

Las nuevas tendencias de las políticas de seguridad urbana en Francia. Una visión crítica de la gobernación local de la delincuencia

JÉRÔME FERRET

Jefe de Investigación del Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Interior (IHESI), París

121

1. UN NUEVO MARCO DE PENSAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD URBANA: LA GOBERNACIÓN LOCAL

El análisis de los fenómenos de dirección de las acciones colectivas no parece resistir el nuevo paradigma de la *gobernación*. Esta teoría de la dispersión de los centros de decisión, heredada de las corrientes de pensamiento economicistas e internacionalistas, se ha interesado progresivamente en los asuntos locales, en los asuntos infranacionales, para intentar rehacer las relaciones entre gobernantes y gobernados en el marco de la complejidad creciente de los modos de decisión, lo que ha implicado nuevos estilos de producción de políticas públicas.¹

La seguridad ha quedado un poco al margen de este movimiento de análisis de la formalización contractual de las políticas públicas y del establecimiento de marcos de colaboración locales en las democracias occidentales. Las nuevas lecturas criminológicas (entre ellas, la de Adam Crawford)² nos dan, pues, la ocasión de iniciar un primer debate sobre las condiciones de comprensión de las políticas de seguridad por medio del concepto de *gobernación*.

Gobernación, gobernabilidad de la delincuencia, acción pública de seguridad, negociación en las políticas de seguridad: ¿de qué estamos hablando exactamente?

De manera general, los teóricos de la gobernación parten de la constatación

1. Para conocer los desarrollos más recientes, véase ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare States In Transition, National Adaptations in Global Economies* [Los estados del bienestar en transición, adaptaciones nacionales en las economías globales], Sage Publications, Londres, 1997; Smouts, M.C. (dir.), «La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale» [«La cooperación internacional: de la coexistencia a la gobernación mundial»], en Smouts, A. (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories* [Las nuevas relaciones internacionales. Prácticas y teorías], París, PFNSP, 1998.

2. CRAWFORD, A. *The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships* [La gobernación local de la delincuencia. Apelaciones a la comunidad y a la colaboración], Clarendon Press, Oxford, 1997.

de una crisis del modelo estadista y experimentan la necesidad de reconceptualizar las nuevas formas de gobierno que se construyen empíricamente.³ El concepto de gobernación induce a una transformación más o menos profunda de la manera de gobernar la cosa pública.⁴ Contiene la idea de complicación y fragmentación de la acción pública, de multiplicación del número de actores. Los recursos políticos por sí solos no son suficientes para gobernar, y en este sentido figura la hipótesis de un Estado que ya no aparece como garante del interés general. Por lo tanto, es necesario hacer el esfuerzo de mirar más allá de esta autoridad reguladora central y ver el paso de una forma de organización jerárquica a una forma de organización policéntrica. Ningún actor tiene, por sí solo, los recursos para conducir una política. Se produciría entonces una alteración de la frontera entre lo público y lo privado, incluso en los sistemas de producción de la seguridad.⁵

1.1 La aparición y la construcción de una gobernación local de la delincuencia

El primer ejercicio metodológico tiene que consistir, per lo tanto, en una voluntad de reconciliación con el largo plazo y la interdisciplinarietà en la comprensión de los fenómenos criminales y de ruptura con un hiperempirismo en el cual parecen encontrarse enjaulados los sociólogos y los criminólogos. Así pues, hace falta esforzarse para profundizar y analizar los discursos criminalistas y prácticos actuales que cristalizan alrededor de las nociones de comunidad, prevención, colaboración. Se trata, además, de hacer frente a las estrategias gubernamentales, sus orígenes y su aplicación contradictoria en las prácticas cotidianas.

