

## Les polítiques de seguretat i de prevenció de la delinqüència a Anglaterra i al País de Gal·les: noves estratègies i nous projectes

ADAM CRAWFORD

Centre d'Estudis de Justícia Penal, Universitat de Leeds

83

Fins a principis dels anys vuitanta la prevenció de la delinqüència va ser àmpliament entesa, ja sigui com una especialització limitada de la policia, ja sigui com un producte derivat dels sistemes formals sorgits de les activitats policials, dels processos de condemna, de pena i d'empresonament. Els últims vint anys, Anglaterra i el País de Gal·les han mostrat una diferència notable entre el governament local de la delinqüència i les polítiques de seguretat.<sup>1</sup> Bàsicament, aquestes evolucions reflecteixen una reorganització dels poders i de les responsabilitats a dins dels Estats i entre els Estats, entre els interessos privats i la societat civil. Això ret compte simultàniament d'un enfonament espectacular dels límits de la sobirania de l'Estat i d'una temptativa de restabliment d'una forma de control. Les polítiques de seguretat en vigor i els canvis institucionals són producte dels dilemes de moda de governament contemporani, així com la resposta política dubtosa i incerta que aquests dilemes han provocat.

En una primera part faré una descripció general dels principals avenços en matèria de policia i de les noves estratègies desenvolupades al llarg dels últims vint anys i, de forma més particular, de després dels anys noranta. Seguidament em concentraré en els diferents problemes sorgits d'experiències recents, estructurades en un context de contradiccions i de tensions al si de la política i de les polítiques de seguretat pública actuals.

---

1. Aquest estudi es concentra en experiències portades a terme a Anglaterra i al País de Gal·les i exclou les realitzades a Escòcia i a Irlanda del Nord, ja que aquests últims països tenen marcs legals en part diferents, així com herències polítiques i culturals que els són pròpies. Les mesures de seguretat locals inscrites a la Llei sobre el crim i el desordre de 1998 (*Crime and Disorder Act*, 1998), per exemple, no s'apliquen pas a Escòcia ni a Irlanda del Nord. L'exploració i la circumstància de les diferències significatives entre aquestes competències sorgeixen del marc d'aquest document (una breu presentació es dona a Crawford, Matassa, 2000, i a Crawford, Blair, 2000).

Els objectius del govern central per a la prevenció de la delinqüència i les polítiques de *seguretat comunitària* es poden esquematitzar d'acord amb quatre grans fases molt diferenciades des d'inicis de la dècada dels vuitanta:

- elaboració d'un nou enfocament de la prevenció de la delinqüència (1984-1990);
- *Community Safety* i informe Morgan (1990-1991);
- estancament i ambivalència (1991-1997);
- renaixença i renovació centrades en el desordre (1997-2000).

Abans d'analitzar detalladament els aspectes que influeixen els recents avenços i defineixen el perfil actual de la seguretat comunitària a Anglaterra i al País de Gal·les a l'alba del mil·lenni, presentaré cadascuna de les fases esmentades.

## **1. ELABORACIÓ D'UN NOU ENFOCAMENT DE LA PREVENCIÓ DE LA DELINQÜÈNCIA (1984-1990)**

El govern conservador de Margaret Thatcher, elegit l'any 1979, en un mandat de «lleï i ordre» (*law and order*) es basava a concedir despeses més importants a les institucions tradicionals de repressió de la justícia penal, principalment més policia, «lleis penals» (*criminal laws*) i presons, mentre que preconitzava reduccions pressupostàries en altres serveis públics. Va ser el pilar central d'una ideologia de la dualitat del «mercat lliure i d'un Estat fort» que va caracteritzar el projecte governamental de la nova dreta (*New Right Project*). Tanmateix, al cap de cinc anys d'enduriment de l'aparell repressiu de l'Estat, per a lluitar contra la taxa creixent de delinqüència, i per a fer front al fracàs que es pressentia del mandat «lleï i ordre» (*law and order*) en el compliment dels seus objectius de reducció de la criminalitat, s'inicià lentament un canvi d'orientació. El mercat influencià i estructurà cada cop més l'*Estat fort* en el moment en què les demandes del Ministeri de Finances d'una rendibilitat del servei públic van trobar llur efecte en la justícia penal, si bé més tardanament que en d'altres sectors de servei públic i d'una forma una mica diferent.

Aquesta *revolució silenciosa*, amb aquestes ganances reforçades d'eficàcia, rendibilitat i economia, va ser introduïda per una iniciativa de gestió financera (*Financial Management Initiative*). La circular 114/1983 del Home Office (Ministeri d'Interior), adreçada a tots els responsables de la policia i a les autoritats policials, especificava que, com a conseqüència de les limitacions de les despeses públiques, l'augment dels recursos futurs seria condicionat per les millores en termes d'eficàcia financera i de rendibilitat, per la persecució dels objectius. A fi d'assolir aquest objectiu, va començar a emergir una nova forma d'enfocament de la prevenció de la delinqüència a Anglaterra i el País de Gal·les.

Una etapa clau simbòlica d'aquest nou enfocament va ser la publicació de la circular interdepartamental 8/1984, elaborada i consolidada a partir dels avenços anteriors, com les recomanacions de l'informe Gladstone, publicat l'any 1980. La

circular recomanava un enfocament interministerial per a la prevenció de la delinqüència, amb la intenció de portar-ne també la responsabilitat fins a sectors que no fossin el de la policia.<sup>2</sup> La política governamental, si bé era molt clara quant al «principi de col·laboració», era ambigua pel que fa al repartiment adequat de les responsabilitats relatives a les col·laboracions. No hi havia cap indicació precisa sobre la gestió de les operacions i l'atribució de les funcions. El tema de la «gestió» va continuar sent una qüestió de controvèrsia que el Home Office provà d'eludir suggerint que la identificació d'una única administració seria anacrònica per a un enfocament real en col·laboració. A la pràctica, es va imposar un lideratge policial.

Cap a 1989 van començar a sorgir iniciatives disperses del govern central, per promoure un model de prevenció. L'any 1986 va posar-se en pràctica la iniciativa experimental de les «cinc ciutats» (*Five Towns Initiative*). Va ser la precursora del programa, més extens, Ciutats més segures (*Safer Cities*), establert el mes de març de 1988, que va passar al davant de l'escena per a vehicular el missatge de prevenció del delictes. Aquell mateix any, el govern conservador va posar en marxa el *Crime Concern*, que se centrava en la implicació del sector privat. Aquests processos, junts, van definir els principis d'una política de prevenció de la delinqüència específica que:

- pretenia responsabilitzar els individus i la població dels barris de llurs obligacions davant de la prevenció de la delinqüència, d'entre les quals la proliferació de sistemes de vigilància dels veïnats (*neighbourhood watch*) va ser un element de gran importància;
- posava l'accent en un enfocament des del terreny per reduir les oportunitats de pas a l'acció als delinqüents i habilitant l'entorn;
- desitjava implicar les diverses administracions en les tasques de prevenció de la delinqüència;
- evitava donar nous poders a les autoritats locals;
- pretenia promoure i facilitar la implicació del sector privat en la prevenció del delictes.

### 1.1 El programa *Safer Cities* (Ciutats més segures)

Aquest programa va ser anunciat com a part integrant de la política per a les ciutats, principalment afectades per la regeneració urbana. En una primera fase, es van introduir mesures locals contra la inseguretat i el sentiment d'inseguretat en tres temps (1988, 1989 i 1991). Llavors es pensava que tres anys de finançament

2. La circular 8/1984 especifica que «el principal objectiu de la policia sempre ha estat la prevenció del delictes. No obstant això, com que alguns factors vinculats a la delinqüència queden fora del control directe de la policia, la prevenció del delictes no es pot deixar només a càrrec seu. Tot ciutadà, com a tal, i totes les administracions, les polítiques i pràctiques de les quals puguin reduir l'extensió de la delinqüència, han d'implicar-s'hi. La prevenció de la delinqüència és una tasca de tota la societat».

serien més eficaços en l'elaboració de bases que el finançament destinat durant divuit mesos a la Iniciativa de les cinc ciutats. En aquesta primera fase, el programa *Safer Cities* va proporcionar al Home Office fons importants per remunerar un coordinador local, un adjunt i un assistent, amb el suport d'un comitè d'organització —amb representants de les administracions del sector públic, del sector privat i de voluntaris—, per tal de gestionar els fons destinats al manteniment local d'activitats de prevenció de la delinqüència en llocs designats pel programa *Safer Cities*. Cadascun dels projectes de la primera fase van rebre una suma anual de 250.000 lliures (a més del sou dels empleats i de les despeses de gestió). Els diners havien de servir per a impulsar altres finançaments locals (Tilley, 1992, 2). Els objectius establerts en el programa *Safer Cities* eren els següents:

- reduir la delinqüència,
- reduir el sentiment d'inseguretat, i
- crear ciutats més segures a les quals poguessin desenvolupar-se l'economia i la vida comunitària.

Malgrat el reduït termini del període de finançament, no constava com a objectiu prioritari explícit del programa *Safer Cities* cap estratègia de desenvolupament a llarg termini. En la primera fase, vint ciutats van rebre vint-i-dos milions de lliures entre 1988 i 1995. En la segona fase, el programa es va estendre a vint-i-nou ciutats més, amb un cost de setze milions de lliures de 1993 a 1997 (segons dades del Departament de Medi Ambient).<sup>3</sup>

Els projectes nacionals en relació amb els robatoris amb efracció en cases particulars eren característics del tipus d'activitat mantingut. A la primera fase es van estudiar tres-cents casos de robatori amb efracció. Es tractava de millorar la seguretat dels habitatges, tant cas per cas com de manera general. Les activitats de recerca del Home Office van mostrar després dels dos estudis i del nombre de delictes registrats, que el programa *Safer Cities* reduïa el risc de robatoris d'aquest tipus (Ekblom *et al.*, 1997). No obstant això, es va descobrir que això desplaçava la delinqüència cap a d'altres llocs, però la recerca va demostrar també aspectes positius, perquè l'activitat de prevenció funcionava amb delictes de diferents tipus, no només amb aquells per als quals havia estat creada.

Deixant de banda les dificultats vinculades a l'establiment efectiu de col·laboracions entre les administracions, de forma més general (Crawford, 1998a), el programa *Safer Cities* va demostrar tenir greus defectes i, sobretot, una greu falta de democràcia. Des del seu llançament, el programa *Safer Cities*, segons el govern, havia de funcionar paral·lelament al treball de les autoritats locals, no com a complement o reforç d'aquest. Sota aquesta perspectiva, l'estructura d'aquest progra-

---

3. Els projectes de la segona fase van ser gestionats per organismes *independents* mitjançant un procés de licitació competitiu. La gestió principal fou portada a terme per NACRO, *Crime Concern* i SOVA (*Society of Voluntary Associates*). Es va acordar una mitjana de 100.000 lliures per al finançament, mentre que les despeses per fer funcionar el projecte van ser finançades a escala central.

ma encarnava l'antipatia del govern envers el poder local (que en gran part era controlat pels partits polítics de l'oposició). Procedint d'aquesta forma esquivava les estructures existents de la democràcia local. King ha vist en això una il·lustració de la manera que tenia el govern de «definir el problema de la delinqüència i els mitjans de control i de prevenció en funció de la seva pròpia imatge» (1991, 107). Durant la dècada dels vuitanta i principis de la dels noranta, el programa *Safer Cities* es va convertir en el vehicle de difusió de la ideologia del govern conservador. Els promotors del programa no estaven obligats a demostrar que estava destinat a la població local, o que existia un vincle particular de representació política per als membres del comitè de control.

En segon lloc, el model de programa *Safer Cities* va caure en un buit polític. Contràriament a les declaracions anteriors de King (1991), el problema no era el pes massa gran del govern central, sinó que més aviat tenia relació amb una falta de directrius o fins i tot de consells basats en el que podia passar més enllà. Probablement sigui cert que el govern exercia un control considerable sobre determinats aspectes del programa, sobretot al principi. Inicialment, per exemple, la xifra màxima que els comitès de control local podien aprovar sense el consentiment formal del Home Office era de 500 lliures. Aquesta xifra va augmentar fins a 2.000 lliures, però sempre que calguessin finançaments més raonables es requeria l'aprovació del Home Office/Ministeri de Medi Ambient, com va ser el cas del nomenament dels membres dels comitès de control i dels coordinadors. No obstant això, segons un consens compartit a dins del programa *Safer Cities*, no era concebible imposar un esquema director global als barris. Tanmateix, això va ser considerat un resultat extrem en l'abdicació parcial de responsabilitats del govern central pel que fa a les directrius. A causa de la naturalesa limitada dels finançaments concedits, les *Safer Cities* van tenir una responsabilitat amb poder limitat. En diversos punts, aquest programa es basava en la incertesa i produïa una diversitat de resultats considerable. Aquesta manca de directrius i d'ajuda s'agreuja pel fet que el Home Office i la unitat encarregada de la prevenció de la delinqüència no tenien pas el costum d'oferir serveis directament.

En tercer lloc, això va comportar una manca de visió estratègica a més llarg termini. Tot i que se sàpiga des de fa temps que tots els projectes *Safer Cities* eren finançats per iniciatives a curt termini, el govern i el Home Office no van aconseguir oferir consells apropiats als caps de projecte, com per exemple orientar-los per què poguessin sortir de la fase de finançament i el que haurien de deixar darrere d'ells. A més, va haver-hi una falta d'avaluació dels resultats o de les conseqüències de les diferents estratègies i models desenvolupats pels projectes anteriors. Si bé els projectes *Safer Cities* eren projectes gairebé de recerca, tal com apunta Tilley (1993, 55), s'hauria d'haver pensat en estratègies d'avaluació des de llur concepció. L'essencial del treball de gestió i d'avaluació portat a terme pel govern depenia més del finançament que de l'avaluació de l'impacte, dels resultats o de l'eficàcia dels projectes o de les iniciatives. En lloc d'això, el treball d'avaluació era portat a terme sovint després del fet, s'acabava massa tard per tenir influència en el desenvolupament del programa i se centrava bàsicament en mesures a curt termini i no en una estratègia a llarg termini.

