Fundación Democracia y Gobierno Local

Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

Diez textos fundamentales del panorama internacional

Coordinadores: Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno
Juli Ponce Solé

Serie claves del gobierno local, 6

Fundación Democracia y Gobierno Local

Diputació Barcelona xarxa de municipis

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

Diez textos fundamentales del panorma internacional

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

Diez textos fundamentales del panorama internacional

Coordinadores: Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno
Juli Ponce Solé

Serie claves del gobierno local, 6

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Diputació Barcelona xarxa de municipis

Fundación Democracia y Gobierno Local

El trabajo origen de esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto de investigación I+D SEJ2006-09660 (Derecho a la ciudad, desarrollo urbano sostenible y prevención de la exclusión residencial y de los guetos urbanos: derecho a la vivienda, seguridad urbana y cohesión económica, social y territorial), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de España.

© Fundación Democracia y Gobierno Local
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
General Castaños, 4, 2.º derecha
28004 Madrid

Producción y asesoramiento lingüístico: Francesc Gil Lluch. Tel. 932 095 705
Preimpresión y maquetación: Sisdigraf, SL. Tel. 933 052 450

Depósito legal: B-21356-2008
ISBN: 978-84-612-3131-7

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

Sumario

Presentación
Celestino Corbacho, presidente de la Diputación de Barcelona 9

Iñigo Ortiz de Urbina, Montserrat Pareja, Juli Ponce, Domènec Sibina:
Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública
y urbanismo 11

Sophie Body-Gendrot: Grandes evoluciones sociales en las áreas
metropolitanas 69

Miguel Ángel Cano Paños: Algunas reflexiones criminológicas sobre
el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia 89

Jaume Curbet: La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad 129

David Dixon: ¿Por qué la policía no impide el delito? 157

Marcus Felson, Ronald V. Clarke: La ocasión hace al ladrón. Teoría
práctica para la prevención del delito 193

Robert Sampson: Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y
seguridad ciudadana 235

Robert J. Sampson, Stephen W. Raudenbush: El desorden en los barrios:
¿conduce al delito? 249

Ralph B. Taylor: La tesis de las incivilidades o de las "ventanas rotas" 261

Paul Van Soomeren: Prevención de la delincuencia mediante el diseño
ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico 273

James Q. Wilson, George L. Kelling: Ventanas rotas: la policía y
la seguridad vecinal 307

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

La convivencia ciudadana es un valor clave para calibrar el bienestar y el progreso de una sociedad. En determinadas circunstancias, esta convivencia puede verse afectada por situaciones de inseguridad pública, una cuestión que, más allá de los datos estadísticos sobre los actos de delincuencia, depende con frecuencia de las percepciones sobre el bienestar y la calidad de vida que tienen las personas y que se difunden en los medios de comunicación.

Es esta, pues, una cuestión de la mayor importancia en el gobierno de las ciudades, el espacio de encuentro social por excelencia. En este ámbito concreto –el ámbito de los municipios–, durante los últimos años, hemos visto desarrollarse ciertos factores económicos y sociales que han propiciado que se plantearan situaciones de segregación espacial y de exclusión, especialmente visibles en determinados barrios que arrastran algún déficit crónico de calidad urbana, así como problemáticas sociales como el envejecimiento y la pérdida de población, el bajo nivel de renta y la homogeneización de la población, entre otros.

Son precisamente situaciones como éstas las que pueden repercutir negativamente en la sensación de seguridad de la población, poniendo, a su vez, en riesgo la cohesión social y contribuyendo a deteriorar los niveles de convivencia ciudadana. Ello es así porque una creciente sensación de inseguridad no sólo afecta a las percepciones sociales sino que también puede condicionar los estilos de vida y el desarrollo de las interacciones sociales en el ámbito de las ciudades. En definitiva, debemos considerar la seguridad como un bien público asociado a la convivencia ciudadana y que contribuye al bienestar social.

Es en este contexto, y dentro de la perspectiva de la acción de los gobiernos locales por la mejora de la calidad de vida en los pueblos y ciudades, que hay que calibrar la importancia de dar respuestas efectivas a estas cuestiones desde el urbanismo. Coherente con este cometido, la Diputación de Barcelona ha apoyado decididamente la línea de trabajo desarrollada por el Grupo de Análisis y Consulta sobre Seguridad Pública Urbana, un proyecto conjunto de colaboración académica de la Universidad de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra.

Fruto de este proyecto, el documento que ahora presentamos se propone aportar elementos para el debate y para el desarrollo de políticas públicas, ante la falta de referentes teóricos y de análisis de buenas prácticas en nuestro entorno. Con el objetivo de ofrecer diferentes miradas sobre el binomio seguridad-convivencia ciudadana, se ofrece aquí una recopilación de textos con la que se pretende establecer un marco de referencia básico para el estu-

ISBN: 978-84-612-3131-7

dio de la relación entre la convivencia ciudadana y la seguridad pública, con el objetivo de contribuir a la estructuración de políticas públicas.

Quiero subrayar que la mirada subyacente a estas propuestas parte de un enfoque multidisciplinar, que va más allá del recurso tradicional a la actividad de policía, y presta atención especial a las cuestiones relacionadas con el urbanismo. La contribución del urbanismo –junto a otras herramientas como la ordenación del territorio o las políticas de vivienda– puede ser sin duda muy útil, y es evidente que se relaciona con el interés creciente por las actuaciones de tipo preventivo respecto a la seguridad y la lucha contra la segregación espacial.

Los textos aquí reunidos se centran, pues, en la pertinencia de actuar sobre el medio urbano, y cómo estas intervenciones pueden contribuir positivamente a favorecer la convivencia ciudadana a partir de la renovación de barrios con dificultades estructurales, la mejora de la movilidad, el mantenimiento de los espacios públicos y comunitarios, las posibilidades que ofrecen las ordenanzas locales de civismo, la mezcla de usos, etc. En definitiva, un conjunto de elementos diversos que pueden y deben contribuir positivamente a orientar las medidas que hay que adoptar a partir del análisis comparado de la experiencia de diferentes países.

Celestino Corbacho
Presidente de la Diputación de Barcelona

ISBN: 978-84-612-3131-7

Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo

Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno
Montserrat Pareja
Juli Ponce Solé
Domènec Sibina
Grupo de Análisis y Consulta sobre Seguridad Pública Urbana

1. Ciudad e inseguridad: ¿una relación inevitable?
2. Seguridad pública y convivencia ciudadana: ¿una injustificada simplificación?
3. El delito, el miedo al delito y sus consecuencias político-criminales: el caso de la prisión y el caso de la segregación urbana.
3.1. Incremento del número de delitos. 3.2. Incremento del miedo al delito. 3.3. El incremento de la población penitenciaria.
4. Desorden (¿incivismo?), inseguridad urbana y delito: la tesis de las ventanas rotas y sus consecuencias en términos de políticas públicas urbanas.
5. Convivencia ciudadana, seguridad pública, ¿y el urbanismo?
5.1. El panorama internacional. 5.2. El contexto urbanístico: de la expansión urbana y las *gated communities* al surgimiento de barrios en dificultades. 5.3. El marco constitucional. 5.3.1. Aspectos competenciales: la seguridad pública, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en un Estado descentralizado. 5.3.1.1. Seguridad pública (artículo 149.1.29 de la Constitución española). 5.3.1.2. Ordenación del territorio, vivienda y urbanismo (artículo 148.3 de la Constitución española y diferentes estatutos de autonomía de las comunidades autónomas). 5.3.1.3. Conclusión: el impulso actual proviene del nivel autonómico y local. 5.3.2. Aspectos jurídico-materiales: seguridad pública y derecho a la ciudad (artículos 47 y 104 de la Constitución española). 5.4. El marco legal: ¿cuál es la traducción normativa del objetivo de la integración de la prevención de la delincuencia en la planificación, la concepción y la gestión de las construcciones? 5.4.1. Estrategias desplegadas. 5.4.1.1. Planificación. 5.4.1.1.1. Planificación territorial y ordenación del territorio: los planes de ordenación del territorio y sus directrices en materia de seguridad urbana. 5.4.1.1.2. Planificación local: los planes de urbanismo. 5.4.1.1.2.1. Planificación, cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible: mezcla urbana, capital social y vigilancia natural en diversas leyes autonómicas. 5.4.1.1.2.2. Planificación y *gated communi-*

ISBN: 978-84-612-3131-7

ties. 5.4.1.1.2.3. Planificación y lugares de culto: seguridad urbana y utilización del suelo para fines religiosos. 5.4.1.2. Diseño urbano. 5.4.1.2.1. Vigilancia natural: la legislación en materia de iluminación (Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental de la iluminación para la protección del medio nocturno). 5.4.1.2.2. Códigos técnicos de edificación. 5.4.1.3. Gestión urbana. 5.4.1.3.1. La videovigilancia (Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos). Las lagunas legales en relación con la videovigilancia utilizada por privados. 5.4.1.3.2. Las nuevas ordenanzas locales en materia de civismo. 5.4.2. Evaluar y prevenir los riesgos que puede entrañar un proyecto de construcción para la protección de las personas y de los bienes contra la delincuencia. 5.4.2.1. Evaluación y prevención y organización administrativa: la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Una ley anti-gueto preocupada por la seguridad. 5.4.2.2. Evaluación y prevención y procedimientos de planificación: la regulación legal de los planos informativos y de la justificación de la decisión adoptada. 5.4.2.2.1. Los mapas de *hot spots*. 5.4.2.2.2. Las memorias de los planes de urbanismo: la memoria "social". 5.4.2.2.3. Los problemas de responsabilidad planteados por los errores eventuales en el cuadro de diagnóstico de seguridad. 5.4.2.2.3.1. Derecho a una buena administración y procedimiento administrativo. 5.4.2.2.3.2. Discrecionalidad, anulación judicial de decisiones por no razonadas y/o no razonables y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: análisis de diversas sentencias del Tribunal Supremo español. 5.5. Algunas reflexiones finales. 5.5.1. ¿Es el urbanismo de seguridad una amenaza para la intimidad? 5.5.2. ¿Supone un control social excesivo? 5.5.3. ¿Es efectivo o sólo provoca un desplazamiento de la delincuencia? 5.5.4. ¿Implica una pérdida de la calidad estética de la arquitectura? ¿Puede dar lugar a efectos opuestos a los perseguidos? 5.5.5. Inseguridad y cambios urbanos: ¿El fin de la ciudad europea? ¿Qué papel para el Derecho?

