

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Enero 2009 | No. 6

www.revistaurvio.org



FLACSO
ECUADOR

Editorial

Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?	7-14
Fernando Carrión M.	

Resumen

.....	15-21
-------	-------

Investigación

Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico	25-40
--	-------

Adam Edwards y Gordon Hughes

La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo	41-57
--	-------

Rossella Selmini

Gobierno local y prevención del delito en la Argentina	58-73
---	-------

Máximo Sozzo

La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad	74-82
---	-------

Ximena Tocornal Montt

El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones	83-98
---	-------

Jacques de Maillard

Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro	99-112
--	--------

Anne Durston

Artículo

El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México	115-122
---	---------

Elena Azaola

Comparativo	123-131
Entrevista	
Entrevista a Massimo Pavarini por Máximo Sozzo	135-141
Reseña	
Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en: <i>Cuadernos de Seguridad y Policía</i> , núm. 4, Madrid: Dykinson.	145-146
Mónica María Henao Libreros	
Bueno Arús, Francisco (2008). <i>Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia</i> , Madrid: Dykinson.	147-148
Antonio Villaruel	
Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México, México D.F: Editorial Porrúa	149-150
Cristina Cevallos R.	
Hernández Aparicio, Francisco (2007). <i>Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención del delito y política criminal)</i> .	151-152
Hugo Claros Haro	
Bibliografía y enlaces	160-162
Política editorial	163-164

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • January 2009 | No. 6

Editor's note

Prevention: a proposal “ex ante” to the crime? 7-14
Fernando Carrión

Summary

..... 15-21

Investigation

Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach 25-40
Adam Edwards and Gordon Hughes

Prevention: strategies, models and definitions in the european context 41-57
Rossella Selmini

Local government and crime prevention in Argentina 58-73
Máximo Sozzo

The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society 74-82
Ximena Tocornal Montt

The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations 83-98
Jacques de Maillard

Culture, crime and conflict: artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro 99-112
Anne Durston

Article

The commerce of pain and hope. Telephone extortion in Mexico 115-122
Elena Azaola

Comparative Section

..... 123-131

Interview

Interview to Massimo Pavarini 135-141

by Máximo Sozzo

Book reviews

Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en:
Cuadernos de Seguridad y Policía, núm. 4, Madrid: Dykinson.

..... 145-146

Mónica María Henao Libreros

Bueno Arús, Francisco (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*, Madrid:
Dykinson. 147-148

Antonio Villaruel

Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México,
México D.F: Editorial Porrúa 149-150

Cristina Cevallos R.

Hernández Aparicio, Francisco (2007). *Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención
del delito y política criminal)*. 151-152

Hugo Claros Haro

Bibliography and links

..... 160-162

Editorial policy

..... 163-164

El gobierno local de la seguridad pública en Francia: **fragmentaciones y nuevas orientaciones**

The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations

■ Jacques de Maillard¹

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

Francia ha sido afectada por diversos cambios concernientes a las políticas de seguridad durante las dos últimas décadas especialmente en el plano local. Distintas características pueden ser señaladas: la territorialización, el vínculo entre prevención y represión, la contractualización. En este escenario, ha terminado el tradicional monopolio del Estado central —crecientemente fragmentado entre distintas agencias—. Esta mutación debe ser relacionada con la creciente importancia de las autoridades locales en la elaboración e implementación de políticas referidas a la inseguridad, pero también al rol que han comenzado a jugar otras agencias diversas. Este ensayo busca comprender la coordinación interagencial y señala la existencia de un complejo conjunto de redes que gobiernan la seguridad. También intenta examinar críticamente el argumento planteado por algunos investigadores del giro hacia políticas represivas que estaría afectando a las políticas locales.

Palabras Claves: Francia, prevención, autoridades locales, gobierno.

Abstract

France has been affected by various changes concerning security policies during the last two decades, especially at the local level. Several features can be noticed: territorialisation, link between prevention and repression, contractualisation. In such a context, the traditional monopoly of the central state —besides increasingly fragmented between various agencies— on security has ended. Such a move must be related to the growing importance of local authorities in the elaboration and implementation of policies tackling insecurity, but equally to the role played by various other agencies. The present paper seeks to understand the interagency coordination and point the existence of a complex array of networks governing security. It also seeks to critically examine the claim made by some scholars of the turn to repressive policies that would have affected local policies.

Key words: partnerships, France, prevention, local authorities, governance.

¹ Profesor investigador de la Universidad de Rouen

El estereotipo tradicional, cuando se habla acerca de Francia, es la importancia de su centralismo político y administrativo. El Estado central concentraría recursos técnicos, financieros y administrativos. Éste guiaría a la sociedad, tratando de modernizarla. Dicha imagen sería aún más fuerte cuando se observa el campo específico de la seguridad pública. Las cuestiones relacionadas con la seguridad pertenecerían a las autoridades centrales y por lo tanto constituirían las competencias claves del poder ejecutivo (de Maillard y Roché, 2004). El hecho de que la descentralización en Francia (realizada en 1982) no ha transferido a las autoridades locales ninguna competencia concerniente a la seguridad tiende a confirmar esta idea. Aún más significativamente, durante la campaña presidencial de 2002, los temas sobre la inseguridad habían sido tratados desde una perspectiva muy Estado-céntrica: las principales cuestiones planteadas por los candidatos fueron acerca de reformas legislativas las cuales son competencias que dependen fuertemente del Gobierno central. Dicho enfoque descansa en un imaginario específico donde las leyes producidas por el Estado central desempeñan el papel simbólico de encarnar los valores colectivos centrales.

No es intención aquí argumentar que el Estado central ha desaparecido: la policía y la justicia se mantienen como responsabilidades centrales de la administración estatal. Las leyes generalmente adoptadas por el parlamento Francés nos recuerdan que el Estado central esta determinado a conservar sus competencias esenciales: la habilidad para definir lo que es y lo que no es legal, el derecho a establecer límites a las penas y la capacidad de incrementar significativamente los medios de las organizaciones que tratan con crímenes. Sin embargo, los últimos veinte años han visto el desafío a la posición central del Estado en la regulación de la sociedad. Desde los años 80, las relaciones entre las instituciones de apli-

cación de la ley de carácter nacional y las instituciones locales, especialmente los municipios, han resurgido como un problema. Los funcionarios policiales y judiciales fueron considerados por los gobiernos sucesivos como separados de la vida real de los ciudadanos. Para reforzar las raíces locales de los agentes nacionales, un gran número de iniciativas fueron tomadas bajo el título del vago término de “proximidad”. Las autoridades locales adoptaron un gran papel en el campo de la seguridad, a pesar del hecho de que ninguna competencia en materia de policía fue transferida en el *Acta de Descentralización* de 1982. Si alguna vez existió, el monopolio estatal, ha concluido. Como resultado, “Cada vez está menos claro si alguien en particular gobierna el área del delito” (Roche, 2002: 221). En otras palabras, el proceso de formación de políticas públicas está caracterizado por la cooperación entre una variedad de actores interdependientes. Contratos, nuevos actores, innovaciones locales, son algunas de las principales características de esta nueva configuración de la administración local de la seguridad en Francia. Este campo es ahora dominado por una serie vasta de redes e instituciones entrelazadas que trascienden la clásica división publico/privada y que generan mezclas híbridas compuestas por una pluralidad de agencias, profesiones y líderes de la sociedad civil.

¿Está este movimiento soportado por una ideología coherente? ¿Cómo los actores locales cooperan prácticamente unos con otros? ¿Qué rol desempeña el Estado en esta arena? Comenzaré retratando el marco de producción de políticas públicas en general y en particular aquellas respecto a la seguridad en Francia. Luego me orientaré hacia las tendencias fundamentales del gobierno de la seguridad, enfatizando los puntos de conflicto y ambigüedad en la dinámica actual. Para finalizar, recalcaré las diferentes estrategias locales para abordar el crimen, lo cual me proveerá la oportunidad de ilustrar al mismo tiempo la naturaleza mixta del modelo francés así como las diferentes estrategias locales.

