

Las políticas de seguridad y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos

ADAM CRAWFORD

Centro de Estudios de Justicia Penal, Universidad de Leeds

83

Hasta principios de los años ochenta la prevención de la delincuencia se extendió ampliamente, ya sea como una especialización limitada de la policía, ya sea como un producto derivado de los sistemas formales que surgieron de las actividades policiales, de los procesos de condena, de pena y de encarcelamiento. En los últimos veinte años, Inglaterra y el País de Gales han mostrado una notable diferencia entre el gobierno local de la delincuencia y las políticas de seguridad.¹ Básicamente, estas evoluciones reflejan una reorganización de los poderes y de las responsabilidades dentro de los Estados y entre los Estados, entre los intereses privados y la sociedad civil. Ello indica simultáneamente un hundimiento espectacular de los límites de la soberanía del Estado y una tentativa de restablecimiento de una forma de control. Las políticas de seguridad en vigor y los cambios institucionales son producto de los dilemas de moda de gobierno contemporáneo, así como la respuesta política dudosa e incierta que estos dilemas han provocado.

En una primera parte haré una descripción general de los avances principales en materia de policía y de las nuevas estrategias desarrolladas a lo largo de los últimos veinte años y, particularmente, de las posteriores a los años noventa. Seguidamente, me centraré en los diferentes problemas surgidos de experiencias recientes, estructuradas en un contexto de contradicciones y tensiones en el seno de la política y de las políticas de seguridad pública actuales.

1. Este estudio se concentra en experiencias llevadas a cabo en Inglaterra y en el País de Gales y excluye las realizadas en Escocia y en Irlanda del Norte, ya que estos últimos países tienen marcos legales diferentes en parte, así como herencias políticas y culturales que les son propias. Las medidas de seguridad locales inscritas en la ley sobre el Crimen y el Desorden de 1998 (*Crime and Disorder Act*, 1998), por ejemplo, no se aplican en Escocia ni en Irlanda del Norte. La exploración y la circunstancia de las diferencias significativas entre estas competencias surgen del marco de este documento (se ofrece una breve presentación en Crawford, Matassa, 2000, y en Crawford, Blair, 2000).

Los objetivos del gobierno central para la prevención de la delincuencia y las políticas de *seguridad comunitaria* pueden esquematizarse de acuerdo con cuatro grandes fases, muy diferenciadas desde los inicios de la década de los ochenta:

- elaboración de un nuevo enfoque de la prevención de la delincuencia (1984-1990);
- *community Safety* e informe Morgan (1990-1991);
- estancamiento y ambivalencia (1991-1997);
- renacimiento y renovación centradas en el desorden (1997-2000).

Antes de finalizar detalladamente los aspectos que influyen en los recientes avances y definen el perfil actual de la seguridad comunitaria en Inglaterra y en el País de Gales en los inicios del milenio, presentaré cada una de las fases citadas.

1. ELABORACIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE DE LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA (1984-1990)

El gobierno conservador de Margaret Thatcher, elegido en el año 1979, durante un mandato de «ley y orden» (*law and order*) se basaba en conceder gastos más importantes a las instituciones tradicionales de represión de la justicia penal, principalmente más policía, «leyes penales» (*criminal laws*) y prisiones, mientras se preconizaban reducciones presupuestarias en otros servicios públicos. Fue el pilar central de una ideología de la dualidad del «mercado libre y de un Estado fuerte» que caracterizó el proyecto gubernamental de la nueva derecha (*New Right Project*). Sin embargo, al cabo de cinco años de endurecimiento del aparato represivo del Estado, para luchar contra la tasa creciente de delincuencia, y para hacer frente al fracaso del mandato «ley y orden» (*law and order*) que se presentaba en el cumplimiento de sus objetivos de reducción de la criminalidad, se inició lentamente un cambio de orientación. El mercado influyó y estructuró cada vez más el *Estado fuerte* en el momento en que las demandas de una rentabilidad del servicio público del Ministerio de Finanzas hicieron efecto en la justicia penal, aunque más tardíamente que en otros sectores de servicio público y de forma diferente.

Esta *revolución silenciosa*, con estas ganas reforzadas de eficacia, rentabilidad y economía, se introdujo gracias a una iniciativa de gestión financiera (*Financial Management Initiative*). La circular 114/1983 del Home Office (Ministerio del Interior), dirigida a todos los responsables de la policía y a las autoridades policiales, especificaba que, como consecuencia de las limitaciones de los gastos públicos, el aumento de los recursos futuros estaría condicionado por las mejoras en términos de eficacia financiera y de rentabilidad, por la persecución de los objetivos. Con el fin de alcanzar este objetivo, empezó a emerger una nueva forma de enfocar la prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el País de Gales.

Una etapa simbólica clave de este nuevo enfoque fue la publicación de la circular interdepartamental 8/1984, elaborada y consolidada a partir de los avances anteriores, como las recomendaciones del informe Gladstone, publicado en el año

1980. La circular recomendaba un enfoque interministerial para la prevención de la delincuencia, con la intención de llevar también la responsabilidad hasta sectores que no fuesen los de la policía.² La política gubernamental, a pesar de ser muy cara en cuanto al «principio de colaboración», era ambigua por lo que se refiere al reparto adecuado de las responsabilidades relativas a las colaboraciones. No existía ninguna indicación precisa sobre la gestión de las operaciones y la atribución de las funciones. El tema de la «gestión» continuó siendo una cuestión de controversia que el Home Office intentó eludir, sugiriendo que la identificación de una única administración sería anacrónica para un enfoque real en colaboración. En la práctica, se impuso un liderazgo policial.

Hacia 1989 empezaron a surgir iniciativas dispersas del gobierno central para promover un modelo de prevención. En el año 1986 se puso en práctica la iniciativa experimental de las «cinco ciudades» (*Five Towns Initiative*). Fue la precursora del programa, más extenso, Ciudades más seguras (*Safer Cities*), establecido en marzo de 1988, que pasó a primera línea para vehicular el mensaje de prevención del delito. En el mismo año, el gobierno conservador puso en marcha el *Crime Concern*, que se centraba en la implicación del sector privado. Estos procesos, juntos, definieron los principios de una política de prevención de la delincuencia específica que:

- pretendía responsabilizar a los individuos y a la población de los barrios de sus obligaciones ante la prevención de la delincuencia, entre las cuales destacó como elemento de gran importancia la proliferación de sistemas de vigilancia de los vecindarios (*neighbourhood watch*);
- ponía el acento en un enfoque desde el terreno para reducir las oportunidades de pasar a la acción de los delincuentes, a la vez que habilitaba el entorno;
- quería implicar las distintas administraciones en las tareas de prevención de la delincuencia;
- evitaba dar nuevos poderes a las autoridades locales;
- intentaba promover y facilitar la implicación del sector privado en la prevención del delito.

1.1 El programa *Safer Cities* (Ciudades más seguras)

Este programa se anunció como parte integrante de la política para las ciudades, principalmente afectadas por la regeneración urbana. En una primera fase, se introdujeron medidas locales contra la inseguridad y el sentimiento de inseguridad en tres tiempos (1988, 1989, 1991). Entonces se pensaba que tres años de finan-

2. La circular 8/1984 especifica que «el principal objetivo de la policía siempre ha sido la prevención del delito. Sin embargo, como algunos factores vinculados a la delincuencia quedan fuera del control directo de la policía, la prevención del delito no se puede dejar solo a su cargo. Cualquier ciudadano, como tal, y todas las administraciones, las políticas y prácticas que puedan reducir la extensión de la delincuencia deben implicarse en ello. La prevención de la delincuencia es una tarea de toda la sociedad».

ciación serían más eficaces en la elaboración de bases que la financiación destinada durante dieciocho meses a la Iniciativa de las cinco ciudades (*Five Towns initiative*). En esta primera fase, el programa *Safer Cities* proporcionó al Home Office importantes fondos para remunerar un coordinador local, un adjunto y un asistente, con el apoyo de un comité de organización —con representantes de las administraciones del sector público, del sector privado y de voluntarios—, con el fin de gestionar los fondos destinados al mantenimiento local de actividades de prevención de la delincuencia en lugares designados por el programa *Safer Cities*. Cada uno de los proyectos de la primera fase recibió una suma anual de 250.000 libras (además de los sueldos de los empleados y de los gastos de gestión). El dinero tenía que servir para impulsar otras financiaciones locales (Tilley, 1992, 2). Los objetivos establecidos en el programa *Safer Cities* eran los siguientes:

- reducir la delincuencia,
- reducir el sentimiento de inseguridad, y
- crear ciudades más seguras en las cuales se pudiesen desarrollar la economía y la vida comunitaria.

A pesar del reducido plazo del período de financiación, no constaba como objetivo prioritario explícito del programa *Safer Cities* ninguna estrategia de desarrollo a largo plazo. En la primera fase, veinte ciudades recibieron veintidós millones de libras entre 1988 y 1995. En la segunda fase, el programa se extendió a veintinueve ciudades más, con un coste de dieciséis millones de libras de 1993 a 1997 (según datos del Departamento de medio Ambiente).³

Los proyectos nacionales en relación con los robos con efracción en casas particulares eran característicos del tipo de actividad mantenido. En la primera fase se estudiaron trescientos casos de robo con efracción. Se trataba de mejorar la seguridad de las viviendas, caso por caso y de forma general. Las actividades de investigación del Home Office mostraron después de los dos estudios y del número de delitos registrados, que el programa *Safer Cities* reducía el riesgo de robos de este tipo (Ekblom *et al.*, 1997). No obstante, se descubrió que este hecho desplazaba la delincuencia hacia otros lugares, pero la investigación también demostró aspectos positivos, porque la actividad de prevención funcionaba con delitos de diferentes tipos, no solo con aquellos para los que había sido creada.

Dejando de lado las dificultades vinculadas al establecimiento efectivo de colaboraciones entre las administraciones, de forma más general (Crawford, 1998a), el programa *Safer Cities* demostró tener defectos graves y, sobre todo, una falta grave de democracia. Desde su lanzamiento, el programa *Safer Cities*, según el gobierno, debía funcionar paralelamente al trabajo de las autoridades locales, no como su complemento o refuerzo. Bajo esta perspectiva, la estructura

3. Los proyectos de la segunda fase fueron gestionados por organismos independientes mediante un proceso de licitación competitivo. La gestión principal fue llevada a cabo por NACRO, Crime Concern y SOVA (Society of Voluntary Associates). Se acordó una media de 100.000 libras para su financiación, mientras que los gastos para hacer funcionar el proyecto fueron financiados a escala central.

de este programa encarnaba la antipatía del gobierno hacia el poder local (controlado, en gran parte, por los partidos políticos de la oposición). Procediendo de esta manera evitaba las estructuras existentes de la democracia local. King ha visto en ello una ilustración de la forma que tenía el gobierno de «definir el problema de la delincuencia y los medios de control y de prevención en función de su propia imagen» (1991, 107). A lo largo de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, el programa *Safer Cities* se convirtió en el vehículo de difusión de la ideología del gobierno conservador. Los promotores del programa no estaban obligados a demostrar que estaba destinado a la población local, o que existía un vínculo particular de representación política para los miembros del comité de control.

En segundo lugar, el modelo de programa *Safer Cities* se hundió en un vacío político. Contrariamente a las declaraciones anteriores de King (1991), el problema no era el peso demasiado grande del gobierno central, sino que más bien tenía relación con una falta de directrices o incluso de consejos basados en lo que podía llegar a suceder en el futuro. Probablemente sea cierto que el gobierno ejercía un control considerable sobre determinados aspectos del programa, sobre todo al principio. Inicialmente, por ejemplo, la cifra máxima que los comités de control local podían aprobar sin necesidad del consentimiento formal del Home Office era de 500 libras. Esta cifra aumentó hasta 2.000 libras, pero siempre que eran necesarias financiaciones más razonables se requería la aprobación del Home Office / Ministerio de Medio Ambiente, como ocurrió con el nombramiento de los miembros de los comités de control y de los coordinadores. Sin embargo, según un consenso compartido dentro del programa *Safer Cities*, no era concebible imponer un esquema director global en los barrios. A pesar de todo, ello fue considerado un resultado extremo en la abdicación parcial de responsabilidades del gobierno central respecto a las directrices. A causa de la naturaleza limitada de los financiamientos concedidos, las *Safer Cities* tuvieron una responsabilidad con poder limitado. En diferentes puntos, este programa se basaba en la incertidumbre y producía una diversidad de resultados considerable. Esta carencia de directrices y de ayuda se agravó por el hecho de que el Home Office y la unidad responsable de la prevención de la delincuencia no tenían la costumbre de ofrecer servicios directamente.

En tercer lugar, todo ello conllevó una falta de visión estratégica a largo plazo. Aunque se sabía, hacía ya tiempo, que todos los proyectos *Safer Cities* estaban financiados para iniciativas a corto plazo, el gobierno y el Home Office no consiguieron ofrecer consejos apropiados a los jefes de proyecto, como por ejemplo orientarlos a fin de poder salir de la fase de financiación y enseñar lo que debían dejar detrás suyo. Además, hubo una falta de evaluación de los resultados o de las consecuencias de las diferentes estrategias y modelos desarrollados por los proyectos anteriores. Si bien los proyectos *Safer Cities* eran proyectos casi de investigación, tal y como apunta Tilley (1993, 55), se debería de haber pensado en estrategias de evaluación desde su concepción. Lo esencial del trabajo de gestión y de evaluación llevado a cabo por el gobierno dependía más de la financiación que de la evaluación del impacto, de los resultados o de la eficacia de los proyectos o de

las iniciativas. En lugar de ello, el trabajo de evaluación se hacía, a menudo, después del hecho, terminaba demasiado tarde para poder tener influencia en el desarrollo del programa y se centraba básicamente en medidas a corto plazo y no en una estrategia a largo plazo.

Por último, la duración de la vida limitada de los proyectos *Safer Cities* y de las estructuras eran problemas prácticos constantes. Como en la mayoría de proyectos sobre la prevención de la delincuencia en Inglaterra, el programa *Safer Cities* estaba limitado en el tiempo y orientado proyecto a proyecto en vez de basarse en programas estratégicos. A pesar de la voluntad de muchas de las *Safer Cities* para establecer un enfoque de la prevención de la delincuencia amplio y a largo plazo, la estructura de financiación y el contexto institucional tendió más bien a refrenarlo. Como consecuencia de ello, quedó reforzado el establecimiento de la prevención con objetivos a corto plazo.

Respecto a la experiencia extraída de este programa, no sería preciso llegar a la conclusión de King (1991), la cual apunta que fue un potente vehículo de difusión para trasladar la visión ideológica de los conservadores a la práctica. Las interacciones entre la ideología, la política y la práctica son mucho más complejas. Después de un examen más profundo, su desarrollo se ha hecho de cualquier manera, ambiguo, variable dependiendo de los sitios y sin ninguna visión estratégica. Las funciones de una política real de los programas *Safer Cities* y la variedad de proyectos realizados se hicieron cada vez más aparentes, si bien trataban esencialmente recursos a pequeña escala. Sin embargo, sería erróneo sugerir, como sí lo hace Tilley, que el asunto de las *Safer Cities* es esencialmente una de las *contingencias accidentales* realizadas por medio de la *explotación de oportunidades* (1993, 55). Fue impulsado por prejuicios y orientaciones ideológicas, pero no necesariamente aquellas que se orientan en la misma dirección y simultáneamente. La hostilidad hacia las autoridades locales, la preferencia por intervenciones puntuales a corto plazo, el apoyo de las empresas y la implicación del sector privado, así como la prioridad de una gestión económica por encima de una evaluación para la investigación, constituyeron aspectos claves en el desarrollo del programa. No obstante, todos estos puntos no formaban parte de una visión y de una aplicación coherentes.

