- 2) Filtrar a las participantes
- 3) Organizar sesiones de asesoramiento
- 4) Realizar sesiones de grupo
- 5) Ofrecer ayuda en crisis a corto plazo, como desalojos del hogar y comparecencias en tribunales
- 6) Ofrecer asesoramiento individualizado
- 7) Desarrollar programas de formación en el campo de la electricidad, la fontanería, la carpintería y el mantenimiento de edificios
- 8) Impartir las clases
- 9) Desarrollar programas de formación y situaciones de aprendizaje experienciales
- 10) Impartir las clases
- 11) Identificar a los empleadores potenciales
- 12) Crear una base de datos de empleadores
- 13) Conseguir contratos de prácticas para mujeres
- 14) Ayudar a las mujeres a obtener trabajos permanentes

#### Indicador de muestras

#### RESULTADO:

Empleo a largo plazo con un salario digno para las supervivientes de la violencia doméstica

#### INDICADOR:

Tasa de empleo

**POBLACIÓN OBJETIVO:**

Graduados del programa

**BASE DE REFERENCIA:**

El 47% de las asistentes al programa no tiene trabajo

El 53% gana el salario mínimo

**UMBRAL:**

El 90% de las graduadas conserva el puesto de trabajo durante un mínimo de seis meses y ganan un mínimo de 12 dólares a la hora

#### **4.5. Adopción de enfoques flexibles orientados a la solución de problemas**

Cuando al profesor Scott Decker le preguntan cuál es la mejor forma de prevenir los problemas de las bandas delictivas, siempre tiene la misma respuesta: *know your problem*. Decir que la prevención ha de primar los enfoques orientados a la solución de problemas “no es particularmente novedoso” (Cherney y Sutton, 2007). Ron Clarke, el padre de la prevención situacional del delito, identificó este elemento como esencial dentro de su enfoque y propuso un esquema sobre cómo hacer esto. Herman Goldstein ya a finales de los 1970 defendía que la policía tenía que adoptar un enfoque de actuación que invirtiera en la solución proactiva de problemas. Esta idea también encuentra sitio dentro de los esquemas preventivos comunitarios o de salud pública. La idea de estudiar y valorar bien el problema al que se quiere responder, identificar medidas adecuadas, implementarlas (adaptándose de forma flexible al contexto), y evaluarlas casan bien con el racionalismo científico. Este tipo de enfoques constituyen una buena defensa contra la adopción mecánica, decontextualizada y acrítica de lo “que funciona”. Pues lo “que funciona” no tiene por qué ser necesariamente lo “que es apropiado”.

No obstante, la experiencia de la policía orientada a la solución de problemas alumbra alguno de los problemas con este enfoque. Aunque durante este periodo se han desarrollado numerosas iniciativas amparadas en este modelo y la idea es ampliamente reconocida internacionalmente en círculos policiales y académicos, en su visión más ortodoxa es difícil decir que ningún departamento de policía haya adoptado hasta sus últimas consecuencias las ideas de este modelo. Muchos observadores consideran que la mayor parte de los esquemas de policía orientada a la solución de problemas implicaban poco análisis, soluciones escasamente creativas, que generalmente motivaban el recurso a estrategias de disuasión (Cordner y Biebel, 2005; Herbert, 2005). En este sentido, Cordner y Biebel (2005) destacan como en un departamento de policía como el de la ciudad californiana de San Diego, en teoría uno de los que más claramente ha apostado por este modelo en la práctica:

“la terminología y los procesos de la policía orientada a la solución de problemas se han empleado para ponerle un traje nuevo o dar legitimidad a enfoques tradicionales de respuesta”.

Como Goldstein (2003, pág. 18-20) ha destacado, aunque existe ahora una infraestructura de reconocimiento de aquellas iniciativas modélicas (como el premio Herman Goldstein en Estados Unidos o el premio Nick Tilley en el Reino Unido):

“[incluso] los mejores de estos programas sufren serias limitaciones –particularmente en relación con la calidad del análisis y la evaluación de las nuevas estrategias. A menudo son el producto del esfuerzo intensivo de uno o dos agentes especialmente motivados en una agencia en las que su trabajo representa una excepción, en las que otros problemas no son resueltos de la misma forma, y en las que existe poca participación y compromiso por parte de sus superiores. Y también a menudo ni los proyectos, ni el trabajo de los agentes que lo desarrollaron es sostenido, con el resultado de que la credibilidad de estos estudios de caso como modélicos se ve gradualmente diluida... Al margen de estos estudios de caso y la retórica en el discurso oficial, no se ha producido un esfuerzo sostenido, consistente y perceptible dentro de la policía para hacer que la premisa básica que «el conocimiento sobre los problemas informe la práctica» un aspecto cotidiano del trabajo policial profesional”.