ISBN: 978-84-612-3131-7

Las presentaciones de volúmenes compilatorios suelen comenzar afirmando que el lector se encuentra ante una recopilación importante y necesaria. Ello no siempre es verdad, pero en este caso sí lo es. Los textos aquí reunidos proporcionan un completo estado de la compleja relación entre la convivencia ciudadana, la seguridad pública y el urbanismo, un tema asombrosamente poco tratado en nuestro país, y aportan importantes elementos de conocimiento, imprescindibles tanto para afrontar estos problemas desde una perspectiva teórica como para iluminar su tratamiento práctico, a menudo lastrado por precomprensiones intuitivas con poca o nula base empírica. A demostrar la oportunidad de esta recopilación y a introducir al lector en las principales cuestiones suscitadas en esta temática se dedican las siguientes páginas.

1. Ciudad e inseguridad: ¿una relación inevitable?[1]

Como expresa el título del artículo de Jaume Curbet recogido en este volumen, la ciudad parece haberse convertido en el hábitat "natural" de la inseguridad, hasta el punto de que la pareja formada por los términos "inseguridad urbana" parece cada vez más indisoluble.

Ello constituye una gran paradoja en términos históricos, toda vez que una de las más importantes razones de ser de la creación y expansión de las ciudades a lo largo de la historia ha sido precisamente la búsqueda de una mayor seguridad por parte de quienes en ellas se congregaban, y objetivamente nunca se ha disfrutado de unos niveles de seguridad tan elevados como los ahora existentes. Por supuesto, en esta materia, como en tantas otras, las exigencias cambian en función del lugar y del tiempo.[2] En el caso de la seguridad, cuestiones que antes constituían potenciales fuentes de inseguridad, tales como la continuidad en la provisión de alimentos, hoy en día se dan por descontadas (al menos en las ciudades de nuestro entorno socioeconómico). Entre las posibilidades actuales que hace unos siglos eran impensables se incluyen el desplazamiento libre por la mayor parte de las zonas de la ciudad y la falta de necesidad de lle-

1. El lector encontrará un tratamiento más amplio de los aspectos tratados en este epígrafe en los textos de Body-Gendrot y Curbet.

2. Expresado en términos más sociológicos, "la inseguridad tolerable tiene que ver con ese umbral de tolerancia al riesgo que es una cuestión cultural, ideológica incluso, y con conexiones políticas" (Thomé, Henrique; Torrente, Diego. *Cultura de la seguridad ciudadana en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2003, p. 7).

Serie Claves del Gobierno Local, 6 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-612-3131-7

var o tener armas. Sin embargo, y a pesar de que el nivel actual de seguridad personal y colectiva de los centros urbanos es objetivamente uno de los más altos de la historia, la preocupación ciudadana por la seguridad y la sensación de inseguridad están también en sus niveles más altos (conviene insistir: en las ciudades de nuestro entorno socio-económico; como muestran Curbet y Body-Gendrot, nuestras pesadillas de inseguridad urbana son el sueño inalcanzable de los habitantes de la mayor parte de las ciudades del mundo; también en materia de seguridad es necesario considerar lo diferente que puede ser la vida de las personas en los diversos lugares de este mundo, supuestamente globalizado).

La identificación de la ciudad con la inseguridad no es paradójica sólo desde el punto de vista histórico. Las ciudades, al fin y al cabo, no surgen y se desarrollan por sí mismas, sino como producto (muchas veces no principalmente intencional) de los intereses humanos. Como ha puesto de relieve la *teoría de la actividad rutinaria*, muchas de las características que convierten a las ciudades en lugares tendencialmente inseguros se relacionan con aspectos de nuestro modo de vida a los que no queremos renunciar. Según esta teoría,[3] en concreto, el modo de vida prevaleciente en las sociedades consumistas de la modernidad tardía es singularmente propenso a la comisión de actos delictivos, ya que en ellas hay más oportunidades efectivas de encontrar el objeto/la víctima del delito en situación de indefensión: las casas se quedan vacías con mayor asiduidad que hace unas décadas y existe una mayor proporción de hogares de clase media; se lleva encima más dinero y bienes muebles de valor –reloj, teléfono móvil, reproductor de música, etc.–; muchos desplazamientos se realizan en vehículos privados que luego han de ser aparcados en lugares públicos o semipúblicos; en general, y de modo más pronunciado en el caso de las mujeres, hay más libertad de movimiento, y a una edad más temprana.

Estos factores y otros semejantes incrementan objetivamente las posibilidades de que se produzca un delito. Por supuesto, por mucho que se

3. La teoría de las actividades rutinarias tiene su origen en el artículo de Cohen, Lawrence E.; Felson, Marcus. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach", publicado en *American Sociological Review*, 1979, p. 588-608. Posteriormente, el propio Felson ha seguido desarrollando la teoría en las sucesivas ediciones de su ya clásico *Crime and Everyday Life* ("El delito y la vida cotidiana"), actualmente en su tercera edición (Sage, Thousand Oaks 2002). Sobre esta teoría el lector puede consultar el artículo de Felson y Clarke recogido en esta compilación o el tratamiento de Serrano Maíllo, Alfonso. *Introducción a la criminología*, 3ª ed., Dykinson, Madrid 2003, p. 264-269.

ISBN: 978-84-612-3131-7

incrementen objetivamente tales posibilidades, éste no se cometerá si no hay un sujeto dispuesto a llevarlo a cabo. Sobre este sujeto se centra la respuesta más intuitiva a la inseguridad, que nos insta a actuar de forma individual e intimidatoria contra los sujetos directamente responsables, dejando de considerar tanto el entorno que les rodea como aquel en el que se produce el delito. Como afirma Body-Gendrot en su contribución a este volumen, "en el discurso público y mediático se acostumbra a señalar más a la gente que a los entornos". Ello sin duda contribuye a la cortedad de miras que impera en esta materia. En realidad, la estrategia de respuesta a la inseguridad que se centra en la intimidación y la represión tiene importantes limitaciones en el terreno preventivo y resulta altamente problemática desde el punto de vista de la justicia.

Comenzando por la primera cuestión ha de decirse que, frente a lo sostenido por buena parte de la teoría criminológica de los años setenta y ochenta, hoy en día se reconoce que las medidas preventivas de corte disuasorio pueden tener importantes efectos sobre la conducta delictiva. Lo que ocurre es que nuestro conocimiento sobre el modo de operar y los efectos de la disuasión ha progresado y ahora sabemos de sus también importantes limitaciones y de la gran variación que los efectos disuasorios experimentan por sectores de actividad delictiva y a lo largo del tiempo.[4] Especialmente importante resulta saber que los incrementos en la magnitud de la sanción tienen una eficacia mucho menor que aquellos que se producen en la probabilidad de ser efectivamente sancionado, y que esta última depende crucialmente de la forma de organización de la labor policial y de la colaboración ciudadana, la cual a su vez depende de la percepción que se tenga acerca de la legitimidad de la policía y en general de las autoridades y poderes públicos.[5] Una vez se cierra el círculo, resulta que las pretensiones preventivas por medio de la disuasión dependen en buena medida de su legitimidad percibida.

4. Al respecto puede verse Nagin, Daniel S. "Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century", en Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice*, vol. 23, University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1998, p. 1-42, o Von Hirsch, Andrew *et al.*, *Criminal Deterrence and Sentence Severity. An Analysis of Recent Research*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 1999.

5. Sobre este extremo puede consultarse el artículo de Dixon que aquí se recoge y, de manera exhaustiva, el informe del *National Research Council* estadounidense, significativamente titulado "Justicia y efectividad en la labor policial" (*Fairness and Effectiveness in Policing*, Skogan, Wesley; Frydl, Kathleen (eds.), National Academies Press, Washington DC, 2004).

ISBN: 978-84-612-3131-7

En términos de justicia, las intervenciones de corte exclusivamente sancionador parecen partir de la existencia de individuos plenamente autónomos y que se deciden por el delito libremente y sin constricción alguna. Ello, a pesar de toda la evidencia que correlaciona las carencias sociales con la delincuencia (principalmente con la registrada y perseguida).[6]

La pobreza y la marginalidad urbana no conducen necesariamente al delito y al desorden, pero definitivamente los fomentan. Hace más de ciento cincuenta años que los ilustrados Tocqueville y Beaumont observaban que "la mayoría de los individuos sobre los que actúa la justicia criminal han sido desdichados antes de llegar a ser culpables".[7] Desde entonces, y con la excepción de las desacreditadas teorías positivistas biológicas, ninguna teoría criminológica ha dejado de ser compatible con esta observación básica. No se ve cómo podría ser omitida a la hora de evaluar la justicia de las políticas de reacción frente a la inseguridad.