1.2 Otros proyectos nacionales

A parte del programa *Safer Cities*, el *Crime Concern* fue montado por el Home Office en mayo de 1988 como una acción caritativa con los objetivos explícitos de promover las colaboraciones para la prevención de la delincuencia y fomentar la participación del sector comercial. Desde entonces, ha intentado estimular el desarrollo de actividades de prevención en el ámbito local y potenciar las buenas prácticas mediante iniciativas como la vigilancia de vecindarios (*neighbourhood watch*) y las comisiones de prevención de la delincuencia. En algunas ocasiones se añadieron servicios asesores para las administraciones y apoyo a las colaboraciones locales. Aumentó la financiación y aportó asistencia en materia de asesoramiento a las organizaciones locales.⁴ Su objetivo era el de actuar como cataliza-

dor independiente de la actividad local y difundir las *buenas prácticas* en el campo de la prevención del delito.

En una visión retrospectiva, la extensión de las iniciativas de *neighbourhood watch* en cualquier parte de Inglaterra y el País de Gales refleja el carácter de la prevención a finales de los ochenta. Entre los años 1988 y 1992, la proporción de lugares que llevaron a la práctica alguna iniciativa pasó del 18% al 28 % (Home Office, 1994). De todos modos, esto resultó ser una arma de doble filo, particularmente para la policía, que por aquel entonces se enfrentaba a un número creciente de estrategias, muy a menudo sin el aumento de recursos humanos. La investigación ha demostrado que la asistencia y el apoyo de la policía fueron decisivos en el seguimiento de las iniciativas de *neighbourhood watch* (Hussain, 1988). Además, la investigación en Inglaterra parece indicar que la vigilancia de vecindarios no tiene impacto alguno, o muy poco, en la naturaleza de los delitos o en el sentimiento de inseguridad (Bennett, 1990). La experiencia ha demostrado que la vigilancia de vecindario es más fácil de poner en práctica en zonas donde menos se necesita, esto es, zonas más ricas, suburbanas, con bajos índices de delincuencia, en donde viven los que tienen una actitud favorable hacia la policía. No ocurre lo mismo en el centro de la ciudad, en las viviendas sociales en las que viven poblaciones heterogéneas y marcadas por la delincuencia. Debe añadirse también que en las zonas donde se ha impuesto la vigilancia de vecindario, los investigadores han demostrado que muchos de los proyectos se caracterizaban por «rendimientos bajos, una débil implicación de sus habitantes y proyectos cojos, los cuales dejaban de usarse o eran abortados» (McConville, Shepard, 1992, 115). A pesar de los resultados de la investigación (más que por su causa), el programa de vigilancia se alargó hasta llegar la década de los noventa, con la profusión de proyectos análogos diferentes como la vigilancia de los vehículos, de los bares, de las granjas, etc.

Aparte de la iniciativa gubernamental, la asociación NACRO (*National Association for the Care and Resettlement of Offenders*) tiene una larga tradición de éxitos en la promoción y la realización de iniciativas innovadoras para la prevención de la delincuencia. NACRO desarrolló su trabajo pionero en el establecimiento de su unidad de prevención en el año 1979 y, un año después, sacó a la luz pública su unidad de vecindario (*Safe Neighbourhood Unit: SNU*). Lo esencial del trabajo realizado por NACRO se centró en la delincuencia de las ciudades. El trabajo resultó ser un antídoto importante frente el trabajo iniciado por el gobierno, centrado en el corto plazo. En cambio, NACRO intentó situar en primer lugar la importancia complementaria de una prevención de la delincuencia basada en el largo plazo. Durante años, NACRO utilizó una metodología flexible, que insistía en las consultas entre habitantes y profesionales en los barrios, análisis de ámbito local de la delincuencia para determinar las acciones que era necesario llevar a cabo, un trabajo en relación con los municipios y la policía, la implicación de los residentes en elementos de gestión descentralizada. Generalmente se trataba de iniciativas que implicaban un enfoque

4. Además de la remuneración de sus actividades y del centenar de personas que trabajan en ellas, el Home Office otorga una subvención anual de 750.000 libras.

simultáneo en varios objetivos, y se intentaba resolver los problemas múltiples en un territorio por combinación de intervenciones sobre el terreno y de acciones sociales, así como una evaluación del impacto de la intervención a partir de una recolección de pruebas surgidas de una gran variedad de fuentes, sobre todo las de los residentes. Sobre la base de sus trabajos, NACRO y SNU han conseguido recomendar una buena gestión responsabilizada, localizada y sobre el terreno, como la clave de la seguridad en los barrios. En distintos aspectos, NACRO fue pionera en los años ochenta: puso los cimientos locales y contribuyó en lo que se debía de decidir a finales de la década de los noventa a escala gubernamental.

2. *COMMUNITY SAFETY*⁵ E INFORME MORGAN (1990-1991)

A principios de los años noventa existía un consenso entre los investigadores y los órganos decisorios, según el cual, en la teoría, si no en la práctica, se definía el enfoque ideal para la prevención, con la combinación de un conjunto de intervenciones que trataban factores aceleradores de predisposiciones —de necesidades sociales, psicológicas y económicas, que animaban los individuos a no dejar pasar ninguna oportunidad (Bottoms, 1990; AMA, 1990). Pero el gobierno tuvo cada vez menos presente este mensaje. A pesar de todo, el Home Office volvió a sacar el tema y reforzó el mensaje enunciado en la circular 8/1984, a través de la publicación de la circular 44/1990, titulada *Crime Prevention. The succes of the Partnership Approach (La prevención de la delincuencia. El éxito del enfoque colaborador)*. La circular iba acompañada de un *boletín de buenas prácticas*, publicado por el Home Office (1990), el cual encargó entonces a la Conferencia Permanente sobre la prevención de la Delincuencia, presidida por James Morgan, la responsabilidad de revisar el desarrollo de la prevención desde la circular de 1984 y de formular recomendaciones cara el futuro. La circular de 1990 pedía a quienes se habían implicado en la prevención y la seguridad de los barrios que hicieran un balance y entregasen un informe explicativo de la naturaleza y la importancia del trabajo local de prevención que habían iniciado. El informe que resultó constituyó un acontecimiento importante para el desarrollo de la prevención de acuerdo con un enfoque en colaboración.⁶

En su documento, el Comité concluyó que «el término “prevención de la delincuencia” a menudo era interpretado de manera limitada y reforzaba la idea de una responsabilidad exclusiva de la policía» (Morgan, 1991, 13). En vez de este término preconizó el uso de *community safety* (seguridad de los barrios), abierto a una interpretación más amplia y que podía, a la vez, fomentar «una participación mayor de todos los componentes del barrio en la lucha contra la delincuencia» (*ídem*). A partir de esto argumentó que este término tenía que tener en cuenta e incluir una diversidad mayor de actividades y de personas (tanto de profesionales como de no profesionales). El informe, deliberadamente, intentaba incluir procesos sociales más com-

5. Conservamos el título en inglés, que podría traducirse por seguridad en los barrios (N. del e.).

6. Se trata del equivalente inglés del informe Bonnemaison (1982), pero sin su rigor analítico.

pletos en la prevención y sus efectos y criticaba explícitamente el acento que se había puesto en la prevención situacional en la mayoría de trámites del gobierno.

Además, el informe identificó una estructura de responsabilidad tripartita: coordinación por parte del gobierno, estrategia de seguridad basada en la autoridad local y grupos locales de acción. Lo más destacable del asunto fue la recomendación clave del informe, según la cual «las autoridades locales, trabajando con la policía, deberían de tener una responsabilidad legal en el desarrollo y la estimulación de los programas de seguridad de los barrios y de prevención de la delincuencia» (Morgan, 1991, 29 § 6.9). De esta manera dieron apoyo a la posición de la *Association of Metropolitan Authorities* (las autoridades metropolitanas) (AMA, 1990) y reconocieron que sin una responsabilidad legal, el papel que podían tener las autoridades locales en la prevención sería muy reducido. Y, además, se argumentó lo siguiente: «la ausencia de miembros escogidos en las estructuras de prevención de la delincuencia podría haber tenido como consecuencia la marginación de la prevención frente a los problemas políticos locales. Toda estructura local, para ser significativa en la prevención de la delincuencia, debe agruparse con una estructura democrática local» (Morgan, 1991, 20).

Asimismo, el informe recomendaba que se estableciera un código de prácticas para las autoridades locales con la intención de fomentar las colaboraciones en materia de prevención de la delincuencia. También preconizaba fuentes complementarias por parte del gobierno para dar apoyo a la nueva obligación propuesta a las autoridades locales.

El gobierno conservador del momento rechazó las principales recomendaciones del informe, ya que no coincidían con su ideología. La seca respuesta del gobierno al informe fue disolver la Conferencia Permanente —que fue reemplazada por una Comisión Nacional de Prevención de la Delincuencia— e ignorar muchas de sus conclusiones (Home Office, 1992). Sin embargo, el informe Morgan llamó la atención de los ayuntamientos, que iban cada vez más en una dirección diferente de la de la política del gobierno. A pesar de ello, este enfoque fue mal visto por el gobierno conservador, principalmente respecto a la participación de las autoridades locales y su reivindicación de un enfoque de la prevención más social. Margaret Thatcher había llevado a cabo, años antes, un combate de casi una década contra el poder de las autoridades locales y había declarado de manera infamante que «la sociedad como tal no existía».

3. ESTANCAMIENTO Y AMBIVALENCIA (1991-1997)

Con el gobierno conservador de los años noventa, la seguridad tomó un cariz muy diferente. Ello fue debido, sobre todo, a:

- una oposición ideológica del gobierno a las recomendaciones clave del informe Morgan, particularmente en lo que se refiere a la responsabilidad de la autoridad local en la seguridad de los barrios;
- un agotamiento del gobierno y una incertidumbre en cuanto a la prosecu-

ción de los proyectos *Safer Cities*, ya que estos habían quedado abandonados y sin salida;

- el hecho de que, con motivo de un pasado por una tasa récord de la delincuencia, existía una ambivalencia política en la manera de hacer, ya que el aumento del índice de la delincuencia ponía en duda el éxito de la estrategia;
- el hecho de que el giro de 180° del gobierno y el cambio espectacular de las políticas sobre la ley y el orden (*law and order*) de 1993, a favor de un populismo punitivo que pone el acento en la eficacia del sistema de prisiones, habían dejado un lugar menor y una ambivalencia en el papel de la prevención y de la seguridad local.

Mientras que el gobierno había trabajado mucho para estimular el entusiasmo por la prevención de la delincuencia en la década de los ochenta, la actividad y la innovación se desplazaron claramente hacia las organizaciones locales durante la siguiente década.

Con el objetivo de revitalizar lo que ya era bastante viejo en materia de prevención, el ministro del Interior emitió en septiembre de 1994 la iniciativa *Colaboradores contra la delincuencia*, que parecía todavía reflejar errores en las ideas. Combinaba tres elementos. En primer lugar, se anunciaba en él que el número de policías de barrio y de adjuntos voluntarios tenía que aumentar. El objetivo del gobierno conservador era que el número de adjuntos voluntarios pasara de quince mil en el año 1990 a treinta mil. A continuación se anunciaba que, en colaboración con el *Crime Concern*, el número de dispositivos de vigilancia de vecindario aumentaría un 50% a partir de la situación de 1994, en que había ciento treinta mil adjuntos voluntarios para cubrir unos cinco millones de puntos. Por último, y para dar de nuevo vitalidad a la idea de la vigilancia de vecindarios se decía que se daría apoyo a los proyectos que incluyeran brigadas de ciudadanos activos, los cuales se *desplazarían con un objetivo* por las zonas de viviendas. La misión de *los vigilantes de la calle* era llevar a la práctica la idea de vigilar con la utilización de *los ojos* y de *los oídos* de la población local en la calle, y de una forma supuestamente organizada y estructurada. Esta tenía que ser el tipo de *acción colectiva voluntaria* que el ministro del Interior del momento había considerado como el fundamento de la sociedad civil (Howard, 1994).

Esta última proposición recibió una mitigada respuesta, particularmente de la policía. Como consecuencia, la proposición fue revisada y se suprimió cualquier idea referente a las brigadas para, así, borrar la idea de que en resumidas cuentas todo fuera una especie de *mantenimiento del orden de mala calidad*. Además, la propuesta suscitaba una inquietud relativa al espectro creciente de las milicias. Básicamente, la oposición a la propuesta señalaba las ambigüedades cruciales relacionadas con la idea de delegar la responsabilidad del control de la delincuencia al público. El gobierno parecía haber caído en la trampa de la lógica de su propia visión limitada. Todo lo que era capaz de proponer era del mismo tipo.

Aparte del programa *Safer cities*, que funcionó hasta 1997, el principal legado del período fue la continuación en el financiamiento de la seguridad de los barrios por medio de una cantidad de fondo en competencia. Ello permitió a las adminis-

traciones locales pugnar por los recursos centrales y emprender un trabajo de seguridad comunitaria. Los fondos *closed circuit television* (CCTV) —de cámara de vigilancia— y el *Single Regeneration Budget* (presupuesto único de rehabilitación) fueron los más importantes. El gobierno instauró en el año 1995 el reto CCTV, para animar a las autoridades locales a cofinanciar y poner en práctica proyectos de videovigilancia. Este fondo, administrado por el Home Office, dio apoyo a las demandas de financiación para instalar cámaras de videovigilancia; entre 1995 y 1998, se invirtieron 38,5 millones de libras en los sistemas de videovigilancia (*The Guardian*, 9-1-1998). Esta expansión, fomentada por el gobierno y los ayuntamientos, también se manifestó en el sector comercial. Por ejemplo, Marks & Spencer anunció que se comprometía a invertir más de treinta millones de libras de su presupuesto para mejorar los sistemas de seguridad por videovigilancia (*The Guardian*, 21-9-1995).

Durante este período, las iniciativas relacionadas con la seguridad de los barrios fue aumentando a pesar de —y no «gracias a»— las políticas gubernamentales. Principalmente dependían del trabajo local de asociaciones como NACRO, como pueden ser el de *Crime Concern* y de un determinado número de autoridades locales metropolitanas, particularmente las que establecían unidades de seguridad dentro de los consejos municipales con el uso de agentes locales de seguridad.

4. RENACIMIENTO Y RENOVACIÓN CENTRADOS EN EL DESORDEN (1997-2000)

La elección de un gobierno laborista en mayo de 1997 hizo que este se comprometiera a proseguir la aplicación práctica de las recomendaciones del informe Morgan, y también dio un nuevo empuje al tema de la seguridad. A lo largo de la carrera hacia las elecciones generales de 1997, las asociaciones locales vinculadas al gobierno sirvieron para pedir el establecimiento de una acción local (ADC, 1996) con la publicación de su propio manifiesto para el cambio (ACC, 1997). Por esta razón, existía una demanda de los ayuntamientos (a menudo independiente de sus opiniones políticas) cuyo objetivo era ser escuchados en la imposición de una obligación común en relación con la seguridad. Este fue un cambio importante porque, quince años atrás, la mayoría de las autoridades locales de Inglaterra y del País de Gales habían rechazado que el control de la delincuencia estuviera bajo su responsabilidad, o bien se habían declarado públicamente «antipolicía» a causa de su posición crítica frente al establecimiento de las políticas locales. Todo esto ocurría especialmente en las zonas del centro de las ciudades, donde había un gran número de minorías étnicas y donde muchos de los laboristas elegidos habían creado grupos de vigilancia de la policía, no para colaborar con ella, sino para poner al descubierto las prácticas policiales.