Casi todos estos análisis sobre los fallos de implementación de la policía orientada a la solución de problemas coinciden en destacar la inexistencia de capacidad institucional dentro de la policía para desarrollar los análisis y estudios que este modelo requiere, además de otros factores como resistencias culturales internas, factores organizativos de la policía que dificultan su adopción, ausencia de presiones externas para su adopción que coexisten con presiones externas para seguir concentrando el trabajo policial en el modelo tradicional de respuesta, confusión sobre el significado auténtico del modelo, insuficiente formación policial, limitadas dotaciones presupuestarias, etc. (Leigh, Read y Tilley, 1998; Goldstein, 2003; Scott, 2003; Boba, 2003; Townsley, Johnson y Pease, 2003; Braga, 2008a; Bullock y Tilley, 2009). Goldstein destaca la necesidad de crear unidades de investigación dentro de la policía que tengan la capacidad para realmente estudiar los problemas comunitarios y las respuestas que se dan a los mismos a fondo, bien suplementando la formación y recursos de los analistas policiales, bien creando una nueva figura profesional dentro de la policía, la del “analista de problemas” (ver también Scott, 2003). Dada la deficiencia de recursos iniciales, Goldstein considera particularmente importante la necesidad de establecer colaboraciones con la universidad tanto como para formar a estos nuevos profesionales, como para desarrollar estudios de casos que sirvan como modelos para continuar mejorando los resultados en la implementación de la policía orientada a la solución de problemas.

Poder adoptar este enfoque, por tanto, requiere contar con los recursos de personal existente (los ingredientes esenciales de implementación a los que aludíamos anteriormente). Implica poder contratar personal con la capacidad y competencias técnicas necesarias para desarrollar análisis rigurosos de los problemas delictivos a nivel local, mejorar la cantidad y calidad de los sistemas de datos existentes, y facilitar la integración de información entre distintas agencias (de nuevo, los componentes esenciales de implementación).

### Lecturas recomendadas

Ver también Leigh, Read y Tilley, 1998 y Maguire, Uchida y Hassell, 2010.

## **4.6. Evaluación**

A la hora de desarrollar intervenciones es crucial pensar en su evaluación. Conocer los resultados de las intervenciones es fundamental, pero aquí nos referimos también al desarrollo de evaluaciones que permitan inferir un aprendizaje continuo sobre qué elementos del programa funcionaron mejor, cuáles fueron las barreras a la implementación, y que entiendan mejor qué elementos del contexto en el que se desarrolló la intervención interaccionaron con la misma para producir los resultados que se produjeron. Este es el tipo de conocimiento que resulta esencial si queremos ser capaces de extraer lecciones con una aplicabilidad más general.

## Resumen

En este módulo hemos estudiado la relevancia del marco institucional para el desarrollo de políticas preventivas. Hemos visto cómo a pesar de los avances en demostrar lo que funciona para prevenir la delincuencia bajo condiciones ideales, aún nos queda camino por recorrer para desarrollar políticas de prevención más amplias y generalizadas con un efecto que se pueda demostrar. Hemos destacado qué parte del problema reside en la dificultad de implementar dichas políticas incluso cuando existe apoyo político y recursos. Finalmente, hemos destacado alguno de los elementos que se han derivado de las experiencias “fallidas” en este proceso y que, entre otras cosas, han destacado la necesidad de buenos sistemas de gobernanza, una correcta estructuración de lo local y lo nacional, mecanismos adecuados y realistas de participación ciudadana, el compromiso en aprender de experiencias pasadas, la necesidad de planificar adecuadamente los componentes esenciales de implementación, y la necesidad de ajustarse a la realidad de cada problema y contexto.

## Ejercicios de autoevaluación

1. La prevención del delito hace referencia a...

- a) los programas de rehabilitación en centros penitenciarios.
- b) los programas de apoyo a familias marginalizadas.
- c) las medidas situacionales orientadas a reducir oportunidades criminales.
- d) Todos los anteriores son ejemplos de programas preventivos.

2. La efectividad de un programa hace referencia a...

- a) su utilidad para reducir la delincuencia.
- b) la relación entre costes y beneficios de los programas de delincuencia.
- c) el impacto de los programas de prevención en condiciones reales.
- d) la adecuación del marco teórico usado para diseñar los programas de prevención.

3. Una teoría del cambio...

- a) sirve para planificar y evaluar mejor un programa.
- b) explica de qué forma las acciones de un programa están ligadas a sus resultados.
- c) trata de hacer visibles las condiciones previas y las asunciones sobre cómo se van a producir los resultados de un programa.
- d) Todo lo anterior.

4. Un buen sistema de gobernanza para la prevención...

- a) ha de primar elementos de democracia directa.
- b) solo puede funcionar si el liderazgo del consorcio está en manos de la policía.
- c) puede salir adelante sin una visión estratégica, siempre y cuando los miembros del consorcio consigan establecer una relación mutua de confianza.
- d) Ninguna de las anteriores.