El entorno que nos rodea produce condiciones idóneas para la reproducción del delito y del desorden. Como más adelante se examinará con mayor detalle, las reacciones de los particulares a estos fenómenos pueden contribuir a agravar la situación. Sin embargo, ni la existencia de tales condiciones ni la respuesta individual o colectiva que se den a la misma son fenómenos ajenos a las decisiones básicas sobre qué modelo de sociedad queremos. Tampoco son cuestiones sobre las que nada se pueda hacer. Precisamente porque no son ninguna de estas dos cosas, tiene sentido reclamar un lugar para la seguridad dentro de la política urbana y, en concreto, dentro de aquella dirigida a la mejora de la convivencia ciudadana.[8]

6. Acerca de la extrema sobrerepresentación de las clases sociales menos favorecidas en los distintos niveles del sistema penal y en especial en la prisión, *vid.* Rivera, Iñaki. *La cuestión carcelaria*, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 805-812, donde se recoge la evidencia empírica existente al respecto para el caso de España. También resulta altamente recomendable el iluminador estudio realizado por el Grupo Barañí, *Mujer gitana y sistema penal* (2001), en el que se muestra la doble marginación de este colectivo (étnica y de género) y sus tremendas consecuencias jurídico-penales: la mujer gitana, cuya presencia en la sociedad española no llega al 1%, representa el 25% de la población penitenciaria femenina (después de todo, parece que no hace falta cruzar el Atlántico para encontrar grotescos ejemplos de discriminación racial en el sistema de justicia penal). El estudio puede descargarse en la siguiente dirección: http://personales.jet.es/gea21/ficha.htm (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

7. Tocqueville, Alexis de; Beaumont, Gustave de. *Del sistema penitenciario en Estados Unidos y su aplicación en Francia*, Tecnos, Madrid, 2005 (el original es de 1834), p. 117.

8. Ello no quiere decir que las autoridades locales tengan la llave para solventar estos problemas. De hecho, su actuación se verá habitualmente constreñida por otras decisiones sobre

ISBN: 978-84-612-3131-7

2. Seguridad pública y convivencia ciudadana: ¿una injustificada simplificación?

El lector quizás encuentre preocupante o incluso injustificado lo que a todas luces parece una importante reducción del ámbito de la discusión: no puede pretenderse seriamente que la cuestión de la seguridad urbana agote el ámbito de aquello en lo que consiste la convivencia ciudadana.

La anterior apreciación es acertada y quienes esto escriben no tienen el menor interés en combatirla. La convivencia ciudadana sin duda depende crucialmente de cuestiones distintas de la seguridad urbana, como pueda ser por ejemplo la integración de las minorías étnicas y religiosas procedentes de la inmigración (que en ciertos lugares no son tan minoritarias). Sin embargo, tan erróneo como entender que la seguridad pública es el único componente de la convivencia ciudadana resulta pensar que no influye de forma importante en ésta. También es equivocado pensar que la relación de la seguridad pública con estos otros factores relevantes es una relación de alternatividad que obliga a quien se ocupa de uno de estos aspectos a desconocer la importancia del resto. Sin duda alguna, un enfoque de convivencia ciudadana que se limitara a subrayar los componentes securitarios resultaría mayormente estéril e ideológicamente sospechoso. Pero reconocer lo anterior no obliga a comprometerse con un enfoque que niegue la importancia de la seguridad pública para la convivencia ciudadana. Ello es así tanto si uno considera que la convivencia ciudadana es un tema abonado para la intervención pública como si se está a favor de un enfoque más "comunitario".

En el caso de la intervención pública, existe un acuerdo prácticamente unánime en que la prevención y la persecución de la conducta delictiva es una de las tareas que han de llevar a cabo los poderes públicos, y de hecho muchas veces se considera que éstos son los principales responsables en la materia.[9] La percepción de inseguridad supone por tanto una

asuntos clave (por ejemplo, inmigración) que se toman en otros niveles políticos. Sobre este tema, el lector queda de nuevo remitido a los trabajos de Body-Gendrot y Curbet.

9. Así por ejemplo, en la Encuesta núm. 2.315 del Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), al ser preguntados con cuál de las siguientes afirmaciones se estaba más de acuerdo: "El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos" y "Los ciudadanos deben buscar su seguridad por sí mismos, sin esperar que el Estado se la proporcione", un 88% de los encuestados se pronunció por la primera, y sólo un 7,8% por la segunda. Obsérvese que ni siquiera quienes se pronunciaron por la segunda respuesta tienen obligatoriamente que pensar que la seguridad no es una obligación del Estado, sino que los ciudadanos no deben esperar a que lo haga.

ISBN: 978-84-612-3131-7

impresión de fracaso en una de las labores fundamentales de los poderes públicos, que reduce su legitimidad y hace más difícil la intervención en otros aspectos de la convivencia ciudadana.[10] Además, la existencia de un sentimiento de inseguridad puede resultar peligrosa si se produce un "efecto contagio" a otros fenómenos sociales, como ocurre señaladamente en el caso de la inmigración.

Ello era puesto de manifiesto de modo reciente por el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya con motivo de la publicación de los datos de la última Encuesta de seguridad pública de Cataluña (2006). En ella pudo constatarse el ascenso de la seguridad pública al primer puesto entre los principales problemas de la sociedad catalana. Si bien no puede decirse que los niveles de mención fueran preocupantemente altos,[11] el Departament d'Interior sí consideró oportuno advertir que "no resulta trivial que la inseguridad ciudadana se haya situado en primer lugar, y en un grupo de cabecera –junto con la inmigración y los problemas laborales– en el que puede inducir reacciones emocionales que imputen el agravamiento de las problemáticas más sensibles a los inmigrantes".

La cuestión es algo más compleja cuando se quiere conceder un papel más importante a la comunidad. Tal como explica Robert Sampson en "Vecindario y comunidad", uno de los dos textos de este catedrático de Harvard incluidos en el presente volumen, "La 'comunidad' ha sido un remedio prescrito para muchos de los males que afligen a la sociedad moderna". De hecho, el papel que se le asigna ha ido en aumento en los últimos veinte años. Dejando de lado que la discusión se ve perjudicada por el hecho de que no se tiene muy claro qué significa "la comunidad", si podemos convenir en que la capacidad de la "comunidad" (el barrio, pongamos) para regular la convivencia vendrá definida por su grado de lo que el propio Sampson ha denominado "eficacia colectiva", esto es, la capacidad del barrio en conjunto para conseguir objetivos específicos. En concreto, las investigaciones

10. Sobre la importancia de la confianza y la legitimación para la actuación de los poderes públicos y otros agentes sociales puede consultarse el monográfico de la revista *Social Justice Research*, 18 (3), 2005, especialmente la introducción de uno de los más grandes especialistas en la materia, Tom Tyler: "Legitimacy and legitimation: Forward to a special issue", p. 217-242.

11. Concretamente, la inseguridad ciudadana fue mencionada en primer lugar por un 20,2% de la población, en segundo por un 11,5% y en tercero por un 5,0%, siendo la opción más frecuente en cada una de estas posiciones. *Vrd. Enquesta de seguretat pública de Catalunya. Síntesi de resultats. Edició 2006*, consultable en http://www.gencat.net/interior/docs/InformeESPC2006.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

de las que da cuenta Sampson muestran que la eficacia colectiva depende de la disposición compartida de los residentes para intervenir en aras de conseguir tales objetivos y de su confianza en las posibilidades de éxito. Aunque lo anterior no es una afirmación muy novedosa, sí lo es más el que la noción de eficacia colectiva "reconoce los cambios que existen en la vida urbana moderna, afirmando que en tanto que la eficacia de la comunidad puede depender de la confianza y la interacción social, no requiere que mi vecino o el policía del barrio sean mis amigos". Pues bien: como se aprecia de modo generalizado, la existencia de inseguridad es un serio impedimento a la disposición y la confianza en la acción colectiva. De modo que también si se considera oportuno conceder un papel más importante a la comunidad en las cuestiones de convivencia ciudadana tiene sentido preocuparse por el grado de inseguridad percibida existente en la comunidad.

En un segundo orden de cosas, también cabría la oportunidad de reducir las cuestiones planteadas bajo el término "seguridad pública" a fenómenos que se relacionan con el comportamiento delictivo y la ocurrencia de los ahora llamados "actos incívicos".[12] El miedo al delito y la preocupación por la conducta incívica son sólo unas de las posibles fuentes de inseguridad. Piénsese si no en la preocupación provocada por el fenómeno migratorio o los cambios en el mercado laboral o en las relaciones arrendaticias. A diferencia del anterior supuesto, sin embargo, aquí sí existe una mayor coherencia con el uso habitual de los términos: para mal o para bien, la expresión "inseguridad pública" evoca en la ciudadanía las nociones de delito y conducta desordenada,[13]

12. Que aparecen (como "incivismo") en quinto lugar en la lista de los principales problemas en la Encuesta de seguridad pública de Cataluña citada en la nota anterior, sólo por detrás de la inseguridad pública, la inmigración, el paro y la vivienda, problemas objetivamente mucho más graves.