En aquel momento, la seguridad se convirtió en un tema importante por el cual el partido laborista podía diferenciarse del gobierno conservador de la época y declaraba ajustarse a su principal eslogan relativo a la ley y al orden: «con dureza contra la delincuencia, con dureza contra las causas de la delincuencia».

4.1 La ley sobre delincuencia y desorden de 1998

En su elección, el gobierno laborista utilizó poco tiempo para transformar el control de la delincuencia como el punto más importante de un programa electoral de política pública de cuyo futuro dependería y por el cual sería juzgado. Después de la consulta de una serie de documentos, se elaboró la ley sobre delincuencia y desorden (CDA), que introducía un conjunto de medidas para la prevención, para la seguridad en los barrios y para la disminución de la reincidencia. El cambio más notable, como consecuencia de las recomendaciones del informe Morgan, fue la introducción de un nuevo deber legal simultáneamente a las autoridades locales (tanto por lo que se refiere al distrito como por la circunscripción básica) y a la policía, que les exigía desarrollar, coordinar y promover conjuntamente una *colaboración local de la seguridad de los barrios*. Ello permitió evitar la noción de *administración hegemónica* de responsabilidad exclusiva, en la medida en que la tarea sería compartida y representaría un compromiso como respuesta a las presiones de la policía.

Otros puntos clave de la seguridad de la Ley sobre delincuencia y desorden de 1998

- Un deber que exige a las autoridades locales, en el ejercicio de sus funciones, que tengan en cuenta las implicaciones de la delincuencia y del desorden y la necesidad de hacer todo lo razonable en el campo de la prevención de la delincuencia y del desorden en el territorio (sección 17).
- Una llamada al orden en caso de comportamiento antisocial, que ofrece un remedio civil (apoyado por sanciones penales por eludir los deberes), para los oficiales de policía confirmados y/o los presidentes de los consejos municipales.
- Las autoridades locales tienen el poder de decretar un toque de queda para los jóvenes de menos de diez años que vivan en zonas específicas, después de consultar a la policía y los vecinos (sección 14-15).
- Una formulación de la legislación según la cual el objetivo principal del sistema de justicia para los jóvenes sea *la prevención de la delincuencia en los niños y los jóvenes* (sección 37).
- Las autoridades locales tienen que poner en marcha uno o varios *equipos multidisciplinarios sobre la delincuencia de los jóvenes, para poner en común la experiencia y las competencias de las administraciones locales pertinentes para abordar el porqué de la delincuencia en los jóvenes, utilizándose para reducir el riesgo de reincidencia* y para animar a niños y jóvenes adultos a no cometer delitos (sección 39).
- El poder de divulgar información a favor de la ley (sección 115), y así facilitar el intercambio de información entre las administraciones, punto central para un enfoque en colaboración de la ley.

La autoridad de la policía local, los servicios de libertad vigilada y los servicios de salud pública tienen el objetivo legal de participar y cooperar juntos en la cola-

boración para la seguridad. La ley de 1998 otorga al Ministerio del Interior el poder de designar, por orden del Parlamento, cualquier otro cuerpo susceptible de tener que colaborar, así como de determinar a las autoridades responsables qué entidades específicas o qué administraciones se deben invitar a participar en el proceso. Hay que cumplir varias etapas antes de establecer otra fórmula estratégica.

Las «autoridades responsables» (policía y ayuntamiento) tienen la obligación de:

- establecer un balance de los niveles y los tipos de delincuencia y de desorden en su sector;
- preparar un análisis de los niveles y de los tipos de delincuencia y de desorden también en el sector respectivo;
- publicar un informe del análisis;
- recoger la opinión sobre este informe de las personas y de las organizaciones de su sector, ya sea mediante reuniones como a través de otros sistemas;
- revisar regularmente los avances conseguidos en relación con los objetivos;
- revisar los métodos de base cada tres años.

El marco legislativo requiere tener en cuenta análisis de datos sobre la delincuencia y de opiniones obtenidas a partir de consultas en la preparación de las estrategias. Estas deben incluir los objetivos de reducción de la delincuencia y del desorden a largo y corto plazo, así como una agenda para cada elemento del proyecto. Las estrategias iniciales tenían que ser instauradas en abril de 1999. Cuando se aprueba una de ellas, las «autoridades responsables» deben de publicar un documento que defina todos los detalles, es decir, las cooperaciones de personas y de instituciones, un balance sobre la delincuencia y el desorden, un informe de análisis y la estrategia con sus objetivos y sus destinatarios.

Está previsto que el ayuntamiento y la policía consulten a otros colaboradores una vez al año en relación con los avances conseguidos y, de vez en cuando, en relación con el método de base con una auditoría común. De esta forma se desarrolla una nueva estrategia. Periodos sucesivos de tres años serán cubiertos por nuevas estrategias.

El Ministerio del Interior tiene el poder último de pedir un informe al *grupo líder* para conocer, por ejemplo, de qué manera se cumple la misión común.

4.2 Establecimiento de colaboraciones

El Home Office (1998) publicó una guía para establecer la nueva misión legal poco tiempo antes de que la ley de 1998 recibiera el consentimiento real. Esta guía sugiere que el gobierno prefirió no ser normativo por lo se refiere a las estructuras a crear o la pertinencia a las autoridades colaboradoras responsables de desarrollar la misión. Se podría pensar que esta guía minimizaba la importancia de las estructuras, sobre todo a causa de sus repeticiones en cuanto a la necesidad de evitar «el riesgo de preocuparse demasiado de las estructuras». Si bien la guía

apunta, con razón, que «las estructuras son solo un medio con vista a un objetivo y no un fin en sí mismo» (Home Office, 1998, § 2.2), es importante darse cuenta que los medios son determinantes para obtener los resultados y que una colaboración no evoluciona por encantamiento sino que es necesario modelarla, a menudo con estructuras impuestas. Un punto central de la ley de 1998 se refiere a la noción de *desorden*. Aunque no está definido en ningún sitio, el desorden implícitamente es comprendido no exclusivamente como un problema en sí, sino también como la señal de un hundimiento de las solidaridades de vecindario, de una decadencia urbana y de una fuerte delincuencia, tal y como indica la tesis de los «cristales rotos» de Wilson y Kelling (1982).

La legislación no concedió nuevas financiaciones para cubrir las nuevas responsabilidades impuestas por la ley de 1998. Las autoridades locales y la policía habían tenido que hallar fondos para las estructuras de seguridad de los barrios en su propio presupuesto o bien usando otros recursos. Si tenemos en cuenta la falta de créditos, no es sorprendente que muchas colaboraciones en la producción de sus estrategias hayan intentado anticipar nuevas formas de financiación central. El apretado calendario impuesto por la ley de 1998 para la formación de colaboraciones, la recogida de datos y los análisis, los consejos y la preparación de estrategias han resultado ser frustrantes para los actores. En consecuencia, muchas auditorías iniciales se basaron en una información insuficiente, y con una consulta superficial. A largo plazo, sin embargo, las perspectivas son potencialmente más claras, sobre todo si el proceso de evaluación es percibido como un desarrollo, por el cual se retienen las lecciones de los fracasos iniciales.

El gobierno del *New Labour* ha recibido la herencia de los conservadores de estimular la proliferación de la videovigilancia. En el momento de asumir sus funciones, el gobierno anunció su intención de invertir 150 millones de libras más en las tecnologías de las cámaras de videovigilancia para extender la cobertura de vigilancia en las nuevas zonas de viviendas, la mayoría de ellas grandes conjuntos de alojamientos sociales (ciudades dormitorio) y de otros espacios casi privados. En el año 1999, se contabilizaban en Inglaterra y en el País de Gales quinientos treinta centros de ciudades y zonas comerciales equipados con cámaras de vigilancia. La Asociación de Seguridad Privada Inglesa (*British Security Industry Association*) se jactó de que la videovigilancia era actualmente una instalación aceptable y permanente para la sociedad, con un mercado creciente de 253 millones de libras y que, cada día, en Gran Bretaña, la gente es observada por ocho cámaras de seguridad diferentes (BSIA, 1996, 23).

El gobierno se contuvo de llevar a la práctica una de las propuestas más imaginativas del Informe Morgan: este debía intentar prever y controlar las implicaciones potenciales de las políticas públicas sociales otorgadas, con la introducción de una formulación de los impactos sobre la seguridad para cualquier legislatura nueva y las iniciativas políticas principales (Morgan 1991, 35). Una propuesta de este tipo obligaba a los gobiernos a pensar y a planificar por avanzado y podía incorporar una declaración relativa al impacto sobre la exclusión social. Si bien la ley de 1998 impone una misión legal análoga a las autoridades locales (véase sección 17), no consigue ni tan solo extenderla a los Ministerios ni al Estado central.

No obstante, la sección 17 de la ley de 1998 representa un avance considerable en materia de seguridad. Impone a las autoridades locales la obligación de tener en cuenta los efectos de la delincuencia y del desorden en sus diferentes misiones, así como la obligación de hacer lo necesario por evitar estos fenómenos en sus campos de acción. Eso requiere que las autoridades locales anticipen las consecuencias de sus políticas sobre la delincuencia. La sección 17 ofrece a los colaboradores la oportunidad de ir más allá de algunas iniciativas fragmentadas, para asegurarse que se consolida una cultura de prevención dentro de los servicios principales. Como apunta el documento de consulta del Home Office, eso «dará al trabajo vital de la prevención de la delincuencia un nuevo objetivo a través de la amplia variedad de servicios locales y situará las consideraciones sobre la delincuencia y el desorden en el centro del proceso de decisión, del cual siempre había formado parte» (Home Office, 1997, § 33). De esta forma, se da a las autoridades locales la oportunidad de revisar, medir, reforzar y demostrar sus contribuciones en la reducción de la delincuencia y del desorden dentro de los barrios que ellas sirven. Además, ello permite retos específicos donde la no conformidad autoriza a responder legalmente decisiones de las autoridades locales en lo que se refiere a la eficacia de servicios (véase NACRO/LGA, 1999).

4.3 Otros proyectos gubernamentales recientes

El gobierno se ha comprometido, además, a proseguir el *Single Regeneration Budget* y a conceder una financiación de dos billones de libras cada tres años, a partir de 1999, para los proyectos existentes, así como también para los nuevos. A consecuencia de una evaluación global de los gastos, se anunció un «programa de reducción de la delincuencia» en 1998, al mismo tiempo que se publicaba una memoria de investigación sobre las pruebas de ámbito nacional e internacional de lo que funciona para reducir la delincuencia (Goldblatt, Lewis, 1998). Con este programa, se invertirían 250 millones de libras en un período de tres años, a partir de abril de 1999. Del total de recursos destinados, hasta el 10 % se destinará a la evaluación. El objetivo del programa es utilizar las pruebas de *aquello que funciona* para decidir dónde se deben invertir realmente los nuevos recursos: es lo que el gobierno ha proclamado como una «política basada en las pruebas». En este programa se concedió una importancia particular a los análisis de los costes y de los beneficios. También se dio mucha importancia a una guía de buenas prácticas sobre la manera de poner en marcha proyectos que funcionan bien, con un alcance mayor dentro de los servicios habituales cuando el programa haya finalizado.

En total se gastarían 50 millones de libras en quinientos proyectos de reducción de robos con efracción; los sesenta primeros se empezaron en el año 1999 y 32 millones fueron invertidos en el mantenimiento del orden previsto, con diez proyectos empezados en 1999 y diez más en abril de 2000. Las iniciativas vinculadas a los robos se ponen en práctica con la policía, las autoridades locales y otras administraciones locales. El objetivo explícito es reducir un 5 % los robos en un período de tres años. Los proyectos no se someterían todos al mismo nivel de

evaluación, sino que este evolucionaría en función de la experiencia adquirida a lo largo de la vigencia del programa.

En conjunto, parece que los proyectos recientes muestran una evolución fundamental en la manera como son tratadas la delincuencia y su prevención. Representan una maduración en materia de seguridad en los barrios, en la evolución de esta opinión y en la manera de influir en el trabajo. La nueva tarea legal de las autoridades locales y la policía para establecer y promover las colaboraciones en materia de seguridad significa un reconocimiento de la necesidad de respuestas sociales que refleja la naturaleza de la delincuencia. La ley de 1998 reconoce tardíamente que los incentivos y las causas de la delincuencia están muy alejados del alcance tradicional del sistema judicial penal. Numerosas reformas del gobierno laborista permiten aproximaciones más holísticas y orientadas hacia los problemas de prevención y de seguridad (Crawford, 1998a). Con el proceso de consulta exigido en la adopción de las estrategias de seguridad y en la representación de los habitantes de los barrios dentro de las colaboraciones locales, se puede favorecer una sociedad civil más fuerte y más participativa. Además, estos proyectos cuestionan las hipótesis más modernas admitidas en cuanto a la capacidad profesional, la competencia jerárquica y la especialización, así como el paternalismo y el monopolio del Estado. En vez de ellas, la nueva política ofrece comprensiones más plurales y respuestas más sociales a la delincuencia, implicando conjuntamente una variedad de personas de los sectores público, privado y del voluntariado, así como dentro de las asociaciones de barrio, con métodos orientados a los problemas en lugar de métodos definidos en función de los medios fácilmente disponibles para su solución.

5. ELEMENTOS CLAVE EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LOS BARRIOS

Dentro de la política de seguridad de la década de los noventa podemos identificar tres influencias mayores dominantes: la gestión directiva, las colaboraciones y el comunitarismo. Ello no quiere decir que fueran las únicas dinámicas que inspiraran las políticas de los nuevos laboristas en relación con el control de la delincuencia (Downes, 1998), ni tampoco que cubrieran todas las influencias sobre el cambio. Sin embargo, representan las dinámicas clave y merecen, en este sentido, una atención particular.⁷

5.1 La gestión directiva

En primer lugar, existe una gestión directiva implícita y explícita en las reformas del *New Labour*. De muy diferentes maneras, las iniciativas políticas recientes han intensificado las reformas de *gestión pública* introducidas bajo el anterior

7. Esta sección del informe habla de los aumentos publicados por primera vez en inglés en Crawford (2001).

gobierno conservador desde mediados de los años ochenta. Estas reformas han supuesto una reestructuración significativa del sector público y del papel del Estado, así como la introducción de un nuevo estilo de regulación y de cultura directiva. Las reformas de gestión directiva representan un núcleo de ideas y de estrategias que, de formas diferentes, han pretendido:

- descentralizar determinados aspectos tradicionales de las funciones del servicio público hacia el sector privado;
- introducir métodos de gestión del sector privado en el sector público;
- abatir las jerarquías democráticas;
- calcular las prestaciones por los resultados en función de objetivos claros;
- separar funciones en formas casicontractuales o casimercados;
- introducir una distinción entre vendedores y proveedores;
- abrir a la competencia los roles de proveedores entre las administraciones y los intereses privados;
- preconizar una «aproximación al consumidor» (Hood, 1991).