Desde la centralización a la contractualización: ¿una estrategia de responsabilización?

Francia sería emblemática de un Estado unitario, completamente diferenciado de la sociedad e internamente cohesionado. El Estado central por lo tanto estaría organizado en varios departamentos y procedimientos y ejercería un cuasi-monopolio al tratar con los asuntos de la seguridad pública. Sin embargo, dicho relato sobreestima la consistencia del Estado y reduce los retos al papel hegemónico del mismo.

1.1 La seguridad pública como una actividad del Estado central

Hasta finales de los setenta, el prefecto (la cabeza, nominada por el Gobierno central, de las burocracias nacionales al nivel de departamentos y regiones) estuvo en el centro del sistema administrativo francés. Si bien los prefectos todavía existen, un nuevo marco institucional ha emergido y ha sido consolidado luego del *Acta de Descentralización* de 1982². Más recursos financieros y poder de decisión fueron transferidos a representantes electos a nivel de las autoridades locales (divididos en tres niveles: municipios, departamentos y regiones). Como resultado de la legislación descentralizadora a principios de los ochenta, los municipios adquirieron competencias de planeamiento urbano; los departamentos competencias de ayuda social y las regiones competencias de planificación y desarrollo económico. En los últimos 20 años, la pre-

2 El *Acta de Descentralización* marca una fuerte ruptura en la política e historia institucional francesa. La concepción subyacente a este cambio institucional mezcló varios fragmentos ideológicos (la necesidad de alentar las iniciativas locales y hacer los servicios públicos más eficientes, resucitando la democracia local). También se debe indicar que la política de descentralización ha sido abogada durante los años 70 por varios políticos, intelectuales y expertos a lo largo del arco que va de la izquierda a la derecha.

sencia de un cuarto actor institucional ha sido reforzada: los gobiernos metropolitanos³.

Todavía la centralización sigue manteniendo cierta veracidad concerniente a la seguridad pública. Ninguna competencia fue transferida referente a la seguridad pública por las leyes de descentralización. Como resultado, Francia se mantiene relativamente centralizada en lo que se refiere a la organización de las fuerzas policiales y el sistema de justicia criminal. En lo referente a la dirección de la policía, el rol del alcalde en el campo de la seguridad pública casi desapareció con la Ley de abril de 1941 que puso bajo la responsabilidad del Estado central todas las políticas locales existentes. Esto quiere decir que la policía nacional a nivel local depende de una jerarquía vertical cuya cúspide es el Ministro del Interior. En otras palabras, desde la década de 1940, la seguridad pública ha sido un asunto del Estado central.

Los sociólogos de la organización y los científicos políticos han, sin embargo, planteado el argumento importante de que el Estado no debería ser visualizado como una entidad coherente. Gatto y Thoenig (1993) en una investigación seminal, mostraron que la administración de la seguridad pública realizada por el Estado a nivel local era diferenciada, fragmentada, informal, personalizada y localizada⁴: “El resultado es una red horizontal

3 A pesar que sus representantes no son directamente elegidos, ya que la Ley de Julio de 1999 simplificaba las instituciones de cooperación inter comunal, el número de esta clase de autoridades institucionales se incrementó fuertemente (Négrier, 2003). Si los gobiernos metropolitanos no tienen formalmente competencias referentes a la seguridad pública, la Ley de febrero del 2002 otorgaba al presidente del gobierno metropolitano el derecho a reclutar fuerzas policiales locales.

4 Diferenciada, porque un gran número de actores estatales —tres ministros, varios departamentos, profesiones diversas— tratan con los asuntos de seguridad pública. Fragmentada, porque no hay un proceso claro de coordinación: la coordinación jerárquica es complicada, porque cada actor busca preservar su espacio de maniobra, la coordinación horizontal también es una tarea difícil, por-

complicada que varía de territorio en territorio” (óp. cit.:151). Pero se puede ir más lejos: el Gobierno nacional ya no tiene el monopolio de la seguridad pública. Enfatizaremos dos grandes características de esta transformación: los esquemas cambiantes de las políticas, con un recurso extendido a la contratación y el rol creciente de las autoridades locales, especialmente de los municipios⁵.

1.2 El uso extendido de los contratos

La contractualización ha llegado a ser una característica muy importante del gobierno de la seguridad. A tal punto, que se puede decir que la seguridad no escapa a la tendencia general que ha afectado a las políticas durante los ochenta y noventa en Francia. Diferentes etapas deben ser señaladas. En 1982, se publicó el informe *Bonnemaison* (Bonnemaison, 1982), el cual fue resultado de un comité pluripartidario presidido por un funcionario político local, G. Bonnemaison (el alcalde socialista de Epinay, un pueblo en los suburbios de París). Sus propo-

que todas estas organizaciones y actores tienen diferentes agendas e intereses. Informal, porque los mecanismos formales de coordinación tienen efectos no queridos, frecuentemente reforzando las estrategias de no cooperación, a pesar de que la cooperación real recae en “redes de amigos”, en otras organizaciones y vínculos en la sociedad local. Personalizada porque el nivel de coacción de las instrucciones jerárquicas es relativamente bajo, dejando por lo tanto una cierta libertad a los agentes a cargo de la implementación de las políticas públicas. Localizada porque aún cuando son formalmente empleados estatales, las fuerzas, los gendarmes o los fiscales, constantemente tienden a adaptar sus actividades a la resolución de problemas en el nivel local. Están en relación con funcionarios electos localmente, profesionales, corporaciones, negocios y organizaciones de voluntariado con los cuales cooperan (Gatto y Thoenig, 1993).
5 Otros procesos podrían ser enfatizados como la integración europea y la creciente importancia de los servicios de seguridad privada (ver Roché, 2004).

siciones fueron tres: territorialización de la prevención del crimen, refuerzo del rol del alcalde y terminar con la oposición entre prevención y represión. Como resultado un decreto de junio de 1983 autoriza a las municipalidades a crear concejos de prevención del delito (*communaux de prévention de la délinquance*). Estos concejos, co-dirigidos por el prefecto y el alcalde, significaron la primera incursión de las municipalidades en el campo de la prevención del delito y el primer paso para acuerdos formales entre el Estado y las municipalidades. Este reconocimiento formal es reforzado en 1997 con el lanzamiento de los contratos locales de seguridad:

La seguridad no es un asunto sólo de la policía y la gendarmería, el sentimiento de inseguridad no depende solamente de los servicios de estos actores. Depende de numerosos factores: cohesión social, conciencia cívica, calidad de vida urbana, etc. Estos factores son parcialmente los resultados de la actividad de las autoridades locales y de las iniciativas provenientes de la sociedad misma. Este es el motivo por el cual se necesita organizar una asociación activa y permanente de todos ellos a nivel local que sea capaz de contribuir a la seguridad, especialmente, los alcaldes y los actores de la vida social (circular interministerial de octubre de 1997).