5. ¿Cuál de los siguientes modelos inspiró las iniciativas del Departamento de Justicia de Estados Unidos para confrontar el problema de las pandillas?

- a) Safe Future
- b) Communities that Care
- c) Spergel
- d) Saint Louis Gang Project

6. El *Crime Reduction Programme* consistía en...

- a) un programa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos orientado a reducir la delincuencia.
- b) un programa de financiación de iniciativas para prevenir la delincuencia en la infancia y de prevención comunitaria.
- c) un esquema que fomentaba la participación ciudadana en la gestión de programas de prevención en el Reino Unido.
- d) Ninguna de estas afirmaciones es del todo correcta.

7. Los estudios sobre opinión pública y delincuencia demuestran que...

- a) los ciudadanos españoles favorecen la prevención del delito por encima de las sanciones penales.
- b) muestran apoyo a las políticas preventivas aunque no conocen bien los programas concretos.
- c) el público apoya la prevención pero siempre y cuando se castigue de forma suficiente a los delincuentes.
- d) prefieren las medidas preventivas de tipo social a las medidas preventivas de tipo situacional.

8. Para Rosenbaum los criterios determinantes que influyen en el éxito de consorcios colaborativos preventivos son...

- a) compromiso con la práctica inspirada en la evidencia, planificación estratégica, disposición a recibir asistencia técnica y un liderazgo robusto.

- b)** contar con los ingredientes esenciales de implementación (*core implementation components*).
- c)** una buena teoría del cambio y procesos de evaluación adecuados.
- d)** un buen sistema de gobernanza desde el principio.

## **Solucionario**

### **Ejercicios de autoevaluación**

1. d

2. c

3. d

4. d

5. c

6. d

7. b

8. a

## Glosario

***campbell collaboration*** *f* Red de investigadores que tiene como misión la difusión y conocimiento de prácticas que funcionan sobre la base de evidencia científica rigurosa.

**componentes esenciales de implementación** *m pl* Recursos y elementos que la literatura especializada ha considerado como determinantes a la hora de explicar el éxito de la implementación de programas.

**consorcios colaborativos comprensivos** *m pl* Esquemas institucionales organizativos que aspiran a aglutinar distintas agencias públicas y miembros de la comunidad y el sector privado para desarrollar a nivel local programas comprensivos de prevención.

***crime reduction programme*** *m* Programa implementado por el gobierno de Inglaterra y Gales con el fin de promover el paradigma de lo que funciona a la hora de prevenir la delincuencia.

**efectividad** *f* Beneficios que se consiguen cuando las intervenciones se desarrollan en las condiciones que son más típicas en el mundo real o en contextos “naturales”. Generalmente la efectividad se valora cuando intervenciones prometedoras son evaluadas en contextos organizativos (escuelas, agencias de servicios sociales, etc.) en los que el personal a cargo de la implementación no ha recibido el mismo tipo de supervisión y formación que en los estudios de eficacia, y donde las culturas ocupacionales, las prácticas laborales y los conflictos de intereses y luchas de poder entre distintos actores implicados en el desarrollo de los programas pueden condicionar de forma importante la implementación de los mismos. En otras ocasiones, demostrar la efectividad implica extender la implementación de un programa a un conjunto más diverso de situaciones, clientes y contextos.

**eficacia** *f* Grado en que una intervención (tecnología, tratamiento, procedimiento, servicio o programa) hace más bien que daño cuando se ofrece en condiciones óptimas. Para considerar que una intervención es eficaz, en este sentido, tiene que haber evidencia rigurosa (con buenas medidas, un diseño metodológico experimental, y un seguimiento adecuado) en la que apoyar esta conclusión.

**lo “que funciona”** *loc* Paradigma que propone que las políticas públicas han de inspirarse en el aprendizaje que se genera por medio de la evaluación de las mismas. En base a este modelo, los políticos deberían aspirar a proponer políticas sobre la base de experiencias, prácticas y programas sobre los que existe evidencia científica rigurosa sobre su eficacia y efectividad, además de diseñar marcos institucionales que faciliten este proceso.

**prevención del delito** *f* Políticas jurídico penales y políticas sociales (en sentido amplio y de forma indirecta) como mecanismos que pueden ayudar al control de la delincuencia al contemplar medidas específicas que de forma más directa que en el pasado se plantean (como objetivo a ser contrastado) la reducción de la delincuencia, bien redefiniendo algunas instituciones penales y policiales para hacerlas más efectivas, bien integrando los objetivos de control de la delincuencia en políticas sociales, bien desarrollando medidas situacionales de control de la delincuencia.