Bajo el gobierno laborista, las demandas de gestión directiva relativas al establecimiento de objetivos, de cálculo de la prestación y de definición de resultados, principalmente en una comparación con *clasificaciones de campeonato* (como en el fútbol), ha conocido un nuevo apogeo. Esto es particularmente visible por el control de la delincuencia en la ley de 1998 y el proceso de mando introducido para poner en práctica las estrategias locales sobre la delincuencia y el desorden. Lord Warner, consejero político del ministro del Interior, después de que la ley fuera aprobada por el Parlamento en el año 1998 (actualmente es director del Consejo de Justicia de Menores) describió la ley como la reflectora «de una orientación mucho más directiva sobre la manera como se establecen promesas electorales» (Warner, 1998).

5.2 Las colaboraciones

Una segunda influencia, como se ha dicho antes, se refiere a un gobierno homogéneo y reunido en colaboradores con aproximaciones transversales para la resolución de problemas. Esto tiene implicaciones tanto en el interior del Estado —con las críticas de la sectorización— como a través de la división tradicional de la sociedad civil. Según Giddens, gurú intelectual de la Tercera Vía del gobierno laborista, «el Estado y la sociedad civil deben de trabajar en colaboración para facilitarse mutuamente el trabajo, pero también para controlarse el uno a la otra» (1998, 79). De este modo, un enfoque de colaboración invierte completamente la hipótesis dominante de una solución a una sola administración (principalmente policial) para poner en marcha la prevención de la delincuencia. Las respuestas tradicionales, segmentadas y compartimentadas han fracasado en el momento de obtener coherencia, coordinación y sinergia. Las colaboraciones, en cambio, proponen un enfoque holístico de la delincuencia y del desorden, centrado más en los problemas que basado en las administraciones; unas redes de acciones entrecruzadas, construidas a partir de los sectores público, privado y del voluntariado son

el signo de alternativas a la preeminencia de la burocracia y de los mercados, zócalo de un nuevo gobierno.

5.3 El comunitarismo

La Tercera Vía de *New Labour* (Blair, 1998; Giddens, 1998; 2000) se refiere explícitamente a una filosofía comunitarista, particularmente influenciada por los trabajos de Etzioni (1993; 1997a). Ello se expresa con fuerza en los aspectos «ley y orden» (*law and order*) de la política gubernamental por medio de varias llamadas a «la comunidad» como lugar de renovación del moralismo. Esta forma de *moralismo comunitario* reivindica la necesidad de dar confianza a la vecindad y a sus voces morales, lo cual implica acentuar más la responsabilidad y no los derechos de las personas hacia su barrio. Como tal, ello tiende a reactivar las instituciones de la sociedad civil —principalmente las comunidades, las escuelas y las familias— bajo formas exaltadas de control social. Se trata de una «remoralización de la justicia», pasando por la comunidad local como detentadora del orden moral (Etzioni, 1997b; 1997c). Aquí, el comunitarismo se basa en que las personas son dependientes unas de otras, y se encuentran implicadas ontológicamente en una vida social. De este modo, adquirimos nuestras responsabilidades morales a partir de los medios de donde hemos salido, influenciados con el tiempo por otras formas de pertenencia. Como apunta Etzioni, «la sociedad, como comunidad de comunidades, debe fomentar una ética según la cual la atención al bienestar colectivo depende de la vecindad» (1993, 146). Ideas comunitarias como estas inspiran las políticas recientes, como manifiesta el ministro del Interior, Jack Straw: «Conceptos como el de vecindad y el de responsabilidad individual, que durante tanto tiempo han sido olvidados en las discusiones vanas entre la izquierda y la derecha, se encuentran en el centro de todo lo que percibimos» (1998, 17).

6. LUGARES DE CONTRADICCIONES, AMBIGÜEDAD Y AMBIVALENCIA

Mi opinión es que estas tres dinámicas, si bien son importantes en sí mismas para comprender la dirección de las políticas actuales del nuevo gobierno laborista, constituyen, por otro lado, lo que he descrito como *an unholy trinity* (Crawford, 1998b, 242). Estos puntos de vista se encuentran profundamente anclados en las políticas locales de seguridad contemporáneas, pero se oponen a numerosos aspectos importantes. Es decir, presentan y reflejan un número importante de situaciones contradictorias, ambiguas y ambivalentes en la manera de pensar la seguridad y más generalmente en su puesta en práctica, lo que tiene consecuencias significativas para el futuro.

6.1 Los derechos y las responsabilidades

Existe una relación precaria entre los derechos de los individuos y las responsabilidades colectivas en materia de política de seguridad, particularmente cuan-

do hay una influencia de ideas comunitaristas, que implican que el equilibrio actual entre los derechos y los deberes se haya desplazado demasiado lejos en la dirección de los derechos individuales (Blair, 1995). Esta opinión fue manifestada por el primer ministro británico:

La vida de cualquier familia y de todo el barrio depende de la manera como se acepten y se satisfagan las obligaciones formales e informales que unos debemos a los otros. La política del «nosotros» en lugar del «yo» requiere tanto una ética de responsabilidad como de derechos (Blair, 1998, 14).

La noción misma de *comportamiento antisocial* que ocupa en la actualidad las iniciativas del gobierno (*Social Exclusion*, 2000) muestra muy bien la relación interna entre lo colectivo y lo individual. Sin embargo, no hay definición gubernamental unánime de qué se considera *comportamiento antisocial*. Un comportamiento aceptable para unos puede ser inaceptable para otros. En la redefinición de las responsabilidades sociales a escala local hay un peligro real de *autoritarismo moral*, por el cual un grupo o un interés dominante es capaz de imponer sus valores a los demás, con pocas consideraciones para los derechos individuales. El hecho de recurrir a lo colectivo tendría que prevenirnos contra el hecho de que las voces individuales o en desacuerdo se ven asfixiadas por un fuerte clamor de un sentimiento de orden moral de vecindad. La realidad de muchas zonas urbanas (en particular aquellas donde la delincuencia es elevada) es una mezcla cosmopolita de grupos de edad, de culturas e identidades sociales. De aquí se ha definido un comportamiento desordenado y antisocial y es vivido de diferentes formas según los grupos de personas. Los conflictos en los barrios en cuanto a los problemas locales, sus orígenes y las soluciones apropiadas se deben identificar, sacar a la luz y negociar en lugar de evitarse por la precipitación de soluciones rápidas. En consecuencia, algunas de las voces más críticas contra las reformas del gobierno laborista han sido las de quienes militan por las libertades civiles.

Han surgido grandes inquietudes en relación con el objetivo de la Ordenanza sobre el comportamiento antisocial (*anti-social behaviour order* —ASBO—), que es ampliamente definido y cubre un amplio campo de conductas inciviles (Von Hirsh *et al.*, 1995). Para el objetivo de la ley de 1998, el comportamiento antisocial se refiere a los individuos que «actúan de tal forma que provocan o tienen la intención de provocar tormento, miedo o angustia a una o varias personas que no forman parte del entorno de la persona acusada». Existe cierta preocupación porque la ordenanza es imprecisa, demasiado general y no exige que el comportamiento que ocasiona la adopción de medidas sea serio o persistente, o que requiera una víctima concreta; basta con una víctima hipotética. De esta forma, esto tendría que poner fin a la confusión entre un comportamiento molesto o desagradable entre vecinos y la delincuencia propiamente dicha. Las ASBO no son normas extensivas, en el sentido de que autorizan un amplio marco de prohibiciones que son juzgadas como *necesarias para proteger al vecindario del comportamiento antisocial del acusado*, sino que duran dos años. Además, la infracción de la ordenanza puede engendrar persecuciones penales con penas de prisión que pueden

llegar hasta cinco años. Todo lo que se tiene que demostrar *más allá de una duda razonable* es la falta de obediencia a la ordenanza. Así, la pena por una infracción no puede ser proporcional a la gravedad de la conducta. Las ASBO introducen potencialmente medidas penales por la *puerta de atrás* civil, donde el estándar de prueba se reduce al equilibrio de las probabilidades. Se ha sugerido que la ordenanza establecida «se redacte en términos seductores en el sentido en que implica un matrimonio entre diligencias civiles y judiciales, con el objetivo de eludir las dificultades de ambos bandos, combinando un poco de cada uno de ellos» (Gardner *et al.*, 1998, 25). Además, las ASBO transfieren un poder judicial considerable —el poder efectivo de criminalizar la conducta— a las manos de funcionarios locales (policía y consejeros municipales) y lleva más lejos el alcance de la regularización pública en los espacios privados.

Estas preocupaciones se reflejan en el uso de toques de queda locales para niños. Se tendrían que dar a la policía nuevos poderes en cuanto a la vigilancia de los niños menores de diez años en la calle a horas determinadas (fijadas por la autoridad local), entre las nueve de la noche y las seis de la mañana, por un máximo de noventa días. En los lugares donde se establecen, los toques de queda son competencia de la policía, que se ocupa de recoger al niño y llevarlo a casa, al cuidado de un adulto responsable. El problema de un poder así es que no consigue diferenciar a los niños en peligro, por causa propia o de otros, de los que simplemente se encuentran en la calle más allá de unas horas determinadas para desarrollar actividades legítimas. Como poder necesita un factor discrecional, una receta para una decisión discriminatoria. Lo mismo se puede decir en relación con la política de *tolerancia cero* de la que el gobierno ha sido un seguidor ferviente.

La Convención Europea de los Derechos Humanos puede poner en duda las ASBO, los toques de queda para niños y otros aspectos de las iniciativas gubernamentales en materia de seguridad debido a que suscitan preocupaciones sobre los problemas de la libertad civil. Un aspecto fundamental es que pueden contradecir otro artículo de la política de los laboristas, es decir, la incorporación de la Convención Europea a la ley inglesa gracias a una reciente ley de 1998-2000. La iniciativa de *llevar los derechos a la política doméstica* (Straw, Boateng, 1997) presenta implicaciones ambiguas para la criminalización torpe y vaga de las actividades «antisociales» y de las conductas desordenadas. Sólo el tiempo podrá decir hasta dónde declaran los tribunales nacionales que hay ambigüedades fundamentales; por una parte las obligaciones y responsabilidades sociales indicadas en las políticas de seguridad y, por otra, los derechos y libertades de personas, como se precisa en la ley sobre los Derechos Humanos.

6.2 Unido, pero fragmentado

En medio de la llamada para entrar en colaboración y en redes políticas, existe cierta ambigüedad en cuanto a qué sustituyen las colaboraciones, sus objetivos, sus responsabilidades, las relaciones de trabajo y las líneas financieras. La discusión tiene tendencia a tratar las colaboraciones como si el sector público, las organizaciones de voluntarios, las empresas, los barrios y los grupos fueran con-

juntos indiferenciados de organizaciones, como si representaran los mismos problemas, oportunidades o dificultades. Se da poca coherencia a prioridades diversas, a las fuerzas, a las tradiciones, a las culturas y a las prácticas plurales que se diferencian de tales conjuntos de intereses. Se presta poca atención a la gestión problemática de estas redes, en particular en vista de la realidad en que los conflictos están cubiertos por relaciones muy diferentes de poder y de acceso a los recursos (humanos y de información, así como materiales). Parece que se hace poco caso de los tipos de colaboración, como la Tercera Vía entre el Estado y el mercado. Todo ello deja un vacío que se ha querido llenar demasiado deprisa con el dogma de gestión directiva que domina hoy, que a menudo no es más que la mercantilización del sector público.

En realidad, *the unholy trinity* ha fomentado una multiplicidad de servicios y de productores de servicios. La reforma de la gestión y las llamadas a la participación de los ciudadanos en el mantenimiento del orden y el control de la delincuencia han seducido a nuevos actores y ciudadanos activos en lo que en otro tiempo se había considerado como responsabilidad exclusiva de la policía. En consecuencia, somos testigos de una fragmentación y una dispersión del mantenimiento del orden en la ciudad, así como de su control. La fragmentación en sí ha estado motivada por la introducción de la privatización y los casimercados a través de las rupturas entre compradores y proveedores allí donde los servicios no siempre se pueden privatizar. No se puede seguir hablando (si es que se ha podido hacer alguna vez) de un monopolio del Estado sobre el control de la delincuencia y el mantenimiento del orden, sino de algo compartido entre las diversas administraciones, organizaciones, grupos e individuos implicados en estas tareas. Esto ha producido un cuadro complejo de redes, colaboraciones, alianzas entremezcladas, organizaciones y ciudadanía activa, que sobrepasan las esferas públicas y privadas constituyendo mezclas híbridas de administraciones, lugares y funciones plurales.

El establecimiento de nuevas colaboraciones para la seguridad, por varias razones, potenciará y se escudará en este proceso de fragmentación de servicios (y de ofertas de servicios) en el ámbito local. La lógica de la ley de 1998 y de la guía que la acompaña es impulsar la multiplicidad de distribuidores de servicios y de redes locales. Actuó así no sólo trascendiendo las prácticas tradicionales de las administraciones locales específicas, sino también abriendo nuevos campos políticos, fomentando las colaboraciones entre y a través de los sectores público privado y del voluntariado. Además, el hecho de insistir en una metodología basada en lo local y orientada a resolver los problemas impulsa la participación de nuevos actores locales. No obstante, la consecuencia (no intencional, sino lógica) es la exacerbación de la coordinación y el debilitamiento de la eficacia del comité de control.

Este proceso de fragmentación ha generado así una demanda de coordinación y de las condiciones para la emergencia de nuevas redes y colaboraciones que intentan diseñar juntas los diversos servicios en nuevos conjuntos de redes. La propia tarea de coordinación se ha debilitado debido a la expansión de las redes. Como apunta Rodees: «Lo irónico y espectacular de la mercantilización es que se ha debilitado por las redes, mientras que al mismo tiempo ella debilitaba la

eficacia de las redes que aumentaba» (1999, 14). De forma perversa, la política gubernamental ha potenciado la fragmentación, no sólo porque ha favorecido la dispersión de los papeles de compradores y proveedores, de la subcontratación y de la introducción de los casimercados, sino también porque ha respondido a la fragmentación anterior con la formación de nuevas redes. Todo ello ha conllevado lo que la Unidad contra la Exclusión Social denomina «iniciativismo» en su informe a los servicios sobre los barrios desfavorecidos en Gran Bretaña (*Social Exclusion Unit*, 1998, 38). Como también sugiere Rodees, «estas tendencias dificultan el control por parte del gobierno, de forma que los mecanismos de integración se multiplican» (1999, 7).

En el terreno de la seguridad local, las nuevas colaboraciones en Inglaterra y el País de Gales tienen que abrirse camino en un campo ya demasiado lleno, que incluye las colaboraciones: los equipos de acción contra la droga (*Drug Action Teams*), los grupos de referencia sobre las cuestiones de la droga (*Drug Reference Groups*), los equipos sobre la delincuencia de los jóvenes (*Youth Offendint Teams*), los comités de protección de menores (*Child Protection Committee*) y las colaboraciones en el *Single Regeneration Budget* (presupuesto único sobre regeneración, SRB) —o, en otros sectores, *New Deal for Community Pilots*, *Sure Start Initiatives*, *Crime Reduction Programme Pilots* y «proyectos pioneros», así como «zonas de acción» en los sectores de la salud, la educación y el trabajo. Además, se pide a las estrategias de seguridad de los barrios que compartan el espacio local con demandas legales para una plétora de «planes» de gestión local: la salud, la educación, la vivienda, el mantenimiento del orden y los proyectos de justicia de menores, así como los objetivos de la policía y las estrategias de los agentes de libertad vigilada de los menores que están claramente en relación, pero que a menudo no se coordinan. Con frecuencia, no hay ninguna jerarquía de control ni líneas claras de responsabilidad entre los diferentes servicios y redes: les falta correspondencia y coherencia global.