Las convenciones ahora son una parte importante de la actividad interinstitucional: el reclutamiento y la actividad de los agentes (públicos o privados) es ahora tema de ajuste entre diversos profesionales e instituciones, haciendo necesario por lo tanto la existencia de acuerdos⁶. Este proceso de contractualización es

6 Hay múltiples ejemplos de este proceso. En primera instancia se encuentra la mediación: los agentes locales de la mediación social empleados por las municipalidades, las agencias de vivienda o las compañías de transporte son contratados, entrenados y gestionados a través de una pluralidad de contratos a diferentes niveles políticos. A nivel nacional, entre el Estado y las agencias nacionales para delinear ciertos esquemas de desarrollo global; a nivel local entre las prefecturas y los empleadores potenciales (municipalidades, agencias de transporte público, etc.) para definir algunas condiciones

transpartidaria: ha sido sostenida por diferentes Gobiernos de izquierda o de derecha. Desde este punto de vista, esta claro que la dimensión política (entendida como un *clivaje* entre los partidos de derecha e izquierda) no es determinante. No hay una ideología unificada que sostenga dicho cambio. Se puede inclusive argumentar que el éxito de los contratos se da por el hecho que puede ser auspiciado por varias ideologías. Los neoliberales ven el contrato como un medio de reducir los costos mediante la implementación de nuevas herramientas de gobierno, reduciendo así el tamaño del Estado. Los funcionalistas/managerialistas ven a los contratos como un medio para gestionar el entrecruzamiento de competencias entre diversos niveles de gobierno. Quienes están a favor de la participación ciudadana ven el contrato como una manera de gobernar “desde abajo” mediante la movilización de la sociedad civil.

1.3 El rol creciente de las autoridades locales

A pesar de la ausencia de devolución de competencia desde el Estado central, las autoridades locales se han movilizado activamente alrededor de este tema de la inseguridad por varias razones. Las miradas de los ciudadanos, quienes a menudo consideran la seguridad como una responsabilidad del alcalde, se han fusionado con las campañas de los medios de comunicación de alto perfil en contra del crimen y con las presiones políticas orquestadas por la extrema derecha. Una encuesta realizada por CSA en noviembre de 2000 confirmó que el

involucramiento municipal es el resultado de estas demandas. Los alcaldes entrevistados consideraron que la seguridad era la segunda preocupación de los ciudadanos, precedida únicamente por el desempleo (58% contra el 54%). En honor a la verdad, la seguridad esta ahora en la agenda política local, aun si depende de los contextos locales⁷. Aun si la “seguridad” es un término vago y los entrevistados debieron haberle proporcionado una pluralidad de significados, hay pocas dudas de que las cuestiones relacionadas con ella —incivildades, pequeña delincuencia, miedo al delito— constituyen preocupaciones fundamentales en la población. Debe señalarse que muchas autoridades de izquierda se han involucrado en este tema de la seguridad porque temían perder el apoyo de las comunidades de clase trabajadora. Francia no es una excepción en el hecho de que la clase trabajadora ha sido la que más demanda seguridad. La gente abandonada en los barrios pobres han sido quienes han manifestado los niveles más altos del miedo al delito. De acuerdo al INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos), en 1995, era en las *banlieues* (este termino se refiere a las zonas urbanas seleccionadas para un financiamiento público específico por sus necesidades), donde la población más desventajada se encuentra concentrada y en donde el sentimiento de seguridad era más bajo. El sentimiento de seguridad fue del 66% en las *banlieues*, 80.7% en las ciudades y el 86.2% en Francia (Choffel, 1996: 132). En Les Mureaux (en Les Yvelines, en los suburbios lejanos de

para utilizar estos agentes; y a veces, a nivel operacional entre una institución y el empleador directo (generalmente una asociación) para definir un mandato estableciendo las condiciones de la intervención concreta. Otro ejemplo es la educación, la cual es un área cada vez menos cerrada y menos separada de otros campos de intervención. Hay por ejemplo, convenciones (involucrando a los fiscales) que luchan en contra del absentismo, contratos con fuerzas policiales para crear diversos tipos de reuniones informativas en las escuelas acerca de las drogas, etc.

7 En París, por ejemplo, en febrero de 2002, el 59% de los encuestados (1207 habitantes fueron entrevistados) consideraron que la inseguridad era uno de “los problemas mas importantes de París” (varias respuestas fueron posibles, pero la inseguridad fue ranqueada como número 1 con el 59% al igual que la polución atmosférica) (IFOP, 2002). Inclusive pueblos medianos lejos de los suburbios están preocupados: en Annemasse, un pueblo de 27 000 habitantes en Savoie (cerca de Suiza), en una encuesta hecha en 2002 (500 habitantes fueron muestreados), 54% consideró que la seguridad debería ser la prioridad de la municipalidad.

París), un pueblo fuertemente afectado por el proceso de desindustrialización, el alcalde socialista puso a la seguridad en el centro de sus prioridades políticas a mediados de los 90. Diferentes encuestas realizadas por la municipalidad mostraron una creciente falta de confianza de los tradicionales barrios de izquierda donde se encuentran los votantes tradicionales de izquierda. El Frente Nacional también comenzó a plantear amenazas políticas locales, y en las elecciones municipales de 1995, obtuvo el 30% de los votos beneficiándose por el clima social duro en la ciudad (altos niveles de desempleo, violencia urbana, etc.).

Las acciones municipales pueden ser diferenciadas en tres dimensiones. La primera es el uso de herramientas regulatorias. Recientemente, los alcaldes firmaron ordenanzas para garantizar la seguridad de los habitantes, a veces a expensa de libertades civiles⁸. Su segunda forma de acción ha sido el reclutamiento y profesionalización de varios actores: policía municipal, mediadores (con varios estatutos y funciones, pero en general parcialmente financiadas por el Estado central), administradores de seguridad local, etc. En lo referido a la policía municipal, su renacimiento se remonta a comienzos de los años 1980: había 5600 agentes en 1984, 13 000 en 1999 y aproximadamente 16 250 en 2004 (Le Goff & de Maillard, 2006). En algunas ciudades grandes (en Lyon, Grenoble, Nantes o Strasbourg), las municipalidades han contratado comisionados de policía nacionales para que dirijan sus departamentos de seguridad. Más aún, las ciudades usan más y más a las empresas privadas para varias tareas, por ejemplo, el monitoreo de Circuito Cerrado de Televisión (CCTV), actuar como guardias y realizar servicios de consultoría en materia de seguridad. Y en tercer lugar, las municipalidades se han involucrado más y más en la adminis-

8 Este nuevo tipo de reglas ha sido aplicado a través de tres campos: regulación de los comportamientos agresivos asociados a los mendigos en el centro de las ciudades; toque de queda para jóvenes menores de 13 años, y control de animales peligrosos en los suburbios.

tración de las *partnerships* locales. La generalización de varias arenas locales de negociación, inicialmente en prevención de delincuencia y luego en seguridad, ha ubicado al alcalde y sus servicios como generadores de un debate local. Ellos administran arenas en las cuales varios problemas relacionados con la delincuencia son debatidos. Desde el reporte de Bonnemaïson (1982), algunos alcaldes inclusive han creado un liderazgo en el campo de la prevención del delito.