3. Desde 1981, Pierre ROSANVALLON formula tres hipótesis: la necesidad de renovar los análisis clásicos, muy estrechamente económicos, en favor de la crisis de un sistema determinado de relaciones sociales. Simultáneamente, la cuestión es saber si el Estado benefactor, en calidad de forma social y política, puede continuar siendo el único apoyo de los progresos sociales. Subrayaba el renacimiento de un nuevo método de gobierno. El espacio postsocialdemócrata se fundamenta en la reducción del papel del modelo keynesiano y en la combinación con los modos de regulación autogestionaria e introsocial. Se trata de una redefinición del compromiso social (*La crise de l'État-providence* [La crisis del Estado benefactor], París, Point-seuil, 1981 (1990), p. 130/138). Desde un punto de vista sociopolítico, Jean Leca demuestra que las formas de gobierno experimentan modificaciones a tres niveles: macro (Estado), meso (descentralización) y micro (administración). En estas condiciones, las formas de gobierno que tienen más posibilidades de sobresalir son la comitología, la programación, la regulación, la evaluación, aunque éstas no harán desaparecer las formas más tradicionales. Véase Leca, Jean, *La gouvernance de la France sous la cinquième République, une perspective de sociologie comparative* [La gobernación de Francia bajo la Quinta República, una perspectiva de sociología comparativa], MÉNY, YVES, MULLER, PIERRE, QUERMONNE, JEAN-LOUIS, *Politiques publiques en Europe* [Las políticas públicas en Europa], París, L'Harmattan, 1995, pp. 329/365. Véase también ATKINSON, M.; COLEMAN, W.D. *Policy networks, Communities and the Problems of Governance* [Las redes de políticas, las comunidades y los problemas de la gobernación], *Governance*, 5(2), 1992.

4. «El nacimiento de la gobernación urbana significa tener en cuenta el desplazamiento de las barreras entre actor público y actor privado, y la alteración de las referencias tradicionales. Utilizando este término, subrayamos los fenómenos de transferencia, de imitación, de «bricolaje» de la acción pública, de impotencia pública, de privatización de la acción pública y de la importancia de los mecanismos de coordinación y control.», Le GALÈS, P. *Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine* [Del gobierno de las ciudades a la gobernación urbana], *Revue française de science politique*, 1, febrero de 1995, p. 60.

5. ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité* [Sociología política de la inseguridad], París, Puf, 1998, p. 137-151, p. 253-254.

En este sentido utilizamos el concepto de *gobernación*, que refleja el movimiento reciente de transformaciones de las formas de gobierno y aplicación de las políticas públicas, especialmente las penales, y de los métodos por los que gobiernan a las sociedades locales.⁶ Este proceso relanza el estudio de la trinidad conceptual *Estado-mercado-sociedad civil*. Precisamente en las nuevas interpenetraciones entre estos tres polos en cuanto a control local de la delincuencia y sus implicaciones se debe situar el objeto de estudio en relación con las políticas urbanas de seguridad, proponiendo la hipótesis de que somos testigos de una profunda reestructuración de los mecanismos del gobierno que regulan la delincuencia. A partir de ahora ya no estaríamos frente a una organización monolítica de la acción estatal, sino ante una serie de esquemas de colaboración que la fragmentan y la dispersan. En este nuevo edificio, los intereses del poder central se ven perjudicados por los poderes locales organizados alrededor de corporativismos privados, de instituciones públicas o semipúblicas.

1.2 La traducción francesa de la gobernación local de la delincuencia

En Francia, la formalización contractual de las políticas públicas (contratos, cartas, convenios, etc.) y la adopción de los términos de coproducción o colaboración son fenómenos completamente nuevos en el sistema administrativo. Esta nueva filosofía implica a partir de ahora, especialmente en el ámbito de la seguridad, una discusión entre los diferentes participantes sobre los objetivos a alcanzar, un compromiso sobre la consecución de éstos, sobre la base de un calendario negociado sabiendo que los signatarios traen los medios para la realización de estos objetivos. Asistimos, por lo tanto, a una generalización de la negociación abierta a mundos tradicionalmente cerrados a este tipo de iniciativa.

Eso es especialmente notable para las cuestiones de seguridad, que hasta ahora quedaban al margen de los procesos de negociación. Las diferentes políticas aplicadas desde finales de los ochenta parecen haber empezado a herir el monopolio del Estado en su capacidad para definir las prioridades. Sin embargo, esta hipótesis no deja de ser, hoy por hoy, eso, una simple promesa, y los hechos aún no han demostrado su validez. Estas llamadas permanentes a la colaboración y esta constante ostentación de una definición compartida de las políticas de seguridad se tienen que someter a la prueba de la realidad de los terrenos que pronto nacerán, sobretodo, con el programa de contratos locales de seguridad. Es fundamental comprobar la validez de este modelo con este programa que se puso en marcha en 1997. También tenemos que intentar comprobar el grado real de marginación y de delegación de la autoridad central o, por el contrario, la efectividad de su recuperación de los procesos de control social.