A l'últim, la durada de vida limitada dels projectes *Safer Cities* i de les estructures eren problemes pràctics constants. Com en la majoria de projectes sobre la prevenció de la delinqüència a Anglaterra, el programa *Safer Cities* estava limitat en el temps i orientat projecte per projecte en lloc de basar-se en programes estratègics. Malgrat la voluntat de moltes de les *Safer Cities* per establir un enfocament de la prevenció de la delinqüència ampli i basat en el llarg termini, l'estructura de finançament i el context institucional van tendir més aviat a refrenar-lo. Com a conseqüència, va quedar reforçat l'establiment de la prevenció amb objectius a curt termini.

Respecte a l'experiència extreta d'aquest programa, no seria precís arribar a la conclusió de King (1991), que apunta que va ser un potent vehicle de difusió per fer passar a la pràctica la visió ideològica dels conservadors. Les interaccions entre la ideologia, la política i la pràctica són més complexes que això. Després d'un examen més profund, el seu desenvolupament s'ha fet de qualsevol manera, ambigu, variable segons els llocs i sense visió estratègica. Les funcions d'una política real dels programes *Safer Cities* i la varietat de projectes realitzats van fer-se cada cop més aparents, si bé tractaven essencialment recursos a petita escala. No obstant això, seria erroni suggerir, com fa Tilley, que l'assumpte de les *Safer Cities* és essencialment una de les *contingències accidentals* realitzades per mitjà de l'*explotació d'oportunitats* (1993, 55). Va ser impulsat per prejudicis i orientacions ideològiques, però no necessàriament les que s'orienten en la mateixa direcció al mateix moment. L'hostilitat envers les autoritats locals, la preferència per intervencions puntuals a curt termini, el suport de les empreses i la implicació del sector privat, així com la prioritat d'una gestió econòmica més que una avaluació per a la recerca, van constituir aspectes claus en el desenvolupament del programa. Això no obstant, tots aquests punts no formaven part d'una visió ni d'una aplicació coherents.

## 1.2 Altres projectes nacionals

Fora del programa *Safer Cities*, el *Crime Concern* va ser muntat pel Home Office el maig de 1988 com una acció caritativa amb els objectius explícits de promoure les col·laboracions per a la prevenció de la delinqüència i fomentar la participació del sector comercial. De llavors ençà, ha intentat estimular el desenvolupament d'activitats de prevenció en l'àmbit local i potenciar les bones pràctiques mitjançant iniciatives com la vigilància de veïnats (*neighbourhood watch*) i les comissions de prevenció de la delinqüència. De vegades s'hi van afegir serveis assessors per a les administracions i suport a les col·laboracions locals. Va augmentar els finançaments i va aportar assistència en matèria d'assessorament a les organitzacions locals.<sup>4</sup> El seu objectiu era d'actuar com a catalitzador independent de l'activitat local i difondre les *bones pràctiques* en el camp de la prevenció del delictes.

4. A més de la remuneració de les seves activitats i del centenar de persones que hi treballen, el Home Office dona una subvenció anual de 750.000 lliures.

Retrospectivament, l'extensió de les iniciatives de *neighbourhood watch* per tot Anglaterra i el País de Gal·les reflecteix el tarannà de la prevenció a finals dels vuitanta. Entre els anys 1988 i 1992, la proporció de llocs que van portar a la pràctica alguna iniciativa va passar del 18 % al 28 % (Home Office, 1994). Tanmateix, això va resultar ser un arma de doble tall, particularment per a la policia, que s'enfrontava llavors a un nombre creixent d'estratègies, molt sovint sense un augment de recursos humans. La recerca ha demostrat que l'assistència i el suport de la policia van ser decisius per al seguiment de les iniciatives de *neighbourhood watch* (Hussain, 1988). A més, la recerca a Anglaterra sembla indicar que la vigilància de veïnats té poc o gens d'impacte en la naturalesa dels delictes o el sentiment d'inseguretat (Bennett, 1990). L'experiència ha mostrat que la vigilància de veïnat és més fàcil de posar en pràctica en zones on menys es necessita, és a dir, zones més riques, suburbanes, amb índexs de delinqüència baixos, en les quals viuen els qui tenen una actitud favorable envers la policia, més que no pas al centre de la ciutat, en els habitatges socials en què viuen poblacions heterogènies i marcades per la delinqüència. A més, a les zones on s'ha imposat la vigilància de veïnat, els investigadors han demostrat que molts projectes es caracteritzaven per «rendiments baixos, una feble implicació dels habitants i projectes coixos, que queien en desús o eren avortats» (McConville, Shepard, 1992, 115). Malgrat els resultats de la recerca (més que no pas a causa d'ells), el programa de vigilància es va allargar fins a la dècada dels noranta, amb la profusió de projectes anàlegs diversos com la vigilància dels vehicles, dels bars, de les granges, etc.

A banda de la iniciativa governamental, l'associació NACRO (*National Association for the Care and Resettlement of Offenders*) té una llarga tradició d'èxits en la promoció i la realització d'iniciatives innovadores per a la prevenció de la delinqüència. NACRO va desenvolupar el seu treball pioner en l'establiment l'any 1979 de la seva unitat de prevenció i, un any més tard, amb el llançament de la seva unitat de veïnat (*Safe Neighbourhood Unit: SNU*). L'essencial del treball realitzat per NACRO es va centrar en la delinqüència de les ciutats. El treball va ser un antídote important enfront del treball iniciat pel govern, centrat en el curt termini. En canvi, NACRO va intentar posar en primer lloc la importància complementària d'una prevenció de la delinqüència basada en el llarg termini. Durant anys, NACRO va utilitzar una metodologia flexible, que insistia en les consultes entre habitants i professionals en els barris, anàlisis d'àmbit local de la delinqüència per a determinar les accions que calia portar a terme, un treball en relació amb els municipis i la policia, la implicació dels residents en elements de gestió descentralitzada. Es tractava generalment d'iniciatives que implicaven un enfocament simultani en diversos objectius, intentant resoldre els problemes múltiples en un territori per combinació d'intervencions sobre el terreny i d'accions socials, així com una avaluació de l'impacte de la intervenció a partir d'una recollida de proves sorgides d'una gran varietat de fonts, sobretot les dels residents. Sobre la base dels seus treballs, NACRO i SNU han aconseguit recomanar una bona gestió responsable, localitzada i sobre el terreny, com la clau de la seguretat en els barris. En diversos aspectes, NACRO va ser pionera en els anys vuitanta: va posar els fona-

ments locals i va contribuir molt en allò que s'havia de decidir cap a finals de la dècada dels noranta a escala governamental.

## 2. **COMMUNITY SAFETY<sup>5</sup> I INFORME MORGAN (1990-1991)**

A principis dels anys noranta, hi havia un consens entre els investigadors i els òrgans decisoris, segons el qual, en la teoria si no en la pràctica, es defineix l'enfocament ideal per a la prevenció combinant un conjunt d'intervencions que tracten factors acceleradors de predisposicions —de necessitats socials, psicològiques i econòmiques, que animen els individus a no deixar passar una oportunitat (Bottoms, 1990; AMA, 1990). Aquest missatge va ser cada cop menys tingut en compte pel govern. Malgrat això, el Home Office va tornar al tema i va reforçar el missatge enunciat a la circular 8/1984 publicant la circular 44/1990, titulada *Crime Prevention. The Success of the Partnership Approach (La prevenció de la delinqüència. L'èxit de l'enfocament col·laborador)*. La circular anava acompanyada d'un *butlletí de bones pràctiques*, publicat pel Home Office (1990), el qual va encarregar llavors a la Conferència Permanent sobre la Prevenció de la Delinqüència, presidida per James Morgan, la responsabilitat de revisar el desenvolupament de la prevenció des de la circular de 1984 i de formular recomanacions per al futur. La circular de 1990 demanava als que s'havien implicat en la prevenció i la seguretat dels barris que fessin un balanç i entreguessin un informe explicatiu de la naturalesa i la importància del treball local de prevenció que havien iniciat. L'informe resultant va constituir un esdeveniment important per al desenvolupament de la prevenció d'acord amb un enfocament en col·laboració.<sup>6</sup>

En el seu document, el Comitè va concloure que «el terme “prevenció de la delinqüència” era sovint interpretat de manera limitada i reforçava la idea d'una responsabilitat exclusiva de la policia» (Morgan, 1991, 13). En lloc d'aquest terme, doncs, va preconitzar l'ús de *community safety* (seguretat dels barris), obert a una interpretació més àmplia que podia fomentar «una participació més gran de tots els components del barri en la lluita contra la delinqüència» (*ídem*). A partir d'això va argumentar que aquest terme havia de prendre en compte i incloure una diversitat més gran d'activitats i de persones (tant de professionals com de no professionals). L'informe, deliberadament, intentava incloure processos socials més complets en la prevenció i els seus efectes i criticava explícitament l'accent que s'havia posat en la prevenció situacional en la majoria de tràmits del govern.

A més, l'informe va identificar una estructura de responsabilitat tripartida: coordinació per part del govern, estratègia de seguretat basada en l'autoritat local i grups locals d'acció. El més remarcable va ser la recomanació clau de l'informe, segons la qual «les autoritats locals, treballant amb la policia, haurien de tenir una responsabilitat legal en el desenvolupament i l'estimulació dels programes de segu-

5. Conservem el títol en anglès, que podria ser traduït per *seguretat als barris* (N. de l'e.).

6. És l'equivalent anglès de l'informe Bonnemaïson (1982), però sense el seu rigor analític.



retat dels barris i de prevenció de la delinqüència» (Morgan, 1991, 29, § 6.9). D'aquesta forma van donar suport a la posició de l'*Association of Metropolitan Authorities* (les autoritats metropolitanes) (AMA, 1990) i van reconèixer que sense una responsabilitat legal, el paper que podien tenir les autoritats locals en la prevenció seria molt reduït. I, a més, es va argumentar el següent: «L'absència de membres triats en les estructures de prevenció de la delinqüència hauria pogut tenir com a conseqüència la marginació de la prevenció enfront dels problemes polítics locals. Tota estructura local, per ser significativa en la prevenció de la delinqüència, ha d'agrupar-se amb una estructura democràtica local» (Morgan, 1991, 20).

Així mateix, l'informe recomanava que s'establís un codi de pràctiques per a les autoritats locals amb la intenció de fomentar les col·laboracions en matèria de prevenció de la delinqüència. També preconitzava fons suplementàries per part del govern per donar suport a la nova obligació proposta a les autoritats locals.

El govern conservador del moment va rebutjar les principals recomanacions de l'informe, que no anaven d'acord amb la seva ideologia. La resposta seca del govern a l'informe va ser dissoldre la Conferència Permanent —que és reemplaçada per una Comissió Nacional de Prevenció de la Delinqüència— i ignorar moltes de les seves conclusions (Home Office, 1992). No obstant això, l'informe Morgan va cridar l'atenció dels ajuntaments, que s'orientaren cada cop més cap a una direcció diferent de la de la política del govern. Malgrat això, aquest enfocament va ser mal vist pel govern conservador, principalment pel que fa a la participació de les autoritats locals i llur reivindicació d'un enfocament de la prevenció més social. Margaret Thatcher havia portat a terme uns anys abans un combat de gairebé una dècada contra el poder de les autoritats locals i havia declarat de manera infamant que «la societat com a tal no existia».

### 3. ESTANCAMENT I AMBIVALÈNCIA (1991-1997)

Amb el govern conservador dels anys noranta, la seguretat va prendre un caire molt diferent. Això va ser àmpliament degut:

- a una oposició ideològica del govern a les recomanacions clau de l'informe Morgan, en particular pel que fa a la responsabilitat de l'autoritat local en la seguretat dels barris;
- a un esgotament del govern i una incertesa quant a la prossecució dels projectes *SaferCities*, ja que aquests havien quedat abandonats i sense sortida;
- al fet que, amb motiu d'un passat marcat per una taxa rècord de la delinqüència, hi havia una ambivalència política en la manera de fer, ja que l'augment de l'índex de delinqüència posava en dubte l'èxit de l'estratègia;
- al fet que el gir de 180° del govern i el canvi espectacular de les polítiques sobre la llei i l'ordre (*law and order*) de 1993, en favor d'un populisme punitiu que posa l'accent en l'eficàcia del sistema de presons, havien deixat un lloc menor i una ambivalència en el paper de la prevenció i de la seguretat local.

Mentre que el govern havia fet molt per estimular l'entusiasme per la prevenció de la delinqüència en la dècada dels vuitanta, l'activitat i la innovació es van desplaçar clarament cap a les organitzacions locals durant la dècada següent.

Amb l'objectiu de revitalitzar allò que ja era bastant vell en matèria de prevenció, el ministre d'Interior va emetre el setembre de 1994 la iniciativa *Col·laboradors contra la delinqüència*, que semblava reflectir encara errors en les idees. Combinava tres elements. En primer lloc, s'hi anunciava que el nombre de policies de barri i d'adjunts voluntaris havia d'augmentar. L'objectiu del govern conservador era que el nombre d'adjunts voluntaris passés de quinze mil l'any 1990 a trenta mil. A continuació s'hi anunciava que, en col·laboració amb el *Crime Concern*, el nombre de dispositius de vigilància de veïnats s'augmentaria un 50 % a partir de la situació de 1994, en què n'hi havia cent trenta mil per a cobrir uns cinc milions de punts. A l'últim, per tornar a donar vitalitat a la idea de vigilància de veïnats, es va anunciar que es donaria suport als projectes que incloguessin brigades de ciutadans actius, que es desplaçarien amb un objectiu per les zones d'habitatges. La missió dels *vigilants del carrer* era portar a la pràctica la idea de vigilar utilitzant *els ulls i les orelles* de la població local al carrer, i això d'una forma suposadament organitzada i estructurada. Aquest havia de ser el tipus d'acció *col·lectiva voluntària* que el ministre d'Interior del moment havia considerat com el fonament de la societat civil (Howard, 1994).

Aquesta última proposició va rebre una resposta mitigada, en particular de la policia. En conseqüència, la proposició va ser revisada i qualsevol referència a la idea de les brigades va ser suprimida per esborrar la idea que tot plegat fos una mena de *manteniment de l'ordre de mala qualitat*. A més, la proposta suscitava una inquietud relativa a l'espectre creixent de les milícies. Bàsicament, l'oposició a la proposta assenyalava les ambigüitats crucials relacionades amb la idea de delegar la responsabilitat del control de la delinqüència al públic. El govern semblava haver caigut en la trampa de la lògica de la seva pròpia visió limitada. Tot el que podia ser capaç de proposar era del mateix tipus.