Este proceso de desmonopolización está cercano a lo que D. Garland ha denominado la estrategia de responsabilización: “en lugar de abordar el crimen en una forma directa a través de la policía, las cortes y las prisiones, este acercamiento promueve una nueva manera de acción indirecta, en la cual las agencias estatales activan acciones mediante organizaciones y actores no estatales” (Garland, 2001: 124). Es cierto que los prefectos, agencias de policía, jueces y magistrados están en mayor relación con otras fuerzas de control social, con las cuales buscan crear alianzas e intercambiar información. Las palabras claves son “asociación publico/privado”, “cooperación multiagencial”, “participación social”, “coordinación local”. Sin embargo, se debe notar una doble especificidad en este cuadro general. En primer lugar, en Francia, las asociaciones y cooperaciones diversas involucran fundamentalmente organizaciones públicas y semipúblicas (como los edificios de vivienda pública o compañías de transporte, que dependen fuertemente de las autoridades locales). Autoridades de escuelas, trabajadores sociales, policías, administradores de riesgos que pertenecen a los municipios, jefes locales de policía nacional y municipal, fiscales, representantes de edificios de vivienda pública, son los protagonistas más comunes de estas asociaciones, con respecto a las cuales las asociaciones locales de residentes, los representantes de las comunidades y de las firmas comerciales, se encuentran al margen. Una comparación hecha entre la policía comunitaria de Chicago y los experimentos franceses en torno a las asociaciones vinculadas a la seguridad contribuyeron

a aclarar este punto: en Francia los habitantes no son considerados como un socio legítimo en el proceso político; las relaciones entre profesionales y residentes se mantienen verticales y asimétricas (Donzelot y Wyvekens, 2004; Skogan, 2006). En segundo lugar, la asociación multiagencial en Francia es casi sinónimo de “contractualización”, a pesar de que esta última se encuentra muy ausente en los casos de EE.UU. e Inglaterra. ¿Como se puede explicar este contraste? En Francia, la contractualización significa cambiar las relaciones entre autoridades locales y estatales, es el resultado parcial de la presión proveniente de abajo, autoridades locales demandando involucrarse en la administración de la seguridad. La contractualización implica una dimensión política: los contratos son firmados por alcaldes y tienen un fuerte poder simbólico. En Inglaterra y en EE.UU., en contraste, estos son parte de la estrategia adaptativa liderada por los administradores y tienen un fuerte impulso managerialista.

El gobierno local del crimen: integrado y fragmentado

Estas dinámicas varias (fragmentación del Estado, desarrollo de nuevas herramientas de gobierno, vinculación de nuevos actores) han permitido cambios considerables en la forma en que la seguridad pública es administrada a nivel local. Las políticas locales contemporáneas están sobre saturadas: resultan de la interacción entre una variedad de actores que comparten preocupaciones similares pero también se oponen en torno a ciertos valores y prioridades. Si hay un intento de integrar estos actores y de promover un enfoque integrado con respecto al delito, también se nota una manera más competitiva y fragmentada de elaborar las políticas públicas, que hace legítimo el uso de la noción de gobierno (Rhodes, 1997; Crawford, 2002) para identificar una configuración política constituida por relaciones horizontales de interdependencia, el borrado de las fronteras entre los sectores público y privado, y la presencia de redes interorganiza-

ciones. Este gobierno local del delito puede ser representado en torno a las siguientes características (Crawford, 2002):

- Las fronteras entre las esferas públicas y privadas no están claras.
- Prevalen modos negociados de gobierno (en lugar de las jerárquicas).
- Se oscurece la distinción entre sanción, prevención, y mediación.
- La acción es fragmentada y conflictiva en lugar de ser coherente y racional.

Se puede notar, sin embargo, que contradictoriamente con el caso británico (Hughes y Edwards, 2002), la comunidad está más bien ausente del discurso francés; los funcionarios prefieren referirse al concepto de “proximidad” para indicar las reformas actuales⁹. Aún más, como lo enfatizaremos, el Estado no ha desaparecido y continúa jugando en el contexto francés un rol clave en el gobierno local del delito aun si no es capaz de dirigir las estrategias locales.

2.1 Traslape y fragmentación

Ya hemos mencionado que la retórica administrativa sugiere que la división entre represión y prevención debería ser superada, la difusión entre asociaciones debería favorecer acciones conjuntas entre una variedad de actores profesionales. Sin embargo, se puede tener otra interpretación de las tendencias actuales: el gobierno del delito está caracterizado por un conjunto de instituciones, reglas y asociaciones. En esta perspectiva la proliferación de contratos produce efectos ambivalentes: es una manera de tratar con esta nueva complejidad (mediante la fijación de procedimientos de negociación) y,

⁹ Esta semántica es muy representativa del imaginario francés donde la “comunidad” es vista como una amenaza potencial a la legitimidad de las instituciones políticas. Esto marca un muy fuerte contraste con el contexto anglosajón donde la referencia a la “comunidad” es vista como una forma genérica de reasegurar a las comunidades (de Maillard, 2008)

como una consecuencia no querida, contribuye al crecimiento de la complejidad local implementando diferentes asociaciones con fronteras confusas. Por ejemplo, no hay una verdadera frontera entre los diferentes contratos de seguridad local y otros contratos como los *contrat de ville* (contrato urbano local orientado hacia las áreas desventajadas socialmente) o el *contrat éducatif local* (contrato de educación local). Los actores locales a menudo no saben como están definidas las diferentes fronteras: ¿dónde termina el contrato de educación local? ¿Dónde comienza el contrato de seguridad local? ¿Cómo debe gestionarse esta frontera? Una de las paradojas es que el Gobierno central ha promovido la fragmentación ulterior a través de sus respuestas a la fragmentación inicial: mediante la multiplicación de mecanismos de integración, ha producido una mayor opacidad.

Dos efectos de estos traslapes deben ser distinguidos. En primer lugar, estos refuerzan la importancia de la *expertise* técnica para usar los procedimientos, lo cual también crea una distancia entre los pocos que saben y los muchos que no saben. Paradójicamente, estas políticas, que favorecerían una renovación democrática, producen un tipo de opacidad mediante la confusión de los límites entre procedimientos diferentes. En segundo lugar, estas introducen una constante de incertidumbre en varios concejos locales. Esto fue fuertemente puntualizado durante las entrevistas que condujimos: los actores locales no saben cómo funcionan los contratos, como evolucionaran, y dicha incertidumbre esta reforzada por el contexto político (y especialmente por la cercanía de las elecciones locales o nacionales que son momentos en los que las estrategias institucionales pueden ser redefinidas)¹⁰. Esta complejidad institu-

10 Una de nuestros entrevistados lo expuso claramente: "Es verdad que en cierto momento no entendíamos nada... ¿Qué era el contrato de seguridad local? ¿Era más que el concejo de prevención del delito a nivel local? ¿Estaba dentro del consejo de prevención del delito a nivel local? ¿Estaba fuera? No lo sabíamos..." (entrevista con un *mánager* de prevención, febrero de 2002).

cional "oscurece aún más quién es responsable, ante quién y por qué" (Crawford, 2002: 5), planteando entonces una cuestión central para la "accountability democrática".

2.2 ¿Se ha erosionado el Estado? Descentralización, centralización y negociación

Las autoridades locales están cada vez más involucradas en la construcción de la seguridad local, desafiando intelectual y prácticamente la centralidad del Estado. Pero esto no significa que el Estado central haya sido erosionado. A pesar de algunas movilizaciones de los políticos locales, el uso de la fuerza pública policial todavía se mantiene en las manos de ministerios centrales. Se debería mejor decir que los contratos de seguridad local brindan la ocasión de negociación continua entre los municipios y los representantes locales del Estado (ver también Ocqueteau, 2004). Sin embargo, en contraste con Gran Bretaña, el Estado no es capaz de dirigir las políticas locales mediante la imposición de estándares para las prácticas a los que las autoridades locales y otros actores locales se deberían ajustar.

Recordemos que, con respecto a las fuerzas policiales, las autoridades locales están subordinadas estadística y legalmente. En 2003, hubo 240 000 miembros de la fuerza policial nacional (145 000 policías y 95 000 gendarmes¹¹) vs. 16 500 policías municipales. Aun más, estos últimos tienen menos poder que la policía nacional o la gendarmería nacional: no tienen competencia en la investigación criminal (*police judiciaire*)¹². A pesar de que en el año 2000,

11 Entre los policías y los gendarmes, hubo tradicionalmente una división territorial: los gendarmes operaban en las áreas rurales y la policía nacional era responsable de las ciudades. Pero, como las ciudades crecieron esto es cada vez menos cierto: buena parte de la jurisdicción de los gendarmes es ahora parte de las áreas urbanas.