La profunda transformación de las relaciones entre organizaciones que comporta un enfoque de colaboraciones se ha visto obstaculizada —más que impulsada— por una cultura de gestión directiva. Los intereses corporativistas, que han estructurado históricamente las administraciones y las organizaciones, dentro y alrededor del sistema de justicia penal, han sido apartados sólo en parte por las reformas de gestión directiva. A finales de los años ochenta, Shapland (1988) comparó la integración de las víctimas a la justicia penal con un sistema de feudos medievales, en que cada baronía o feudo de justicia penal guardaba celosamente sus procedimientos de justicia penal, negociando sólo con reticencia con los demás. La principal dificultad para las víctimas, según Shapland, es que sus necesidades cubran varios fuegos que raramente se comunican entre sí. En consecuencia, hacer un cambio profundo, aunque sea bajo la mirada de las necesidades simples y controvertidas de las víctimas, es desmesuradamente problemático. La misma analogía se aplica a la seguridad, «que es una preocupación marginal para todas las administraciones y un auténtico centro de actividad para alguna de ellas, incluso para las que incluyen explícitamente la prevención de la delincuencia en sus objetivos, como la policía y los agentes de libertad vigilada» (Morgan, 15, § 3.15).

Las reformas de gestión directiva que se están extendiendo cada vez más por las organizaciones de justicia penal insisten en las medidas de eficacia, del control presupuestario y la respuesta a los clientes, a quienes los servicios recibidos no han difuminado esta imagen de forma significativa, e incluso la han reforzado (Shapland, 2000). Han reforzado los controles internos, pero con frecuencia a costa de las preocupaciones sobre las relaciones externas (que mencionaremos más adelante), agravando de esta forma la fragmentación. La paradoja suprema de las reformas de gestión directiva es que están cada vez más atacadas por colaboraciones y redes plurales, mientras que simultáneamente debilitan la eficacia de las colaboraciones y de las redes que engendran. Fabrican un paisaje que se encuentra unido pero, al mismo tiempo, fragmentado.

6.3 Distantes, pero no sin peso

Como ya hemos visto, una de las técnicas principales de gestión directiva fue la separación de las funciones compradores/proveedores de servicios respecto a los servicios públicos. La razón de ser que hay tras todo ello fue la redefinición del papel del gobierno como productor de política, liberado de la administración y del suministro operativo de servicios. Es una relación por la que el gobierno «dirige», definiendo y conduciendo las órdenes del día y catalizando y facilitando el cambio. Deja la tarea de «remar» y de «hacer» a los demás. Se trata de una relación de «menos gobierno, pero más gobernación» (Osborne, Gaebler, 1992). Como el Estado tiende a querer «dirigir» más y a «remar» menos, autoriza, censura e inspecciona el trabajo de los demás. Así, necesitan procedimientos de control y verificación que autoricen a los que «mandan» a dirigir y corregir las actividades de los que «reman» (idem, 32). Este cambio de estilo regulador exige flujos de información para llenar el abismo creado por la redefinición de las funciones del Estado. Los contratos, los indicadores de prestaciones, las auditorías y las inspecciones son algunos de los instrumentos prácticos que se utilizan para establecer esta relación de *gobernación a distancia*. Esta «revolución» en la relación entre el Estado y la sociedad civil sugiere una situación en la que el primero impone una forma de control para la adopción de normas y la corrección de las desviaciones.

No obstante, en la práctica, hay dificultades implícitas en la observación del esfuerzo y los resultados y en la obtención de la información. Por ejemplo, la experiencia de Gran Bretaña en cuanto a reformas sobre la salud sugiere que «el demandante de ofertas depende a menudo del productor de servicios en cuanto a lo que ya se ha hecho o incluso sobre lo que tendría que hacerse, de tal manera que la información se convierte en un campo de batalla clave en la gestión de los servicios» (Deakin, Walsh, 1996, 37). La lección consiste en que los servicios, una vez instaurados, parecen seguir camino en solitario, lo cual es cada vez más difícil de corregir y controlar. Esta dinámica interna puede producir unos efectos perversos en los sistemas basados en contratos. Además, una vez establecidas las colaboraciones, éstas se van haciendo cada vez más autónomas y se resisten a las directrices del centro. Además, en la práctica, es difícil distinguir a quienes «reman»

de quienes «llevan el timón». Por descuido, puede ser que el gobierno haya producido *redes autodirigidas* (Rhodes, 1997, 110).

Con frecuencia, la implicación de estas duras realidades para los gobiernos es que tienen tendencia a recurrir a estrategias intervencionistas. La percepción del gobierno, alimentada por la pluralidad y la fragmentación citadas más arriba, puede desarrollarse por la necesidad de una recuperación en mano de las redes y las colaboraciones que ha ayudado a desarrollar. En este contexto, como apunta Rhodes, la lección más difícil que debe aprender el gobierno es la de «saber dejar las riendas» (1999, 27).

Esta ambigüedad para el gobierno se ilustra en el contenido de la guía del Home Office sobre las colaboraciones por la lucha contra la delincuencia y el desorden. El gobierno ha preferido dejar a las colaboraciones locales decidir el contenido de las estrategias. «Deliberadamente, evita definir los términos delincuencia y desorden y declara que, con razón, nada está excluido y nada favorecido» (Home Office, 1998, § 1.43). Sin embargo, la guía se esfuerza por identificar una variedad de problemas que las colaboraciones locales harían bien en tomar en cuenta. Más recientemente, el gobierno ha salido de su posición abstencionista y ha sido muy crítico con las colaboraciones locales porque, según afirma, no se han adaptado bien a la guía. Además, el ministro de Interior ha castigado a las autoridades locales y la policía por haber subutilizado determinados poderes que les había concedido la ley de 1998, como las polémicas ordenanzas sobre el *comportamiento antisocial* y los toques de queda para jóvenes.⁸ Este intervencionismo del gobierno va en dirección contraria al pensamiento de los enfoques locales, que tienden a la resolución de problemas, adoptados por las colaboraciones locales sobre seguridad.

Las redes y las decisiones de las colaboraciones se tendrían que gestionar sin intervención y con un *gobierno a distancia*, pero, de hecho, a menudo se enfrentan a la práctica intervencionista del gobierno. Esto puede conducir a conflictos y tensiones significativos entre las iniciativas locales y el control central. La práctica que consiste en intentar separar las funciones de compradores y proveedores o clientes y productores ha resultado mucho más compleja de lo que sugerían los gurús organizadores, porque a menudo se mezclan en ello los papeles y responsabilidades y se producen formas de gobierno que, pese a la distancia, no carecen de peso.

6.4 Ángulo amplio, pero visión estrecha

La innovación de las reformas de gestión va en contra de la elaboración de un enfoque basado en las colaboraciones, por diversos motivos. Las reformas de gestión directiva han hecho aumentar de manera perversa el aislamiento y la

8. Desde el primer año de su aplicación, en abril de 1999, se han producido solo unas treinta ordenanzas sobre el comportamiento antisocial en Inglaterra. La débil tasa de uso ha sido percibida como problemática por parte del gobierno, quien anima a hacer usos de ellas más importantes (Social Exclusion Unit, 2000, 41). Actualmente, el gobierno cree que las ASBO no deben ser consideradas un «último recurso», lo que parece alejarse en gran medida de sus intenciones iniciales (Labour Party, 1995).

introspección de varios tribunales de justicia penal y otras organizaciones del sector público implicadas en las colaboraciones de seguridad. En primer lugar, las reformas de gestión directiva fomentan la focalización interna, que no se interesa demasiado por la gestión de las relaciones externas. Se presta poca atención al proceso más complejo, que es la negociación de los objetivos compartidos, sobre todo cuando no hay ninguna jerarquía de control. La gestión directiva puede ser adecuada para estructuras de gestión con una línea jerárquica, pero es totalmente desaconsejable para dirigir redes horizontales entre varias organizaciones. Hay tensiones fundamentales entre un enfoque «de colaboración» y los aspectos de la focalización interna de las reformas de gestión directiva.

En segundo lugar, la focalización interna sobre los «resultados» y la medida de la eficacia pueden llevar a las administraciones a concentrar sus energías en tareas y actividades fundamentales en detrimento de las tareas marginales. Las reformas de gestión directiva centran la atención en un servicio ofrecido a los «clientes» o, incluso, a los «consumidores», sobre todo en un punto particular de la justicia penal, en un período y un lugar determinados en el procedimiento, más que en justificaciones y responsabilidades cruzadas y horizontales. Cuando una aproximación de colaboración se plantea una toma de decisión colectiva en nombre de un número de actores, la gestión directiva concibe respuestas compartimentadas e independientes, junto con una focalización interna sobre los objetivos y los resultados. El énfasis en la medida de los resultados institucionales no llega a reconocer que inherentemente las colaboraciones ocultan las fronteras internas y los roles de las organizaciones que las componen, de forma que las contribuciones de los individuos no pueden separarse fácilmente, ni tampoco desligarse unas de otras sin reducir la naturaleza de esta contribución.

El desarrollo reciente de los indicadores corporativos de resultados ha provocado la colaboración de varias administraciones en la producción de *bienes* colectivos, los cuales superan las competencias específicas en cada administración, por ejemplo en materia de seguridad. Sin embargo, esto no resuelve dos dilemas. El primero es que hay problemas que emergen respecto a los «conflictos» entre los indicadores de resultados colectivos, por la naturaleza de las colaboraciones, sus niveles múltiples de autoridad y su interdependencia compleja. Las diferentes partes están unidas por decisiones comunes y negociadas para políticas y resultados colectivos, pero con frecuencia fracasan en la identificación de las líneas de responsabilidad. La complejidad institucional, que responde quién y para qué, se oscurece más. Esto da paso a lo que Rhodes ha definido como *el problema de las manos múltiples*, en que participan tantas personas que no se puede identificar ninguna contribución; y si ninguna persona será responsable después de la acción, entonces nadie se esfuerza previamente para comportarse de forma responsable (1996, 663). Como la autoridad es «compartida», es difícil aislarla y puede llegar a hacerse casi intangible.

En tercer lugar, las reformas de gestión tienden a separar cada vez más los *outputs* —definidos organizativamente— de los *outcomes*. Los *outputs* son las actividades de los servicios, mientras que los *outcomes* son los resultados o las consecuencias (esperadas o inesperadas) de los *outputs* en un entorno más amplio. A

menudo, los *outputs* hacen referencia a objetivos organizativos que se definen internamente para organizaciones que tienen un control considerable, ya que estas pueden desviar considerablemente «resultados» —ya sean los efectos de un *output* como una serie de *outputs* sobre el vecindario. Además, la medida de una «acción» y la evaluación de un «resultado» no son lo mismo. Teniendo en cuenta el control que las organizaciones tienen en la definición de sus propios *outputs*, hay que plantear ciertas cuestiones sobre la validez de las medidas de los resultados, como un aspecto central de la gestión de la seguridad. El problema es que la diferencia entre ambos tendría que aumentar bajo las presiones de gestión directiva. Existe el peligro de que las «acciones» lleguen a ser prioritarias, hasta el punto de que los objetivos sociales queden eclipsados por los objetivos organizativos. Esto se puede entender como una medida impuesta, por la que se otorga una mayor prioridad a la medida que al servicio que esta debe identificar.

En cuarto lugar, aunque está claro que las reformas de gestión directiva han generado muchas más informaciones sobre las organizaciones públicas y los servicios y sobre la manera como éstas funcionan, la calidad, el valor y la utilidad de la información producida siguen siendo inciertos. Existe el riesgo de que la aplicación de culturas de resultados a las organizaciones del sector público, transferida a los proyectos de colaboración de seguridad, centre más la atención en un *objetivo de gestión* que en la calidad del resultado. Esto puede engendrar peligros no deseados de «apuestas» por una gestión estratégica de la información, así como la manipulación y la mezcla de datos, y todo ello puede conducir a la desmoralización del personal y el cinismo de la opinión (Tilley, 1995). Especialmente, esto puede fomentar la concentración en torno a objetivos «fáciles» y «ligeros»: los que tiendan a aportar resultados positivos, en consecuencia, apartarán la atención y los recursos de las zonas más problemáticas o de los problemas de delincuencia difícilmente abordables.

En resumen, las reformas de gestión directiva son esencialmente jerárquicas y, como tales, opuestas a la gestión de redes complejas; refuerzan las miradas introspectivas, la miopía de las medidas de eficacia y la imposición de acciones que a menudo operan contra un gobierno holístico. En consecuencia, normalmente fracasan a la hora de tener en cuenta los problemas graves, porque se centran en los elementos medibles de un problema, definidos de manera limitada: son muy abiertos, pero al mismo tiempo disponen de un campo de visión muy reducido.

6.5 Demanda creciente de confianza e institucionalización de la desconfianza

La construcción y el mantenimiento de la confianza, como ya he argumentado (Crawford, 1997, 112-113), es la dinámica central en los proyectos de colaboración de seguridad local eficaces. Esto es particularmente evidente en los casos en que existen conflictos de estructuras, en que las colaboraciones se caracterizan por ideologías culturales divergentes y/o cuando hay una cultura de desconfianza o de incompreensión. Puede llevar tiempo reforzar las relaciones de confianza entre las administraciones colaboradoras, así como entre los representantes exteriores, y exige un esfuerzo considerable. Como tales, las colaboraciones tienen un plazo

de tiempo durante el cual se adaptan y cambian. Tienen necesidad de desarrollarse y de madurar cuando cambian las condiciones. Cuando se va ganando confianza y las colaboraciones se hacen más estables, pueden resultar más apropiadas otras formas de llevar el conflicto. Un elemento crucial para establecer unas relaciones de confianza es advertir a las personas de los límites de su contribución y la de otras administraciones, de forma que no intenten nunca *hacerlo todo* y que no esperen de los demás resultados que ellos creen que estos pueden aportar. En consecuencia, es preciso que haya un respeto mutuo para los diferentes tipos de contribuciones.

La importancia crucial de la confianza entre los diferentes organismos es bien reconocida en la guía gubernamental y los cuerpos políticos influyentes, como la Comisión de Auditoría. En un artículo de gestión, cuyas lógicas alimentan el informe sobre la seguridad local titulado *Safety in Numbers*, el auditor ha declarado que «para la mayoría de colaboraciones, la confianza construida entre los colaboradores es el mejor factor de éxito» (1998, 26, § 69). No obstante, el contexto de las reformas de gestión directiva ha hecho problemática la confianza, de forma particular en la capacidad de los profesionales. Las reformas de gestión directiva han introducido varios *rituales de comprobación*: contratos, indicadores de eficacia, auditorías, inspecciones. En particular, como ha demostrado Power (1997), la auditoría se ha convertido en un instrumento central en la transformación de los modelos de gobierno y de control. Como el Estado ha redefinido sus funciones y se ha implicado cada vez más en un papel de supervisor, la auditoría y las prácticas de justificaciones han ido ocupando un lugar cada vez más considerable. A pesar de su discurso técnico, la auditoría define también un sistema de valores y de objetivos que se inscriben en los programas oficiales que, al mismo tiempo, demandan y fomentan esta práctica. Esto ayuda a definir las concepciones públicas de los problemas para los cuales preconiza la solución. Como tal, «ello es constitutivo de un determinado estilo de regulación y de control que refleja profundamente los compromisos mantenidos para la comprobación y la confianza». La auditoría no es pura y simplemente una solución técnica para un problema, sino que «también proporciona las vías posibles para la redefinición de la práctica del gobierno». Su objetivo primordial son las organizaciones y sus subsistemas de control, como tales, están implicados en el control del control (Power, 1997, 7, 11, 128).