A més del programa *Safer Cities*, que va funcionar fins a 1997, el principal llegat del període va ser que es va continuar finançant la seguretat dels barris per mitjà d'una quantitat de fons en competència. Això va permetre a les administracions locals pugnar pels recursos centrals i emprendre un treball de seguretat comunitària. Els fons *closed circuit television (CCTV)* —de càmera de vigilància— i el *Single Regeneration Budget* (Pressupost únic de rehabilitació) van ser els més importants. El govern va instaurar l'any 1995 el repte CCTV per tal d'encoratjar les autoritats locals a posar en pràctica i cofinançar projectes de videovigilància. Aquest fons, administrat pel Home Office, va donar suport a les demandes de finançament per instal·lar càmeres de videovigilància; entre 1995 i 1998, es van invertir 38,5 milions de lliures en els sistemes de videovigilància (*The Guardian*, 9-1-1998). Aquesta expansió, fomentada pel govern i els ajuntaments, també es va manifestar en el sector comercial. Per exemple, Marks & Spencer va anunciar que es comprometia a invertir més de trenta milions de lliures del seu pressupost per a millorar els sistemes de seguretat per videovigilància (*The Guardian*, 21-9-1995).

Durant aquest període, les iniciatives relacionades amb la seguretat dels barris van anar augmentant malgrat —més que no pas «gràcies a»— les polítiques governamentals. Depenien principalment del treball local d'associacions com NACRO, com poden ser la de *Crime Concern* i d'un determinat nombre d'autoritats locals metropolitanes, en particular les que establien unitats de seguretat a dins dels consells municipals emprant agents locals de seguretat.

#### 4. RENAIXEMENT I RENOVACIÓ CENTRATS EN EL DESORDRE (1997-2000)

L'elecció d'un govern laborista el maig de 1997 va fer que aquest es comprometés a prosseguir la posada en pràctica de les recomanacions de l'informe Morgan, i va donar una nova empenta al tema de la seguretat. En la carrera cap a les eleccions generals de 1997, les associacions locals vinculades al govern van servir per demanar l'establiment d'una acció legal (ADC, 1996) publicant llur propi manifest per al canvi (ACC, 1997). Per aquesta raó, hi havia una demanda dels ajuntaments (sovint independent de llurs opinions polítiques) amb l'objectiu de fer-se escoltar en la imposició d'una obligació comuna en relació amb la seguretat. Aquest fou un canvi important perquè, quinze anys abans, la majoria de les autoritats locals d'Anglaterra i del País de Gal·les havien refusat que el control de la delinqüència estigués sota llur responsabilitat, o s'havien declarat llavors públicament «antipolicia» per llur posició crítica en front de l'establiment de les polítiques locals. Això és el que ocorria particularment a les zones del centre de les ciutats, on hi havia un gran nombre de minories ètniques i on molts dels elegits laboristes havien creat grups de vigilància de la policia, per deixar al descobert les pràctiques policials, més que per col·laborar-hi.

En aquell moment, la seguretat es va convertir en un tema important pel qual el partit laborista podia diferenciar-se del govern conservador de l'època i declarava ajustar-se al seu eslògan principal relatiu a la llei i a l'ordre: «amb duresa contra la delinqüència, amb duresa contra les causes de la delinqüència».

##### 4.1 La llei sobre delinqüència i desordre de 1998

Amb la seva elecció, el govern laborista va emprar poc temps a identificar i triar el control de la delinqüència com el punt més important d'un programa electoral de política pública del futur del qual dependria i sobre el qual seria jutjat. Després que es consultés tot un seguit de documents, es va elaborar la llei sobre delinqüència i desordre (CDA), que introduïa un conjunt de mesures per a la prevenció, per a la seguretat als barris i per a la disminució de la reincidència. El canvi més notable com a conseqüència de les recomanacions de l'informe Morgan va ser l'establiment d'un nou deure legal simultàniament a les autoritats locals (tant pel que fa al districte com a la circumscripció bàsica) i a la policia, la qual cosa els exigia desenvolupar, coordinar i promoure junts una *col·laboració local de la seguretat dels barris*. Això va permetre evitar la noció d'*administració hegemònica* de responsabilitat exclusiva, en la mesura en què la tasca seria compartida i representaria un compromís en resposta a les pressions de la policia.

**Els altres punts clau de la seguretat de la llei sobre delinqüència i desordre de 1998**

— Un deure que exigeix a les autoritats locals, en l'exercici de les seves funcions, que tinguin en compte les implicacions de la delinqüència i del desordre i la necessitat de fer tot el que sigui raonable en el camp de la prevenció de la delinqüència i del desordre en el territori (secció 17).

— Una crida a l'ordre en cas de *comportament antisocial*, que ofereix un remei civil (recolzat per sancions penals per eludir els deures), per als oficials de policia confirmats i/o els presidents de consells municipals.

— Les autoritats locals tenen el poder de decretar un toc de queda per als joves de menys de deu anys que visquin a zones específiques després de consultar la policia i els veïns (seccions 14-15).

— Una formulació de la legislació segons la qual l'objectiu principal del sistema de justícia per als joves sigui *la prevenció de la delinqüència en els nens i els joves* (secció 37).

— Les autoritats locals han de posar en marxa un o diversos *equips* multidisciplinaris *sobre la delinqüència dels joves*, per posar en comú *l'experiència i les competències de les administracions locals pertinents per tal d'abordar el perquè de la delinqüència en els joves i que s'utilitzarien així per a reduir el risc de reincidència* i per animar els nens i els joves adults a no cometre delictes (secció 39).

— El poder de divulgar informació en favor de la llei (secció 115), per tal de facilitar l'intercanvi d'informació entre les administracions, punt central per a un enfocament en col·laboració de la llei.

L'autoritat de la policia local, els serveis de llibertat vigilada i els serveis de salut pública tenen l'objectiu legal de participar i cooperar junts en la col·laboració per a la seguretat. La llei de 1998 dóna al Ministeri d'Interior el poder per a designar, per ordre del Parlament, qualsevol altre cos susceptible d'haver de cooperar, així com de determinar a les autoritats responsables quines entitats específiques o quines administracions han de ser convidades a participar en el procés. S'han de complir diverses etapes abans d'establir qualsevol altra fórmula estratègica.

**Les «autoritats responsables» (policia i ajuntament) tenen l'obligació:**

— d'establir un balanç dels nivells i els tipus de delinqüència i de desordre en el seu sector;

— de preparar una anàlisi dels nivells i dels tipus de delinqüència i de desordre també en el sector respectiu;

— de publicar un informe de l'anàlisi;

— d'obtenir l'opinió sobre aquest informe de les persones i de les organitzacions de llur sector, ja sigui mitjançant reunions com per altres sistemes;

— de revisar amb regularitat els avenços aconseguits en relació amb els objectius;

— de revisar els mètodes de base cada tres anys.

El marc legislatiu requereix tenir en compte anàlisis de dades sobre la delinqüència i d'opinions obtingudes a partir de consultes en la preparació de les estratègies. Les estratègies han d'incloure els objectius de reducció de la delinqüència i del desordre a llarg i a curt termini, així com una agenda per a cada element del projecte. Les estratègies inicials havien de ser instaurades l'abril de 1999. Un cop una estratègia és aprovada, les «autoritats responsables» han de publicar un document que defineixi tots els detalls, és a dir: les cooperacions de persones i d'institucions, un balanç sobre la delinqüència i el desordre, un informe d'anàlisi i l'estratègia amb els seus objectius i els seus destinataris.

Es preveu que l'ajuntament i la policia consultin altres col·laboradors un cop l'any en relació amb els avenços aconseguits i, de tant en tant, per revisar el mètode de base amb una auditoria comuna per tal de desenvolupar una nova estratègia. Estratègies posteriors cobriran períodes successius de tres anys.

El Ministeri d'Interior té el poder últim de demanar un informe al *grup líder* per saber, per exemple, com es compleix la missió comuna.

#### 4.2 Establiment de col·laboracions

El Home Office (1998) va publicar una guia per establir la nova missió legal, poc abans que la llei de 1998 rebés el consentiment reial. La guia suggereix que el govern va preferir no ser normatiu pel que fa a les estructures a crear o la pertinença a les entitats col·laboradores encarregades de desenvolupar la missió. Es podria arribar a pensar que la guia minimitzava la importància de les estructures, per les seves repeticions quant a la necessitat d'evitar «el risc de preocupar-se massa de les estructures». Si bé la guia apunta, amb raó, que «les estructures no són més que un mitjà amb vista a un objectiu i no una fi en si» (Home Office, 1998, § 2.2), és important d'adonar-se que els mitjans són determinants per a obtenir els resultats i que una col·laboració no evoluciona per encantament, sinó que cal modelar-la, sovint amb estructures imposades. Un punt central de la llei de 1998 fa referència a la noció de *desordre*. Per bé que no és definit enlloc, el *desordre* és implícitament comprès no només com un problema en si, sinó també com el signe d'un esfondrament de les solidaritats de veïnatge, d'una decadència urbana i una forta delinqüència, segons la tesi dels «vidres trencats» de Wilson i Kelling (1982).

La legislació no va concedir nous finançaments per cobrir les noves responsabilitats imposades per la llei de 1998. Les autoritats locals i la policia havien hagut de trobar fons per a les estructures de seguretat dels barris en llur propi pressupost, o bé d'altres recursos. Tenint en compte la falta de crèdits, no és pas sorprenent que moltes col·laboracions en la producció de llurs estratègies hagin intentat anticipar noves fonts de finançament central. L'atapéït calendari imposat per la llei de 1998 per a la formació de col·laboracions, el recull de dades i les anàlisis, els consells i la preparació d'estratègies han resultat ser frustants per als actors. En conseqüència, moltes auditories inicials s'havien basat en una informació insuficient, completada per una consulta superficial. A llarg termini, però, les perspectives són potencialment més clares si el procés d'avaluació és percebut com un desenvolupament, pel qual es retenen les lliçons dels fracassos inicials.

El govern del *New Labour* ha rebut l'herència dels conservadors en estimular la proliferació de la videovigilància. En el moment de la seva presa de funcions, el govern va anunciar la seva intenció d'invertir 150 milions de lliures més en les tecnologies de les càmeres de videovigilància per estendre la cobertura de vigilància a les noves zones d'habitatges, la majoria grans conjunts d'allotjaments socials (ciutats dormitoris) i d'altres espais gairebé privats. L'any 1999, es comptaven a Anglaterra i el País de Gal·les cinc-cents trenta centres de ciutats i zones comercials equipats amb càmeres de vigilància. L'Associació de Seguretat Privada Anglesa (*British Security Industry Association*) va jactar-se que la videovigilància era actualment una instal·lació acceptable i permanent per a la societat amb un mercat creixent de 253 milions de lliures i que, cada dia, a la Gran Bretanya, la gent és observada per vuit càmeres de seguretat diferents (BSIA, 1996, 23).

El govern es va contenir de portar a la pràctica una de les propostes més imaginatives de l'informe Morgan, és a dir, que el govern havia d'intentar preveure i controlar les implicacions potencials de les polítiques públiques socials donades, introduint una formulació dels impactes sobre la seguretat per a qualsevol legislació nova i les iniciatives polítiques principals (Morgan, 1991, 35). Una proposta així havia d'empènyer els governs a pensar i a planificar per endavant i podria incloure una declaració relativa a l'impacte sobre l'exclusió social. Si bé la llei de 1998 imposa una missió legal anàloga a les autoritats locals (vegeu secció 17), no aconsegueix estendre-la ni als ministeris ni a l'Estat central.

Això no obstant, la secció 17 de la llei de 1998 representa un avenç considerable en matèria de seguretat. Imposa a les autoritats locals l'obligació de tenir en compte els efectes de la delinqüència i del desordre en llurs diferents missions, així com l'obligació de fer el necessari per evitar aquests fenòmens en els seus camps d'acció. Això requereix que les autoritats locals anticipin les conseqüències de les seves polítiques sobre la delinqüència. La secció 17 ofereix als col·laboradors l'oportunitat d'arribar més enllà d'algunes iniciatives fragmentades, per assegurar-se que es consolida una cultura de prevenció a dins dels principals serveis. Com apunta el document de consulta del Home Office, això «donarà al treball vital de la prevenció de la delinqüència un nou objectiu a través de l'àmplia varietat de serveis locals i situarà les consideracions sobre la delinqüència i el desordre en el centre del procés de decisió, al qual sempre han pertangut» (Home Office, 1997, § 33). Així es dona a les autoritats locals l'oportunitat de revisar, mesurar, reforçar i demostrar llurs contribucions a la reducció de la delinqüència i del desordre a dins dels barris que elles serveixen. A més, això permet reptes específics on la no-conformitat autoritza a contestar legalment decisions de les autoritats locals pel que fa a l'eficàcia de serveis (vegeu NACRO/LGA, 1999).

### 4.3 Altres projectes governamentals recents

El govern s'ha compromès, a més, a prosseguir el *Single Regeneration Budget* i concedir un finançament de dos bilions de lliures cada tres anys a partir de 1999 per als projectes existents, així com per als nous. Com a conseqüència d'una avaluació global de les despeses, es va anunciar un «programa de reducció de la delinqüèn-

cia» l'any 1998, al mateix temps que la publicació d'una memòria de recerca sobre les proves d'àmbit nacional i internacional del que funciona per reduir la delinqüència (Goldblatt, Lewis, 1998). Amb aquest programa, 250 milions de lliures serien invertides en un període de tres anys, a partir d'abril de 1999. Del total de recursos destinats, fins el 10 % serà destinat a l'avaluació. L'objectiu del programa és utilitzar les proves d'allò que funciona per decidir on és realment millor invertir els pròxims recursos: és allò que el govern ha proclamat com una «política basada en les proves». En aquest programa, es va concedir una importància particular a les anàlisis dels costos i dels beneficis. A més, es va donar molta importància a una guia de bones pràctiques sobre la forma de posar en marxa projectes que funcionen bé, amb un major abast a dins dels serveis habituals quan el programa hagi finalitzat.