13. Así por ejemplo, en la Encuesta núm. 2.315 del Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), al ser preguntados los encuestados en qué pensaban al hablar de "inseguridad ciudadana" (pregunta 8), las respuestas mayoritarias fueron "venta de droga en la calle" (24,8% de respuestas en primer lugar) "terrorismo" (19,3%) y "atracos o asaltos con armas" (17,4%). Por el contrario, el último lugar lo ocupaba la "Presencia de inmigrantes extranjeros" (0,3%), evidenciando que la alta preocupación que de modo genérico suscita el fenómeno migratorio (que se sitúa habitualmente entre las tres principales preocupaciones de los ciudadanos en los sondeos de opinión del CIS y en la Encuesta de seguridad pública de Cataluña –segundo lugar en 2006–) no se traduce en una asociación directa del colectivo inmigrante con la inseguridad. Para un estudio cualitativo de la percepción de la inmigración, basado en investigaciones realizadas entre 2000 y 2004, *vid.* González Enríquez, Carmen; Álvarez-Miranda, Berta. *Inmigrantes en el barrio: un estudio cualitativo de opinión pública*, sin fecha, disponible en http://extranjeros.mtas.es/es/general/Inmigrantes_barrio.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

que son también los aspectos estudiados por las disciplinas sociales bajo estos términos. Pero conceder que existe un tipo específico de inseguridad y que éste se relaciona con el miedo al delito y con la conducta desordenada no implica desconocer que existen otras fuentes de inseguridad. Nadie afirma que el fenómeno de la inseguridad en el ámbito urbano pueda reducirse a la preocupación por el delito y los actos incívicos. Sin embargo, tampoco puede dudarse de que éste actúa como un punto focal que articula (y distorsiona) el resto de la discusión.

En definitiva, puede afirmarse que con la seguridad pública y la convivencia social ocurre como con el dinero y la felicidad: tener lo primero no le garantiza a uno lo segundo, pero no tenerlo lo hace prácticamente imposible. La buena convivencia ciudadana en sociedades cada vez más heterogéneas es un objetivo suficientemente difícil en sí mismo como para dejar que su consecución se vea entorpecida por otros factores. En otras palabras: la existencia de un mínimo de seguridad pública es un requisito imprescindible de la convivencia ciudadana. Y, sin embargo, en los términos en los que usualmente se plantea el debate, la búsqueda de seguridad pública puede convertirse en un gran obstáculo para la convivencia. Sin duda, hay que encontrar el lugar oportuno de la seguridad pública en las políticas urbanas, y ello pasa por reconocer que tiene un lugar y que éste es importante.[14]

Esta preocupación, y no una visión reduccionista de la seguridad pública urbana y de su relación con la convivencia ciudadana es a fin de cuentas el origen último del volumen que el lector tiene entre manos.

3. El delito, el miedo al delito y sus consecuencias político-criminales: el caso de la prisión y el caso de la segregación urbana

La investigación criminológica realizada en los países de nuestro entorno cultural en los últimos treinta años ha apuntado la existencia de tres fenómenos:

–Un incremento del número de delitos.

–Un incremento proporcionalmente mayor del miedo al delito.

–Un incremento de la población penitenciaria proporcionalmente mayor a los dos anteriores.

14. En el ámbito europeo esta conexión recibe un cada vez más amplio reconocimiento, siendo probablemente Inglaterra el país que más la ha trabajado. Al respecto, *vid.* más abajo p. 41 y 42.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3.1. Incremento del número de delitos

En cuanto al primer aspecto, de acuerdo con los datos oficiales la tasa de delitos en España ha aumentado de manera constante desde 1980 (si bien, y esto es muy importante, el incremento de la delincuencia lo ha sido sobre todo en el número de faltas –ilícitos penales de menor gravedad– y no en el de delitos).[15]

El gran problema con los datos oficiales disponibles para todo el territorio español es que se refieren al número de intervenciones policiales y judiciales, y no dan cuenta del número aproximado de delitos que realmente se cometen y que no son denunciados (la denominada "cifra negra"). De forma unánime se considera que el mejor medio disponible para determinar el volumen real de la criminalidad son las encuestas de victimación, en las que se pregunta al encuestado acerca de diversos aspectos relacionados con el delito y la seguridad (desde si ha sido víctima de un delito hasta su pronóstico sobre la probabilidad de serlo en el futuro). La escasez de encuestas de este tipo y los problemas metodológicos de las existentes son una de las quejas más usuales (y justificadas) de quienes se dedican al estudio del delito y su evolución en España.[16]

Sin embargo, en este aspecto Cataluña representa una importante excepción. La primera encuesta de victimación en Cataluña data de 1984 y se realizó en Barcelona, ampliándose en 1989 a los veintisiete municipios del área metropolitana. Finalmente, a partir de 2002 el trabajo de campo se unificó con el que desde 2000 venía haciendo de forma paralela la Generalitat de Catalunya en su Encuesta de seguridad pública. Pues bien: la información que aportan los datos oficiales para el conjunto de España se ve corroborada por las encuestas de victimación disponibles, en las que el número de episodios de victimación en los últimos doce meses referidos por los entrevistados también ha experimentado

15. Sobre el tema *vid.* García España, Elisa. "Evolución de los hechos conocidos, detenciones y población penitenciaria según datos oficiales", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 16, 2005, p. 437-450, y Díez Ripollés, José Luis. "Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo xxi", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, 2006 (disponible en http://www.criminologia.net, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

16. Para ambos aspectos (escasez/problemas metodológicos), *vid.* Medina, Juanjo. "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2003.

ISBN: 978-84-612-3131-7

un incremento a lo largo de los años, predominando igualmente los supuestos de victimización menor. La prevalencia del delito (el porcentaje de sujetos que han sido víctimas de algún delito) ha ascendido de un 13,7% en el año 1999 a un 18,6% en el año 2005. Si en lugar de la prevalencia consideramos el porcentaje de personas con un "recuerdo inmediato de victimización", éste era del 5% en 1999 y ha subido hasta un 7,6% en 2005.[17]

3.2. Incremento del miedo al delito

El fenómeno conocido como "miedo al delito" es más complejo y ha tardado más tiempo en ser reconocido como objeto autónomo de estudio. Incluso hoy en día, cuando no hay dudas sobre su importancia, subsisten importantes problemas a la hora de definirlo de forma que se garantice una operatividad suficiente del concepto.

Hay, en primer lugar, que distinguir entre lo que se puede denominar "preocupación" o "miedo abstracto" y lo que es propiamente "miedo concreto" o "miedo a la victimización". Lo primero ("preocupación por el delito") tiene que ver con la percepción de la ciudadanía acerca de la seriedad del problema de la delincuencia. Lo segundo ("miedo a la victimización") es la percepción de cada ciudadano de la probabilidad de ser él mismo víctima de un delito. Es de sobra conocido que la preocupación genérica y el miedo específico no tienen por qué coincidir y de hecho en muchas ocasiones no lo hacen. Sin embargo, en el área de la seguridad pública el nivel de coincidencia es muy superior al existente en otros temas.[18] Además, ambos factores pueden incidir de forma

17. La indagación del recuerdo "inmediato" o "espontáneo" de victimización es una característica singular de la Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Su objetivo es medir la victimización de especial importancia, en el entendido de que los sujetos tenderán a no recordar espontáneamente los episodios menores pero sí los más graves. La diferencia entre las cifras de recuerdo espontáneo y las que se obtienen con una indagación más profunda que se refiere explícitamente a diferentes tipos de delito muestran uno de los principales problemas de la pregunta aislada que el Centro de Investigaciones Sociológicas incluye en sus baremos de opinión. Con toda probabilidad sólo se recoge una parte de la victimización que revelaría un cuestionario más profundo.

18. Así, por ejemplo, en el Barómetro de opinión llevado a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas en diciembre de 2005 (Estudio 2.630, más significativo que otros del propio CIS puesto que en él se hacían preguntas específicas acerca de la Administración de justicia y los cuerpos de policía), se formulaba la siguiente pregunta, que admitía hasta tres

ISBN: 978-84-612-3131-7

importante en la convivencia ciudadana. La preocupación genérica porque propicia la aparición de un clima político en el que se sobrevalora la importancia de la seguridad pública, toda vez que los costes políticos de una elevada percepción de que los poderes públicos no consiguen controlar el delito pueden ser muy elevados para los partidos con responsabilidades de poder. La preocupación específica porque puede afectar a las decisiones personales y familiares relativas al contacto social diario,[19] lo cual, más allá de sus efectos directos sobre el bienestar de los implicados, puede a su vez generar importantes efectos sociales, como tendremos ocasión de ver.

Sobre el miedo al delito hay algunas cuestiones acerca de las cuales existe un amplio acuerdo entre los investigadores: así, se coincide tanto en la relativa independencia del miedo al delito respecto de la tasa delictiva real como en la importancia fundamental que a la hora de explicar el nivel de miedo cobran variables de tipo *personal* (factores subjetivos de vulnerabilidad, como la edad, el sexo, o la capacidad de afrontar y controlar el suceso en sí o sus consecuencias), *social* o *psi-*

respuestas: (Pregunta 5) "En su opinión, ¿cuáles son los tres problemas más importantes que tenemos en España en estos momentos?". La respuesta "Delincuencia/inseguridad ciudadana/violencia" fue mencionada por un 21,5% de los encuestados, ocupando el cuarto lugar de la lista (tras "El paro" –46,6%–, "La inmigración" –28%–, y "el terrorismo, ETA" –26,6%–). Sin embargo, más adelante en el cuestionario, la pregunta 25 se formulaba de la siguiente manera: "Cambiando de tema, ¿podría decirme cuáles son los tres problemas que a usted, personalmente, le afectan más?". Pues bien: mientras que los porcentajes de preocupación personal del paro bajaban del 46,6% general al 19,4%, los de la inmigración del 28% al 8,1% y los del terrorismo del 26,6% al 3,2%, la inseguridad ciudadana descendía del 21,5% al 19,2%, pasando a convertirse en la segunda fuente de preocupación personal de la ciudadanía, por detrás únicamente del paro, y a tan sólo dos décimas de distancia. El estudio puede consultarse en http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5177 (visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

19. Los efectos sociales del miedo al delito, y en especial la toma de medidas de precaución, han quedado acreditados en aquellas ocasiones en las que se ha preguntado por los mismos. En el Estudio 2.315 del CIS, los encuestados respondieron de la siguiente manera a la pregunta 15 ("¿Ha tomado usted en alguna ocasión, o toma habitualmente, alguna de las siguientes medidas con el fin de sentirse más seguro?"): "No dejar objetos a la vista en el coche" (65,6%); "Evitar caminar por zonas apartadas o por lugares que considera peligrosos" (64,9%); "No llevar mucho dinero encima" (60,1%); "Evitar los aparcamientos oscuros y mal vigilados" (55,8%); "Procurar no salir solo/a de noche" (45,2%); "No llevar joyas u objetos valiosos a la vista" (35,2); "Instalar en su casa una puerta blindada" (30,3%); "Instalar rejas en su domicilio" (25,1%); "Evitar formas de vestir provocativas o atrevidas" (23,4%), "Instalar una alarma en su domicilio" (5,9%); "Llevar algún arma u objeto defensivo" (3,3%); "Tener un arma en casa" (3,2%).