En consecuencia, no es extraño que en las directrices de las colaboraciones sobre la seguridad local se prevea un procedimiento de auditoría. Por varias razones, este proceso difiere de las auditorías financieras tradicionales, pero aún así la idea fundamental de un control independiente con indicadores cuantitativos continúa siendo un factor clave. Además, el procedimiento de la auditoría en la ley de 1998 incorpora en bloque el lenguaje de la gestión directiva, para lo cual se reconstruye la naturaleza de los problemas locales relacionados con la delincuencia, en lo que se refiere al modo como tienen que calibrarse y gestionarse; se esfuerza también por dar forma a las expectativas de la opinión, redefine el éxito y el fracaso y constituye nuevas formas de autoridad y de legitimidad.

Las llamadas a la *participación de los ciudadanos*, a la *ciudadanía activa* y a la *soberanía de los clientes* han engendrado también dudas sobre la capacidad de

los profesionales. Se alimentan de las críticas sobre las «elites profesionales» que sirven en primer lugar a sus intereses, y se supone que representan una alternativa a la *confortable cultura de autorregulación profesional* (Power, 1997, 44). Es la base de una llamada que abre un nuevo circuito de poder entre las peticiones de los grupos de habitantes y de los individuos ante las instituciones de justicia penal. Mientras que en el pasado se nos había dicho que *dejáramos esto para los profesionales*, ahora se nos ruega que participemos activamente en una *sociedad de autopolicía* (Leadbeater, 1996). Como han demostrado las inquietudes sobre las milicias, este circuito de poder es problemático e inestable.

Paradójicamente, tecnologías como la auditoría y las inspecciones se conciben en parte con la esperanza de recobrar la confianza en la competencia de las organizaciones. Además, estas tecnologías presuponen y necesitan intrínsecamente que confiemos en ellas como instrumentos de verificación y de control. Y, a pesar de todo, tienden más a multiplicar y a dispersar las deficiencias de confianza que a resolverlas, en la elaboración de un entorno de organización. Desorganizan las relaciones de confianza, al reemplazar las formas tradicionales de confianza en el uso profesional de la confidencialidad por formas de auditoría y de inspección. Las relaciones de confianza de los funcionarios y entre funcionarios, que tradicionalmente han dejado vía libre a una política de discreción, han menguado significativamente estos últimos años a causa de las reformas de gestión directiva. Estas han ahogado la confianza, porque se han limitado a la discreción y la han sometido a la inspección y al constreñimiento presupuestario.

Como tales, las reformas de gestión directiva han institucionalizado una forma de desconfianza. Sin embargo, el recurso de la auditoría en la evaluación del cumplimiento de las tareas, en los contratos y en las inspecciones no necesariamente destruye la confianza —como algunos han demostrado (Broadbent) *et al.*, 1996)— sino que más bien la configura de nuevo. La confianza y la contractualización de las relaciones no se excluyen mutuamente. En varios puntos, los contratos presuponen un determinado grado de confianza. El nuevo gobierno no borra totalmente la confianza; de hecho ello requiere que se tenga que situar entre nuevos *guardianes de confianza*: los controladores y los inspectores. Pero todo ello es una forma diferente de confianza que implica una relación de *segundo orden*. Finalmente, y a pesar de todo, estos sistemas de control son por sí mismos objetos de cuestión en lo referente a su competencia. La confianza que las nuevas tecnologías piden debe de ser sometida a «comprobación» (Crawford, 2000a).

Cuando la intención explícita del gobierno es desarrollar el procedimiento de auditoría —por el cual la ley de 1998 establece un ciclo estratégico a través del que se revisaría el procedimiento cada tres años—, podemos preguntarnos legítimamente si en la práctica no mengua a causa de las presiones que participan en él. Estas se manifiestan en parte porque la precisión del procedimiento de auditoría está vinculado al establecimiento de los objetivos y a la evaluación de los resultados. Parece que la calidad de los datos, que alimentaron las primeras auditorías, publicadas a principios de 1999, era limitada y variable. No obstante, incluso el proceso de esforzarse para cumplir los objetivos establecidos, que tiene como base el procedimiento de la auditoría, le dio legitimidad y la protección de las mira-

das críticas. La verdad es que poner en duda la base significa dudar del procedimiento y, por lo tanto, del mismo objetivo de la medida tomada. En vez de dar una base al diálogo y a la negociación, el procedimiento de auditoría exige que se crea en su eficacia. La inquietud surge porque en una «sociedad de auditoría» los ciclos estratégicos son más «prácticas rutinarias de control, cuya eficacia técnica es menos importante que su rol en la producción de una legitimidad» (Power, 1997, 14), que un proceso de aprendizaje institucional y de identificación de dificultades o simplemente la base para una discusión.

Además la realidad nos dice que cuando las bases y los procedimientos de auditoría ya se han llevado a la práctica, adquieren su dinámica propia. La continuidad y la comparación hacen de freno de la innovación y del desarrollo. Estos problemas se agravan por las dificultades en el momento de valorar su eficacia y por el hecho de que sean inadecuados para la información disponible. Establecer objetivos significativos y determinar indicadores de eficacia para tratar el «desorden» o el «comportamiento antisocial» son hechos problemáticos en sí mismos. Las definiciones públicas del desorden y de la seguridad comunitaria son inconsistentes. Diferentes públicos definen el mismo comportamiento de formas diferentes. Y más todavía: muchos barrios con altos índices de delincuencia y de incivilidad se caracterizan por una falta general de consenso en estos problemas. Como ya se ha dicho, la ley de 1998 no da ninguna definición legal del desorden, ni tampoco la guía que la acompaña. En la práctica, no existe ningún sistema estándar para controlar el comportamiento antisocial. En consecuencia, la gestión creciente de actividad antisocial no criminal —a través de avisos a la policía relativos a las molestias y quejas que se han hecho en las oficinas de vivienda y salud, y del desarrollo de métodos de valoración más elaborados— puede crear actualmente un crecimiento de las estadísticas. Poner de manifiesto el objetivo de la regulación oficial en las infracciones no delictivas puede conducir, de forma perversa, a un aumento aparente del fenómeno mismo, al menos en un plazo corto o medio.

En resumen, las reformas de gestión directiva muestran factores que transforman la confianza en algo más valioso y, simultáneamente, más difícil de mantener. Van erosionando la confianza y promueven la desconfianza justo cuando la primera es percibida como un recurso precioso —como la base de la autorregulación local, de la gestión de las redes y favorecedora de la negociación interorganizacional—, de tal manera que la demanda creciente de confianza coexiste con la institucionalización de la desconfianza. Además, las nuevas tecnologías que tienden a llenar el vacío de la falta de confianza requieren que se crea en su eficacia, a la vez que se genera una información de uso limitado.

6.6 Cooperación y negociación en un ambiente frío de competencia

Desde su creación, en el año 1982, la Comisión ha ejercido un papel primordial en la difusión de las ideas de gestión directiva dentro de los organismos del sector público, con un impacto particularmente significativo en el campo del control de la delincuencia y del mantenimiento del orden. Con el *National Audit Office*

(Oficina Nacional de Auditorías) y los diferentes inspectores de Su Majestad, la Comisión ha sido determinante en la difusión de la eficacia dirigida por objetivos y en la creación de una cultura de la prestación, especialmente en la gestión interna de los directivos y, finalmente, en los organismos del sector público. Esta aproximación del «rendimiento financiero» ha impulsado la competencia y la comparación en y entre las administraciones del sector público.

El segundo semestre de 1997, después de la publicación, en 1996, del clamoroso informe sobre el sistema de justicia de menores *Misspent Youth* (Juventud malgastada), la Comisión de Auditoría anunció una encuesta nacional de dieciocho meses y un análisis de la «seguridad». El informe ulterior de la Comisión (*Safety in Numbers*, 1999) llevó al centro de los debates sobre seguridad local la gestión directiva de aquella. En vez del basto tótem del *rendimiento financiero*, antepuso la noción de «mejor rendimiento» como elemento clave de la responsabilidad de gestión directiva. Las lógicas del informe se corresponden con eso y son grabadas en la política y la conducta gubernamentales. La Comisión define «el mejor rendimiento» como una «llamada a las autoridades para que sean claras y abiertas en sus objetivos en materia de servicio; consulta a los habitantes sobre estos objetivos; comparación de las prestaciones con otras autoridades y competencia «que pruebe que los servicios son competitivos frente a otros proveedores privados» (Comisión de Auditoría, 1999, 23). Un punto crucial es que la Comisión se vio probablemente ampliamente implicada en el procedimiento de evaluación de la conformidad de las autoridades locales en la ley de 1998 y en sus obligaciones de «mejor rendimiento» (*best value*).

En consecuencia, la competencia y la comparación son consideradas criterios clave por los cuales las autoridades están obligadas a demostrar mejoras en sus servicios. Y, a pesar de ello, contrariamente a los dos primeros criterios, parecen particularmente problemáticas con respecto a las colaboraciones de seguridad.

En primer lugar, existe una contradicción en la competencia entre proveedores de servicios, por un lado, y el proceso de gestión de las redes de proveedores de servicios por el otro —principalmente sobre la base de un equilibrio negociado. Las reformas de gestión directiva, que crean casimercados e inyectan la competencia en la seguridad local, pueden servir para producir nuevos puntos de conflicto entre las administraciones. Fomentan niveles débiles de interdependencia que pueden terminar en redes interorganizacionales inestables. Además, la competencia puede hacer tambalear al mismo tiempo la reciprocidad y la confianza. Las culturas favorables a la gestión con colaboraciones y redes constructivas están más arraigadas en la identificación de valores compartidos, la confianza mutua y el respeto de principios comunes y de varias contribuciones que en las mentalidades competitivas del mercado o en la comparación de prestación de gestión directiva. Les concierne más a las competencias necesarias para la coordinación y el control de redes horizontales el refuerzo de los compromisos por medio de una gestión por negociación.

En segundo lugar, la comparación como elemento de competición puede introducir dinámicas negativas en la seguridad, si se tiene en cuenta la capacidad de la delincuencia y del desorden para dividir a las poblaciones y provocar miedo y ansiedad. Además, existen dificultades importantes en el establecimiento de

comparaciones significativas teniendo en cuenta la naturaleza tan diferente de los problemas de delincuencia y de desorden en el ámbito local de las comunidades de opinión diversa. Determinadas formas de delincuencia y de problemas asociados están muy concentradas en zonas geográficas específicas. También existen riesgos, porque la seguridad no sea una tentativa racional de «suma nula». La seguridad es relativa y relacional: el sentimiento de inseguridad de una zona y de un «lugar» en el corazón de la ciudad puede definirse en gran medida por oposición a la percepción de la inseguridad en otros sitios. En otros términos, sentirse en seguridad en la propia zona puede requerir la identificación de otras zonas menos seguras o de «malos barrios». Por ello, la competencia y la comparación en el campo de la seguridad pueden ser útiles para avivar las dinámicas de la exclusión social y de la creación de guetos.

La comparación, en un contexto de participación de los habitantes como fuerza de orden moral y de control social, puede promover una fuerza social de disgregación. La insistencia que se hace en la comparación puede fomentar los conflictos de fronteras y la creación de nuevas comunidades en torno al problema de la defensa y la exclusividad, lo que aumentaría la polarización social. Existe el riesgo de que las investigaciones actuales relativas a la seguridad, impulsen la marcha de personas y de empresas fuera de determinadas localidades cuando estas se asocian a unas altas tasas de delincuencia y desorden, a la vez que se estigmatizan por el mismo motivo. Este hecho podría hacer aumentar la dislocación social, de una naturaleza espacial fundamental, en la que el desorden es una dinámica en el violento espiral de la decadencia y la *residualización del mercado*. El problema consiste en que las *diferencias de seguridad*, alimentadas por burdas comparaciones de zonas, pueden convertirse cada vez más en características importantes de riqueza y de nivel, ya que las comunidades se consolidan en torno de la exclusividad de defensa (Crawford, 1997).

Ello puede ser más exacerbado por la paradoja central en la prevención de la delincuencia: la existencia de una relación, a menudo invertida, entre la actividad y la necesidad respecto a la prevención. Años de investigación han demostrado que las respuestas de los habitantes son más fáciles de generar precisamente en zonas en que hay menos problemas, más difíciles de conseguir allí donde la necesidad es más importante. Esta paradoja se debe a los problemas relacionados con el desplazamiento espacial. Así, el rol del barrio como factor de cohesión *social* puede romperse por la extensión creciente de la dislocación social y espacial, en consecuencia las clases acomodadas se van a residencias de lujo, cerradas, apartadas, y retiran su participación y su contribución en los servicios públicos. En este contexto, a imagen de los barrios como islotes exclusivos de autorregulación, aumentan las dificultades relacionadas con los vínculos entre *comunidad y justicia social*. Los proyectos de colaboración, en esta situación, necesitan abordar la controvertida cuestión: ¿en qué límite la seguridad *local* es un *bien público* en vez de un club que sirve los intereses de sus miembros?

Si el objetivo de las colaboraciones de seguridad es tener un papel en la reconstrucción del zócalo institucional de los barrios céntricos de las ciudades mediante instituciones de solidaridad social, los gobiernos, tanto central como

local, deben proporcionar a las auténticas colaboraciones y redes las condiciones para conseguir su máximo desarrollo. Eso requiere una infraestructura y políticas que favorezcan la reciprocidad y la interdependencia entre las organizaciones y los intereses, no la insularidad ni la competencia. El reto para el gobierno es cultivar dichas condiciones y alimentar nuevas formas de cooperación y de valores compartidos, basados en la aceptación mutua de la diferencia y de la reciprocidad, de acuerdo con la confianza entre los organismos.

Consecuentemente, los casimercados, la competición y las comparaciones burdas pueden inyectar dinámicas perniciosas en las relaciones entre barrios y entre administraciones. Pueden fomentar conflictos de frontera y la formación de nuevas comunidades en torno a los problemas de defensa y de exclusividad, y también aumentar la dislocación social y la polarización. Por esta razón, debe haber —en un clima hostil y nada favorable a la competencia— entornos de cooperación y de negociación, muy necesarios en las colaboraciones constructivas y en las relaciones entre comunidades.