En total, es gastarien 50 milions de lliures en cinc-cents projectes de reducció de robatoris amb efracció; els seixanta primers es van començar l'any 1999 i 32 milions es van invertir en el manteniment de l'ordre previst, amb deu projectes començats l'any 1999 i deu més a l'abril del 2000. Les iniciatives vinculades als robatoris són posades en pràctica amb la policia, les autoritats locals i d'altres administracions locals. L'objectiu explícit és reduir un 5 % els robatoris en un període de tres anys. Els projectes no serien tots sotmesos al mateix nivell d'avaluació, sinó que aquest evolucionaria en funció de l'experiència adquirida al llarg de la vida del programa.

En conjunt, sembla que els projectes recents mostren una evolució fonamental en la manera com són tractades la delinqüència i la seva prevenció. Representen una maduració en matèria de seguretat als barris i l'evolució d'aquesta a l'opinió i en la manera d'influir en el treball. La nova tasca legal de les autoritats locals i la policia per a establir i promoure les col·laboracions en matèria de seguretat representa un reconeixement de la necessitat de respostes socials que reflecteixi la naturalesa de la delinqüència. La llei de 1998 reconeix tardanament que els incentius i les causes de la delinqüència estan molt allunyats de l'abast tradicional del sistema judicial penal. Nombroses reformes del govern laborista permeten aproximacions més holístiques i orientades vers els problemes de prevenció i de seguretat (Crawford, 1998a). Amb el procés de consulta exigint en l'adopció de les estratègies de seguretat i en la representació dels habitants dels barris a dins de les col·laboracions locals, es pot afavorir una societat civil més forta i més participativa. A més, aquests projectes posen en qüestió les hipòtesis modernes admeses quant a la capacitat professional, la competència jeràrquica i l'especialització, així com el paternalisme i el monopoli de l'Estat. En lloc d'aquestes, la nova política ofereix comprensions més plurals i respostes més socials a la delinqüència, implicant conjuntament una varietat de persones dels sectors públic, privat i del voluntariat, així com a dins de les associacions de barri, amb mètodes orientats en els problemes en lloc de definits en funció dels mitjans fàcilment disponibles per llur solució.

## 5. ELEMENTS CLAU AL CENTRE DE LA POLÍTICA DE SEGURETAT DELS BARRIS

A la política de seguretat de la dècada dels noranta es poden identificar tres influències dominants majors: la gestió directiva, les col·laboracions i el comunita-

risme. Això no vol pas dir que fossin les úniques dinàmiques que inspiraren les polítiques dels nous laboristes pel que fa al control de la delinqüència (Downes, 1998), ni tampoc que cobrissin totes les influències sobre el canvi. Tanmateix, representen les dinàmiques clau i mereixen en aquest sentit una atenció particular.<sup>7</sup>

## 5.1 La gestió directiva

En primer lloc, hi ha una gestió directiva implícita i explícita a les reformes del *New Labour*. De diverses maneres, les iniciatives polítiques recents han intensificat les reformes de *gestió pública* introduïdes sota el govern conservador anterior des de mitjan anys vuitanta. Aquestes reformes han suposat una reestructuració significativa del sector públic i del paper de l'Estat, així com la introducció d'un nou estil de regulació i de cultura directiva. Les reformes de gestió directiva representen un nucli d'idees i d'estratègies que, de maneres diferents, han pretès:

- descentralitzar determinats aspectes tradicionals de les funcions del servei públic cap al sector privat;
- introduir mètodes de gestió del sector privat en el sector públic;
- abatre les jerarquies democràtiques;
- mesurar les prestacions pels resultats en funció d'objectius clars;
- separar funcions en formes quasicontractuals o quasimercats;
- introduir una distinció entre venedors i proveïdors;
- obrir a la competència els rols de proveïdors entre les administracions i els interessos privats;
- preconitzar una «aproximació al consumidor» (Hood, 1991).

Sota el nou govern laborista, les demandes de gestió directiva relatives a l'establiment d'objectius, de mesura de la prestació i de definició de resultats, principalment per una comparació amb *classificacions de campionat* (com en futbol), ha conegut un nou apogeu. Això és particularment visible pel control de la delinqüència a la llei de 1998 i el procés de comandament introduït per posar en pràctica les estratègies locals sobre la delinqüència i el desordre. Lord Warner, un conseller polític del ministre d'Interior, després que la llei fos aprovada pel Parlament l'any 1998 (ara és director del Consell de Justícia de Menors), va descriure la llei com a reflectora «d'una orientació molt més directiva sobre la manera com s'estableixen promeses electorals» (Warner, 1998).

## 5.2 Les col·laboracions

Una segona influència, com ja s'ha dit, fa referència a un govern homogeni i reunit en col·laboradors amb aproximacions transversals per a la resolució de pro-

---

7. Aquesta secció de l'informe parla dels arguments publicats per primera vegada en anglès a Crawford (2001).



blesmes. Això té implicacions tant a l'interior de l'Estat —amb les crítiques de la sectorització— com a través de la divisió tradicional de la societat civil. Segons Giddens, gurú intel·lectual de la Tercera Via del govern laborista, «l'Estat i la societat civil han de treballar en col·laboració per facilitar-se mútuament la feina, però també per controlar-se l'un a l'altra» (1998, 79). Així, un enfocament de col·laboració inverteix completament la hipòtesi dominant d'una solució a una sola administració (principalment policial) per posar en marxa la prevenció de la delinqüència. Les respostes tradicionals, segmentades i compartimentades han fracassat a l'hora d'obtenir coherència, coordinació i sinèrgia. Les col·laboracions, en canvi, proposen un enfocament holístic de la delinqüència i del desordre, centrat en els problemes més que no pas basat en les administracions; unes xarxes d'accions entrecruades, construïdes a partir dels sectors públic, privat i del voluntariat, són el signe d'alternatives a la preeminència de la burocràcia i dels mercats, sòcol d'un nou governament.

### 5.3 El comunitarisme

La Tercera Via de *New Labour* (Blair, 1998; Giddens, 1998; 2000) fa referència explícita a una filosofia comunitarista, particularment influenciada pels treballs d'Etzioni (1993; 1997a). Això s'expressa amb força en els aspectes «lleï i ordre» (*law and order*) de la política governamental per mitjà de diverses crides a «la comunitat» com a lloc de renovació del moralisme. Aquesta forma de *moralisme comunitari* reivindica la necessitat de donar confiança al veïnatge i a les seves *veus morals*, la qual cosa implica posar l'accent més en la responsabilitat que no pas en els drets de les persones envers llur barri. Com a tal, això tendeix a reactivar les institucions de la societat civil —principalment les comunitats, les escoles i les famílies— sota formes exaltades de control social. Es tracta d'una «remoralització de la justícia», passant per la comunitat local com a detentora de l'ordre moral (Etzioni, 1997b; 1997 c). Aquí, el comunitarisme es basa en el fet que les persones són dependents unes de les altres, i es troben implicades ontològicament en una vida social. Així, adquirim les nostres responsabilitats morals a partir dels medis dels quals hem sortit, que amb el temps són influenciats per altres formes de pertinença. Com apunta Etzioni, «la societat, com a comunitat de comunitats, ha de fomentar una ètica segons la qual l'atenció al benestar col·lectiu depèn del veïnatge» (1993, 146). Idees comunitàries com aquestes inspiren les polítiques recents, com manifesta el ministre d'Interior, Jack Straw: «Conceptes com el de veïnatge i el de responsabilitat individual, que durant tant de temps han estat oblidats en les vanes discussions entre l'esquerra i la dreta, es troben al centre de tot el que percebem» (1998, 17).

## 6. LLOCS DE CONTRADICCIONS, AMBIGÜITAT I AMBIVALÈNCIA

Opino que aquestes tres dinàmiques, si bé són tan importants en si per comprendre la direcció de les polítiques actuals del nou govern laborista, constitueixen d'altra banda el que he descrit com *an unholy trinity* (Crawford, 1998b, 242).

Aquests punts de vista es troben profundament ancorats en les polítiques locals de seguretat contemporànies, però s'oposen en nombrosos aspectes importants. És a dir, presenten i reflecteixen un nombre important de situacions contradictòries, ambigües i ambivalents en la manera de pensar la seguretat i més generalment en la seva posada en pràctica, la qual cosa té conseqüències significatives per al futur.

## 6.1 Els drets i les responsabilitats

Hi ha una relació precària entre els drets dels individus i les responsabilitats col·lectives en matèria de política de seguretat, particularment quan hi ha una influència d'idees comunitaristes, que impliquen que l'equilibri actual entre els drets i els deures s'ha desplaçat massa lluny en la direcció dels drets individuals (Blair, 1995). Aquesta opinió va ser manifestada pel primer ministre britànic:

La vida de qualsevol família i de tot el barri depèn de la forma com s'acceptin i se satisfacin les obligacions formals i informals que uns ens devem als altres. La política del "nosaltres" en lloc de la del "jo" requereix tant una ètica de responsabilitat com de drets (Blair 1998, 14).

La noció mateixa de *comportament antisocial* que actualment ocupa les iniciatives del govern (*Social Exclusion, 2000*) mostra molt bé la relació interna entre allò col·lectiu i allò individual. I, tanmateix, no hi ha definició governamental unànime de *comportament antisocial*. Un comportament acceptable per a uns pot ser inacceptable per a uns altres. En la redefinició de les responsabilitats socials a escala local, hi ha un perill real d'*autoritarisme moral*, pel qual un grup o un interès dominant és capaç d'imposar els seus valors als altres, amb poques consideracions per als drets individuals. El fet de recórrer al col·lectiu hauria de prevenir-nos contra el fet que les veus individuals o en desacord són ofegades per un fort clamor d'un sentiment d'ordre moral de veïnatge. La realitat de moltes zones urbanes (particularment aquelles on la delinqüència és elevada) és una barreja cosmopolita de grups d'edat, de cultures i d'identitats socials. D'aquí s'ha definit un comportament desordenat i antisocial i és viscut de maneres diferents segons els grups de gent. Els conflictes en els barris pel que fa als problemes locals, llurs orígens i les solucions apropiades, han de ser identificats, trets a la llum i negociats en lloc de ser evitats per la precipitació de solucions ràpides. En conseqüència, els qui militen per les llibertats civils han estat de les veus crítiques més fortes contra les reformes del govern laborista.

Han sorgit grans inquietuds en relació amb l'objectiu de l'Ordenança sobre el comportament antisocial (*anti-social behaviour order* —ASBO—), que és àmpliament definit i cobreix un extens camp de conductes incivils (Von Hirsch *et al.*, 1995). Per a l'objectiu de la llei de 1998, el comportament antisocial es refereix als individus que «actuen de tal forma que provoquen o tenen la intenció de provocar turment, païra o angouxa a una o a diverses persones que no són pas de la mateixa llar que la persona acusada». Existeix la preocupació que l'ordenança és imprecisa, massa general i no exigeix que el comportament que causa la presa de mesures sigui seriós o persistent, o que requereixi una víctima concreta: amb una

víctima hipotètica n'hi ha prou. D'aquesta manera, això hauria de posar fi a la confusió entre un comportament molest o desagradable entre veïns i els comportaments que tenen una conducta delinqüent. Les ASBO no són només extensives en el sentit en què autoritzen un ampli marc de prohibicions que són jutjades com a *necessàries per protegir el veïnatge del comportament antisocial* de l'acusat, sinó que duren dos anys. A més, la infracció de l'ordenança pot engendrar persecucions penals amb penes d'empresonament que poden arribar fins a cinc anys. Tot el que ha de ser demostrat *més enllà d'un dubte raonable* és la falta d'obediència a l'ordenança. Així, la pena per una infracció no pot ser proporcional a la gravetat de la conducta. Les ASBO introdueixen potencialment mesures penals per *la porta de darrera* civil, on l'estàndard de prova es redueix a l'equilibri de les probabilitats. S'ha suggerit que l'ordenança establerta «sigui redactada en termes seductors en el sentit en què implica un matrimoni entre diligències civils i judicials, amb l'objectiu d'eludir les dificultats dels dos bàndols, combinant-los una mica tots dos» (Gardner *et al.*, 1998, 25). A més, les ASBO transfereixen un poder judicial considerable —el poder efectiu de criminalitzar la conducta— a les mans de funcionaris locals (policia i consellers municipals) i porta més lluny l'abast de la regularització pública en els espais privats.

Aquestes preocupacions es reflecteixen en l'ús de tocs de queda locals per a nens. S'hauria de donar a la policia nous poders pel que fa a la vigilància dels nens de menys de deu anys, al carrer, a hores determinades (fixades per l'autoritat local) entre les nou del vespre i les sis de la matinada per un màxim de noranta dies. Als llocs on s'estableixen els tocs de queda, se n'encarrega la policia, que s'ocupa de portar el nen a casa seva, a cura d'un adult responsable. El problema d'un poder així és que no aconsegueix diferenciar els nens en perill, per causa pròpia o per d'altres, dels que simplement es troben al carrer, més enllà d'una hora determinada, per activitats legítimes. Com a poder necessita un factor discrecional, una recepta per a una decisió discriminatòria. El mateix es pot dir en relació amb la política de *tolerància zero* de la qual el govern ha estat un seguidor fervent.

Pel fet que susciten preocupacions sobre els problemes de la llibertat civil, la Convenció Europea dels Drets Humans pot posar en dubte les ASBO, els tocs de queda per a nens i altres aspectes de les iniciatives governamentals en matèria de seguretat. Més fonamentalment poden contradir un altre article de la política dels laboristes, és a dir, la incorporació de la Convenció Europea a la llei anglesa gràcies a la recent llei de 1998-2000. La iniciativa de *portar els drets a la política domèstica* (Straw, Boateng, 1997) presenta implicacions ambigües per a la criminalització maldestra i vaga de les activitats «antisocials» i de les conductes desordenades. Només el temps podrà dir-nos fins on els tribunals nacionals declaren que hi ha ambigüitats fonamentals: d'una banda les obligacions i responsabilitats socials indicades en les polítiques de seguretat i, de l'altra, els drets i les llibertats de persones com es precisa a la llei sobre els Drets Humans.

