



Reconstruir el músculo cívico: marcos criminológicos para una gobernanza local de la seguridad inteligente (2 de 2)

Tras el diagnóstico sobre la sustitución del control social informal por el aparato administrativo-sancionador, la criminología ofrece un repertorio sólido de marcos accionables y un mapa de actores que excede el binomio ayuntamiento-policía local. La cuestión pendiente no es de conocimiento, sino de implementación y evaluación.

La primera parte de este análisis¹ sostuvo que la proliferación de ordenanzas de convivencia en España es la expresión administrativa de un desplazamiento más profundo: el del control social informal por el control formal. La eficacia colectiva, en términos de Sampson; el guardián capaz informal, en términos de Cohen y Felson; el civismo entendido como capital social activado: todos ellos describen una infraestructura invisible de orden, de bajísimo coste, cuya erosión es la causa —no la consecuencia— del giro normativo contemporáneo. La cultura del control descrita por Garland, el *net-widening* de Cohen, las objeciones críticas a la teoría de las ventanas rotas y los límites jurisprudenciales a la potestad municipal completaron ese diagnóstico. Esta segunda parte aborda la pregunta que el diagnóstico deja abierta: qué hacer.

Implicaciones para la gobernanza local de la seguridad

La lectura criminológica del fenómeno descrito en la primera parte tiene consecuencias prácticas tangibles para los responsables de la gobernanza local de la seguridad.

La primera es que **la sustitución del control informal por el control formal es una operación con coste neto creciente**. Cada ordenanza adicional traslada carga operativa a la policía local, incrementa la demanda de procedimiento administrativo y consume recursos institucionales que dejan de estar disponibles para otras funciones.



Si la eficacia colectiva de la comunidad continúa erosionándose, el sistema demanda más regulación para mantener el mismo nivel de orden y entra en un círculo que la criminología ha documentado en múltiples contextos, desde las políticas de tolerancia cero en grandes ciudades estadounidenses hasta las *anti-social behaviour orders* británicas².

La segunda es que **la regulación intensiva del espacio público no reconstruye, por sí sola, el capital social**. De hecho, puede tener el efecto contrario: al externalizar la función reguladora hacia el aparato administrativo, desincentiva la activación de los mecanismos informales que producen eficacia colectiva. El vecino que sabe que existe una ordenanza para todo deja de sentir responsabilidad personal en la regulación de la convivencia.

La tercera es que **la prevención del delito y la prevención del desorden no son funcionalmente equivalentes**. Skogan, Sampson y otros han mostrado que sus determinantes se solapan parcialmente, pero no coinciden. Una política municipal que confunde ambos puede generar un volumen creciente de intervención administrativa sin efectos significativos sobre la criminalidad real.

La cuarta es que **el sistema sancionador municipal opera, en muchos casos, como fuente significativa de ingresos**, lo que introduce incentivos institucionales perversos. Cuando la sanción deja de ser primariamente pedagógica y comienza a operar como recaudación, su función original —prevenir el daño social y restablecer la convivencia— queda comprometida. La criminología crítica ha analizado este fenómeno como una forma de **gobierno a través de la infracción**.

Marcos accionables: el repertorio disponible

El diagnóstico criminológico podría leerse como un ejercicio de pesimismo intelectual si no fuera porque la propia disciplina ha producido, en paralelo, un cuerpo sustancial de marcos accionables. La pregunta operativa no es si es posible revertir la atrofia del músculo cívico, sino con qué herramientas, qué actores y qué horizonte temporal.

**Primer marco: policía orientada a la comunidad y a problemas.**

Desarrollado teóricamente por Herman Goldstein en *Problem-Oriented Policing* (1990)³ y por la tradición de *community policing* desde los años ochenta, este modelo desplaza el rol policial desde la reacción al incidente hacia la prevención mediante presencia estable, conocimiento del territorio y análisis de patrones. El método SARA (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*)⁴ estructura intervenciones específicas sobre problemas recurrentes en lugar de gestionar cada incidente de forma aislada.

Es probablemente el modelo con mejor evidencia empírica acumulada en la disciplina. Las policías locales españolas tienen la implantación territorial y las competencias necesarias para aplicarlo, pero operan frecuentemente bajo lógicas de productividad sancionadora que neutralizan su potencial preventivo.