## Bibliografía

**Anderson** (sf). *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development*. Nueva York: The Aspen Institute.

**Brown, E. C.; Hawkins, J. D.; Arthur, M. W.; Briney, J. S.; Abbott, R. D.** (2007). "Effects of Communities That Care on prevention services systems: findings from the Community Youth Development Study at 1.5 years". *Prevention Science* (núm. 8, 180-191).

**Chaskin, Robert J.** (2010). "The Chicago School: a context for youth intervention research and development". En: Robert Chaskin (ed.). *Youth gangs and community intervention: research, practice, and evidence*. Nueva York: Columbia University Press.

**Cherney, A.; Sutton, A.** (2007). "Crime prevention in Australia: beyond "what works"?" *Australian and New Zealand Journal of Criminology* (núm. 40, pág. 65-81).

**Crow, I.; France, A.; Hacking, S.; Hart, M.** (2008). *Does Communities that Care Work?* Nueva York: Joseph Rowntree Foundation.

**Clarke, R.; G. Newman** (2005). *Designing out crime from products and systems*. *Crime Prevention Studies* (vol. 18). Boulder: Lynne Reider.

**Disley, E.; Ling, T.; Rubin, J.** (2009). *Tackling violent crime. Findings from regional workshops with 12 Crime and Disorder Reduction Partnerships*. Rand Corporation.

**Fixsen, D.; Blase, K.; Naoom, S.; Wallace, S.** (2009). "Core implementation components". *Research on Social Work Practice* (vol. 5, núm. 19, pág. 531-540).

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana.** *Guía sobre las Auditorías locales de seguridad: síntesis de la práctica internacional*. París.

**Hawkins, J. D.; Brown, E. C.; Oesterle, S.; Arthur, M. W.; Abbott, R. D.; Catalano, R. F.** (2008). "Early effects of Communities that Care on targeted risks and initiation of delinquent behaviour and substance use". *Journal of Adolescent Health* 43, 15-22.

**Hawkins, J. D.; Catalano, R. F.; Arthur, M. W.; Egan, E.; Brown, E. C.; Abbott, R. D.; Murray, D. M.** (2008). "Testing Communities That Care: the rationale, design and behavioural baseline equivalence of the Community Youth Development Study". *Prevention Science* (núm. 9, pág. 178-190).

**Hawkins, J. D.; Oesterle, S.; Brown, E. C.; Arthur, M. W.; Abbott, R. D.; Fagan, A. A.; Catalano, R. F.** (2009). "Results of a type 2 translational research trial to prevent adolescent drug use and delinquency: a test of Communities That Care". *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine* (núm. 163, pág. 789-798).

**Ross, H.; Homel, P.** (2012). "Implementing crime prevention: good governance and a science of implementation". En: P. David Farrington; C. Brandon Welsh (eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.

**Hope, T.** (2008). "Things can only get better". *Criminal Justice Matters* (vol. 1, núm. 62, pág. 4-39).

**ICPC** (2010). *International Report Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*. Quebec.

**Malcolm, K.; Maxson, Ch.** (2006). *Street gang patterns and policies*. Oxford University Press.

**Loader, I.; Sparks, R.** (2011). *Public criminology?* Londres: Routledge. Machin, Steve, Marie, Olivier, Vujic, Suncica. 2011. The crime reducing effect of education. *Economic Journal* (vol. 121, núm. 552, pág. 463-484).

**Marsh, I.** (2013). "How contemporary politics became trapped in the short term and whether it can be repaired". *British Politics and Policy at LSE Blog*. London School of Economics. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/36026> (consultado el 13/9/2013)

**Medina Ariza, J.** "Politics of crime in Spain, 1978-2004". *Punishment and Society* (vol. 2, núm. 8, pág. 183-201).

**Morgan, A.; Homel, P.** (2011). *A model performance framework for community-based crime prevention*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

**PSOE** (2003). "Freno a la impunidad, prioridad por las víctimas: todos seguros". *Cuadernos de Socialistas: Propuestas* 3. Madrid.

**Quinby, R. K.; Hanson, K.; Brooke-Weiss, B.; Arthur, M. W.; Hawkins, D.** (2008). "Installing the Communities That Care prevention system: implementation progress and fidelity in a randomized controlled trial". *Journal of Community Psychology* (núm. 36, pág. 313-332).

**Roberts, J.; Ross Hastings, R.** (2012). "Public opinion and crime prevention: a review of international trends". En: David P. Farrington; Brandon C. Welsh (eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.

**Rosenbaum, D. P.; Schuck, A. M.** (2012). "Comprehensive community partnerships for preventing crime". En: David P. Farrington; Brandon C. Welsh (eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.

**Brandon, C.W.; P. Farrington, D.** (2012). "Crime Prevention and Public Policy". En David P. Farrington y Brandon C. Welsh (eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.