## 6.2 Unit, però fragmentat

Enmig de la crida per a l'entrada en col·laboració i en xarxes polítiques, hi ha ambigüitat pel que fa a què substitueixen les col·laboracions, llurs objectius, llurs

responsabilitats, les relacions de treball i les línies financeres. La discussió té tendència a tractar les col·laboracions com si el sector públic, les organitzacions de voluntaris, les empreses, els barris i els grups fossin conjunts indiferenciats d'organitzacions: com si representessin els mateixos problemes i oportunitats, així com les dificultats. Es dona poca coherència a prioritats diverses: a les forces, a les tradicions, a les cultures i a les pràctiques plurals que es diferencien de tals conjunts d'interessos. Es fa poc cas de la gestió problemàtica d'aquestes xarxes, en particular en vista de la realitat en què els conflictes estan coberts per relacions molt diferents de poder i d'accés als recursos (humans i d'informació, així com materials). Sembla que es fa poc cas dels tipus de col·laboració, com la Tercera Via entre l'Estat i el mercat. Això deixa un buit que s'ha volgut omplir massa de pressa amb el dogma de gestió directiva que domina avui dia, que sovint no és més que la mercantilització del sector públic.

En realitat, *the unholy trinity* ha fomentat una multiplicitat de serveis i de productors de serveis. La reforma gestidora i les crides a la participació dels ciutadans en el manteniment de l'ordre i en el control de la delinqüència han seduït nous actors i ciutadans actius en allò que en un altre temps s'havia considerat responsabilitat exclusiva de la policia. En conseqüència, som testimonis d'una fragmentació i d'una dispersió del manteniment de l'ordre a la ciutat, així com del seu control. La fragmentació en si ha estat motivada per la introducció de la privatització i dels quasimercats a través de les ruptures compradors/proveïdors allà on els serveis no podrien ser privatitzats sempre. No es pot continuar parlant (si és que s'ha pogut fer) d'un monopoli de l'Estat sobre el control de la delinqüència i del manteniment de l'ordre, sinó de quelcom compartit entre les diverses administracions, organitzacions, grups i individus implicats en aquestes tasques. Això ha produït un quadre complex de xarxes, col·laboracions, aliances entremesclades, organitzacions i ciutadania activa, que sobrepassen les esferes públiques i privades constituint mescleres híbrides d'administracions, llocs i funcions plurals.

L'establiment de noves col·laboracions per a la seguretat, per diverses raons, potenciarà i s'escudará en aquest procés de fragmentació de serveis (i d'ofertes de serveis) en l'àmbit local. La lògica de la llei de 1998 i de la guia que l'acompanya és impulsar la multiplicitat de distribuïdors de serveis i de xarxes locals. Va actuar així, no només transcendent les pràctiques tradicionals de les administracions locals específiques, sinó també obrint nous camps polítics, fomentant les col·laboracions entre i a través dels sectors públic, privat i del voluntariat. A més, el fet de posar l'accent en una metodologia basada localment i orientada per resoldre els problemes impulsa la participació de nous actors locals. No obstant això, la conseqüència (no intencional, sinó lògica) n'és l'exacerbació de la coordinació i l'afebliment de l'eficàcia del comitè de control.

Aquest procés de fragmentació ha generat així una demanda de coordinació i de les condicions per a l'emergència de noves xarxes i col·laboracions que intenten, juntes, dissenyar els diversos serveis en nous embulls de xarxes. La pròpia tasca de coordinació s'ha afeblit a causa de l'expansió de les xarxes. Com apunta Rhodes: «El que hi ha d'irònic i d'espectacular en la mercantilització és que s'ha afeblit per les xarxes, mentre que al mateix temps ella afeblia l'eficàcia de les xar-

xes que augmentava» (1999, 14). De forma perversa, la política governamental ha potenciat la fragmentació, no només perquè ha afavorit la dispersió dels rols compradors/proveïdors, de la subcontractació i de la introducció dels quasimercats, sinó també perquè ha respost a la fragmentació anterior amb la formació de noves xarxes. Això ha comportat allò que la Unitat contra l'Exclusió Social denomina «iniciativisme» en el seu informe als serveis sobre els barris desfavorits en Gran Bretanya (*Social Exclusion Unit*, 1998, 38). Com també suggereix Rhodes, «aquestes tendències fan el control (per part del govern) més difícil, de forma que els mecanismes d'integració es multipliquen» (1999, 7).

En el terreny de la seguretat local, les noves col·laboracions a Anglaterra i al País de Gal·les han d'obrir-se camí en un camp ja massa ple, que inclou les col·laboracions: els equips d'acció contra la droga (*Drug Action Teams*), els grups de referència sobre les qüestions de la droga (*Drug Reference Groups*), els equips sobre la delinqüència dels joves (*Youth Offending Teams*), els comitès de protecció dels nens (*Child Protection Committee*) i les col·laboracions en el *Single Regeneration Budget* (pressupost únic sobre regeneració) (SRB) —o, en d'altres sectors, *New Deal for Community Pilots*, *Sure Start Initiatives*, *Crime Reduction Programme Pilots* i «projectes pioners», així com «zones d'acció» en els sectors de la salut, de l'educació i del treball. A més, es demana a les estratègies en matèria de seguretat dels barris que comparteixin l'espai local amb demandes legals per a una plèthora d'altres «plans» de gestió local: la salut, l'educació, l'habitatge, el manteniment de l'ordre i els projectes de justícia de menors, així com els objectius de la policia i les estratègies dels agents de provació dels menors que estan clarament en relació, però que sovint no es coordinen. Amb freqüència, no hi ha cap jerarquia de control ni línies clares de responsabilitat entre els diferents serveis i xarxes: els manca correspondència i coherència global.

La profunda transformació de les relacions entre organitzacions que comporta un enfocament de col·laboracions ha estat més aviat obstaculitzada —no impulsada— per una cultura de gestió directiva. Els interessos corporativistes, que històricament han estructurat les administracions i les organitzacions, a dins i als voltants del sistema de justícia penal, han estat apartats només en part per les reformes de gestió directiva. A finals dels vuitanta, Shapland (1988) va comparar la integració de les víctimes a la justícia penal amb un sistema de feus medievals, en què cada baronia o feu de justícia guardava gelosament els seus procediments de justícia penal, negociant només amb reticència amb els altres. La principal dificultat per a les víctimes, segons Shapland, és que llurs necessitats cobreixen diversos feus que rarament es comuniquen entre si. En conseqüència, fer un canvi profund, ni que sigui sota la mirada de les necessitats simples i controvertides de les víctimes, és desmesuradament problemàtic. La mateixa analogia s'aplica a la seguretat, «que és una preocupació marginal per a totes les administracions i un autèntic centre d'activitat per a algunes d'elles, fins i tot per a les que explícitament inclouen la prevenció de la delinqüència en llurs objectius, com la policia i els agents de provació» (Morgan, 1991, 15, § 3.15).

Les reformes de gestió directiva que, cada cop més, s'estan estenent per les organitzacions de justícia penal posen l'accent en les mesures d'eficàcia, del con-

trol pressupostari i la resposta als clients, als quals els serveis donats no han difuminat aquesta imatge de forma significativa i, perversament, fins i tot l'han forçat (Shapland, 2000). Han reforçat els controls interns, però sovint a costa de les preocupacions sobre les relacions externes (que mencionarem més endavant), agreujant d'aquesta forma la fragmentació. La paradoxa suprema de les reformes de gestió directiva és que estan cada vegada més atacades per col·laboracions i xarxes plurals, mentre que simultàniament debiliten l'eficàcia de les col·laboracions i de les xarxes que engendren. Fabriquen un paisatge que es troba unit però, al mateix temps, fragmentat.

### 6.3 Distants, però no sense pes

Com ja hem vist, una de les tècniques principals de gestió directiva va ser la separació de les funcions compradors/proveïdors de serveis respecte dels serveis públics. La raó de ser que hi ha darrere de tot això va ser la redefinició del rol del govern com a productor de política, alliberat de l'administració i del subministrament operatiu de serveis. És una relació per la qual el govern «dirigeix», definint i conduint les ordres del dia i catalitzant i facilitant el canvi. Deixa la tasca de «remar» i de «fer» als altres. Es tracta d'una relació de «menys govern, però més governament» (Osborne, Gaebler, 1992). Com que l'Estat tendeix a voler «dirigir» més i a «remar» menys, autoritza, censura i inspecciona el treball dels altres. Així, necessiten procediments de control i verificació que autoritzin els que «manen» a dirigir i a corregir les activitats dels que «remen» (idem, 32). Aquest canvi d'estil regulador exigeix nous fluxos d'informació per a omplir l'abisme creat per la redefinició de les funcions de l'Estat. Els contractes, els indicadors de prestacions, les auditories i les inspeccions són alguns dels instruments pràctics utilitzats per a establir aquesta relació de *governament a distància*. Aquesta «revolució» en la relació entre l'Estat i la societat civil suggereix una situació en la qual el primer imposa una forma de control per l'adopció de normes i la correcció de les desviacions.

No obstant això, en la pràctica, hi ha dificultats implícites en l'observació de l'esforç i els resultats i en l'obtenció de la informació. Per exemple, l'experiència de Gran Bretanya en matèria de reformes sobre la salut suggereix que «el demanant d'ofertes sovint depèn del productor de serveis pel que fa a allò que ja s'ha fet o fins i tot sobre allò que hauria de fer-se, de tal manera que la informació es converteix en un camp de batalla clau en la gestió dels serveis» (Deakin, Walsh, 1996, 37). La lliçó consisteix que els serveis, un cop instaurats, semblen seguir llur camí tots sols, la qual cosa és cada cop més difícil de corregir i de controlar. Aquesta dinàmica interna pot donar uns efectes perversos en els sistemes basats en contractes. A més, un cop establertes, les col·laboracions es tornen cada cop més autònomes i es resisteixen a les directrius del centre. A més, en la pràctica, és difícil distingir els qui «remen» dels qui porten el «timó». Per inadvertència, pot ser que el govern hagi produït *xarxes autodirigides* (Rhodes, 1997, 110).

Sovint, la implicació d'aquestes dures realitats per als governs és que tenen tendència a recórrer a estratègies intervencionistes. Alimentada per la pluralitat i per la fragmentació, citades més amunt, una percepció del govern pot desenvolupar

par-se per la necessitat d'una recuperació en mà de les xarxes i les col·laboracions que ha ajudat a desenvolupar. En aquest context, com apunta Rhodes, per al govern la lliçó més difícil que ha d'aprendre és la de «saber deixar les regnes» (1999, 27).

Aquesta ambigüitat per al govern s'il·lustra en el contingut de la guia del Home Office sobre les col·laboracions per a la lluita contra la delinqüència i el desordre. El govern ha preferit deixar a les col·laboracions locals decidir el contingut de les estratègies. «Deliberadament, evita definir els termes delinqüència i desordre i declara que, amb raó, res no és exclòs ni res és afavorit» (Home Office, 1998, § 1.43). Tanmateix, la guia s'esforça per identificar una varietat de problemes que les col·laboracions locals farien bé de prendre en compte. Més recentment, però, el govern ha sortit de la seva posició abstencionista i ha estat molt crític amb les col·laboracions locals pel que fa a la seguretat perquè, segons afirma, no s'han adaptat prou bé a la guia. A més, el ministre d'Interior ha castigat les autoritats locals i la policia per haver subutilitzat determinats poders que la llei de 1998 els havia concedit, com les polèmiques ordenances sobre el *comportament antisocial* i els tocs de queda per als joves.<sup>8</sup> Aquest intervencionisme del govern va en direcció contrària al pensament dels enfocaments locals, que tendeixen a la resolució de problemes, adoptats per les col·laboracions locals sobre seguretat.

Les xarxes i les decisions de les col·laboracions s'haurien de gestionar sense intervenció i amb un *governament a distància* però, de fet, sovint són crebantats per la pràctica intervencionista del govern. Això pot portar a conflictes i a tensions significatius entre les iniciatives locals i el control central. La pràctica que consisteix a intentar separar les funcions compradors/proveïdors o clients/productors ha estat molt més complexa del que suggerien els gurús organitzadors, perquè sovint s'hi barregen i mesclen els rols i les responsabilitats i es produeixen formes de govern que, tot i estar a distància, no són descarregades de pes.

#### 6.4 Angle ampli, però visió estreta

La innovació de les reformes de gestió va en contra de l'elaboració d'un enfocament en col·laboracions, per diverses raons. Les reformes de gestió directiva han fet augmentar de manera perversa l'aïllament i la introspecció de diversos tribunals de justícia penal i altres organitzacions del sector públic implicades en les col·laboracions de seguretat. Han actuat així de quatre maneres principals. En primer lloc, les reformes de gestió directiva fomenten una focalització interna, que no s'interessa gaire en la gestió de les relacions externes. Es posa poca atenció al procés més complex, que és la negociació dels objectius compartits, sobretot quan no hi ha una jerarquia de control. La gestió directiva pot ser adequada per a estructures de gestió amb una línia jeràrquica, però és totalment desaconsellada

8. Des del primer any de la seva aplicació, l'abril de 1999, només hi ha hagut unes trenta ordenances sobre el comportament antisocial a Anglaterra. La feble taxa d'ús ha estat percebuda com a problemàtica per part del govern, que anima a fer-ne uns usos més importants (*Social Exclusion Unit*, 2000, 41). Actualment, el govern creu que les ASBO no han de ser considerades un «últim recurs», la qual cosa sembla allunyar-se en gran mesura de les seves intencions inicials (Labour Party, 1995).

per dirigir xarxes horitzontals interorganitzacionals. Hi ha tensions fonamentals entre un enfocament «de col·laboració» i els aspectes de la focalització interna de les reformes de gestió directiva.

En segon lloc, la focalització interna sobre els «resultats» i la mesura de l'eficàcia poden portar les administracions a concentrar llurs energies en tasques i activitats fonamentals en detriment de les tasques marginals. Les reformes de gestió directiva centren l'atenció en un servei ofert als «clients» o, fins i tot, als «consumidors», sobretot en un punt particular de la justícia penal, en un període i un lloc determinats en el procediment, més que no pas en justificacions i responsabilitats creuades i horitzontals. Quan una aproximació de col·laboració es planteja una presa de decisió col·lectiva en nom d'un nombre d'actors, la gestió directiva concep respostes compartimentades i independents, juntament amb una focalització interna sobre els objectius i els resultats. L'accent que s'ha posat en la mesura dels resultats institucionals no arriba a reconèixer que inherentment les col·laboracions oculten les fronteres internes i els rols de les organitzacions que les componen, de forma que les contribucions dels individus no poden ser separades fàcilment, ni tampoc ser deslligades les unes de les altres sense reduir la naturalesa d'aquesta contribució.