Segundo marco: justicia procedimental y legitimidad institucional. La línea de investigación abierta por Tom Tyler en *Why People Obey the Law* (1990)⁵ y desarrollada en numerosos trabajos posteriores ofrece evidencia empírica robusta: el cumplimiento voluntario depende menos del miedo a la sanción que de la percepción de legitimidad de la autoridad. Esa percepción se sustenta en cuatro elementos empíricamente medibles.

Primero, que el ciudadano tenga oportunidad real de exponer su versión antes de que se adopte la decisión que le afecta.

Segundo, que la decisión se base en hechos y criterios aplicados con consistencia a casos comparables, sin sesgo ni arbitrariedad.

Tercero, que el trato dispensado por la autoridad al ciudadano sea respetuoso y reconozca su dignidad como interlocutor.

Cuarto, que el ciudadano perciba que quien aplica la norma actúa por interés público y no por afán recaudatorio o prejuicio.

Aplicado al diseño de procedimientos sancionadores municipales, este marco señala una palanca subutilizada: la legitimidad procedimental reduce la litigiosidad, incrementa el cumplimiento espontáneo y refuerza la autoridad de la norma sin necesidad de incrementar la sanción.



Tercer marco: justicia restaurativa y mediación comunitaria. La sanción administrativa puede operar bajo dos lógicas distintas. La primera, estigmatizadora, expulsa al transgresor del grupo y produce —como mostró John Braithwaite en *Crime, Shame and Reintegration* -1989-)⁶ desviación secundaria: el infractor asume la etiqueta y reincide. La segunda, reintegradora, sanciona el acto sin destruir el vínculo con la persona.

Los servicios de **mediación comunitaria** son la aplicación municipal natural de esta lógica. Diversos municipios españoles⁷ disponen de experiencias documentadas con tasas de resolución elevadas en conflictos vecinales. Su coste operativo es bajo en comparación con el procedimiento sancionador y su efecto sobre el tejido social es positivo, no neutro.

Cuarto marco: diseño ambiental preventivo (CPTED). Desde Oscar Newman (*Defensible Space*, 1972)⁸ hasta las formulaciones contemporáneas, la criminología ambiental ha mostrado que la configuración física del espacio público condiciona los comportamientos sin necesidad de tipificar conductas. Iluminación, visibilidad, apropiación territorial, usos diversos y simultáneos, mantenimiento del entorno: variables sobre las que el ayuntamiento tiene competencia directa y cuyo efecto preventivo está sólidamente documentado. Un espacio bien diseñado regula por sí mismo. Un espacio mal diseñado demanda regulación incesante.

Quinto marco: eficacia colectiva activable. Sampson y sus colaboradores han mostrado, especialmente en *Great American City* (2012)⁹, que la eficacia colectiva no es un don natural de las comunidades sino una capacidad que puede activarse mediante intervenciones específicas. Apoyo institucional a tejido asociativo vecinal, infraestructura ligera para la organización barrial, espacios físicos para el encuentro y la deliberación comunitaria: medidas comparativamente baratas que producen resultados acumulativos. La política municipal puede invertir en eficacia colectiva del mismo modo que invierte en alumbrado o en mobiliario urbano, con la diferencia de que los rendimientos son sociales y a medio plazo.



Mapa de actores para una gobernanza inteligente

A partir de los marcos anteriores, el mapa de actores relevantes para una gobernanza local de la seguridad inteligente se extiende mucho más allá del binomio ayuntamiento-policía local.

La **policía local** es el actor central, pero su reorientación desde el modelo reactivo-sancionador hacia el modelo comunitario y orientado a problemas requiere voluntad política y rediseño de los sistemas de incentivos internos.

Los **servicios sociales municipales** y los **servicios de mediación comunitaria** operan como detectores tempranos de conflicto e intervienen antes de que la situación escale al expediente sancionador.

Las **juntas y asociaciones vecinales** constituyen la infraestructura asociativa preexistente que puede activarse como agente de eficacia colectiva, siempre que el reconocimiento institucional no derive en instrumentalización política.

El **tejido económico local** —comerciantes, hostelería, comunidades de propietarios organizadas— son guardianes capaces naturales del espacio público durante amplias franjas horarias. La criminología aplicada los ha estudiado con frecuencia bajo el concepto de "*place managers*" —gestores de lugar—¹⁰.

Los **centros educativos** son espacios de socialización primaria de normas cívicas. La integración de la educación cívica en los itinerarios escolares es una palanca de largo plazo con efecto acumulativo intergeneracional.