12 Aun más, tienen que notificar al oficial de policía judicial (*officier de police judiciaire*) perteneciente a la policía nacional o a la gendarmería de

algunos políticos han planteado que ellos son elegidos por los ciudadanos para estar a cargo de la seguridad urbana y que, deberían poseer recursos para enfrentar a la delincuencia¹³, desde entonces no se han producido cambios. La oposición profesional de la policía nacional no explica todo: parece que la mayoría de los políticos franceses se mantienen muy cautelosos en este punto. A su vez, los alcaldes no siempre están muy entusiastas de adquirir estas nuevas competencias, lo cual parece para ellos algo muy riesgoso. En la encuesta realizada por CSA (mencionada anteriormente) en octubre de 2000, cuando se preguntó si estarían a favor de la expansión de sus responsabilidades, 49% estuvieron a favor de dicha reforma (y el 51% se opuso). Por lo tanto, no es sorprendente que este problema de la municipalización de las fuerzas policiales se mantenga en gran medida fuera del debate político. A pesar de algunos recrudescimientos, parece que hay un consenso implícito para mantener el *status quo*.

Esto nos lleva al segundo punto. La negociación entre el Estado y las autoridades locales es a menudo mucho más limitado: se refiere a la distribución de la policía en el territorio nacional. Por ejemplo, la firma de varios Contratos Locales de Seguridad (CLS) fue postergada por el rechazo de los alcaldes a firmar un contrato con el Estado si el número de policías en su municipio no se incrementaba. Las estrategias utilizadas por las autoridades locales son más o menos conflictivas: pueden negarse a contractualizarse o inclusive movilizar la opinión pública (como algunos lo hicieron cuando sin-

cualquier delito que les hubiese sido informado. Para ser dotados de armamento, necesitan doble autorización otorgada por el prefecto y el fiscal.

13 En marzo de 2002, el presidente del Senado defendió, para pueblos con más de 50 000 habitantes una "política territorial tomada a cargo por el alcalde, con un control ejercido por el Estado y los fiscales". Durante el mismo periodo, durante un seminario organizado por la *Association des Maires de France* (la más grande asociación de alcaldes), algunos alcaldes tomaron posición pública a favor de una policía bajo la autoridad del alcalde.

tieron que podían perder su "estación de policía" por la reestructuración territorial iniciada por el Estado), pero en algunos casos las negociaciones entre las autoridades locales y la policía nacional son mucho más cooperativas. Los municipios a menudo contribuyen al financiamiento de una nueva estación de policía, también ofrecen el terreno en el cual la estación puede ser construida o proveen de equipamiento (bicicletas, autos, herramientas tecnológicas, etc.) ¿Este crecimiento en la financiación de las actividades policiales significa una revolución silenciosa, ya que la policía nacional depende cada vez más de los recursos otorgados por los municipios? Es muy pronto aún para responder a esta pregunta, pero no se deberían subestimar las implicaciones de este cambio: hablando en términos financieros, las fuerzas policiales nacionales cada vez más dependen de los recursos locales (Le Goff y de Maillard, 2006).

En tercer lugar, se puede puntualizar que el Estado no es realmente capaz de imponer algún criterio claro al que deberían ajustarse las políticas locales. El primer aspecto es que no hay *expertise* pública verdadera en el contexto francés. En contraposición a Gran Bretaña, donde el *Home Office* juega un papel real en la auditoria de los experimentos locales, Francia no tiene un equipo de expertos públicos. Dentro del Ministerio del Interior, hay una sección a cargo del seguimiento del funcionamiento de las asociaciones locales, pero tiene más bien recursos limitados para hacerlo. Tiene un sitio de Internet, pero no tienen poder real para evaluar las iniciativas locales y hacer recomendaciones a los actores locales. El Instituto Nacional de Estudios en Seguridad (*Institut National des hautes Études sur la Sécurité*) tiene solamente pocos recursos para realizar diagnósticos y hacer recomendaciones: sus recursos financieros para apoyar la investigación específica están limitados y su equipo de investigadores esta compuesto por menos de media docena de miembros. El comité interministerial de la ciudad (*délégation interministérielle à la ville*) intentó realizar un inventario de las estrategias innovadoras referentes a la prevención social, pero se empleó

un criterio vago (para determinar qué significa “innovador”) que no tiene carácter obligatorio para los actores locales. En otras palabras, en contraste con Gran Bretaña (Stenson y Edwards, 2004: 221-224), el Estado central no constriñe fuertemente a las intervenciones locales. Si alguna vez existe una retórica voluntarista proveniente desde el centro, se puede decir con dificultad que significa una estrategia coherente y real para gobernar la periferia. El Gobierno nacional tampoco tiene los recursos (porque sus recursos humanos y financieros son limitados) ni tampoco la coherencia (esta limitado entre los diferentes servicios dentro del Ministerio del Interior y entre el Ministerio del Interior y el comité interministerial) para manejar las estrategias locales.

3. El modelo mixto de las estrategias locales

Francia es conocida internacionalmente por haber promovido un modelo de prevención social del delito, a menudo asociado con G. Bonnemaison. Si bien dicho modelo continúa teniendo peso en la forma en que las políticas locales son elaboradas, ha encontrado cada vez más críticas y ha sufrido muchos cambios. El resultado es más bien un modelo mixto de estrategias locales, combinando la prevención social y la prevención situacional. En este cuadro general, es posible distinguir diversas estrategias locales: aquellas que promueven “la paz social” y aquellas que promueven “la tranquilidad pública”.

3.1. ¿De la prevención social a las estrategias punitivas?

Tradicionalmente, el modelo francés para abordar la delincuencia urbana se basó en la prevención social. En Francia, las actividades culturales y sociales, si se supone que mejorarán globalmente la calidad de vida en los vecindarios, fueron usualmente consideradas como pertenecientes al campo de la prevención. Sobre esta base, muchos programas franceses

han sido orientados hacia jóvenes viviendo en barrios desventajados, aun si estas acciones no han sido dirigidas a futuros delincuentes. Desde el informe de Bonnemaison (1982), varias iniciativas locales y nacionales han acompañado a estos programas basados en asociaciones entre diversos profesionales e instituciones. En dichos programas, los objetivos de las así llamadas acciones de “prevención” fueron vagamente definidas y no hubo una clara línea divisoria entre las actividades sociales y la prevención¹⁴.

Como se indicó anteriormente, dicho modelo ha sido sujeto a serias críticas. Varios autores han planteado que los concejos locales de prevención del delito no estuvieron suficientemente enfocados en la prevención del delito sino que se desplazaron hacia la lucha contra la exclusión social promoviendo por lo tanto una prevención poco precisa¹⁵. Interesantes desde este punto de vista son los cambios realizados por ciertos políticos de izquierda a nivel local. El primero ha sido la movilización en el tema de víctimas. Cada vez más, las víctimas se han ubicado en el centro de la agenda política, se han abierto oficinas para apoyarlas psicológica y legalmente. En algunas localidades tradicionalmente dominadas por políticos de izquierda, este problema por sí mismo ha ingresado en la agenda política, a pesar que la preocupación

14 Como acertadamente ha planteado Crawford (2002: 220), el modelo francés esta casi opuesto al modelo inglés: un enfoque social amplio sobre el delito en Francia versus un enfoque restringido, dirigido por la policía, de prevención situacional del delito en Inglaterra; experiencias fundadas en el papel de los funcionarios electos popularmente en Francia versus el desplazamiento de las estructuras locales de la representación democrática en Inglaterra; ausencia de preocupación por la medición de resultados en Francia versus el fuerte énfasis del monitoreo del desempeño en Inglaterra.