ISBN: 978-84-612-3131-7

cosocial (dinámicas y cohesión vecinales) y *ambiental* (principalmente de dos tipos: la estructura del espacio urbano y su grado de degradación).[20] En definitiva, como se ha puesto de manifiesto, el análisis de los factores que provocan el miedo al delito "deja claro que la seguridad ciudadana no es un tema sólo de delincuencia; es más una cuestión de calidad de vida, solidaridad y cohesión social".[21]

Los desacuerdos son sin embargo mayores cuando se trata de explicar cómo operan tales factores y cuál es su relación con otros más controvertidos, entre los que figura de modo prominente el efecto conjunto de los medios de comunicación y la pugna política democrática.[22] Estas importantes cuestiones criminológicas, sin embargo, no nos interesarán aquí. Para nuestros objetivos, lo importante del miedo al delito es que éste evolucione con independencia de las tasas reales de delincuencia y que su existencia tenga efectos sociales y político-criminales.

El porcentaje de sujetos que han sido víctimas de algún delito a lo largo del año en Cataluña ha ascendido de un 13,7% en el año 1999 a un 18,6% en el año 2005. Además, la subida más pronunciada la experimen-

20. Sobre el tema *vid.* VOZMEDIANO, Laura; SAN JUAN, César. "Empleo de sistemas de información geográfica en el estudio del miedo al delito", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, 2006, p. 2-4 (disponible en http://www.criminologia.net, consultado por última vez el 10 de abril de 2007). Concretamente, los autores se centran en las variables medioambientales y llegan a la (cauta) conclusión de que "frente a la no-relación del miedo al delito con los datos de criminalidad objetiva, las variables psicosocioambientales incluidas en el estudio sugieren que la percepción del espacio físico y los vecinos, así como las creencias compartidas sobre la efectividad de la justicia y el papel del ayuntamiento (San Sebastián, *scil.*) en garantizar la seguridad, podrían estar jugando un papel en la génesis y mantenimiento del miedo al delito".

21. THOMÉ; TORRENTE. *Cultura de la seguridad en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2003, p. 65.

22. Sobre el tema, el mejor estudio para el ámbito español es el de SOTO NAVARRO, Susana. "La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005 (disponible en http://criminet.ugr.es/recpc, visitado por última vez el 10 de abril de 2007). La autora verifica la existencia de relación entre el miedo al delito, el tratamiento periodístico de la delincuencia (referido al periódico de mayor difusión en España) y las estrategias electorales de los dos principales partidos políticos en número de votos. Sobre este último tema *vid.* también DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. "De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: Un debate desenfocado", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, especialmente p. 14 (disponible en http://criminet.ugr.es/recpc, visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

tan los "Hechos contra la seguridad personal" (categoría que en la Encuesta catalana de seguridad pública abarca los robos de bolso, amenazas, robos de móvil, atracos, agresiones físicas y tirones): de un 3,66% en 1999 a un 8,21% en 2005. Es comúnmente aceptado que son este tipo de incidentes los que más afectan al miedo al delito en sus dos vertientes (general y personal), de modo que no resulta sorprendente que en este mismo período de tiempo la valoración de la ciudadanía del nivel de seguridad existente en su municipio de residencia haya bajado desde los 7,2 puntos (sobre diez) de 1999 a los 6,0 de 2005. Las diferentes ediciones de la Encuesta catalana de seguridad pública nos proporcionan así mismo otros datos relevantes.

En primer lugar, mientras que en 2003 sólo un 14% de los encuestados puntuaba el nivel de seguridad de su municipio entre 0 y 4, en 2006 el porcentaje se sitúa muy próximo al 20% (19,9%). Ello significa que el porcentaje de quienes piensan que la situación de seguridad en su municipio es muy insuficiente ha experimentado un incremento cercano al 50%.

En segundo lugar, quienes entienden que la seguridad en su municipio de residencia ha empeorado han pasado de suponer un 10,1% en 2000 a un 21,8% en 2006,[23] mientras que aquellos que entienden que ha mejorado ha bajado del 32,8% al 21,2% en ese mismo período (si bien la mayoría, un 54,4% en 2000 y un 52% en 2006, piensa que la situación no ha cambiado).

Aunque las anteriores cifras en ningún caso permiten hablar de la existencia de una elevada sensación de inseguridad, sí conviene tener en cuenta la clara tendencia al alza. Es más: considerando el incremento del índice real de victimización, no parece que la ciudadanía catalana esté reaccionando de modo desproporcionado en lo que respecta al miedo concreto o miedo a la victimización. Sin embargo, ya se indicó que, al preguntarse por los principales problema de Cataluña en la Encuesta de seguridad pública de 2006, la inseguridad ciudadana fue mencionada en primer lugar por un 20,2% de la población, en segundo por un 11,5% y en tercero por un 5%, siendo la opción más frecuente en cada una de estas posiciones. Ello sí permite hablar

23. Lo más importante del aumento de esta opinión es que, como se ha mostrado en estudios de ámbito español, "los más decepcionados con la seguridad son los más desencantados con las instituciones, y al revés" (Thomé; Torrente. *Cultura de la seguridad en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 2003, p. 64; *vid.* también p. 88-89 del mismo estudio).

ISBN: 978-84-612-3131-7

de un desproporcionado miedo genérico o "preocupación" por el delito, un fenómeno favorecedor de climas políticos en los que las cuestiones de seguridad tienen un peso desproporcionado.

3.3. El incremento de la población penitenciaria

Pocas o ninguna duda ofrece la magnitud del tercer fenómeno referido: mientras que en 1990 las cárceles españolas albergaban 33.035 personas, en 2007 la cifra asciende a 64.541,[24] lo que supone un incremento de algo más del 95% en diecisiete años.

Existe cierta divergencia sobre las razones que explicarían este incremento (que en cualquier caso no puede explicarse sólo por razones demográficas, ya que en este mismo período de tiempo la población creció en torno a un 13%). Un relato extendido entre los criminólogos de los países en los que se ha producido (la inmensa mayoría y todos en Europa, con la excepción de Finlandia) afirma que el aumento de la población penitenciaria se ha producido por la confluencia de los otros dos fenómenos (el incremento de la delincuencia y el del miedo del delito) con un cuarto: la pérdida de confianza en las posibilidades de los programas de resocialización. Tal pérdida de confianza comienza a producirse hace aproximadamente unos treinta años, coincidiendo, paradójicamente, con la consagración en el artículo 25 de la CE de la finalidad reeducadora y resocializadora de las penas y las medidas de seguridad y, también, con una intensificación en los estudios sobre la resocialización que han acabado produciendo una indudable mejora de sus cifras de éxito.[25]

El proceso causal sería, a grandes trazos, el siguiente: el alza del crimen y la existencia de elevados niveles de miedo al delito confluyen con la falta de confianza en que las medidas aplicadas durante el cumplimiento de la pena conseguirán resocializar al delincuente, de modo que las políticas públicas de prevención del crimen se inclinan hacia el incremento de la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad y el uso de largas penas de prisión. Éstas,

24. Cifra correspondiente a la media de las estadísticas semanales de 2007 hasta la fecha, *vid.* http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadisticas_Semanales/2007/13/poblacion_por_anios.html (consultado el 10 de abril de 2007).

25. Al respecto, de forma exhaustiva, el libro de MacKenzie, Doris. *What Works in Corrections*, Cambridge University Press, 2006. *Vid.* también Redondo, Santiago. "Criminología aplicada: Intervenciones con delincuentes, reinserción y reincidencia", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1, 2ª época, 1998, p. 187-206.

ISBN: 978-84-612-3131-7

se supone, tendrán un doble efecto: en primer lugar, su amenaza conseguirá la intimidación de futuros delincuentes; en segundo lugar, y para aquellos que no resulten intimidados, el cumplimiento de la condena servirá como medio de inocuización, siguiendo la lógica aparentemente aplastante de que quien está dentro de la cárcel no puede delinquir fuera de ella.[26] De hecho, y siguiendo el principio metodológico conocido como "Navaja de Ockham", podemos hacer la explicación más sencilla eliminando uno de sus factores sin perder mucho poder explicativo. En concreto, el factor que puede ser eliminado es la tasa de delincuencia, y ello es así porque todos los efectos que ésta pueda tener se ven mediados por la existencia del miedo al delito.