Las **universidades y centros de investigación** producen evaluación independiente de las intervenciones municipales. La debilidad del diseño evaluativo es una de las patologías documentadas de la política española de seguridad ciudadana local: se interviene mucho, se evalúa poco, y las intervenciones se replican sin evidencia comparada sobre su eficacia real.

El **tercer sector y las entidades comunitarias** son particularmente relevantes en barrios con concentración de vulnerabilidad, donde el músculo asociativo formal es débil, pero existen redes informales activables.



Finalmente, el **propio ayuntamiento como articulador**: el diseño de planes locales de seguridad y convivencia que integren los actores anteriores, en lugar de operar exclusivamente desde la potestad sancionadora, es competencia municipal disponible. Lo que falta, en muchos casos, no es habilitación legal sino orientación estratégica.

Ninguno de estos marcos es nuevo ni experimental. Todos están consolidados en la literatura criminológica internacional y cuentan con experiencias aplicadas, en distintos grados, en el contexto español. La cuestión pendiente no es de conocimiento sino de implementación, y, sobre todo, de evaluación rigurosa: la política de seguridad local española produce un volumen considerable de intervención sin un sistema equivalente de medición de resultados.

Claves del análisis

- Existen marcos accionables consolidados —policía orientada a problemas, justicia procedimental, mediación comunitaria, diseño ambiental preventivo, eficacia colectiva activable— que permiten reconstruir capacidad de control informal sin renunciar a las funciones legítimas del aparato administrativo.
- El mapa de actores relevantes excede ampliamente el binomio ayuntamiento-policía local e incluye tejido asociativo, económico, educativo, sociosanitario y académico.
- La sustitución del control informal por el control formal tiene coste neto creciente y rendimientos decrecientes.
- Prevención del delito y gestión del desorden no son funcionalmente equivalentes; confundirlos genera intervención administrativa sin efectos sobre la criminalidad real.
- La debilidad evaluativa de la política española de seguridad local es una limitación estructural: se interviene mucho, se mide poco.



Conclusión

La criminología contemporánea ofrece un repertorio sólido de alternativas al modelo puramente sancionador. Policía orientada a problemas, procedimientos diseñados para producir legitimidad en lugar de resistencia, mediación comunitaria como vía preferente para conflictos vecinales, configuración del espacio público que regula sin tipificar, inversión institucional en tejido asociativo como infraestructura de eficacia colectiva. Ninguna de estas vías sustituye al aparato sancionador municipal, pero todas reducen la presión sobre él y, sobre todo, generan rendimientos acumulativos que el sistema puramente sancionador no produce.

El reto, para los responsables municipales y para los analistas de la seguridad local, no es elegir entre regulación y desregulación. Es identificar dónde la norma escrita refuerza el orden social y dónde lo sustituye —y, al sustituirlo, lo debilita aún más—. Y, simultáneamente, invertir en los mecanismos que reconstruyen la capacidad comunitaria de regular su propia convivencia.

La convivencia se ha incorporado al perímetro del control formal. La pregunta abierta —y propiamente criminológica— no es si ese movimiento ha fortalecido el orden social, sino si los responsables de la gobernanza local están dispuestos a complementarlo con las herramientas, ya disponibles, que la disciplina ha desarrollado para que el músculo cívico recupere parte de su antigua función.

Juan Carlos Gutiérrez

Socio consultor en [Forentia 360](#)

¹ “Del control informal al control administrativo: una lectura criminológica de las ordenanzas municipales de convivencia”.

² Las *anti-social behaviour orders* (ASBO, por sus siglas en inglés) son órdenes judiciales emitidas por tribunales civiles que imponen restricciones a una persona por haber participado en comportamientos antisociales que causan o son probables de causar acoso, alarma o angustia/perturbación seria a los vecinos.

³ Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. McGraw-Hill.

⁴ Eck, J. E., y Spelman, W. (1987). Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News. Police Executive Research Forum. [Formalización operativa del método SARA dentro de la tradición de policía orientada a problemas]

⁵ Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. Yale University Press.

⁶ Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press.

⁷ Servicios de mediación municipal de Madrid, Barcelona, Bilbao u otros

⁸ Newman, O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Macmillan.

⁹ Sampson, R. J. (2012). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago Press.



¹⁰ Eck, J. E. (1994). Drug Markets and Drug Places: A Case-Control Study of the Spatial Structure of Illicit Drug Dealing. University of Maryland. [Desarrollo del concepto de place managers en criminología ambiental, dentro del marco de la teoría de las actividades rutinarias]