15 Dichas críticas no están monopolizadas por la derecha política ni por los profesionales de la ley y el orden. Es una mirada que se puede encontrar entre jóvenes estudiantes de la *Ecole nationale d'administration*, que forma los futuros altos funcionarios públicos (ENA, 1999).

tradicional estaba vinculada a la rehabilitación de los delincuentes¹⁶. El segundo cambio ha sido el reconocimiento creciente de la necesidad de enfrentar los efectos de la criminalidad y la delincuencia y no solamente sus causas¹⁷.

Dados estos cambios, algunos autores han planteado que Francia estaría girando, o más cautelosamente, enfrentaría el riesgo de girar hacia estrategias punitivas. Las soluciones represivas, se teme, que se impongan a los programas basados en la prevención, la visión de la policía se podría imponer por sí sola al resto de la sociedad, habría una expansión penal. Simplificadamente, se podría decir que estamos frente a la transformación del “Estado social en Estado penal” (*Actes de la recherche en sciences sociales*, 1998). De acuerdo a estos autores, los funcionarios electos popularmente, influidos por los medios de comunicación y los nuevos expertos de seguridad (Mucchielli, 2001), articularían discursos populistas al igual que abogarían por medidas punitivas. Por último, pero no menos importante, esta nueva orientación política estaría siendo importada desde los EE.UU. (Wacquant, 1999).

Hay algo de verdad en este análisis. Cuando se escucha la retórica pública, uno puede sorprenderse con el hecho de que el tema de la ley y el orden público ha ganado mucha importancia. Los anuncios de los funcionarios electos local-

mente a favor de la “tolerancia cero” y los viajes hacia la ciudad de New York han proliferado en los últimos años, tanto en Francia como en otros países europeos. Los medios de comunicación habrían exacerbado también el temor al delito. Por ejemplo, la seguridad pasó a ocupar un rol central durante la última campaña presidencial, con los medios de comunicación amplificando las preocupaciones sociales y los pánicos morales con respecto al delito¹⁸. Es también difícilmente discutible que algunos expertos han defendido un discurso agresivo con respecto al tratamiento de la delincuencia. Entre otros ejemplos, un informe realizado por un instituto privado (el Instituto Montaigne) diagnosticó la necesidad de una política de cero tolerancia en Francia y una mejor administración de las fuerzas policiales (Instituto Montaigne, 2001).

Se puede decir sin embargo que el modelo francés, si hay uno, es mucho más complejo. No ha girado radicalmente hacia estrategias punitivas. Como en cualquier proceso de cambio, lo “nuevo”, fuertemente puntualizado por los medios de comunicación y algunos autores, no reemplaza a lo “viejo”. Los dos están entrelazados. Por ejemplo, Francia continúa teniendo una *politique de la ville*, esto es, una política iniciada por el Estado central orientada hacia las áreas urbanas desventajadas, que promueve un enfoque global con respecto al desarrollo urbano, combinando cuestiones sociales, urbanas, económicas y de seguridad. Aun si la implementación de esta política está caracterizada por una distancia entre sus objetivos, generales y generosos (“reintegrar barrios desventajados en las ciudades”, “luchar contra la exclusión social”) y sus resultados, más bien limitados (Maillard, 2004), esta política marca un intento imperfecto de tratar con los pro-

16 Un concejal en los suburbios de Grenoble nos explica: “Siempre hemos estado muy orientados hacia la prevención social... Pero en un aspecto hemos cambiado: hemos tomado cada vez más en cuenta el sufrimiento de las víctimas” (entrevista, junio de 2004).

17 El ejemplo de Lyon es, en este aspecto, emblemático. Los candidatos de izquierda para elecciones municipales en 2001 desarrollaron un discurso mucho más enfocado en la seguridad de los habitantes con un énfasis en particular en la necesidad de dar respuestas concretas a la delincuencia. Escuchemos al concejal a cargo de la “tranquilidad pública” en Lyon: “No me avergüenza hablar de seguridad, tenemos el derecho a la seguridad, pero tenemos un derecho más grande, el derecho a la tranquilidad pública” (Beetschen, 2004: 27).

18 Se ha cuantificado que entre febrero y marzo de 2002, los temas concernientes a la “delincuencia-policía-justicia” ha crecido el 126% en los medios de comunicación (radio, televisión, periódicos). Dicho crecimiento ha sido correlacionado con un crecimiento en el temor al delito del 3% al mismo período (Maillard, 2003).

blemas sociales, urbanos, económicos y de seguridad relacionados con los *banlieus*. También se puede cuestionar la realidad de este nuevo discurso político. El uso de la política de tolerancia cero, por ejemplo, se ha mantenido en el plano de la retórica y se debe decir que la mayoría de los políticos franceses no conocen las implicaciones concretas de las políticas del Departamento de Policía de New York. Como en Inglaterra, esta vaga referencia a la tolerancia cero limita considerablemente el impacto de la transferencia de esta política pública desde los EE.UU., produciendo convergencia “más a nivel de los símbolos que en la práctica” (Jones y Newburn, 2004: 145; ver de Maillard & Le Goff, 2009).

Examinando las medidas concretas adoptadas a través de los contratos de seguridad local, más bien se observa un modelo mixto de prevención y seguridad: la cooperación entre las fuerzas policiales coexiste con medidas que apuntan al reforzamiento de la ayuda a las víctimas o actividades dirigidas a la gente joven. La prevención situacional, parecería tener más importancia en las estrategias locales pero no se ha vuelto dominante. Una investigación realizada en 173 ciudades y 51 contratos de seguridad local, mostró diversas acciones locales conducidas por socios locales (Sina, 2002). Clasificando las acciones mediante la combinación de los públicos y los objetivos, el autor realiza una clasificación entre tres tipos de configuraciones de acciones. En el primer tipo (17.7%), dos objetivos (padres e hijos asistiendo a la escuela) y tres objetivos (prevención primaria, actividades socio culturales y la prevención de la deserción escolar), son priorizadas. Este grupo de acciones, no están referidas a actos de delincuencia, se orienta hacia el largo plazo en el marco de una racionalidad clásica de prevención social. La cuarta parte de la muestra (26.4%) está orientada a la administración de los espacios públicos. Aquí las acciones, que incluyen un gran número de objetivos y blancos, se orientan a reocupar los espacios públicos, mediante la combinación de acciones de mediación, la presencia de la policía y el uso

de dispositivos tecnológicos, como la vigilancia a través del CCTV. Finalmente, la mayoría de las acciones (alrededor del 56,1%) están caracterizadas por el enfoque de la prevención social tradicional, a pesar de que fueron más focalizadas en grupos específicos —víctimas y delincuentes— que aquellas del primer tipo. Esta tercera configuración combina ayuda a las víctimas con acciones sociales orientadas a un grupo específico y a intervenciones en el campo de la prevención de la reincidencia. Es por lo tanto difícil concluir si un modelo de acción es predominante¹⁹.

Las ciudades francesas, por lo tanto, han desarrollado más bien un modelo mixto de acción combinando la prevención social y la prevención situacional, la regeneración urbana y las políticas de seguridad²⁰. Desde este punto de vista, son múltiples las interpretaciones implícitas sobre las que se fundan las políticas de seguridad a nivel local. El viejo modelo *welfarista* no ha desaparecido: sus instituciones, profesionales e ideas todavía funcionan aún cuando están bajo presión. La interpretación de los

19 Se podría inclusive decir que los últimos años han sido caracterizados por el desarrollo de nuevas formas de acción que no pueden ser definidas como prevención social (en su significado tradicional) ni como prevención situacional: el uso de “mediadores”, “vigilantes nocturnos” y otros “agentes de la ciudadanía” (15 000 han sido reclutados desde 1998) por los municipios, agencias de vivienda y compañías de transporte, es una manera de proteger los espacios públicos de las incivildades y otros actos de delincuencia mediante la promoción de intervenciones que descansan en el dialogo más que en la coacción (Roché, 2002a).