Esto permite responder a las preguntas siguientes: ¿cuál es realmente el ele-

6. Según Francis GODARD, el término *gobernación* permite «pensar un orden político construido a partir de una trama compleja de interacción entre actores, más que en un sistema completamente organizado alrededor de un gobierno monocrático.» (en *Gouverner la ville* [Gobernar la ciudad], Science Humaines, 79, enero de 1998, p. 39).

mento impulsor? ¿Cuáles son los intereses en juego? ¿Este movimiento se impone al Estado, o éste se sirve de él, indirectamente, bajo el sello de la colaboración, para reforzar su monopolio? ¿No se está produciendo, en el fondo, una jerarquización de las amenazas internas y una escala de peligrosidad definida por el Estado y su policía pública que delegaría los niveles más bajos en agentes a los cuales habría reclutado y formado mediante las normas? Es necesario, pues, hacer una tarea de arqueología del dispositivo y del *think tank* francés sobre las condiciones de producción del método de los diagnósticos locales de seguridad, frente al mercado privado de los consultores.

De hecho, hoy en día ya es posible observar algunos indicios de verificación, tanto en las policías municipales como en las empresas de seguridad privada, por ejemplo. Está claro que estos agentes no disponen de la libertad que se les querría atribuir de un modo demasiado rápido. Seguro que la aplicación ciega del concepto de gobernación como revelador de la situación actual se enmarca y está, de entrada, vinculada a una visión muy ideológica de una cierta buena manera de hacer las cosas dentro de una *good governance* o, en una acepción más científica, traiciona, de hecho, un déficit de comprensión de las realidades complejas que se desenvuelven, manteniéndose en el simple nivel de constatación de una multipolarización de los centros de decisión.

2. LAS PRIMERAS LECCIONES DE LA GOBERNACIÓN «A LA FRANCESA»: EL EJEMPLO DE LOS CONTRATOS LOCALES DE SEGURIDAD

2.1 Desde el punto de vista de las instituciones

2.1.1 Una tecnificación de la colaboración de la seguridad: el olvido de la política

Los conceptos de gobernación o de gestión compartida contenidos en los diferentes contratos firmados entre el Estado y las colectividades locales (en una cantidad de 220, en junio de 1999) presenta así una «unidad relativamente artificial», ya que no organiza «un verdadero espacio de debate, de elaboración teórica y de acumulación de conocimientos». Presuponen ver imponer la idea de un partenariado y de una coordinación casi natural de intereses y estrategias (lo que no significa que excluya los conflictos); así pues, el análisis ya sólo consiste en catalogar las articulaciones de esta cooperación y las tecnologías de las que se sirven: «esto significa que la dimensión política sólo se contempla verdaderamente en sus aspectos instrumentales». ⁷ Ahora bien, el hecho de organizar la reflexión sobre las formas de colaboración locales de seguridad instituyendo el concepto difuso de gobernación como modelo de análisis olvida plantear y afrontar la cuestión del territorio local, y muy a menudo la ciudad, como actor de la seguridad. En el ejern-

7. BOURDIN, A. «El gobierno de las ciudades instituye a la vez que coordina los límites de las teorías de la gobernación», en *La ville éclatée*, varios autores, Editions de l'aube, 1998, p. 316.

plo de los programas de colaboración puestos en marcha en Francia desde 1992 (planes locales de seguridad, contratos locales de seguridad), no es seguro que unos actores que pretenden definir una parte de las condiciones de la contractualización con el Estado estén realmente en condiciones de dictar sus opciones. Tampoco es seguro que estas políticas locales sean realmente definidas y no respondan simplemente a una mera estrategia municipal de reconquista de espacios urbanos abandonados, como se ha podido observar en las políticas de las ciudades. En este sentido, el análisis por la gobernación quizás ha separado o deslegitimado un poco rápido el planteamiento de la sociología de las organizaciones y más particularmente la de la sistémica. Ahora bien, puede ser descubierta en su manera de plantear los fenómenos informales, la cooperación informal y las redes de actores que se tejen más allá de los programas oficiales y de los marcos de las políticas más o menos directivas. La gobernación de los fenómenos de seguridad vuelve a tomar tácitamente el marco de los programas impuestos. El análisis sistémico, por su lado, transforma en hipótesis a verificar los postulados organizativos. Identifica el problema o un ámbito socialmente catalogable e intenta reconstruir el círculo de actores que interviene en su gestión.⁸