6.7 Nostalgia disfrazada de modernización

Intrínseca a la participación de los habitantes de los barrios en la política de la Tercera Vía, bajo influencia del comunitarismo, la nostalgia por otra era de tradición de autoridad está presente. En el terreno psíquico, permite a los individuos sumergirse en las comunidades imaginadas, en una investigación nostálgica de tradición. Sirviendo de base a las iniciativas políticas en torno a la prevención de la delincuencia, existe la idea de que la delincuencia es el resultado de un fracaso o de una fragmentación de la vida social. Las llamadas al vecindario asumen que hay una relación directa entre una falta de «vida colectiva» y la existencia de niveles altos de delincuencia. Los grupos sociales desorganizados —allí donde el sentido de la reciprocidad y de la cohesión es inexistente, allí donde los individuos no quieren intervenir para garantizar el orden porque «les da lo mismo»— se asocian a tasas de delincuencia elevadas, y viceversa, las zonas con una tasa de delincuencia baja se asocian a grupos unidos y bien organizados. No obstante, los barrios actuales no son sinónimo de orden social. Los grupos sociales «organizados» pueden, al mismo tiempo, producir desorden y alimentarse de tasas de delincuencia altas. Los valores colectivos de una comunidad pueden estimular y sostener la delincuencia y ser ellos mismos los criminógenos. También las comunidades fuertes pueden ser fuente de intolerancia y de prejuicio. Sin embargo, las llamadas al vecindario conservan una legitimidad emocional profunda, porque ofrecen el fantasma de una identidad humana auténtica, vínculos y reciprocidad en un momento en el que parecen ser los más ausentes.

Esta *nostalgia deliberada* (Simon, 1995) fue particularmente importante en el debate sobre la política de tolerancia cero. La idea de la tolerancia cero —muy sostenida por el nuevo gobierno laborista— ofrece una estrategia para reafirmar la soberanía, para imponer la disciplina y el orden y para arrancar las calles a los desviados (Dennis, 1997). La política de la tolerancia cero recuerda una reafirmación nostálgica de una autoridad moral para estrategias más agresivas y afir-

madas (Bratton, 1997). La tesis de los *cristales rotos* de Wilson y Kelling (1982), de donde la tolerancia cero obtiene su legitimidad intelectual, evoca implícitamente una nostalgia hacia un mundo pasado, seguro y consensual. Los signos de desorden son el enemigo del vecindario. Se admite que el desorden viola esperas en materia de conducta civil apropiada. Es necesario, para el vecindario, en consecuencia, reafirmar sus «fuerzas naturales» de autoridad y de control. El rol de la policía y de otras administraciones es dar apoyo a las autoridades política y moral colectivas. Para hacerlo, la policía debe de adaptarse a estas «fuerzas naturales».

Esta manera nostálgica de repensar la comunidad parece estar en oposición evidente con las *ofensivas de modernización* del *New Labour* y de las políticas de la Tercera Vía, para quien «la modernización» es un atajo que debe englobar las consecuencias «inevitables» de las condiciones actuales (globales). Además, los barrios establecidos y estables, idealizados por el comunitarismo, suelen ser los enemigos de la innovación y de la experimentación y ofrecen poco espacio a la creatividad y a la diversidad. La comunidad como fuerza de conformismo puede servir para ahogar la búsqueda de sistemas de decisión políticos originales y no jerárquicos. Existe una diferencia fundamental entre establecer los barrios y transformarlos en instituciones innovadoras y democráticas (Crawford, Clear, 2001). No son utopías de igualitarismo, como algunos podrían desear, sino formaciones jerárquicas estructuradas según líneas de poder, de dominación y de autoridad. Son intrínsecamente exclusivos —la inclusión social presupone procesos de exclusión— y pueden solidificarse y definirse en torno a nociones «de alteridad» potencialmente insufladas por malentendidos racistas. Poner en duda y perturbar el orden colectivo establecido, sus apropiaciones y sus relaciones de poder puede ser un aspecto más fundamental de una política progresista. A menudo, las llamadas nostálgicas al barrio en calidad de base de orden moral pueden revelarse incongruentes con las transformaciones radicales necesarias para crear instituciones modernas de gobierno a través de las colaboraciones.

En resumen, el hecho de que las investigaciones comunitarias recientes sean el resurgimiento de la tradición o una fuerza para una renovación democrática es discutible. Ello puede parecer más bien nostalgia disfrazada de modernización.

6.8 ¿Socialización de la política penal o criminalización de la política social?

El tema de la seguridad y la esencia misma de las colaboraciones entre organizaciones de forma inherente diluyen los límites de las diferencias tradicionales entre el trabajo de la justicia penal y otras administraciones públicas. Además, asistimos a la mezcla de los campos de intervención, principalmente por la relación con las nociones de problemas de la «seguridad», del «desorden» y de la «calidad de vida». En consecuencia, el objetivo último de las políticas puede ser incierto. Podemos dudar realmente de que el alto grado de influencia otorgado a la prevención de la *delincuencia* —por oposición a la prevención contra la pobreza, por ejemplo— puede producir una política social cuya dirección y financiación son definidas en función de sus implicaciones en la delincuencia. Una consecuencia

potencial del hecho de conceder a la delincuencia un espacio central en la construcción de un orden social es que los problemas públicos fundamentales se marginan, se definen en términos de sus calidades criminógenas.

Esta preocupación se ilustra con el hecho de que en Inglaterra y en el País de Gales el *Single Regeneration Budget* —que desde 1993 ha constituido el principal medio de distribución y de concesión de recursos gubernamentales para la regeneración urbana— se ha ido orientando cada vez más hacia los problemas de desorden y de delincuencia. Una tabla significativa en el informe reciente de la Comisión (1999, 18) para la seguridad muestra que, según el gobierno, el porcentaje de proyectos del *Single Regeneration Budget*, con resultados relativos a la seguridad comunitaria, ha aumentado hasta un 63 % en el tercer ejercicio y más del 80 % en el cuarto. Este aumento debería continuar en el futuro. Más ampliamente, esta criminalización de la política social está influenciando las políticas sobre la educación, en las cuales el desorden se ha convertido en problema preeminente. Además, la sección 17 de la ley de 1998 puede significar que la prioridad se otorga a las consecuencias de las políticas y de las actividades de las autoridades locales sobre la delincuencia y el desorden, allí donde existe un conflicto con otros campos de acción de la autoridad local. La amenaza de una acción legal sobre la base de las infracciones en la sección 17, puede superar otras necesidades de política social con implicaciones sobre la repartición relativa del presupuesto y a la concesión de recursos.

El peligro es que se piense que el alojamiento vetusto, el paro, una escolarización de calidad mediocre, la falta de actividades de ocio para los jóvenes, etc., no son problemas públicos importantes en sí mismos. Por el contrario, su importancia puede percibirse cada vez más por la creencia de que terminan delincuencia y desorden. Se teme que los problemas sociales sean definidos como «problemas de delincuencia» que es necesario controlar, en vez de tratarlos en sí mismos. Ello podría representar la última *criminalización de la política social*. Y ahora, ya que las fronteras entre la política social y la prevención de la delincuencia se vuelven más difusas, se podría argumentar a favor del desarrollo potencial de una relación inversa —la *socialización de la política penal*— para la que la orientación tradicional y la financiación de la política penal cambien hacia una prevención proactiva por vía de un tratamiento social. Por ejemplo, se pueden indicar los cambios gubernamentales en lo que respecta al sistema de justicia de menores introducidos por la ley de 1998 y la ley sobre la justicia de menores y la prueba del delito de 1999, principalmente, pero el establecimiento de los equipos sobre la delincuencia de los jóvenes y el refuerzo de una justicia restauradora también reflejan esta reorientación política.

Sin embargo, en la prisa por promover la seguridad local, hay que tomar precauciones. Es necesario pedir a los principales servicios públicos, a las iniciativas locales y a los grupos de barrio que traten los problemas sociales en la óptica de prevenir la delincuencia, y así obtener fondos limitados, y también en el proceso de transformación y de redefinición de su actividad. El rol dominante que la «delincuencia» tiene en la seguridad local tiene que mantenerse en una posición deliberadamente precaria.

6.9 La normalización del «desorden»

Un desarrollo conexo ha visto la normalización del «desorden», importante en la ley de 1998. Durante los últimos veinte años, las políticas del desorden han cambiado de orientación: en los inicios de los ochenta, el desorden se asociaba a erupciones periódicas de violencia urbana y de peleas en los vecindarios de los centros de las ciudades, sobre todo en los que había mucha población negra. Como apunta el informe Scarman (1982), el desorden en este contexto estaba vinculado a las relaciones antagonistas entre la policía y la comunidad negra. No obstante, este discurso racista sobre el desorden, sostenido durante la década de los ochenta, fue puesto en duda a principios de la siguiente, por erupciones de conflictos violentos en las principales zonas periféricas de habitantes blancos de ciudades tan distintas como Oxford, Cardiff y Tyneside, que no pudieron ser explicadas a causa de los estereotipos vinculados a los convencionales *conflictos raciales*. El caso de Stephen Lawrence, así como la publicación del informe Macpherson (1999), nos recuerdan que las formas de discriminación en el mantenimiento del orden persisten y que las relaciones antagonistas entre la policía y la comunidad negra no evolucionaron los años siguientes (Bowling, 1998). Sin embargo, la política sobre el «desorden» parece haber perdido su tono racista deliberado y halla su lugar en la corriente de la vida urbana cotidiana. Con la influencia de la tesis de los *cristales rotos* de Wilson y Kelling, el concepto de desorden se ha ampliado con actividades habituales, como pueden ser las de «vendedores de calle», mendigos, jóvenes exaltados, grupos de vándalos en la calle, sin techo, y otros signos evidentes de decadencia urbana.

La ley de 1998 refleja de manera destacable este cambio por el acento que se ha puesto en el «desorden» ampliamente definido y también por la incorporación de una preocupación relativa al *comportamiento antisocial*, a las incivildades y a las actividades subdelictivas. Ello se ilustra en la Ordenanza sobre el comportamiento antisocial y los toques de queda nocturnos para los niños. En parte, esta normalización del desorden refleja una mayor intolerancia hacia determinadas conductas antisociales —de manera evocadora, controladas por la noción de tolerancia cero— pero expresa también cierta ambivalencia para las respuestas políticas relativas a las limitaciones actuales del gobierno del Estado.

6.10 Las respuestas políticas ambivalentes: amonestaciones morales, populismo punitivo y urgencia racional de gestión

Por último, cabe decir que hay profundas tensiones en las políticas del *New Labour* en lo que se refiere a la relación entre, por un lado, los proyectos de la seguridad y las estrategias preventivas que se les asocian y, por otro lado, el crecimiento de un *populismo punitivo* para recurrir cada vez más a estrategias de exclusión penal (Bottoms, 1995, 39-41). Estas tensiones son evidentes en la frase «con dureza contra la delincuencia, con dureza contra las causas de la delincuencia» y se manifiestan en toda una diversidad de niveles.

En primer lugar, la urgencia de (re)moralización del comunitarismo entra en conflicto con la impulsión administrativa de la gestión directiva. Allí donde el primero apuesta por una nueva cruzada moral para reconstruir la sociedad civil, el segundo aplaude la eficacia administrativa y la eficacia de los costes. Existen tensiones importantes entre el espacio amoral del mercado de la competencia como herramienta dinámica de cambio y la autoridad moral en el centro del comunitarismo: entre los elementos de control instrumentados y los morales. Esta ambigüedad se percibe, por una parte, como carácter punitivo y de las *amonestaciones morales* expresivas que insisten en la responsabilidad individual y familiar para las infracciones y, por otra parte, como un deseo racional de controlar la delincuencia a un coste menor. Estas visiones tan opuestas conviven con torpeza con la ley de 1998 y las estrategias políticas asociadas.

En otro sentido, la normalización y la desdramatización de la delincuencia coexisten con la demonización continua de cabezas de turco culturales: la delincuencia es, a la vez, una parte habitual de la vida cotidiana, sujeta a precauciones rutinarias, evitada y frenada como una metáfora de la decadencia urbana y cívica. En un momento el culpable es un actor racional calculador y anónimo, no diferente de nosotros en sus trías, un minuto después el culpable es un miembro depravado de una «subclase social» que actúa de acuerdo con un marco moral totalmente diferente. El tono pasa de una instancia sobre la «desdiferenciación» —es decir, que la delincuencia es un aspecto usual y normal de la vida contemporánea y que los delincuentes son básicamente «como nosotros»— a una preocupación relativa a las diferentes patologías y a «la alteridad».

Garland (1996) une esta dualidad de *lo habitual* y *lo desastroso* con las interpretaciones más profundas (estructurales) de la delincuencia en la modernidad de fin de siglo, como producto de la descentralización del gobierno del Estado. Estas dos visiones a que hace referencia Garland son la *criminología del yo* y la *criminología del otro*, respectivamente. La primera intenta desdramatizar la criminalidad, reducir los miedos desmesurados, promover actividades preventivas habituales. La segunda diaboliza al delincuente, exalta las ansiedades y las hostilidades populares e «intenta obtener apoyo a favor de medidas draconianas de control» (Garland, 1999, 254). Esta tensión ayuda a comprender la vacilación moral en los procesos aparentemente contradictorios de «definición de la desviación por abajo» (Moynihan, 1993) y de «definición de la desviación por arriba» (Krauthammer, 1993) que contiene la ley de 1998. En un caso observamos una normalización de «la delincuencia como una parte de la vida cotidiana», por la cual, a causa del alto índice, el gobierno modera las nociones de desviación y hace que el comportamiento anteriormente desviado se transforme en algo «aceptable» o incluso «normal»; de esta manera limita el nivel de demanda en lo que se refiere a los sistemas de justicia penal. Esto se encuentra en las estrategias gubernamentales para el desarrollo de la prevención situacional según la cual los individuos son cada vez más responsables de su seguridad personal y de la de sus bienes. En otro caso, el problema creciente de las incivildades, del comportamiento antisocial, del desorden y de las actividades que rozan lo delic-

tivo, constituye un proceso inverso en la *definición de la desviación por arriba*. Aquí, aquello que era «normal» antes se declara desviado y aquello desviado se descubre como algo presente en aquello normal, lo que conllevará, de manera perversa, al aumento de la demanda del control de la delincuencia y de las intervenciones judiciales. La Tercera Vía del *New Labour*, con el doble rostro de Jano, expresa dos visiones diferentes de la delincuencia, del delincuente y del rol de la justicia penal.

De manera más fundamental, estas tensiones se expresan mediante respuestas políticas ambivalentes. Estrategias de responsabilización por llamadas a la implicación de los habitantes y a colaboraciones plurales más allá del Estado coexisten con declaraciones de autoridad soberana, principalmente a través de las opiniones punitivas como prueba del compromiso y de las fuerzas del estado. Esto también puede encontrarse en el mantenimiento del orden en la ciudad. En determinados momentos, las tasas de delincuencia se describen como algo que está más allá de la competencia de la policía sola, con la retórica «todos somos responsables de la delincuencia». En un momento diferente, sin embargo, el gobierno, en el marco de su Estrategia de Reducción del Delito (*Crime Reduction Strategy*) dio unos objetivos a la policía, principalmente en lo que se refiere a los robos domésticos, para, así, reducir la delincuencia con un cierto margen mesurable en un tiempo limitado, como si la capacidad de acción de la policía en este ámbito se hubiese recuperado. Como demuestra Garland, la soberanía del Estado frente a la delincuencia es simultáneamente negada —porque está considerada «más allá del Estado»— y simbólicamente restaurada —por episodios periódicos de negativas históricas y populistas de las limitaciones del Estado (1996, 462). Las limitaciones de la justicia penal tradicional —policía, persecuciones y penas— no reconocidas en determinados casos y en otros únicamente para ser rechazadas e ignoradas. Esta negativa y este reconocimiento duales producen cambios inestables en la presentación del Estado en cuanto a su aptitud para llevar a cabo una acción eficaz en el control de la delincuencia.