20 Hablando globalmente, las ciudades francesas no escapan a la tendencia general puntualizada por P. Le Galès en su análisis de las ciudades europeas: a pesar que la competencia internacional ha tenido varios impactos bien fuertes en las ciudades europeas, muchas formas de regulación social se mantienen, como las estrategias de lucha contra la pobreza, la generación de empleo para las clases sociales baja y media en el sector público, la regulación política del mercado de propiedades, la movilización cultural y el auge del planeamiento estratégico (Le Galès, 2002: 214-226).

delincuentes como “víctimas” de la inequidad social y de la violencia institucional, continúa teniendo cierta influencia en varias alternativas administrativas y sociales. Sin embargo, otras dos interpretaciones han ganado cierto peso. La primera, reflejada en el creciente papel de tecnologías y acciones humanas que buscan regular los espacios públicos, está inspirada en el paradigma que considera a la seguridad como una protección otorgada a los ciudadanos. La segunda, descansa en la represión como una manera de garantizar la seguridad. Estas diferentes orientaciones no son fáciles de reconciliar, están sujetas a controversias tanto en el nivel político como en el nivel administrativo. Como se mencionó anteriormente, varias agencias están compitiendo unas con otras para colocar sus prioridades en la agenda política, y los funcionarios locales elegidos popularmente tienen a menudo visiones conflictivas acerca de lo que debe hacerse²¹. Como resultado, el panorama contemporáneo del gobierno de la seguridad se encuentra fragmentado.

3.2. Una diferenciación de los enfoques locales con respecto al delito

Si este es el cuadro general, T. Le Goff (2003) ha identificado dos modelos diferentes de enfoques locales. El modelo de la “tranquilidad pública” está principalmente enfocado en la cohesión social: la estrategia de la inclusión urbana es considerada como una prioridad, la policía municipal no recibe un rol central del alcalde

y tiene algunas misiones “sociales” (relaciones con el público, vínculos con asociaciones, etc.), las cuestiones de seguridad no son un aspecto central del discurso municipal. Un rol dominante es reconocido al Estado en lo referente a la misión de la seguridad pública. El modelo de “paz social” muestra diferentes características. La policía municipal es central dentro del municipio y su misión es cercana a la misión de la policía nacional. Las operaciones de inclusión urbana a pesar de que no son abandonadas tampoco son una prioridad política, la comunicación municipal enfatiza el rol del alcalde como “responsable por la seguridad de los ciudadanos”. Le Goff considera que Nantes, la prefectura de la región *Les pays de la Loire*, liderado por el alcalde socialista J. B. Ayrault ilustraría el primer modelo: sus políticas descansan en un intento de combinar seguridad y prevención —significativamente, el ayuntamiento evita el término “seguridad” y lo reemplaza por “tranquilidad pública”— y favorecer el desarrollo urbano de los vecindarios populares. El alcalde ha escogido más bien una estrategia cooperativa con el Estado reconociendo su preeminencia en las cuestiones de seguridad. El alcalde raramente aparece con la policía municipal, a la que no se le otorga una importancia central en el plan de comunicación de la municipalidad. Amiens, la prefectura de la región de “Picardie” en el norte de Francia, administrada por el alcalde de centro derecha G. De Robien, ilustraría mejor el segundo modelo: la seguridad (como desarrollo económico) es considerada como una prioridad y la cohesión social es secundaria en la agenda política local. Cuando llegó al poder en 1989, De Robien optó por crear una policía municipal, y reclutar un oficial de policía nacional para administrarla y darle una importancia simbólica muy fuerte para reasegurar a la población local. El alcalde es a menudo descrito en los comunicados municipales como el protector de la seguridad de los ciudadanos.

A partir de esto, como he indicado a través del artículo, no se debería sin embargo deducir que habría un clivaje político claro que opone a los políticos de izquierda, quienes darían una

21 No tengo el espacio para desarrollar una característica particular en la prevención francesa: la falta de evaluación de las acciones. A pesar de los anuncios oficiales, no ha habido una evaluación real de las acciones tomadas en el campo de la prevención. Por lo tanto “si no existe un centro a cargo de la evaluación, la palabra [prevención] está en riesgo de incluir un gran número de demandas financieras de las municipalidades, asociaciones, el sistema judicial y la policía cuyo carácter preventivo esta todo menos demostrado” (Robert, 2002: 105).

gran prioridad a la prevención y los alcaldes de derecha obsesionados por la seguridad. La investigación que he desarrollado ha identificado a alcaldes de izquierda adoptando algunas estrategias muy agresivas referidas a la delincuencia urbana. En Les Mureaux (en Les Yvelines, en los suburbios alejados de París) un pueblo fuertemente afectado por los procesos de desindustrialización, el alcalde socialista (entre 1989 y 2001) desarrolló una retórica política agresiva y constituyó una gran estructura en torno a la seguridad y la delincuencia urbana. Particularmente interesante es el discurso que desarrolló: las “fallas” del Estado para proteger a los ciudadanos fueron denunciadas regularmente por el alcalde, las dificultades de integración de algunos inmigrantes fueron puntualizadas y el pueblo fue descrito (por su propio alcalde) como “constantemente en llamas”. Llamamos a este discurso una retórica de “populismo securitario”, aún cuando se debe reconocer que dicho discurso se combinaba con otro tipo de referencias (los valores solidarios y educativos siguieron apareciendo en los discursos políticos del alcalde). Otras investigaciones se necesitan para saber si dicho ejemplo es un síntoma de una tendencia más general referida a los suburbios populares de las grandes ciudades francesas.

4. Conclusión

En su amplia síntesis de cambios que han afectado a la manera como EE.UU. y el Reino Unido responden al delito, D. Garland enfatiza la emergencia, desde los setenta, de una cultura de control, como resultado de un nuevo dilema que amenaza el modelo “penal-welfare”. En respuesta a este nuevo dilema, dos patrones de acciones han sido actualmente promovidos de forma simultánea, “una estrategia adaptativa que enfatiza la prevención y las asociaciones, y una estrategia de Estado soberano, que enfatiza el control reforzado y el castigo expresivo” (2001: 140). El primero ha sido asociado a la adaptación pragmática, fundamentalmente una estrategia de responsabilización de los actores no estatales; el segundo, ha sido asociado a res-

puestas expresivas en un contexto de fuerte politización donde algo “debe ser realizado”. A partir de los desarrollos en Francia, se puede decir que la estrategia de responsabilización no está definitivamente limitada a los países anglosajones, aun si hemos enfatizado que los ciudadanos permanecen ampliamente al margen de dicha lógica en Francia. La estrategia rival también puede ser encontrada en el contexto francés. La reafirmación de los valores morales y el respeto a la autoridad, por ejemplo, está presente en el modelo de la paz social, con frecuencia acompañados de sus ecos populistas. Sin embargo, nuestro análisis realmente sugiere que el viejo *welfarismo* penal no ha desaparecido completamente y continúa influenciando las estrategias locales. También se enfatiza un panorama ambivalente de estas nuevas políticas, una mezcla de convergencias (la instalación de cuestiones de seguridad en la agenda local y el tratamiento mixto de la seguridad) y diferencias locales.