El desenvolupament recent dels indicadors corporatius de resultats ha provocat la col·laboració de diverses administracions en la producció de béns col·lectius, els quals superen les competències específiques a cada administració, per exemple en matèria de seguretat. Tanmateix, això no resol dos dilemes. El primer és que hi ha problemes que emergeixen respecte dels «conflictes» entre els indicadors de resultats intraorganitzacionals i interorganitzacionals, i sobre les prioritats. El segon és que hi ha problemes considerables al nivell dels justificatius per a indicadors de resultats col·lectius, per la naturalesa de les col·laboracions, llurs nivells múltiples d'autoritat i llur interdependència complexa. Les diferents parts estan unides per decisions comunes i negociades per a polítiques i resultats col·lectius, però sovint fracassen en la identificació de les línies de responsabilitat. La complexitat institucional, que respon qui i per què, s'enfosqueix més. Això dona pas a allò que Rhodes ha definit com el *problema de les mans múltiples*, en què participen tantes persones que no es pot identificar cap contribució; i si cap persona no serà responsable després de l'acció, llavors ningú no s'esforça prèviament per comportar-se de forma responsable (1996, 663). Com que l'autoritat és «compartida», és difícil aïllar-la i pot arribar a ser gairebé intangible.

En tercer lloc, les reformes de gestió tendeixen a separar cada cop més els *outputs* —definitos organitzacionalment— dels *outcomes*. Els *outputs* són les activitats dels serveis, mentre que els *outcomes* són els resultats o les conseqüències (esperades o inesperades) dels *outputs* en un entorn més ampli. Sovint, els *outputs* fan referència a objectius organitzacionals que es defineixen internament per a organitzacions que tenen un control considerable, ja que aquestes poden desviar considerablement «resultats» —ja siguin els efectes d'un *output* com una sèrie d'*outputs* sobre el veïnatge. A més, la mesura d'una «acció» i l'avaluació d'un «resultat» no són pas el mateix. Atès el control que les organitzacions tenen en la definició de llurs propis *outputs*, cal plantejar certes qüestions sobre la validesa de les mesures



dels resultats, com un aspecte central de la gestió de la seguretat. El problema és que la diferència entre els dos hauria d'incrementar-se sota les pressions de gestió directiva. Hi ha el perill que les «accions» es tornin prioritàries, per davant dels «recaiguts», fins al punt que els objectius socials quedin eclipsats pels objectius organitzatius. Això es pot entendre com una mesura imposada, per la qual s'atorgui una major prioritat a la mesura que al servei que aquesta ha d'identificar.

En quart lloc, si bé està clar que les reformes de gestió directiva han generat moltes més informacions sobre les organitzacions públiques i els serveis i sobre la manera com aquests funcionen, la qualitat, el valor i la utilitat de la informació produïda segueixen sent incerts. Existeix el risc que l'aplicació de cultures de resultats a les organitzacions del sector públic, transferida als projectes de col·laboració de seguretat, centri més l'atenció en un *objectiu de gestió* que no pas en la qualitat del resultat. Això pot engendrar perills no desitjats d'«apostes» per una gestió estratègica de la informació, així com la manipulació i la barreja de dades, i tot això pot donar lloc a la desmoralització del personal i al cinisme de l'opinió (Tilley, 1995). Especialment, això pot fomentar la concentració entorn d'objectius «fàcils» i «lleugers»: els qui tendeixin a aportar resultats positius, en conseqüència apartaran l'atenció i els recursos de les zones més problemàtiques o dels problemes de delinqüència difícilment abordables.

En resum, les reformes de gestió directiva són essencialment jeràrquiques i, com a tals, oposades a la gestió de xarxes complexes: reforcen les mirades introspectives, la miopia de mesures d'eficàcia i la imposició d'accions que sovint operen contra un governament holístic. En conseqüència, normalment fracassen a l'hora de tenir en compte els problemes greus, perquè se centren en els elements mesurables d'un problema, definits de manera limitada: són molt obertes, però al mateix temps disposen d'un camp de visió molt reduït.

## 6.5 Demanda creixent de confiança i institucionalització de la desconfiança

La construcció i el manteniment de la confiança, com ja he argumentat (Crawford, 1997, 112-113), és la dinàmica central en els projectes de col·laboració de seguretat local eficaços. Això és particularment evident en els casos en què existeixen conflictes d'estructures, en què les col·laboracions es caracteritzen per ideologies culturals divergents i/o quan hi ha una cultura de desconfiança o d'incomprensió. Reforçar les relacions de confiança entre les administracions col·laboradores, així com entre els representants exteriors, pot prendre temps i demana un esforç considerable. Com a tals, les col·laboracions tenen un termini de temps durant el qual s'adapten i canvien. Tenen necessitat de desenvolupar-se i de madurar quan les condicions canvien. Quan es va guanyant confiança i les col·laboracions es tornen més estables, poden fer-se més apropiades diferents formes de portar el conflicte. Un element crucial per establir unes relacions de confiança és advertir les persones dels límits de la seva contribució i de la de les altres administracions, de forma que no intentin mai *fer-ho tot* o que no esperin dels altres resultats que ells pensen que aquests altres poden aportar. En conseqüència, cal que hi hagi un respecte mutu per als diferents tipus de contribucions.

La importància crucial de la confiança entre els diferents organismes és ben reconeguda a la guia governamental i pels cossos polítics influents com la Comissió d'Auditoria. En un article de gestió, les lògiques del qual alimenten l'informe sobre la seguretat local titulat *Safety in Numbers*, l'auditor ha declarat que «per a la majoria de col·laboracions la confiança construïda entre els col·laboradors és el millor factor d'èxit» (1998, 26, § 69). I, no obstant això, el context de les reformes de gestió directiva ha fet problemàtica la confiança, de forma particular en la capacitat dels professionals. Les reformes de gestió directiva han introduït *rituals de comprovació* diversos: contractes, indicadors d'eficàcia, auditories i inspeccions. Més particularment, com ha mostrat Power (1997), l'auditoria s'ha convertit en l'instrument central en la transformació dels modes de governament i de control. Com que l'Estat ha redefinit les seves funcions i s'ha implicat cada cop més en un paper de supervisor, l'auditoria i les pràctiques de justificacions han anat ocupant un lloc cada cop més considerable. Malgrat el seu discurs tècnic, l'auditoria defineix també un sistema de valors i d'objectius que s'inscriuen en els programes oficials que, al mateix temps, demanen i fomenten aquesta pràctica. Això ajuda a definir les concepcions públiques dels problemes per als quals preconitza la solució. Com a tal, «això és constitutiu d'un determinat estil de regulació i de control que reflecteix profundament els compromisos mantinguts per a la comprovació i la confiança». L'auditoria no és purament ni simplement una solució tècnica a un problema: «també proporciona les vies possibles per a la redefinició de la pràctica del govern». Les auditories tenen com a primer objectiu les organitzacions, i llurs subsistemes de control, com a tals, estan implicats en el control del control (Power, 1997, 7, 11, 128).

En conseqüència, no és estrany que en les directrius de les col·laboracions sobre la seguretat local es prevegi un procediment d'auditoria. Per diverses raons, aquest procés difereix de les auditories financeres tradicionals, però, tot i així, la idea fonamental d'un control independent amb indicadors quantitius continua sent un factor clau. A més, el procediment d'auditoria a la llei de 1998 incorpora en bloc el llenguatge de la gestió directiva, per la qual cosa es reconstrueix la naturalesa dels problemes locals relacionats amb la delinqüència, pel que fa a la manera com han de ser calibrats i gestionats; s'esforça també a donar forma a les expectatives de l'opinió, redefineix l'èxit i el fracàs i construeix noves formes d'autoritat i de legitimitat.

Les crides a *la participació dels ciutadans*, a *la ciutadania activa*, i a *la sobirania dels clients* han engendrat també dubtes sobre la capacitat dels professionals. S'alimenten de les crítiques sobre les «elits professionals» que serveixen en primer lloc als seus interessos, i se suposa que representen una alternativa a la *confortable cultura d'autoregulació professional* (Power, 1997, 44). És la base d'una crida que obre un nou circuit de poder entre les peticions dels grups d'habitants i dels individus davant de les institucions de justícia penal. Mentre que en el passat se'ns havia dit que *deixéssim això per als professionals*, ara se'ns prega que participem activament en una *societat d'autopolícia* (Leadbeater, 1996). Com han demostrat les inquietuds sobre les milícies, aquest circuit de poder és problemàtic i inestable.

Paradoxalment, tecnologies com l'auditoria i les inspeccions són concebudes en part amb l'esperança de recobrar la confiança en la competència de les orga-

nitzacions. A més, aquestes tecnologies pressuposen i necessiten intrínsecament que hi confiïm com a instruments de verificació i de control. I, això no obstant, més que resoldre les deficiències de confiança, tendeixen a multiplicar-les i a dispersar-les en l'elaboració d'un entorn organitzacional. Desorganitzen les relacions de confiança, reemplaçant les formes tradicionals de confiança en l'ús professional de la confidencialitat, per formes d'auditoria i d'inspecció. Les relacions de confiança dels funcionaris i entre els funcionaris, que tradicionalment han deixat via lliure a una política de discreció, han estat minvades significativament aquests últims anys per les reformes de gestió directiva. Aquestes han ofegat la confiança, perquè han limitat la discreció i l'han sotmès a la inspecció i al constrenyiment pressupostari.

Com a tals, les reformes de gestió directiva han institucionalitzat una forma de desconfiança. No obstant això, el recurs de l'auditoria a l'avaluació del compliment de les tasques, als contractes i a les inspeccions no destrueix necessàriament la confiança —com alguns han demostrat (Broadbent *et al.*, 1996)— sinó que més aviat la reconfigura. La confiança i la contractualització de les relacions no s'exclouen mútuament. En diversos punts, els contractes pressuposen un determinat grau de confiança. El nou governament no esborra del tot la confiança; de fet això requereix que s'hagi de situar entre nous *guardians de confiança*: els controladors i els inspectors. Però això és una forma diferent de confiança que implica una relació de *segon ordre*. Finalment, tanmateix, aquests sistemes de control són ells mateixos objectes de qüestió pel que fa a llur competència. La confiança que les noves tecnologies demanen ha de ser sotmesa ella mateixa a «comprovació» (Crawford, 2000a).

Quan la intenció explícita del govern és desenvolupar el procediment d'auditoria —per al qual la llei de 1998 estableix un cicle estratègic pel qual seria revisat cada tres anys—, ens podem preguntar legítimament si en la pràctica no és minvat per les pressions que hi participen. Aquestes es manifesten en part perquè la precisió del procediment d'auditoria està vinculat a l'establiment dels objectius i a l'avaluació dels resultats. Sembla que la qualitat de les dades, que van alimentar les primeres auditories publicades a principis de 1999, era limitada i variable. No obstant això, fins i tot el procés d'esforçar-se per acomplir els objectius establerts tenint com a base el procediment de l'auditoria li va donar legitimitat i la va protegir de les mirades crítiques. I és que posar en dubte la base és dubtar del procediment i, per tant, de l'objectiu mateix de la mesura. En lloc de donar una base al diàleg i a la negociació, el procediment d'auditoria exigeix que es cregui en la seva eficàcia. La inquietud sorgeix perquè en una «societat d'auditoria» els cicles estratègics són menys un procés d'aprenentatge institucional i d'identificació de dificultats o simplement la base per a una discussió, que «pràctiques rutinàries de control, l'eficàcia tècnica de les quals és menys important que el seu rol en la producció d'una legitimitat organitzacional» (Power, 1997, 14).

A més, la realitat ens diu que quan les bases i els procediments d'auditoria ja s'han portat a la pràctica adquireixen llur pròpia dinàmica. La continuïtat i la comparació frenen sovint la innovació i el desenvolupament. Aquests problemes s'agregen per les dificultats a l'hora de mesurar-ne l'eficàcia i pel fet que siguin ina-

dequats per a la informació disponible. Establir objectius significatius i determinar indicadors d'eficàcia per tractar el «desordre» o el «comportament antisocial» són fets problemàtics en si. Les definicions públiques del desordre i de la seguretat comunitària són inconsistents. Diferents públics defineixen el mateix comportament de formes diferents. I encara més: molts barris amb índexs de delinqüència i d'incivilitat alts es caracteritzen per una falta general de consens en aquests problemes. Com ja s'ha dit, la llei de 1998 no dona cap definició legal del desordre, ni tampoc la guia que l'acompanya. En la pràctica, no hi ha cap sistema estàndard per controlar el comportament antisocial. En conseqüència, la gestió creixent d'activitat antisocial no criminal —a través dels avisos a la policia relatius a molèsties i les queixes que s'han fet a les oficines d'habitatge i salut i el desenvolupament de mètodes de mesura més elaborats— pot engendrar actualment un creixement de les estadístiques. Posar de manifest l'objectiu de la regulació oficial a les infraccions no delictives, perversament, pot produir un augment aparent del fenomen mateix, almenys en una duració curta o mitjana.

En resum, les reformes de gestió directiva mostren factors que fan la confiança més valuosa i simultàniament més difícil de mantenir. Van desgastant la confiança i promoven la desconfiança just quan la confiança és percebuda com un recurs precios —com la base de l'autoregulació local, la gestió de les xarxes i afavoridora de la negociació interorganitzacional—, de tal forma que la demanda creixent de confiança coexisteix amb la institucionalització de la desconfiança. A més, les noves tecnologies que tendeixen a omplir el buit de la falta de confiança requereixen que es cregui en llur eficàcia, alhora que es genera una informació que és d'ús limitat.

## 6.6 Cooperació i negociació en un ambient fred de competència

Des de la seva creació l'any 1982, la Comissió ha tingut un paper primordial en la difusió de les idees de gestió directiva en els organismes del sector públic, amb un impacte particularment significatiu en el camp del control de la delinqüència i del manteniment de l'ordre. Amb el *National Audit Office* (l'Oficina Nacional d'Auditories) i els diversos inspectors de Sa Majestat, la Comissió ha estat determinant en la difusió de l'eficàcia dirigida per objectius i en la creació d'una cultura de la prestació, especialment en la gestió interna dels directius i, finalment, en els organismes del sector públic. Aquesta aproximació del «rendiment financer» ha impulsat la competència i la comparació en i entre les administracions del sector públic.