Esta ambivalencia se expresa también en la integración incierta de las víctimas en la justicia penal (Crawford, Goodey, 2000). La víctima se ha transformado en una figura básica en la justicia penal actual y, sin embargo, la aportación de las víctimas continúa siendo limitada y ambigua. Las recientes preocupaciones hacia las víctimas, sus derechos y sus necesidades no han encontrado ninguna expresión política consistente. Las necesidades de las víctimas son simultáneamente tenidas en cuenta e ignoradas, como ilustra la integración de las víctimas en el proceso posterior al juicio por el trabajo de contacto de la víctima y de los servicios de probación en Inglaterra (Crawford, Enterkin, 1999). Los intereses de las víctimas han sido utilizados simultáneamente con fines de endurecimiento, al servicio de los culpables y al servicio de la eficacia del sistema penal (Crawford, 2000b, 292). La delicada posición de la víctima en el complejo equilibrio entre los intereses del Estado / del culpable, de lo público / de lo privado se expresa en una relación incierta entre la pasión y la razón, así como las políticas de la Tercera Vía entre la punición afectiva y moral, por un lado, y la gestión instrumental y racional del culpable, por el otro.

7. CONCLUSIÓN

El problema de la seguridad local y del mantenimiento del orden en la ciudad refleja los límites de la capacidad de acción del Estado. Representa un encogimiento espectacular de los límites de la *soberanía* del Estado. Según Garland (1996), la retórica punitiva y la política son tanto un producto de los problemas de soberanía como de legitimidad del Estado, porque constituyen una respuesta racional a los problemas de la delincuencia. La fluctuación y la ambivalencia son un producto de las condiciones posmodernas que producen dilemas para el gobierno del Estado. Bauman (1999, 16-18) argumentó de forma elocuente que el crecimiento de los problemas relacionados con el desorden y la seguridad puede localizarse en lo que él denomina el caldero del *unsicherheit*. Este término alemán se traduce por tres conceptos ingleses diferentes: *insecurity*, *uncertainly* y *unsafety* (inseguridad, incertidumbre y peligro). La condición posmoderna, sugiere Bauman, es aquella en la que la seguridad es «sacrificada día tras día en nombre de una libertad en expansión permanente». Los gobiernos pueden garantizar cada vez menos la seguridad o la certeza y en determinados casos promocionan la inseguridad y la incertidumbre por medio de esquemas de trabajo flexibles e inestables y por la corrosión de compromisos a largo plazo (Sennett, 1998). En consecuencia, los gobiernos invierten en uno de los pocos ámbitos en que pueden ser capaces de provocar un cambio: en la producción de símbolos de *entornos ordenados* para atraer capital inestable y un sentimiento de «seguridad» entre las poblaciones nacionales. Por eso, la expansión de la seguridad comunitaria puede decirnos más sobre las debilidades del Estado actual que sobre los cambios reales en la seguridad pública.

Esta perspectiva más amplia es vital para dar un sentido a las similitudes y continuidades entre los proyectos de numerosos países europeos (como en otros sitios) y para ayudarnos a determinar la forma como problemas parecidos afectan a sociedades diferentes. Sin embargo, podemos sobreinterpretarlo como una consecuencia inevitable de tendencias globales. Pero esta razón no explicaría los contrastes y las variaciones entre los proyectos y las experiencias específicas de estos países; tampoco concede la suficiente atención a las distintas formas de expresión culturales y políticas que las contradicciones mencionadas hasta ahora pueden adoptar en otros sitios. La manera en como se juega la ambivalencia en el campo político toma una forma *política*. Las expresiones divergentes de las políticas de inseguridad en Europa (como se indica en los diferentes informes nacionales de este libro) son sus pruebas. La contradicción y las ambigüedades subrayadas hasta aquí, en consecuencia, también son el producto de una *incoherencia política* (O'Malley, 1999), principalmente, aunque no exclusivamente, el *unholy trinity* —de llamadas a los ideales comunitarios, al gobierno por las colaboraciones y por un establecimiento de gestión directiva— en el corazón de la Tercera Vía del *New Labour*. Como ya he dicho, sólo mediante el análisis de estos aspectos más específicos de la incoherencia política podremos identificar los puntos contradictorios, ambiguos y ambivalentes en torno de los cuales probablemente se desarrollarán el perfil futuro y la orientación de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- ASSOCIATION OF COUNTRY COUNCILS. *Crime - The Local solution Manifesto*. Londres: ADC/ACC/AMA, 1997.
- ASSOCIATION OF DISTRICT COUNCILS. *Crime - The Local Solution: Preventing Crime, Fear of Crime and Anti-Social Behaviour in Our Communities*. Londres: ADC/ACC/AMA, 1996.
- ASSOCIATION OF METROPOLITAN AUTHORITIES. *Crime Reduction: A Framework for the Nineties?* Londres: AMA, 1990.
- AUDIT COMMISSION. *Misspent Youth: Young People and Crime*. Londres: Audit Commission, 1996.
- AUDIT COMMISSION. *A Fruitful partnership. efective Parthership Working*. Londres: Audit Commission, 1998.
- AUDIT COMMISSION. *Safety in Numbers: Promoting Community Safety*. Londres: Audit Commission, 1999.
- BAUMAN, Z. *In Search of Politics*. Cambridge: Polity, 1999.
- BENNETT, T. *Evaluating Neighbourhood Watch*. Aldershot: Gower, 1990.
- BLAIR, T. «The right we enjoy reflect the duties we owe». *The Spectator Lecture*, 22, March, 1995.
- BLAIR, T. *The Third Way: New Politics for the New Century*. Londres: Fabian Society, 1998.
- BONNEMAISON, G. *Face à la delinquance, prévention, répression, solidarité*. París: la Documentation Française, 1982.
- BOTTOMS, A.E. «Crime prevention facing the 1990z». *Policing and Society*, 1, 1, 1990, p. 3-22.
- BOTTOMS, A.E. «The hilisiphy and politics of punishment and sentencing». En: CLARKSON, C.; MORGAN, R. [eds.]. *The politics of Sentencing Reform*. Oxford: Clarendon, 1995, p. 17-49.
- BOWLING, B. *Violent Racism*. Oxford: Clarendon, 1998.
- BRATTON, W.J. «Crime is down in New York City: Blane the police». En: DENNIS, N. [ed.]. *Zero Tolerance: Policing a Free Society*. Londres: Institute for Economic Affairs, 1997, p. 29-42.
- BRITISH SECURITY INDUSTRY ASSOCIATION. *Security Direct*. Bungay, Soffolk: Hour Glass Publishing, 1996.
- BROADBENT, J.; DIETRICH, M.; LAUGHLIN, R. «The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: Conceptual and cultural problems». *Critical Perspectives in Accounting*, 7, 4, 1996, p. 259-284.
- CRAWFORD, A. *The Local Governance of Crime*. Oxford: Clarendon, 1997.
- CRAWFORD, A. *Crime Prevention and Community Safety*. Harlow: Longman, 1998a.
- CRAWFORD, A. «Community safety and the quest for security: holding back the dynamics of social exclusion». *Policy Studies*, 19, 3/4, 1998b, p. 237-253.
- CRAWFORD, A. «Situational crime prevention, urban governance and trust relations». En: HIRSCH, A.; VON GARLAND, D.; WALKFIELD, A. [eds.]. *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford: Hart Publishing, 2000a, p. 193-213.

- CRAWFORS, A. «Salient themes towards a victim perspective and the limitations of restorative justice». En: CRAWFORD, A.; GOODEY, J. [eds.]. *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice*. Aldershot: Ashgate, 2000b, p. 285-304.
- CRAWFORD, A. «Joined-up but fragmented: Contradiction, ambiguity and ambivalence at the hear of labour's "Third Way"». En: MATTHEWS, R.; PITTS, J. [eds.]. *Crime Prevention, Disorder and Community Safety: A New Agenda?* Londres: Routledge, 2001, p. 55-80.
- CRAWFORD, A.; BLAIR, C. *Review of the community safety centre and a strategy for Northern Ireland*. Criminal Justice Review Research, Report 7. Belfast: HMSO, 2000.
- CRAWFORD, A., CLEAR, T.R. «Community justice: Transforming communities through restorative justice?». En: BEZEMORE, G.; SHIFF, M. [eds.]. *Restorative and Community Justice*. Cincinnati: Anderson Publications, 2001, p. 127-149.
- CLAWFORD, A.; ENTERKIN, J. *Victim Contact Word and the Probation Service*. Leeds: CCJS Press, 1999.
- CRAWFORD, A.; GOODEY, J. [eds.]. *Integrating a Victim Perpective within Criminal Justice*. Aldershot: Ashgate, 2000.
- CRAWFORD, A.; MATASSA, M. *Community Safety Structures: An International Review*. Criminal Justice Riew Research Report 8. Belfast: HMSO, 2000.
- DEAKIN, N.; WALSH, K. «The enabling State: The role of and contracts». *Public Administration*, 74, 1996, p. 33-48.
- DENNIS, N. [ed.]. *Zero Tolerance: Policing a Free Society*. Londres: Institute for Economic Affairs, 1997.
- DOWNES, D. «Tiuging it out: From labour opposition to labour government». *Policy Studies*, 19, 3, 4, 1998, p. 191-198.
- EKBLOMP, P.; SUTTON, M.; LAW, H. *Safer Cities and Residential Burglary*. Home Office Research Study, n° 163. Londres: Home Office, 1997.
- ETZIONI, A. *The Spirit of Community*. Nueva York: Simon & Schuster, 1993.
- ETZIONI, A. *New Golden Rule*. Nueva York: Harper Collins, 1997a.
- ETZIONI, A. «Tony Blair: A communitarian in the marking». *The Times*, 21 june, 1997b.
- ETZIONI, A. «Community watch». *The Guardian*, 28 june, 1997c.
- GARDNER, J.; VON HIRSCH, A.; SMITH, A.T.H.; MORGAN, R.; ASHWORTH, A.; WASIK, M. «Clause 1 - The hybrid law from hell?». *Criminal Justice Matterd*, 31, 1998, p. 25-27.
- GARLAND, D. «The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society». *British Journal of Criminology*, 36, 4, 1996, p. 445-471.
- GARLAND, D. «The commonplace and the catastrophic: Interpretations of crime in late modernity». *Theoretical Criminology*, 3, 3, 1999, p. 353-364.
- GIDDENS, A. *The Third Way*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- GIDDENS, A. *The Trird Way and Critics*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- GOLDBLATT, P.; LEWIS, C. [eds.]. *Reducing Offending*. Londres: Home Office, 1998.
- HOME OFFICE. *Partnership in Crime Prevention*. Londres: HMSO, 1990.
- HOME OFFICE. *Home Pffice Response to the Report «Safer Communities - The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach»*. Londres: Home Office, 1992.
- HOME OFFICE. *Home Office Research Findings*. Londres: Home Office, 1994.

- HOME OFFICE. *Getting to Grips with Crime: A New Framework for Local Intervention*. Londres: Home Office, 1997.
- HOME OFFICE. *Guidance on Statutory Crime and Disorder Partnerships*. Londres: Home Office, 1998.
- HOODC, C. «A. public management for all seasons?». *Public Administration*, 69, 1991, p. 3-19.
- HOWARD, M. «A. volunteer army awaitind the call». *The Times*, 28 february, 1994.
- HUSSAIN, S. *Neighborhood Watch in England and Wales*. CPU Paper 12. Londres: Home Office, 1988.
- KING, M. «The political construction of crime prevention». En: STENSON, K.; COWELL, D. [eds.]. *The Politics of Crime Control*. Londres: Sage, 1991, p. 87-108.
- KRAUTHAMMER, C. «Defining deviancy up». *The Wew Republic*, 22 november, 1993, p. 20-25.
- LABOUR PARTY. *A Quiet Life: Tough Action on Criminal Neighbours*. Londres: Labour Party, 1995.
- LEADBEATER, C. *The Self-Policing Society*. Londres: Demos, 1996.
- MACPHERSON, W. *The Stepehn Lawrence Inquiry*. Cm 4262. Londres: HMSO, 1999.
- MCCONVILLE, M.; SHEPARD, D. *Watching Police Watching Communities*. Londres: Routledge, 1992.
- MORGAN, J. *Safer Comunities: The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach*. Londres: Home Office, 1991.
- MOYNIHAN, D.P. «Defining deviancy down». *American Scholar*, 62, Winter, 1993, p.17-30.
- NACRO/LGA. *The Crime and Disorder Act 1998: Implication of Section 17 for Local Authorities*. Londres: NACRO/LGS, 1999.
- O'MALLEY, P. «Volatile and contradictory punishment'». *Theoretical Criminology*, 3, 2, 1999, p. 175-196.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1992.
- POWER, M. *The Audit Society*. Oxford University Press, 1997.
- RHODES, R.A.W. «The new governance: Governing without government». *Political Studies*, 44, 1996, p. 652-667.
- RHODES, R.A.W. *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programe*. Unpublished paper presentel to the British Government Studies Seminar, University of Leeds, 13 october, 1999.
- SCARMAN, L. *The Brixton Disorders, 10-12 april 1981: Report of an Inquiry*. Cm 8427. Londres: HMSO, 1982.
- SENNETT, R. *The Corrosion of Character*. Londres: WW Norton & Co., 1998.
- SHAPLAND, J. «Fiefs and peasants: Acomplishing change for victims in the criminal justice system». En: MAGUIRE M., POINTING J. [eds.]. *Victims of Crime: A New Deal?* Milton Keynes, Open University Press, 1988, p. 187-194.
- SHAPLAND, J. «Victims and criminal justice: Creating responsible criminal justice agencies». En: CRAWFORD, A.; GOODEY, J. [eds.]. *Integrating a Victim Perspective withim Criminal Justice*. Aldershot: Ashgate, 2000, p. 147-164.
- SIMON, J. «The died with their boots. The boot camp and the limits of modern penalty». *Social Justice*, 22, 1, 1995, p. 25-49.

- SOCIAL EXCLUSION UNIT. *Bringing Britain Together a National Strategy for Neighbourhood Renewal*. Londres: Cabinet Office, 1998.
- SOCIAL EXCLUSION UNIT. *Anti-Social Behaviour*. Report of Policy Action Team 8, National Strategy for Neighbourhood Renewal. Londres: Cabinet Office, 2000.
- STRAW, J. *Building Social Cohesion, Order and Inclusion in a Market Economy*. Paper presented to the Nexus Conference on «Mapping out the Third Way», 3 july, 1998.
- STRAW, J.; BOATENG, P. «Bringing rights home». *European Human Rights Law Review*, 2, 1, 1997, p. 71-80.
- TILLEY, N. *Safer Cities and Community Safety Strategies*. CPU Paper 38. Londres: Home Office, 1992.
- TILLEY, N. «Crime prevention and The Safer story». *Haward Journal*, 32, 1, 1993, p. 40-57.
- TILLEY, N. *Thinking About Crime Prevention Performance Indicators*. CPU Paper 57. Londres: Home Office, 1995.
- VON HIRSCH, A.; ASHWORTH, A.; WASIK, M.; SMITH, A.T.H.; MORGAN, R.; GARDNER, J. Overtaking on the right. *New Law Journal*. October 13, 1995, p. 1501-1516.
- WARNER, N. *The Crime and Disorder Bill*. Presentation to the ESRC Research Seminar on «Crime Ovention and Community Safety». King's College, 27 march, 1998.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G. «Broken windows». *The Atlantic Monthly*, march, 1982, p. 29-37.