Al fin y al cabo, el análisis por la gobernación no ha de constituir un nuevo fetichismo. Aunque sea muy loable el deseo de discusión y de reconstrucción, también conviene cuestionarse las condiciones de importación de este concepto que, como muy bien nos demuestra Adam Crawford, ni siquiera es nuevo y contiene, esencialmente, una ideología de raíz más bien neoliberal. La ausencia de centro de decisión o la pérdida de terreno del Estado frente a los sistemas privados de gestión de seguridad es más una pretensión y una suposición que un hecho demostrado. ¿Cómo se puede medir este recentramiento del Estado? La explosión de las cifras de facturación de los organismos de seguridad privada en comparación con la crisis presupuestaria de los Estados nación y de sus gastos de seguridad sería un indicador económico que tendería a demostrar la fuerza de la marginalización y el retroceso del Estado bajo la presión de las fuerzas privadas. Ahora bien, como ha demostrado brillantemente Frédéric Ocqueteau, esta idea de privatización rampante del sistema de seguridad francés está lejos de ser evidente. Las operaciones de transferencia o de contractualización de seguridad procederían, en sentido contrario, de un proceso de publicitación «mediante el cual se autoriza, por ejemplo, a grupos emanados de la sociedad civil para que se constituyan en policías administrativas suplementarias».⁹ La teoría de la gobernación de la delincuencia se encuentra, entonces, replanteada en la medida que implica la delegación de atributos de poder público en actores privados. Aunque esta delegación es susceptible de ser verificada en ámbitos como la economía o la cultura, esto es mucho menos evidente en el caso de los organismos de control social.

8. THOENIG, J.C. «La gestion systémique de la sécurité publique» [La gestión sistémica de la seguridad pública], *Revue française de sociologie*, París, XXXV-3, 1994.

9. OCUETEAU, F. *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui* [Los desafíos de la seguridad privada. Protección y vigilancia en la Francia de hoy], París, L'Harmattan, 1997, p. 37.

2.1.2 ¿Gobernabilidad, en vez de gobernación, de la delincuencia?

La primera hipótesis es, por lo tanto, la de un desplazamiento de la frontera entre lo público y lo privado, en el peor de los casos, en el sentido de una deslegitimación del centro de regulación en beneficio de intereses privados y, en el mejor de los casos, en beneficio de una indeterminación de las posturas de cada actor que puede beneficiar al actor público, considerado ya no como impulsor sino como regulador de complejidad, un guía (porque ya no se habla de gobernación, sino de guía) que renuncia a su pretensión de monopolizar la fuerza. La utilización abusiva y más o menos legítima de este nuevo modelo de análisis de las políticas públicas de seguridad no ha de impedir plantear la hipótesis inversa y poco apoyada que consiste en ver en este nuevo sistema un retorno del Estado y un refuerzo de su capacidad de control. Sin, por lo tanto, caer en una respuesta postfoucauldiana, el retrato estatal no escondería los procesos encubiertos de reconquista de territorios perdidos y la reafirmación de la pretensión extraordinaria de controlar, no ya indirectamente sino efectivamente y por otros medios, unos espacios que había dejado de controlar.

Si el Estado es marginado en su función de ordenador, ¿quién decidirá entonces *el orden del día*? Nos podemos ver tentados a medir la intensidad de esta delegación en función del número de llamadas a la colaboración y a la multiplicación de los proyectos locales alrededor de la cuestión de la seguridad. Pero eso conduce a menudo a una sobreinterpretación de esta proliferación de la retórica partenarial, una filosofía que se invoca y se proclama a menudo, pero que menos a menudo se lleva realmente a la práctica. En efecto, en una atmósfera de limitación progresiva de los recursos financieros, las organizaciones cada vez tienen más necesidad de recursos exteriores. Para hacer frente a estas limitaciones, tienen un gran interés en parecer muy abiertas y dispuestas a abandonar su influencia. Este partenariado formalista y ficticio a menudo queda moderado por la búsqueda del beneficio económico de la institución piloto sin que las demás puedan aspirar a liderazgo. En ese sentido, el anuncio del declive del Estado es prematuro y exageran el alcance de las declaraciones partenariales. Estas corrientes de pensamiento sobreinterpretan elementos parciales y exageran la influencia de nuevas estrategias y actores que no tienen necesariamente los medios reales que hacen falta para imponer sus alternativas.