El segon semestre de 1997, després de la publicació del clamorós informe sobre el sistema de justícia de menors (*Misspent Youth*-Juventut malgastada, 1996), la Comissió d'Auditoria va anunciar una enquesta nacional de divuit mesos i una anàlisi de la «seguretat». L'informe ulterior de la Comissió (*Safety in Numbers*, 1999) va portar la versió de la gestió directiva d'aquesta al centre dels debats sobre seguretat local. En lloc del bast tòtem del *rendiment financer*, va anteposar la noció de «millor rendiment» com a element clau de la responsabilitat de gestió directiva. Les lògiques de l'informe corresponen amb això i són gravades en la política i la conducta governamentals. La Comissió defineix «el millor rendiment»

com una «crida a les autoritats per a què siguin clares i obertes en llurs objectius en matèria de servei; consultació als habitants sobre aquests objectius; comparació de les prestacions amb altres autoritats i competència —que provi que els serveis són competitius enfront d'altres proveïdors privats» (Comissió d'Auditoria, 1999, 23). Un punt crucial és que la Comissió probablement va veure's àmpliament implicada en el procediment d'avaluació de la conformitat de les autoritats locals a la llei de 1998 i a llurs obligacions de «millor rendiment» (*best value*).

En conseqüència, la competència i la comparació són considerades criteris clau pels quals les autoritats estan obligades a demostrar millores en llurs serveis. I, no obstant això, contràriament als dos primers criteris, semblen particularment problemàtiques respecte de les col·laboracions de seguretat.

En primer lloc, hi ha una contradicció en la competència entre els proveïdors de serveis, d'una banda, i el procés de gestió de les xarxes de proveïdors de serveis de l'altra —principalment sobre la base d'un equilibri negociat. Les reformes de gestió directiva, que creen quasimercats i injecten la competència en la seguretat local, poden servir per a produir nous llocs de conflicte entre les administracions. Fomenten nivells febles d'interdependència, que poden desembocar en xarxes interorganitzacionals inestables. A més, la competència pot fer trontollar al mateix temps la reciprocitat i la confiança. Les cultures favorables a la gestió amb col·laboracions i xarxes constructives estan més arrelades en la identificació de valors compartits, la confiança mútua i el respecte de principis comuns i de diverses contribucions que no pas en les mentalitats competitives del mercat o en la comparació de prestació de gestió directiva. A les competències necessàries per a la coordinació i el control de xarxes horitzontals els concerneix més el reforç dels compromisos per mitjà d'una gestió per negociació.

En segon lloc, la comparació com a element de competició pot introduir dinàmiques negatives en la seguretat, tenint en compte la capacitat de la delinqüència i del desordre per dividir les poblacions i provocar por i ansietat. A més, hi ha dificultats importants en l'establiment de comparacions significatives tenint en compte la natura tan diferent dels problemes de delinqüència i de desordre en l'àmbit local en comunitats d'opinió diversa. Determinades formes de delinqüència i de problemes associats estan molt concentrats en zones geogràfiques específiques. A més, existeixen riscos perquè la seguretat no sigui una temptativa racional de «suma nul·la». La seguretat és relativa i relacional: el sentiment de seguretat d'una zona i d'un «lloc» al cor de la ciutat pot definir-se en gran part per oposició a la percepció de la inseguretat en d'altres llocs. En d'altres termes, sentir-se en seguretat a la pròpia zona pot requerir la identificació d'altres zones menys segures o de «barris dolents». En conseqüència, la competència i la comparació en el camp de la seguretat poden servir per avivar les dinàmiques de l'exclusió social i de la creació de guetos.

La comparació, en un context de participació dels habitants com a força de l'ordre moral i de control social, pot promoure una força social en disgregació. La insistència que es fa en la comparació pot fomentar els conflictes de fronteres i la creació de noves comunitats entorn del problema de la defensa i l'exclusivitat, la qual cosa augmentaria la polarització social. Existeix el risc que les investigacions

actuals relatives a la seguretat impulsin la marxa de gent i d'empreses fora de determinades localitats quan aquestes s'associen a unes altes taxes de delinqüència i desordre i s'estigmatitzen per aquest mateix motiu. Això pot fer augmentar la dislocació social, d'una naturalesa espacial fonamental, en la qual el desordre és una dinàmica en la violenta espiral de la decadència i la *residualització del mercat*. El problema és que les *diferències de seguretat*, alimentades per totes les comparacions de zones, poden convertir-se cada cop més en característiques importants de riquesa i d'estatus, ja que les comunitats es consoliden entorn de l'exclusivitat de defensa (Crawford, 1997).

Això pot ser més exacerbat per la paradoxa central en la prevenció de la delinqüència: l'existència d'una relació sovint invertida entre l'activitat i la necessitat respecte de la prevenció. Anys de recerca han demostrat que les respostes dels habitants són més fàcils de generar precisament en zones en què hi ha menys problemes, i més difícils d'aconseguir allà on la necessitat és més important. Aquesta paradoxa es deu als problemes relacionats amb el desplaçament espacial. Així, el rol del barri com a factor de cohesió *social* pot ser trencat per l'extensió creixent de la dislocació social i espacial, en conseqüència les classes benestants marxen a residències de luxe, tancades, apartades, i retiren llur participació i llur contribució als serveis públics. En aquest context, a imatge dels barris com illots exclusius d'autoregulació, augmenten les dificultats relacionades amb els vincles entre la *comunitat* i la justícia *social*. Els projectes de col·laboració, en aquesta situació, necessiten abordar la controvertida qüestió: en quin límit la seguretat *local* és un *bé públic* en lloc d'un club que serveix els interessos dels seus membres?

Si l'objectiu de les col·laboracions de seguretat és fer un paper en la reconstrucció del sòcol institucional dels barris centrats de les ciutats mitjançant institucions de solidaritat social, els governs, tant central com local, han de proporcionar a les autèntiques col·laboracions i xarxes les condicions per arribar a llur màxim desenvolupament. Això requereix una infraestructura i polítiques que afavoreixin la reciprocitat i la interdependència entre les organitzacions i els interessos, no la insularitat ni la competència. El repte per al govern és cultivar les dites condicions i alimentar noves formes de cooperació i de valors compartits, basats en l'acceptació mútua de la diferència i de la reciprocitat d'acord amb la confiança entre els organismes.

En conseqüència, els quasimercats, la competició i les comparacions totes poden injectar dinàmiques perniciososes a les relacions entre barris i entre administracions. Poden fomentar conflictes de frontera i la formació de noves comunitats entorn dels problemes de defensa i d'exclusivitat, i també augmentar la dislocació social i la polarització. Per aquesta raó, ha d'haver-hi —en un clima hostil i gens favorable a la competència— entorns de cooperació i de negociació, molt necessaris en les col·laboracions constructives i en les relacions entre comunitats.

## 6.7 Nostàlgia disfressada de modernització

Intrínseca a la participació dels habitants dels barris en la política de la Tercera Via, sota influència del comunitarisme, la nostàlgia per una altra era de tradició i

d'autoritat és present. En el terreny psíquic, permet als individus submergir-se en les comunitats imaginades, en una recerca nostàlgica de tradició. Servint de base a les iniciatives polítiques entorn de la prevenció de la delinqüència, existeix la idea que la delinqüència és el resultat d'un fracàs o d'una fragmentació de la vida social. Les crides al veïnatge assumeixen que hi ha una relació directa entre una falta de «vida col·lectiva» i l'existència d'alts nivells de delinqüència. Els grups socials desorganitzats —allà on el sentit de la reciprocitat i de la cohesió és inexistent, allà on els individus no volen intervenir per garantir l'ordre perquè «tant els fa»— s'associen a taxes de delinqüència elevades i, a la inversa, les zones de feble taxa de delinqüència són assimilades als grups units i ben organitzats. No obstant això, els barris actuals no són sinònim d'ordre social. Els grups socials «organitzats» poden produir a la vegada desordre i nodrir-se de taxes de delinqüència altes. Els valors col·lectius d'una comunitat poden estimular i sostenir la delinqüència i ser ells mateixos criminògens. A més, les comunitats fortes poden ser fonts d'intolerància i de prejudici. Tanmateix, les crides al veïnatge conserven una legitimitat emocional profunda, perquè ofereixen el fantasma d'una identitat humana autèntica, vincles i la reciprocitat en un moment en què semblen les més absents.

Aquesta *nostàlgia deliberada* (Simon, 1995) va ser particularment remarcable en el debat sobre la política de tolerància zero. La idea de la tolerància zero —molt sostinguda pel nou govern laborista— ofereix una estratègia per reafirmar la sobirania, per imposar la disciplina i l'ordre i per arrancar els carrers als desviats (Dennis, 1997). La política de tolerància zero evoca una reafirmació nostàlgica d'una autoritat moral per estratègies més agressives i afirmades (Bratton, 1997). La tesi de *vidres trencats* de Wilson i Kelling (1982), de la qual la tolerància zero obté la seva legitimitat intel·lectual, evoca implícitament una nostàlgia cap a un món del passat, segur i consensual. Els signes de desordre són l'enemic del veïnatge. S'admet que el desordre viola esperes en matèria de comportament civil apropiat. Es creu necessari per al veïnatge, en conseqüència, reafirmar les seves «forces naturals» d'autoritat i de control. El rol de la policia i d'altres administracions és donar suport a les autoritats política i moral col·lectives. Per a fer-ho, la policia ha d'adaptar-se a aquestes «forces naturals».

Aquesta manera nostàlgica de repensar la comunitat sembla estar en contrast evident amb les *ofensives de modernització* del *New Labour* i de les polítiques de la Tercera Via, per a qui «la modernització» és una drecera que ha d'englobar les conseqüències «inevitables» de les condicions actuals (globals). A més, els barris establerts i estables, idealitzats pel comunitarisme, solen ser els enemics de la innovació i de l'experimentació i ofereixen poc lloc a la creativitat i a la diversitat. La comunitat com a força de conformisme pot servir per ofegar la recerca de sistemes de decisió polítics originals i no jeràrquics. Hi ha una diferència fonamental entre restablir els barris i transformar-los en institucions innovadores i democràtiques (Crawford, Clear, 2001). No són utopies d'igualitarisme, com alguns podrien desitjar, sinó formacions jeràrquiques, estructurades segons línies de poder, de dominació i d'autoritat. Són intrínsecament exclusius —la inclusió social pressuposa processos d'exclusió social— i poden solidificar-se i definir-se entorn de nocions «d'alteritat» potencialment insuflades per malentesos racistes. Posar en

dubte i pertorbar l'ordre col·lectiu establert, les seves apropiacions i les seves relacions de poder pot ser un aspecte més fonamental d'una política progressista. Sovint, les crides nostàlgiques al barri en qualitat de base d'ordre moral poden revelar-se incongruents amb les transformacions radicals necessàries per a crear institucions modernes de governament a través de les col·laboracions.

En resum, el fet que les recerques recents comunitàries siguin un ressorgiment de la tradició o una força per a una renovació democràtica és discutible. Això pot semblar més aviat nostàlgia disfressada de modernització.

## 6.8 Socialització de la política penal o criminalització de la política social?

114

El tema de la seguretat i l'essència mateixa de les col·laboracions entre organitzacions de forma inherent esfumen els límits de les diferències tradicionals entre el treball de la justícia penal i d'altres administracions públiques. A més, assistim a la barreja dels camps d'intervenció, principalment per la relació amb les nocions de problemes de la «seguretat», del «desordre» i de la «qualitat de vida». En conseqüència, l'objectiu últim de les polítiques pot ser incert. Podem dubtar realment que l'alt grau d'influència atorgat a la prevenció de la *delinqüència* —per oposició a la prevenció contra la pobresa, per exemple— pugui produir una política social la direcció i el finançament de la qual són definits en funció de les seves implicacions en la delinqüència. Una conseqüència potencial del fet de concedir a la delinqüència un lloc central en la construcció d'un ordre social és que els problemes públics fonamentals es marginen, es defineixen en termes de llurs qualitats criminògenes.

Aquesta preocupació és il·lustrada pel fet que a Anglaterra i al País de Gal·les el *Single Regeneration Budget* —que des de 1993 ha constituït el principal mitjà de distribució i de concessió de recursos governamentals per a la regeneració urbana— s'ha anat orientant cada cop més cap als problemes de desordre i de delinqüència. Una taula significativa en l'informe recent de la Comissió (1999, 18) per a la seguretat mostra que, segons el govern, el percentatge de projectes del *Single Regeneration Budget* amb resultats relatius a la seguretat comunitària ha augmentat fins a un 63 % en el tercer exercici i més del 80 % en el quart. Aquest augment hauria de continuar en el futur. Més àmpliament, aquesta criminalització de la política social està influenciant les polítiques sobre l'educació, en què el desordre s'ha convertit en un problema preeminent. A més, la secció 17 de la llei de 1998 pot significar que la prioritat s'atorga a les conseqüències de les polítiques i de les activitats de les autoritats locals sobre la delinqüència i el desordre, allà on existeix un conflicte amb altres camps d'acció de l'autoritat local. L'amenaça d'una acció legal sobre la base de les infraccions a la secció 17 pot sobrepassar altres necessitats de política social amb implicacions sobre la repartició relativa al pressupost i a la concessió de recursos.

El perill és que es cregui que l'allotjament vetust, l'atur, una escolarització de qualitat mediocre, la manca d'activitats de lleure per als joves, etc., no són problemes públics importants en si. Per contra, llur importància pot ser percebuda cada cop més per la creença que desemboquen en la delinqüència i el desordre. Es tem que els problemes socials siguin definits com a «problemes de delinqüència» que



cal controlar, en lloc de tractar-los en si mateixos. Això podria representar l'última *criminalització de la política social*. I, ara, puix que les fronteres entre la política social i la prevenció de la delinqüència es tornen més vagues, es podria argumentar en favor del desenvolupament potencial d'una relació inversa —la *socialització de la política penal*— per la qual l'orientació tradicional i el finançament de la política penal canviïn cap a una prevenció proactiva per via d'un tractament social. Per exemple, es poden indicar els canvis governamentals pel que fa al sistema de justícia de menors introduïts per la llei de 1998 i la llei sobre la justícia de menors i la prova del delictes de 1999, principalment, però l'establiment dels equips sobre la delinqüència dels joves i el reforçament d'una justícia restauradora també reflecteixen aquesta reorientació política.