Como afirma el conocido "teorema de Thomas", lo que las personas definen como real tiene consecuencias reales, con independencia de su realidad objetiva.[27] O lo que es lo mismo: a la hora de decidir cómo actuar, las personas parten de que la situación es tal y como ellas la definen y no de cómo es en realidad. Aunque la cantidad real de delito influya efectivamente sobre el miedo, la magnitud de éste viene determinada por otros factores. Y lo que motivará a actuar a los sujetos no será la cantidad real de delito, sino la preocupación genérica por el mismo o el temor a que éste se produzca en concreto. Así es como el miedo genérico o preocupación por el delito se convierte en un importante motor de la política criminal, especialmente en sistemas democráticos con partidos políticos interesados en proporcionar a los electores lo que éstos quieren (incluyendo la sensación de seguridad). Cuando el miedo al delito se une a otros factores (en este caso la desconfianza en las posibilidades resocializadoras del sistema de justicia criminal),

26. Esta lógica es aplastante sólo en apariencia. En primer lugar, porque una persona en prisión puede inducir a la comisión de delitos fuera de ésta. En segundo lugar, y de modo más relevante, porque el hecho de que alguien esté en prisión puede ser la razón por la que se cometan delitos fuera, bien para financiar sus necesidades dentro de la prisión (lo que resulta particularmente probable si el sujeto es adicto a alguna sustancia), bien para atender las de aquellos que han quedado fuera y dependían en todo o en parte de su aportación económica. Ello, sin considerar los efectos de la prisión sobre las familias y las comunidades de los prisioneros, un aspecto que cada vez recibe más atención por parte de la criminología (*vid.* por ejemplo Fagan, Jeffrey. "Crime, Law, and the Community: Dynamics of Incarceration in New York City", en Tonry, Michael (ed.). *The Future of Imprisonment*, Oxford University Press, 2004, p. 27-59).

27. El "teorema de Thomas" recibe tal nombre en honor del sociólogo interaccionista simbólico William Thomas. Sobre los planteamientos teóricos de este autor y en especial sobre la idea de la "definición de la situación por el sujeto" que está detrás del "teorema", *vid.* Teresa González de la Fe. "El interaccionismo simbólico", en Giner (coord.) *Teoría sociológica moderna*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 184-186.

ISBN: 978-84-612-3131-7

el resultado es una política criminal más punitiva y que confía de forma principal en las penas privativas de libertad de larga duración.

Todo lo anterior resulta interesante, pero ¿qué tiene que ver con el tema que nos ocupa?

Si las personas piensan que en el lugar donde viven existe un problema de inseguridad, tendrán en cuenta este dato a la hora de tomar decisiones relativas a su comportamiento diario, lo que por supuesto incluye el carácter y la extensión de sus relaciones vecinales e incide de forma importante en su calidad de vida. La sensación de inseguridad puede llevar a decidir cambiar de lugar de residencia e incluso incentivar a la creación de urbanizaciones cerradas (como las "Gated communities" estadounidenses),[28] con pretensiones de autosuficiencia incluso en el ámbito de la seguridad. Del mismo modo, otras respuestas que pueden ser racionales desde el punto de vista individual, como la creciente contratación de servicios de seguridad privada, resultan cuestionables desde el punto de vista de la justicia cuando se considera las desigualdades que provocan en los niveles de seguridad de los que pueden disfrutar unos y otros ciudadanos según su nivel de ingresos.

Estamos pues ante soluciones individuales al problema que, en caso de generalizarse, pueden tener importantes efectos agravatorios de la fractura social, toda vez que tienen como resultado la condensación de las dificultades sociales en determinadas zonas, aumentando los riesgos de que éstas se conviertan en guetos urbanos, un riesgo sobre cuya realidad actual y peligros potenciales advertía el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo catalán) en su Informe al Parlament correspondiente a 2003:

"Hemos de hacer una advertencia sobre la segregación espacial que existe en algunas ciudades mediante la concentración de grupos socialmente homogéneos en determinadas zonas de las ciudades, que se convierten en focos de marginalidad y degradación. Las experiencias vividas por algunos de los países de nuestro entorno en relación con la creación

28. En Estados Unidos las urbanizaciones cerradas suponen un 80% de las nuevas urbanizaciones residenciales en zonas urbanas (Ponce Solé, Juli. "Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial", en Ponce (coord.): *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 21). Un estudio de 2002 identificó la existencia de veintiuna urbanizaciones de este tipo en Madrid, que sumaban unas 8.000 viviendas y aproximadamente 30.000 residentes (Canosa Zamora, Elia. "Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid. Una nueva fórmula de propiedad y organización territorial", en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 133-134, p. 563-578).

ISBN: 978-84-612-3131-7

de auténticos guetos urbanos han de servir de referencia en el momento de diseñar e implantar las políticas de vivienda con la finalidad de evitar el desarrollo de este fenómeno."

La situación de hecho muestra signos preocupantes. En el año 2000, un informe publicado por el Ministerio de Fomento y significativamente titulado "La desigualdad urbana en España" señalaba que una de cada cuatro personas residentes en municipios españoles de más de 20.000 habitantes vivía en un barrio desfavorecido. Extrapolando las cifras al conjunto nacional, ello quiere decir que entre cuatro y cinco millones de personas, más del 10% de la población de entonces, vivían en áreas que presentan una gran concentración de situaciones sociales difíciles. En el caso de Cataluña, la Memoria que se acompañó al anteproyecto de la que ahora es la Ley 2/2004, de 4 de junio, de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, señalaba que, conforme a los datos del Plan Territorial Metropolitano, de las 39.110 hectáreas destinadas a usos residenciales en la región metropolitana de Barcelona 21.669 están afectadas en diversos grados por déficit de calidad urbana (ello supone el 55% del suelo residencial metropolitano, donde vive la mitad de la población de Cataluña), a menudo acompañados de "una acusada problemática social: envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales". Esta problemática parece ser más grave en una serie de barrios que suponen unas 180.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes y tienen porcentajes de inmigración extracomunitaria que pueden llegar a situarse en torno al 30%.

En definitiva, la misma inseguridad que lleva a pedir (y conseguir) la previsión de elevadas sanciones para quienes cometan delitos está también en la base de otras actitudes individuales y colectivas que generan un riesgo real de segregación espacial y de generación de guetos urbanos que, a su vez y paradójicamente, puede acabar produciendo un incremento real del número de delitos (y otro, no menos real y seguramente más pronunciado, de la preocupación por el delito y del miedo a ser víctima).

4. Desorden (¿incivismo?), inseguridad urbana y delito: la tesis de las ventanas rotas y sus consecuencias en términos de políticas públicas urbanas

Como se pudo ver en el caso del aumento de la población penitenciaria, la existencia de sentimientos de inseguridad no se traduce de forma directa en

ISBN: 978-84-612-3131-7

políticas públicas de corte sancionador, sino que para que ello ocurra es necesario que se den otros factores mediadores. En el caso del incremento del uso de la prisión éstos eran la exagerada confianza en el poder disuasorio de las medidas punitivas, la simultánea falta de confianza en las posibilidades de las medidas integradoras (antes de la comisión del delito) y resocializadoras (después) y la existencia de una notable ansiedad en la opinión pública y en la respuesta política a la misma. Como se apuntó, lo discutible no es la necesidad de actuar preventivamente frente a la conducta delictiva. Lo discutible es el cómo de esta actuación y las distorsiones a las que se ve sometida la intervención pública en este ámbito. Algo similar ocurre con la necesidad de tomarse los fenómenos de inseguridad urbana (real y percibida) en serio. El problema no es tomarlos en serio, sino cómo se hace. En este caso, al problema se le puede poner un nombre propio: ventanas rotas.

En 1982, un catedrático de ciencias políticas (Wilson) y un criminólogo especializado en el estudio de la policía (Kelling) publicaron un artículo especulativo en una revista de divulgación.[29] El título, que luego se probaría irresistible, daba una buena idea de su contenido: "Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal". Las ideas principales eran pocas, y muy simples:

–El miedo al delito, y no sólo el delito, reduce la calidad de vida.

–La percepción de desorden alimenta el miedo al delito.

–El miedo al delito disminuye las posibilidades del control social informal y esto a su vez propicia el aumento de la delincuencia.

–La policía puede ayudar a reconstituir el control social informal (¿y a prevenir la delincuencia?).

El artículo tuvo un éxito impensado y pronto se convirtió en un tótem, tanto para sus detractores como para sus partidarios. Como suele ocurrir, el ascenso al estatus de clásico vino acompañado por una menor atención a su contenido. Ello explica que en ocasiones se hagan inadecuadas asociaciones entre las tesis en él expresadas y otras posiciones que sólo de modo derivado y añadiendo algunas premisas intermedias pueden desprenderse del mismo (como ocurre, señaladamente, con la identificación entre la tesis de las ventanas rotas y la de la "tolerancia cero").[30] No está de más, por tanto, hacer un breve resumen de este influyente artículo.

29. El artículo de WILSON; KELLING, originalmente publicado en *Atlantic Monthly*, se encuentra traducido en esta recopilación.

30. Sobre este extremo, *vid.* la comparación entre ambos modos de organizar la actividad policial ("tolerancia cero" y "ventanas rotas") que al hilo de la experiencia neoyorquina efectúa David DIXON en "¿Por qué la policía no impide el delito?", recogido en este volumen.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los autores comienzan relatando los resultados del "Programa de barrios limpios y seguros" implementado en el estado de Nueva Jersey a mediados de los setenta y que incluía la utilización de patrullas policiales a pie, una medida vista con disfavor en la época (en la que se prefería la patrulla motorizada). La evaluación del programa concluyó que éste no había reducido las tasas del crimen. Sin embargo, sí que había conseguido que los habitantes de las zonas en las que se patrulló a pie pensaran que lo había hecho, que se sintieran más seguros y tuvieran una mejor opinión de la policía. Por su parte, los agentes destinados a las patrullas a pie tenían así mismo una mejor opinión acerca de los vecinos y sobre su propia labor. ¿La clave? El miedo al delito viene sólo parcialmente definido por la tasa real de delito. Otra fuente de miedo, que según Wilson y Kelling tiende a ser pasada por alto, viene representada por las personas que alteran el orden público. Con sus palabras: "no se trata de personas violentas ni de modo necesario delincuentes, sino de sujetos de mala reputación, o ruidosos o impredecibles: pedigüeños, borrachos, adictos, jóvenes pendencieros, prostitutas, vagabundos, personas con problemas mentales."