A partir de un enfoque inter-organizacional, el presente análisis enfatizó dos dimensiones de este nuevo gobierno del delito: (a) las numerosas fragmentaciones que caracterizan el campo de la seguridad urbana, y (b) la importancia de tomar en cuenta las estrategias locales cuando se trata de entender las políticas de seguridad urbana. Desde este punto de vista, concordamos con las investigaciones fundamentales que plantean una “perspectiva gubernamental” (Rhodes, 1997; Crawford, 2002), mientras matizamos algunas de sus conclusiones. En primer lugar, el gobierno local del delito está caracterizado por traslapes y fragmentaciones y redes inter-organizacionales que el Gobierno central no es capaz de controlar. Los contratos constituyen una forma de tratar la complejidad de la inseguridad contemporánea y promocionar un enfoque integrado con respecto al delito y al mismo tiempo son un síntoma de esta complejidad. A pesar de que su objetivo es la racionalización del tratamiento de la inseguridad a veces contribuyen a incrementar la opacidad y complejidad de las políticas públicas. Desde este punto de vista, concordamos con Rhodes: “la solución (a la fragmentación) deviene parte

del problema (al agregar órganos a ser coordinados)” (Rhodes, 2003: 70). Sin embargo, y contrario a la tesis de Rhodes, el Estado central no ha desaparecido —el centro no se ha erosionado—, todavía administra algunos recursos importantes (especialmente las fuerzas policiales nacionales).

Está claro que los factores culturales (sensibilidades culturales, temor al crimen...) juegan un rol muy importante dando un contexto subyacente en el cual se toman las decisiones. También es evidente que las estructuras socio-políticas (la presión del Frente Nacional en algunas localidades, la desaparición de algunos suburbios tradicionales de trabajadores) al igual que los cambios institucionales (la descentralización) afectan las políticas de seguridad. La descentralización, por ejemplo, tiene consecuencias no queridas: dándole una responsabilidad política más amplia a las autoridades locales, ha contribuido a hacerlas también responsables frente a los ciudadanos de los temas de seguridad. Pero estos factores estructurales deben ser combinados con el rol de las elites políticas (Jones and Newburn, 2004: 127). En Amiens, la llegada al poder del nuevo alcalde al final de los 80 fue decisiva: la vieja hegemonía comunista terminó, y se produjeron cambios generales (se creó una policía municipal y fue designado un concejal a cargo de la seguridad). Por lo tanto, parece necesario analizar los procesos concretos a través de los cuales se toman las decisiones y se hacen posibles los cambios políticos. Nuestro análisis ha mostrado los estándares, racionalidades, proyectos y valores que están por debajo de la elaboración e implementación de políticas locales. Se ha subrayado los cambios en las formas como las políticas locales han sido guiadas desde mediados de los 90 con una preocupación creciente en la protección más que en la prevención. Para abandonar la perspectiva estadocéntrica que ha marcado el análisis de las políticas de seguridad, está claro que es necesario alentar que se desarrollen más investigaciones de carácter comparativo. □

Bibliografía

- Actes de la recherche en sciences sociales* (1998).
Special issue: “La tentation de l’Etat pénal”,
124.
- Beetschen, M. (2004). *Vidéosurveillance et processus décisionnel. L'exemple lyonnais*, Grenoble: Institute for Political Studies.
- Bonnemaison, G. (1982), *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Rapport de la Commission des maires sur la sécurité, Paris: La Documentation Française.
- Choffel, Ph. (1996). “Les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville”, in: D. Pumain; et F. Godard (eds.). *Données urbaines*, Paris: Anthropos, pp. 123-133.
- Crawford A. (2001). “Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of labour’s ‘Third Way’”, in: R. Matthews; and J. Pitts (eds.). *Crime prevention, disorder and community safety: a new agenda?*, London: Routledge, pp. 54-80.
- , (2001a). “The growth of crime prevention in France as contrasted with the English experience”, in: G. Hugues; E. McLaughlin; J. Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety. New directions*, London: Sage Publications, pp. 214-239.
- , (2002). “Introduction: governance and security”, in: A. Crawford (ed.), *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, pp. 1-23.
- De Maillard, J. (2003). “Médias et violence: comptes rendus médiatiques de l’insécurité”, in: S. Roché (dir.). *En quête de sécurité*, Paris: Armand Colin, pp. 189-197.
- , (2004). *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris: LGDJ.
- , (2005). “Sans angélisme. De la lutte contre l’insécurité dans une commune de banlieue parisienne”, in: J. Ferret; et C. Mouhanna (dir.). *Peurs sur les villes*, Paris: PUF, pp. 45-61.
- , (2008). “Activating civil society: differentiated citizen involvement in France and

- the United Kingdom”, in: B. Jobert & B. Kohler-Koch (eds.). *Changing images of civil society. From protest to governance*, London: Routledge, pp. 133-150.
- ; & Roché, S. (2004). “Crime and Justice in France. Time trends, policies and political debate”, in: *European Journal of Criminology*, 1(1), pp. 111-151
- ; & Le Goff, T. (2009). “La tolérance zéro en France. Succès d’un slogan, illusion d’un transfert”, In: *Revue Française de Science Politique*, à paraître.
- Donzelot, J.; & A. Wyvekens, (2004). *La magistrature sociale. Enquête sur les politiques locales de sécurité*, Paris: La Documentation Française/IHESI.
- ENA (1999) *Sécurité, gouvernance locale et contrats de ville*, Report of the group “Social issues”.
- Garland, D. (2001). *The culture of control*, Chicago: Chicago University Press.
- Gatto, D.; and J.C. Thoenig, (1993). *La sécurité publique à l’épreuve du terrain*, Paris: L’Harmattan.
- Hughes, G.; and E. Edwards, (eds.) (2002). *Crime control and the community*, Cullompton: Willan Publishing.
- IFOP (2002). “L’évaluation de l’action de la police par les Parisiens, Poll for the Prefecture of Police of Paris”, unpublished document.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Le Goff, T. (2003). *Le maire garant de la tranquillité publique*, PhD. Dissertation in political science, University of Rennes.
- ; & de J. Maillard, (2006). “Le financement de la sécurité dans les villes”, in: *Revue d’économie financière*, 86, pp. 251-266.
- Montaigne Institute (2001). *Management public et tolérance zéro*.
- Mucchielli, L. (2001). *Violences et insécurité*, Paris: La découverte.
- Négrier, E. (2003). “A French urban powershift: The political construction of metropolitanisation”, *French Politics*, 1(2), pp. 175-198.
- Jones, T.; and T. Newburn, (2004). “The convergence of US and UK crime control policy: exploring substance and process”, in: T. Newburn; and R. Sparks, *Criminal justice and political cultures*, London: Willan Publishing, pp. 123-151.
- Ocqueteau, F. (2004). “Public security as ‘everyone’s concern’ Beginnings and developments of a useful misunderstanding”, in: *Policing and society*, 14(1), pp. 66-75.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*, Milton Keynes: Open University Press.
- , (2003). “What is new about governance and why does it matter?”, in: J. Hayward; and A. Menon (eds.). *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 61-73.
- Robert, Ph. (2002). *L’insécurité en France*, Paris: La Découverte.
- Roché, S. (2002). “Towards a new governance of crime and insecurity in France”, in: A. Crawford (ed.). *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, pp. 213-233.
- , (2002a). *Tolérance zéro?*, Paris: Odile Jacob.
- , (2004). “Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes”, in: *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), pp. 43-70.
- Sina, F. (2002). “Contrats locaux de sécurité: La montée en puissance de la prévention situationnelle”, in: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 50, pp. 73-99.
- Skogan, W. (2006). *Police and community in Chicago. A tale of three cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Stenson, K.; and E. Edwards, (2004). “Policy transfer in local crime control: beyond naive emulation”, in: T. Newburn; and R. Sparks. *Criminal justice and political cultures*, London: Willan Publishing, pp. 209-233.
- Wacquant, L. (1999). “How penal common sense comes to Europeans: notes on the transatlantic diffusion of the neoliberal doxa”, in: *European Societies*, 1(3), pp. 319-352.