Por el contrario, se puede demostrar la instrumentalización de los procedimientos desde una óptica de dominio y extensión de una legitimidad política. Entonces se tiene que hablar, no ya de gobernación sino de gobernabilidad, que, a la inversa, no equivale a una diversificación de los procedimientos de decisión en múltiples agencias públicas y privadas, sino más bien a una tentativa incesante del Estado de reorganizar su monopolio herido.¹⁰ Como demuestra Rangeon, si la gobernación permite ultrapasar el marco estrecho del gobierno de las instituciones, este concepto presenta «el inconveniente de implicar un planteamiento unificado e integrador de los componentes del gobierno urbano y de los intereses en

10. MAYNTZ, R. «Governing Failures and The Problem of Governability: some Comments on a Heoritical Paradigm», en J. KOOMAN (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

presencia». La problemática de la gobernabilidad permite, al contrario, tener en cuenta «el carácter contradictorio de los intereses y las estrategias de los grupos sociales...».¹¹ Así pues, esta hipótesis parece responder mejor a la complicación del gobierno de las políticas locales de seguridad y traducir mejor la dificultad que tienen las autoridades públicas para poner en práctica los convenios locales de seguridad confrontados a la dilación de las responsabilidades y la puesta en duda de su legitimidad. Así pues, es más bien en el sentido de una crisis de producción unilateral de las decisiones que hay que ver las cosas, y no en el sentido de un repartimiento integrador de los poderes que implica la gobernación, que se relega aquí a una técnica de gobernabilidad, es decir, a una nueva retórica del buen gobierno de las cosas. Así, la gobernabilidad de las acciones contra los delitos en las sociedades modernas rehabilita la intencionalidad del Estado y de estas agencias mientras que la gobernación tiene tendencia a proponer una especie de fatalismo y de evaluación por defecto del monopolio estatal. Queda, pues, por descifrar en el contexto francés el grado de intencionalidad de las estrategias de delegación de los modos de poder público en los operadores públicos o privados, y ver si esta diseminación (bajo los términos de privatización, paraprivatización, etc.) no es, en el fondo, un nuevo modo de administrar a distancia, que recrea nuevas formas de control social más aceptables bajo la apariencia de términos como colaboración, contratos locales, diagnósticos compartidos, etc. Por problemático que eso pueda parecer, el Estado continúa siendo el único actor que puede organizar su propia autoreducción, produciendo las condiciones de su mantenimiento bajo formas más difusas. Para ciertos autores, participaría hasta en su propio descenramiento y «al establecer las reglas del juego de estas comunidades, garantiza una reproducción de su imagen que, en el límite, tiende a cuestionar la distinción hasta hoy clara entre lo que derivaba de una norma estatal y lo que no derivaba».¹²

2.1.3 *Las lecciones de las colaboraciones locales de seguridad: el choque de las culturas profesionales*

Sería demasiado largo exponer aquí todas las iniciativas interinstitucionales policía-justicia puestas en marcha en Francia desde los años setenta y las contenidas en el conjunto de los contratos locales de seguridad en los años 1998/1999, pero basta con recordar que provocaron un replanteamiento de las estrategias profesionales de las instituciones represivas y judiciales.

Así pues, cualquier proyecto de puesta en común de medios tiene que ir precedido de la adopción de un lenguaje común y, por lo tanto, de una evaluación común entre todos los participantes. Este es el problema, en particular, de los intercambios de información y de la cultura de la confidencialidad de cada participante en la reali-

11. RANGEON, F. «Le gouvernement local» [El gobierno local] en *La gouvernabilité* (varios autores), París, Puf, 1996, p. 167.

12. ARNAY, A.J. «De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques» [De la regulación por el derecho a la hora de la globalización. Algunas observaciones críticas], *Droit et Société*, París, 35, 1997, p. 25. Véase también Cohen (S.), *Visions of Social Control*, Cambridge, Polity Pres, 1985.

zación de diagnósticos locales. Estas estructuras de cooperación están más condicionadas, en el fondo, por una desconfianza organizada que por una confianza real en lo que respecta a los objetivos comunes. Esta incompreensión latente entre los actores de estas estructuras de coordinación produce unos efectos perversos que limitan sus resultados y una pérdida de confianza e incluso una desmotivación entre éstos, por falta de un modelo común de lectura y de unos instrumentos comunes. Globalmente, este trabajo mal coordinado produce unas fronteras confusas entre las organizaciones que se retractan en su tarea y su propia evaluación de las situaciones. De hecho, hay que esforzarse en distinguir dos modelos de colaboración posible, aunque la realidad de las cosas pueda sugerir una pertenencia a ambos. Se puede distinguir, en primer lugar, entre un procedimiento multipartenarial y un procedimiento interpartenarial. Lejos de ser una simple distinción formal, esta distinción puede tener un interés muy concreto sobre la organización de estructuras de coordinación en la lucha localizada contra la delincuencia y el sentimiento de inseguridad.