Si bien la policía, patrulle a pie o de forma motorizada, puede hacer poco para evitar el delito, sí que puede ayudar a mantener el orden frente a estos otros focos de preocupación. Para mostrarnos cómo, los autores nos presentan a un imaginario agente ("llamémosle Kelly"). De su mano recorremos un barrio conflictivo y con un alto nivel de desorden social en el que, a pesar de todo, Kelly, con el apoyo de "los habituales", hacía cumplir ciertas reglas ("los borrachos y los adictos podían sentarse en las escaleras de las casas, pero no tumbarse. La gente podía beber en las calles laterales, pero no en el cruce principal"). En alguna ocasión Kelly hacía cumplir la ley. En la mayoría, sin embargo, se dedicaba a tomar y hacer cumplir "medidas informales o extralegales para ayudar a proteger el que el barrio había decidido que era el nivel apropiado de orden público". No se nos informa muy bien sobre en qué consisten tales medidas, pero de modo un tanto lúgubre sí se reconoce que algunas de ellas "probablemente no podrían superar un examen de legalidad".

¿Qué se gana con este mantenimiento del orden? No sólo una mayor sensación de seguridad. Bienvenidos a la tesis de las ventanas rotas:

"En el nivel comunitario el desorden y el delito habitualmente están inextricablemente unidos en una especie de secuencia progresiva. Los psicólogos sociales y los agentes de policía suelen estar de acuerdo en

ISBN: 978-84-612-3131-7

que si en un edificio se rompe una ventana *y se deja sin reparar* pronto se romperán las demás. Esto ocurre tanto en barrios buenos como en barrios malos" (cursiva en el original).

El proceso tiene varias fases. En la primera, se relajan los controles comunitarios.

"Un barrio estable de familias a las que les preocupan sus casas, donde todos se ocupan de los niños de cada uno y donde las personas fruncen el ceño con confianza ante los intrusos no deseados, puede cambiar en unos años, o incluso en unos meses, para convertirse en una jungla inhóspita y aterradora. Se abandona una propiedad, crecen los hierbajos, se rompe una ventana. Los adultos dejan de regañar a los niños alborotadores; éstos, envalentonados, alborotan más. Hay familias que se mudan y en su lugar llegan adultos sin vínculos. Los adolescentes se reúnen frente a la puerta de la tienda de la esquina. El tendero les pide que se vayan y éstos rehúsan. Hay peleas. La basura se acumula. La gente empieza a beber enfrente de la tienda; con el tiempo, un sujeto en estado de ebriedad se desploma en la acera y se le deja dormir la mona. Los mendigos abordan a los viandantes."

En la segunda, y de la mano del miedo al delito, los controles comunitarios siguen cayendo, hasta colapsar:

"En este momento el florecimiento de los delitos graves y los ataques violentos a los no residentes no es inevitable. Pero muchos residentes pensarán que el delito está en alza, especialmente el de carácter violento, y probablemente modificarán su conducta en tal sentido. Usarán la calle menos a menudo y cuando estén en ella se mantendrán alejados de otras personas, moviéndose con ojos precavidos, labios cerrados y pasos apresurados. 'No te involucres'."

En la tercera, finalmente, la tasa de delito *puede* aumentar:

"Una zona así es vulnerable a la invasión criminal. Que las drogas cambien de manos, las prostitutas hagan la calle y se desmonten los coches. Que los niños hurten a los borrachos como si fuera un juego y que los clientes de las prostitutas sean robados por hombres que lo hacen de forma intencionada y quizás violenta. Que haya atracos. Aunque todo ello no es inevitable, es más probable aquí que en sitios donde la gente se siente segura y puede regular la conducta pública mediante controles informales."

Hasta aquí, el relato. Escrito con una retórica sencilla, éste resulta plausible. Al fin y al cabo, todos sabemos que los problemas leves, si no se resuelven, pueden acabar siendo graves. Ésta es la lógica de sentido común detrás de la idea de que la conducta levemente lesiva, si se deja

ISBN: 978-84-612-3131-7

correr, puede traer consigo conducta más preocupante.[31] Pero en el artículo de Wilson y Kelling no sólo se diagnostica la (posible) enfermedad, sino que también se propone el remedio.

La cura vendría en forma de policía y, concretamente, de policía patrullando a pie. Es un error común atribuir a Wilson y Kelling la propuesta de que la policía intensifique su labor de lucha contra la delincuencia. Casi al contrario. Los autores critican la postergación (cuando no la desaparición) del modelo originario de policía "de mantenimiento del orden" en favor de otro dirigido a la prevención del delito. No es que la policía no deba intentar prevenir el delito, nos dicen, sino que no debe hacerlo olvidando que también tiene que mantener el orden, algo que, por las razones expuestas, guardaría además una estrecha relación con la prevención del delito. En este sentido, "la esencia del papel de la policía a la hora de mantener el orden consiste en fortalecer los mecanismos de control de la propia comunidad". Y, para ello, tiene que evitar que proliferen las ventanas rotas. El menor signo de desorden, sea o una infracción penal o sea un acto incívico, ha de ser atendido. Para ello ha de habilitarse a la policía. Por este motivo, Wilson y Kelling nos recuerdan cómo "hasta hace poco la policía efectuaba arrestos por tratarse de 'un sujeto sospechoso', por 'vagancia' o por 'embriaguez pública', causas que apenas tienen significado jurídico. Estas causas de arresto existen no porque la sociedad quiera que los jueces castiguen a los vagabundos o a los borrachos, sino porque quiere que el agente tenga las herramientas jurídicas para sacar del barrio a la gente indeseable cuando fallan los esfuerzos informales para mantener el orden en la calle". Consecuentemente, ambos autores critican el "apoyo prematuro" que se da a las campañas para descriminalizar las conductas de gravedad leve. Entre otras cosas, su estatus criminal otorga a la policía la mencionada habilitación para actuar.

No se trataba de la primera vez que Wilson, a quien le gusta recordar que no se considera criminólogo, entraba como elefante en cacharrería

31. En palabras de Wilson; Kelling: "La conexión es similar al proceso mediante el cual una ventana rota se convierte en muchas. El ciudadano que tiene miedo del borracho maloliente, del adolescente alborotador o del mendigo molesto no sólo expresa su repugnancia por la conducta inapropiada, sino que al tiempo articula un pedacito de sabiduría popular que resulta ser una generalización correcta; a saber: que el crimen callejero más grave aparece en zonas en las que no se hace nada frente a la conducta que altera el orden público. El mendigo sin controlar es, de hecho, la primera ventana rota."

ISBN: 978-84-612-3131-7

en áreas tradicionalmente estudiadas por esta disciplina.[32] Además, al igual que en la anterior ocasión, según él lo hacía pertrechado con dos únicas armas: el sentido común y la honestidad en la interpretación de la (poca) evidencia disponible. Y es que, como nos recuerda Dixon en el artículo que aparece recogido en este volumen, Wilson y Kelling no enunciaban una teoría sólida y apenas aportaban algún tipo de evidencia para apoyar sus afirmaciones (o, más propiamente, su relato).[33] Tampoco se trataba de la primera ocasión en la que se verbalizaba la conexión entre desorden y delito,[34] y no fue la última.[35] ¿Qué explica su enorme éxito? Hay dos factores que merecen ser tenidos en cuenta.

El primero de ellos es lo que podemos denominar la "nostalgia de la comunidad":[36] la idea de que en la sociedad moderna se ha perdido algo valioso y que para recuperarlo es necesario buscarlo en "la comunidad" y no en el Estado/los poderes públicos. La tesis de las ventanas rotas y el papel de la policía como ayudante de la comunidad en el mantenimiento del orden participa de esta nostalgia y por lo tanto resulta atractiva para quienes la sienten. Sin embargo, como tantos otros discursos nostálgicos, también resulta ucrónica: la comunidad a la que deberíamos acudir no ha existido nunca, mientras que las formas de comunidad que han existido han mostrado importantes limitaciones que no deben ser olvidadas. Frente a lo que se les suele imputar, Wilson y Kelling eran conscientes del problema, como demuestra su planteamiento frontal de la cuestión ("¿Debe amoldarse la actividad policial en la calle de forma importante a

32. Siete años antes, en 1975, Wilson había publicado *Thinking About Crime* (*Reflexionando sobre el crimen*), un libro muy crítico con la criminología de la época y que proponía cambios en la política criminal a seguir (en concreto, pedía mayor dureza).

33. Un punto que parece haber sido concedido por Wilson (pero no por Kelling). En una entrevista aparecida en *The New York Times* de 6 de enero de 2004, Wilson afirma que "la gente no ha entendido que se trataba de una especulación" y que "incluso hoy no sé si mejorar el orden reducirá o no el delito".

34. Tal honor le corresponde a Albert Hunter, quien propuso esta tesis en 1978. Sobre esta formulación de la tesis, *vid.* Taylor, Ralph. "The Incivilities Thesis: Theory, Measurement, and Policy", en Langworthy (ed.). *Measuring What Matters*. National Institute of Justice, Washington, DC, 1999, p. 67-68.