Tanmateix, en la pressa per promoure la seguretat local cal prendre precaucions demanant als principals serveis públics, a les iniciatives locals i als grups de barri que tractin els problemes socials, en l'òptica de prevenir la delinqüència, per tal d'obtenir fons limitats, i també en el procés de transformació i de redefinició de llur activitat. El rol dominant que la «delinqüència» té en la seguretat local ha de ser mantingut en una posició deliberadament precària.

## 6.9 La normalització del «desordre»

Un desenvolupament connex ha vist la normalització del «desordre», important a la llei de 1998. Durant els vint últims anys, les polítiques del desordre han canviat d'orientació; al començament dels vuitanta el desordre s'associava a erupcions periòdiques de violència urbana i de baralles en els veïnats dels centres de les ciutats, sobretot en els que hi havia molta població negra. Com apunta l'informe Scarman (1982), el desordre en aquest context estava vinculat a les relacions antagonistes entre la policia i la comunitat negra. No obstant això, aquest discurs racista sobre el desordre, sostingut durant la dècada dels vuitanta, fou posat en dubte a principis de la següent, per erupcions de conflictes violents a les principals zones perifèriques d'habitants blancs a ciutats tan diferents com Oxford, Cardiff i Tyneside, que no van poder ser explicades pels estereotips vinculats als convencionals *conflictes racials*. El cas de Stephen Lawrence, així com la publicació de l'informe Macpherson (1999), ens recorden que les formes de discriminació en el manteniment de l'ordre persisteixen i que les relacions antagonistes entre la policia i la comunitat negra no van evolucionar els anys següents (Bowling, 1998). Això no obstant, la política sobre el «desordre» sembla haver perdut el seu to racista deliberat i troba el seu lloc en el corrent de la vida urbana quotidiana. Amb la influència de la tesi dels *vidres trencats* de Wilson i Kelling, el concepte de desordre s'ha ampliat amb activitats habituals com les de «venedors de carrer», captaires, joves exaltats, grups de vàndals al carrer, sense sostre, i d'altres signes evidents de decadència urbana.

La llei de 1998 reflecteix remarcablement aquest canvi per l'accent que s'ha posat en el «desordre», àmpliament definit incorporant una preocupació relativa al *comportament antisocial*, a les incivilitats i a les activitats subdelictives. Això és il·lustrat a l'Ordenança sobre el comportament antisocial i els tocs de queda noc-

turns per a nens. En part, aquesta normalització del desordre reflecteix una major intolerància envers determinades conductes antisocials —de manera evocadora, controlades per la noció de tolerància zero— però expressa també certa ambivalència per a les respostes polítiques relatives a les limitacions actuals del governament de l'Estat.

### 6.10 Les respostes polítiques ambivalents: amonestacions morals, populisme punitiu i urgència racional de gestió

A l'últim, cal dir que hi ha profundes tensions en les polítiques del *New Labour* pel que fa a la relació entre, d'una banda, els projectes de la seguretat i les estratègies preventives que se'ls associen i, d'una altra, el creixement d'un *populisme punitiu* per recórrer cada cop més a estratègies d'exclusió penal (Bottoms, 1995, 39-41). Aquestes tensions són evidents a la frase «amb duresa contra la delinqüència, amb duresa contra les causes de la delinqüència» i es manifesten en tota una diversitat de nivells.

En primer lloc, la urgència de (re)moralització del comunitarisme entra en conflicte amb la impulsió administrativa de la gestió directiva. Allà on el primer advoca a favor d'una nova creuada moral per reconstruir la societat civil, el segon aclama l'eficàcia administrativa i l'eficàcia dels costos. Hi ha tensions importants entre el lloc amoral del mercat de la competència com a eina dinàmica de canvi i l'autoritat moral en el centre del comunitarisme: entre els elements de control instrumentats i els morals. Aquesta ambigüitat es percep, d'una banda, com a caràcter punitiu i de les *amonestacions morals* expressives que insisteixen en la responsabilitat individual i familiar per a les infraccions i, d'altra banda, com un desig racional de controlar la delinqüència a un cost menor. Aquestes visions contrastades conviuen amb malaptesa amb la llei de 1998 i les estratègies polítiques associades.

D'altra banda, la normalització i la desdramatització de la delinqüència coexisteixen amb la diabolització contínua de caps de turc culturals: la delinqüència és a la vegada una part habitual de la vida quotidiana, subjecta a precaucions rutinàries, evitada i frenada com una metàfora de la decadència urbana i cívica. En el moment en què el culpable és un actor racional calculador i autònom, no diferent de nosaltres en les seves tries, un minut després el culpable és un membre depravat d'una «subclasse social» que actua d'acord amb un marc moral totalment diferent. El to passa d'una instància sobre la «desdiferenciació» —és a dir, que la delinqüència és un aspecte usual i normal de la vida contemporània i que els delinqüents són bàsicament «com nosaltres»— a una preocupació relativa a les diferents patologies i a «l'alteritat».

Garland (1996) uneix aquesta dualitat *d'allò habitual i d'allò desastrós* a les interpretacions més profundes (estructurals) de la delinqüència en la modernitat de la fi de segle, com a producte de la descentralització del governament de l'Estat. Aquestes dues visions a què fa referència Garland són la *criminologia del jo* i la *criminologia de l'altre*, respectivament. La primera intenta desdramatitzar la criminalitat, reduir les pors desmesurades, promoure activitats preventives habituals. La segona diabolitza el delinqüent, exalta les ansietats i les hostilitats populars i

«intenta obtenir suport en favor de mesures draconianes de control» (Garland, 1999, 354). Aquesta tensió ajuda a comprendre la vacil·lació moral en els processos aparentment contradictoris de «definició de la desviació per sota» (Moynihan, 1993) i de «definició de la desviació per dalt» (Krauthammer, 1993) que conté la llei de 1998. En un cas observem una normalització de «la delinqüència com una part de la vida quotidiana», per la qual, en raó de l'alt índex, el govern modera les nocions de desviació i fa que el comportament anteriorment desviat esdevingui «acceptable» o fins i tot «normal»; d'aquesta manera limita el nivell de demanda pel que fa als sistemes de justícia penal. Això es troba a les estratègies governamentals per al desenvolupament de la prevenció situacional segons la qual els individus són cada cop més responsables de la seva seguretat personal i de la dels seus béns. En un altre cas, el problema creixent de les incivilitats, del comportament antisocial, del desordre i de les activitats subdelictives o dels quasidelictes, constitueix un procés invers en la *definició de la desviació per dalt*. Aquí, allò que abans era «normal» és declarat desviat i allò desviat es descobreix, present en allò normal, la qual cosa comportarà, de forma perversa, l'augment de la demanda del control de la delinqüència i de les intervencions judicials. La Tercera Via del *New Labour*, amb el doble rostre de Jano, expressa dues visions diferents de la delinqüència, el delinqüent i el rol de la justícia penal.

Més fonamentalment, aquestes tensions s'expressen mitjançant respostes polítiques ambivalents. Estratègies de responsabilització per crides a la implicació dels habitants i a col·laboracions plurals més enllà de l'Estat coexisteixen amb declaracions d'autoritat sobirana, principalment a través de les opinions punitives com a prova del compromís i de les forces de l'Estat. Això també es pot trobar en el manteniment de l'ordre a la ciutat. En determinats moments, les taxes de delinqüència es descriuen com quelcom que està més enllà de la competència de la policia sola, amb la retòrica «tots som responsables de la delinqüència». En un moment diferent, però, el govern, en el marc de la seva Estratègia de Reducció del Delicte (*Crime Reduction Strategy*), va donar uns objectius a la policia, principalment pel que fa als robatoris domèstics, per tal de reduir la delinqüència amb un cert marge mesurable en un temps limitat, com si en certa manera la capacitat d'acció de la policia en aquest àmbit s'hagués recuperat. Com demostra Garland, la sobirania de l'Estat davant de la delinqüència és simultàniament negada —perquè és considerada «més enllà de l'Estat»— i simbòlicament restaurada —per episodis periòdics de negatives histèriques i populistes de les limitacions de l'Estat (1996, 462). Les limitacions de la justícia penal tradicional —policia, persecucions i penes— són reconegudes en determinats casos i en d'altres únicament per a ser rebutjades i ignorades. Aquesta negativa i aquest reconeixement duals produeixen canvis inestables en la presentació de l'Estat quant a la seva aptitud per portar a terme una acció eficaç en el control de la delinqüència.

Aquesta ambivalència s'expressa també en la integració incerta de les víctimes en la justícia penal (Crawford, Goodey, 2000). La víctima s'ha convertit en una figura bàsica en la justícia penal actual i, això no obstant, l'aportació de les víctimes continua sent limitada i ambigua. Les recents preocupacions cap a les víctimes, llurs drets i llurs necessitats no han trobat pas expressió política consistent.

Les necessitats de les víctimes són simultàniament tingudes en compte i ignorades, com il·lustra la integració de les víctimes en el procés posterior al judici pel treball de contacte de la víctima i dels serveis de provació a Anglaterra (Crawford, Enterkin, 1999). Els interessos de les víctimes han estat utilitzats simultàniament amb fins d'enduriment, al servei dels culpables i al servei de l'eficàcia del sistema penal (Crawford, 2000b, 292). La posició delicada de la víctima en el complex equilibri entre els interessos de l'Estat/del culpable, del públic/del privat s'expressa en una relació incerta entre la passió i la raó, així com les polítiques de la Tercera Via entre la punició afectiva i moral, per un costat, i la gestió instrumental i racional del culpable, per l'altre.

## 7. CONCLUSIÓ

El problema de la seguretat local i del manteniment de l'ordre a la ciutat reflecteix els límits de la capacitat d'acció de l'Estat. Representa un encongiment espectacular dels límits de la *sobirania* de l'Estat. Segons Garland (1996), la retòrica punitiva i la política són tant un producte dels problemes de sobirania i com de legitimitat de l'Estat, perquè constitueixen una resposta racional als problemes de la delinqüència. La fluctuació i l'ambivalència són un producte de les condicions postmodernes que produeixen dilemes per al governament de l'Estat. Bauman (1999, 16-18) va argumentar eloqüentment que el creixement dels problemes relacionats amb el desordre i la seguretat pot localitzar-se en el que ell denomina el calder de l'*unsicherheit*. Aquest terme alemany es tradueix per tres conceptes anglesos diferents: *insecurity*, *uncertainty* i *unsafety* (inseguretat, incertesa i perill). La condició postmoderna, suggereix Bauman, és aquella en què la seguretat és «sacificada dia rere dia en nom d'una llibertat en expansió permanent». Els governs poden garantir cada cop menys la seguretat o la certesa i en determinats casos promocionen la inseguretat i la incertesa per mitjà d'esquemes de treball flexibles i inestables i per la corrosió de compromisos a llarg termini (Sennett, 1998). En conseqüència, els governs inverteixen en un dels pocs àmbits en què poden ser capaços de provocar un canvi: en la producció de símbols *d'entorns ordenats* per atraure capital inestable i un sentiment de «seguretat» entre les poblacions nacionals. Per això, l'expansió de la seguretat comunitària pot dir-nos més sobre les febleses de l'Estat actual que sobre els canvis reals en la seguretat pública.

Aquesta perspectiva més àmplia és vital per donar un sentit a les similituds i continuïtats entre els projectes de nombrosos països europeus (com a d'altres llocs) i per ajudar-nos a determinar la forma com problemes semblants afecten societats diferents. Tanmateix, podem sobreinterpretar-ho com una conseqüència inevitable de tendències globals. Però això no explicaria els contrastos i les variacions entre els projectes i les experiències específiques d'aquests països; tampoc no concedeix la suficient atenció a les diferents formes d'expressió culturals i polítiques que les contradiccions mencionades fins ara poden adoptar en altres llocs. La manera com es juga l'ambivalència en el camp polític pren una forma *política*. Les expressions divergents de les polítiques d'inseguretat a Europa (com s'indica

en els diferents informes nacionals d'aquest llibre) en són les proves. La contradicció i les ambigüitats subratllades fins aquí, en conseqüència, també són el producte d'una *incoherència política* (O'Malley, 1999), principalment, si bé no exclusivament, el *unholy trinity* —de crides als ideals comunitaris, al governament per les col·laboracions i per un establiment de gestió directiva— en el cor de la Tercera Via de *New Labour*. Com ja he dit, és mitjançant l'anàlisi d'aquests aspectes més específics de la incoherència política com podrem identificar els punts contradictoris, ambigus i ambivalents entorn dels quals probablement es desenvoluparan el perfil futur i l'orientació de la seguretat.

## BIBLIOGRAFIA

- 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. effective 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». Dins: 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». Dins: 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, Suffolk: 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». Dins: HIRSCH, A.; VON GARLAND, D.; WALKFIELD, A. [eds.]. *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford: Hart Publishing, 2000a, p. 193-213.
- CRAWFORD, A. «Salient themes towards a victim perspective and the limitations of restorative justice». Dins: 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"». Dins: 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?». Dins: 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 Perspective 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*. London: Institute for Economic Affairs, 1997.
- DOWNES, D. «Toughing 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*. Nova York: Simon & Schuster, 1993.
- ETZIONI, A. *New Golden Rule*. Nova 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 Third 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 Office 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.
- HOOD, 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». Dins: STENSON, K.; COWELL, D. [eds.]. *The Politics of Crime Control*. Londres: Sage, 1991, p. 87-108.
- KRAUTHAMMER, C. «Defining deviancy up». *The New 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 Stephen Lawrence Inquiry*. Cm 4262. Londres: HMSO, 1999.
- MCCONVILLE, M.; SHEPARD, D. *Watching Police Watching Communities*. Londres: Routledge, 1992.
- MORGAN, J. *Safer Communities: 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 Programme*. 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: Accomplishing change for victims in the criminal justice system». Dins: 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». Dins: CRAWFORD, A.; GOODEY, J. [eds.]. *Integrating a Victim Perspective within 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 Prevention and Community Safety». King's College, 27 march, 1998.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G. «Broken windows». *The Atlantic Monthly*, march, 1982, p. 29-37.