2.2 El neocorporativismo, el *New Management Public* y las políticas de seguridad: desposesión del ciudadano

2.2.1 La naturaleza difusa del concepto de comunidad/proximidad

Como hemos visto anteriormente, el término de comunidad en el sentido de reconciliación de las instituciones con su territorio próximo o, para tener en cuenta el territorio francés, el de proximidad (policía de proximidad, justicia de proximidad) ha aparecido como el antídoto al síndrome de «final de siglo» o a la crisis de la modernidad. Hay que esforzarse para recuperar el significado otorgado a este concepto subrayando, aparte de su complejidad semántica, su débil valor heurístico a la vista de las presuposiciones ideológicas que puede contener. La «comunidad» se considera en sí misma como socialmente buena. Resucita la autoridad moral sobre los miembros del grupo, refuerza los poderes del ciudadano, relegitima las instituciones políticas y transfiere al final las responsabilidades del Estado a grupos individuales para gestionar sus asuntos y, especialmente, la seguridad. La necesidad de restaurar el «sentimiento de comunidad» no es, en el fondo, un modo indirecto de aumentar o restaurar la influencia del centro estatal. La cuestión evocada es, claramente, por lo tanto, la debilidad empírica de la noción de comunidad, que no responde a los criterios normativos que la querrían crear a la fuerza. De forma más encubierta, los Estados, al invertir en los programas locales de prevención, volverían a tomar indirectamente el control de la periferia, fundamentalmente carente de los medios necesarios para llevar a cabo, por sí misma, las políticas de colaboración.

La idea en la que se fundamentan las políticas públicas de seguridad es la existencia de una fractura en la vida de la comunidad. En esta idealización de un conjunto único, la degeneración y sus manifestaciones, que son la delincuencia y la pérdida de sentido cívico, están relacionadas con una ruptura de los procesos de socialización colectivos. Es la teoría sostenida, particularmente, por los sociólogos de la Escuela de Chicago, que relacionan la delincuencia con la desorganización de las comunidades. La reorganización de éstas consiste en activar su capacidad de

movilizar sus propios recursos de control social.¹³ Para la regeneración de la vida de barrio que se cree que producen, las comunidades son percibidas como pivotes en la lucha contra el declive y, en consecuencia, incluso como motores de la lucha contra la delincuencia, reinstituyendo una autoridad moral debilitada.

Sencillamente, las traducciones prácticas de estas teorías de prevención (como la prevención situacional) confunden dos concepciones del concepto de comunidad: una perspectiva puramente territorial, delimitación de barrio, de zonas de hábitats colectivos, de ciudad, y una perspectiva simbólica comparable a una sociedad de compartimiento, de solidaridad, nutrida por el sentimiento de estos hábitats de pertenecer a un conjunto común. La comunidad constituye, en este sentido, una finalidad en sí misma como vehículo de una vida mejor. Desde esta perspectiva, hay una tendencia excesiva a valorar una primera serie de valores comunitarios (*internal attributes*) y factores como el sentido de la colectividad, mientras que estos análisis raramente tienen en cuenta las transformaciones de estos valores comunitarios bajo la presión de fuerzas exteriores (*external forces*), que son la movilidad residencial, los intereses vinculados a la propiedad, el poder de los capitales privados, de la desocupación, de la exclusión social que tienen un impacto sobre las relaciones intercomunitarias, que aumentan y agravan potencialmente el desorden social.

En este sentido, la ecuación «a más comunidad, menos delincuencia» es discutible, asumiendo la tesis de que hay una causalidad directa entre un déficit de control social y de sentido colectivo y un alto grado de delincuencia. Para el autor, no hay ninguna relación entre los atentados al civismo, la inseguridad y el fracaso de los mecanismos de control social. Contrariamente a lo que puedan prever criminalistas como Kelling y Wilson (teóricos del «broken windows»), la delincuencia no tiene un impacto uniforme sobre el conjunto de la comunidad. Las búsquedas sobre etnología urbana hechas en los barrios de hábitat social confirman esta tesis al demostrar que las zonas de alto nivel de delincuencia no están faltas de modalidades propias de regulación social ni de mecanismos informales de control. En algunos barrios, la presión de la delincuencia se ve contenida y regulada mediante redes de solidaridad local. Así pues, el concepto de comunidad puede llegar a ser problemático si se cambia de contexto y los efectos perversos provocados por una utilización abusiva de la referencia comunitaria son numerosos y múltiples. En todo caso, es un planteamiento peligrosamente unitario que extingue los conflictos internos y excluye las voces disonantes para terminar celebrando una ideología de la unidad e ir a parar al concepto de comunitarismo.

2.2.2 *Los límites de las medidas locales de la delincuencia: la dificultad de los diagnósticos sociales*

La voluntad de medir las expectativas sociales respecto a la inseguridad es loable, pero no puede constituir por sí misma un principio de acción. No basta con

13. SKOGAN, W. «Community organizations and crime», en MORRIS, N.; TONRY, M. *Crime and Justice: An annual Review of Research*, Chicago, Chicago University Pres, 1988.

llevar a cabo sondeos y encuestas de opinión, por muy sofisticados que sean, si no integran una alusión a la realidad inmediata sobre cómo la población ha percibido el mensaje. Este es el límite principal que se puede aducir a la «perspectiva del cliente» defendida por los diferentes programas de evaluación de la satisfacción del público en los diagnósticos de las ciudades francesas. Es cierto que en ellas se hace una evaluación, pero ésta no siempre prevé un ahondamiento particular sobre situaciones reales. Eso se deja a los sondeos de opinión o a las entrevistas: se pregunta, pero no se completa la encuesta preguntando si el encuestado ha percibido algún cambio o si considera que su pregunta ha sido bien analizada.

130

Sin embargo, queda claro que la introducción del concepto de colaboración en la construcción de las políticas de seguridad ha transformado profundamente la comprensión de la acción pública en Francia. Paradójicamente, la imposición progresiva del discurso de la proximidad en la definición de los programas de seguridad traiciona la ausencia de participación del cuerpo social en la planificación pública. El campo de la seguridad ha llegado a ser un foro donde se mezclan diferentes agencias de tipo «quango» (*quasi autonomous non governmental organizations*) y agencias institucionales (policía, justicia, etc.), sin que unas impongan sus opiniones a las otras (utilizando la clasificación de Crawford). La respuesta a la pregunta «¿quién lidera?» es, entonces: quien está más interesado. Desde este punto de vista, el ciudadano no es beneficiario de esta apertura del juego: la transparencia sólo es un cebo y esconde un círculo de ámbitos de decisión cerrados compuestos por expertos y analistas que desenvuelven una visión directiva y tecnicista del control de esas políticas. El control social y democrático pierde peso en beneficio de un neocorporativismo, agregación de redes locales de negociación de las políticas de prevención de la delincuencia. En ese sentido, las relaciones centro-periferia quedan replanteadas: las modalidades de articulación ya no son verticales, sino horizontales. Las propuestas del público no se tienen realmente en cuenta: las decisiones se toman principalmente según criterios de racionalización presupuestaria (indicadores financieros) y no según fórmulas de concertación. Se inicia entonces una lucha entre expertos para definir lo que constituye un éxito o un fracaso según criterios de evaluación o de auditoría comúnmente verificables. Este «culto a la verificación» que se aplica al conjunto de los programas de colaboración puede inducir efectos perversos en la lógica contractual, que se fuerza de este modo hasta el extremo. Así, la proliferación de la retórica partenarial ha abierto un amplio campo de concurrencia entre operadores públicos y privados de la seguridad, que excluye al ciudadano de cualquier intervención democrática.

Y ésta es la paradoja: los contratos locales de seguridad idealizan al usuario-ciudadano y su grado de satisfacción como forma de definir una buena o mala política de prevención y seguridad, sin dejar actuar nunca la improbable definición ciudadana de los objetivos. Es necesario, pues, democratizar los convenios, abrir espacios de negociación y discusión entre los usuarios y los servicios estatales y rehacer los vínculos entre la comunidad y el individuo respecto a la seguridad.