35. Entre las nuevas formulaciones de la tesis destaca la propuesta por Wesley Skogan en 1990. Sobre ésta y otras, *vid.* la contribución de Ralph Taylor recogida en este volumen ("La tesis de las incivilidades o de las 'ventanas rotas'").

36. Para un análisis más completo de este extremo, consúltese el artículo de Sampson "Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana", incluido en este volumen.

ISBN: 978-84-612-3131-7

los estándares del barrio en lugar de a las normas estatales?", "¿cómo nos aseguramos de que la policía no se convierte en representante de la intolerancia del barrio?"). Pero su respuesta se queda muy corta: no vale con "esperar que su selección, entrenamiento y supervisión inculquen en los agentes un claro sentido del límite externo de su autoridad discrecional" y con afirmar que "la policía existe para ayudar a regular la conducta, no para mantener la pureza étnica o racial del barrio".

Un segundo factor importante a la hora de explicar el atractivo de la tesis de las ventanas rotas es el papel concedido a la policía. En los últimos tiempos se viene insistiendo en el gran problema de legitimación que acosa a esta institución. De su papel inicial como garantizadora del orden público, a lo largo del siglo XX la policía se ha autoimpuesto la lucha contra el delito como criterio de éxito. Teniendo en cuenta que la labor policial no afecta ni puede afectar a la mayoría de los factores que se correlacionan con la delincuencia, estamos sin duda ante un movimiento arriesgado, prácticamente suicida: con el incremento de delitos y del miedo al delito, la policía corre un serio riesgo de quedar deslegitimada. La tesis de las ventanas rotas ofrecía un papel para la policía que era al tiempo distinto y cercano al de la lucha reactiva contra el delito. No se trataba, como en el modelo tradicional de policía reactiva, de responder a llamadas e iniciar investigaciones tras los hechos (una estrategia que cada vez está más desacreditada),[37] sino de ayudar a la comunidad a mantener sus medidas de control social, algo que, en última instancia y de modo indirecto, también tendría efectos preventivos. El paso de un modelo de policía reactiva a otro de policía "proactiva" (que está detrás de iniciativas como la "policía de barrio" o la "policía de proximidad") ofrecía nuevas oportunidades para una institución cuya legitimidad se veía seriamente comprometida.

Una policía dotada de grandes posibilidades de actuación y a la que se le pide que intervenga con energía ante alteraciones menores de la convivencia que son abiertamente reconocidas como tales alteraciones menores y que en buena medida se corresponden con situaciones de perjuicio social: desde luego, no puede decirse que el panorama que dibuja la tesis de las ventanas rotas resulte muy atractivo desde el punto de vista de las políticas públicas. Sin embargo, si funcionara, si este

37. Sobre la evidencia al respecto, *vid.* Skogan, Wesley; Frydl, Kathleen (eds.). *Fairness and Effectiveness in Policing*, National Academies Press, Washington DC, 2004, capítulo 6, p. 217-251.

ISBN: 978-84-612-3131-7

modo de organizar la labor policial realmente tuviera los intensos efectos sobre el miedo al delito y la propia tasa delictiva que se le atribuyen, habría motivos para plantearse su conveniencia.[38] Éste es el razonamiento detrás de experiencias como la del denominado "milagro de Nueva York". Quizás la actuación policial haya tenido algunos efectos secundarios nocivos, pero no puede dudarse de que la vida en Nueva York ha mejorado enteros con la disminución del delito. Sin embargo, el anterior razonamiento depende de que la situación de hecho sea la descrita por la tesis de las ventanas rotas. Conviene pues detenerse a analizar la evidencia existente al respecto.

La tesis de las ventanas rotas y en general todas aquellas que vinculan el desorden o la incivilidad con el miedo a la delincuencia y la propia delincuencia presentan dos grandes cuestiones.[39] En primer lugar, una cuestión empírica: ¿Se dan las dinámicas previstas por la tesis? ¿Cuánto tiempo tardan en darse según aumenta o disminuye el desorden? En segundo lugar, una cuestión normativa, de orden social y político: la construcción social de los conceptos de "desorden" y de "incivismo".

Sobre la primera cuestión existe un importante debate, todavía en curso pero al que se han hecho importantes contribuciones en los últimos años.[40] Nadie pone en duda que entender el desorden físico y social en los espacios públicos es esencial para comprender las dinámicas vecinales, algo en lo que tiene mucho que ver el que el desorden sea visible en una

38. Frente a lo que se les suele reprochar, Wilson y Kelling eran plenamente conscientes de que las medidas de mantenimiento del orden por ellos propuestas resultan problemáticas desde la perspectiva del caso concreto ("Arrestar a un solo borracho o a un único vagabundo que no ha causado daño a ninguna persona en concreto parece injusto, y en cierta medida lo es."). Sin embargo, entienden que a pesar de su injusticia el saldo que arrojan tales intervenciones es positivo ("en los casos en los cuales la conducta se puede tolerar cuando la lleva a cabo una sola persona pero es intolerable cuando la llevan a cabo muchas otras, las reacciones de los otros –miedo, retraimiento, huida– pueden en último término hacer empeorar las cosas para todos").

39. El lector encontrará un mayor desarrollo de lo que sigue en Taylor, "La tesis de las incivilidades o de las 'ventanas rotas'" (en este volumen), y en el libro, del mismo autor, *Breaking Away from Broken Windows: Evidence from Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*. Westview Press, Nueva York, 2001, sobre todo p. 93-125.

40. Buena parte de éstas van firmadas por Robert J. Sampson, de quien aquí se recogen dos artículos ("El desorden en los barrios: ¿conduce al delito?", escrito junto con Stephen Raudenbush, y "Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana"). El lector interesado podrá encontrar en ellas una información mucho más amplia de la que aquí se ofrece.

ISBN: 978-84-612-3131-7

proporción mucho mayor que el delito. En concreto, el nivel de desorden o declive de un barrio altera la percepción que sobre éste tienen tanto quienes habitan en él como quienes lo hacen fuera, incluyendo posibles inversores y autoridades públicas. Tampoco se duda de la desigualdad existente entre barrios en términos socioeconómicos y existe una clara evidencia de la conexión entre la concentración de la desventaja y el aislamiento geográfico de grupos minoritarios.[41] Lo que ha quedado en entredicho es que exista una relación directa entre desorden y delito en lugar de una correlación entre ambos conceptos.[42]

La evidencia existente indica que las constricciones más generales de los barrios influyen en el delito y en el miedo al mismo a través del papel mediador de la eficacia colectiva. La perspectiva "comunitaria" no especifica en qué consisten las redes sociales que facilitan el control social, y parece más bien pensar en la existencia de vínculos personales. Por el contrario, la noción de eficacia colectiva, como ya se adelantó, se centra en las expectativas compartidas de acción de los vecinos, en las creencias compartidas en la capacidad del vecindario de movilizarse para conseguir un objetivo concreto y al sentimiento de participación ciudadana de los residentes. Las preguntas relevantes entonces tienen que ver con las variaciones en la producción de eficacia colectiva, y las investigaciones realizadas han mostrado que el principal factor explicativo es la concentración de desventaja, si bien las constricciones estructurales no son necesaria o exclusivamente económicas. La estabilidad de residencia, medida por los índices de casas en propiedad y de movilidad, se considera un elemento clave de la organización social

41. Al respecto, y para el caso estadounidense, *vid.* los artículos de Sampson y Sampson; Raudenbush citados en la anterior nota y recogidos en este volumen. Para Inglaterra, Berube, Alan. *Mixed Communities in England*, 2005, especialmente p. 22-24 (disponible en http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353649.pdf, consultado por última vez el 10 de abril de 2007). Para Holanda, *vid.* The Netherlands Council for Social Development (RMO). *Unity, Diversity and Ties*, La Haya, 2005, especialmente p. 30 (disponible en http://www.adviesorgaan-rmo.nl/downloads/standard/Vertaling%20def.pdf, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

42. Expresado con más rigor: "Si la tesis de las ventanas rotas es correcta, y el desorden causa el delito directamente, entonces el desorden debería mediar los efectos de las características estructurales del vecindario y de la eficacia colectiva en el delito. Si, por el contrario, el desorden es una manifestación de las mismas fuerzas que producen el delito, entonces la eficacia colectiva y las características estructurales deberían explicar la relación entre desorden y delito. En otras palabras, la relación desorden-delito sería espuria" (Sampson; Raudenbush, "Vecindario y comunidad. Eficacia colectiva y seguridad ciudadana", en este volumen).

ISBN: 978-84-612-3131-7

urbana robusta y por lo tanto habrá de ser tenido en cuenta por las políticas públicas de vivienda.[43] El desorden puede suponer un peligro para tal estabilidad, motivando a las personas a trasladarse fuera del barrio. Dado que la gente se traslada sólo si tiene los medios para hacerlo, este fenómeno aumentaría la concentración de la pobreza que, ya se vio, reduce los niveles de eficacia colectiva.

En resumen, las políticas públicas dirigidas a atacar el desorden como medio de prevención del delito y la ulterior degradación de los barrios toman como causa algo, el desorden, que realmente es una consecuencia: "Los elementos esenciales del tejido urbano, como el estatus y la estabilidad, continúan siendo los factores que mejor permiten predecir el futuro del vecindario" (Taylor, en este volumen).[44]

El segundo conjunto de problemas que acompaña a la tesis de las ventanas rotas no tiene carácter positivo, sino normativo (o, si se quiere, "de justicia"). Tiene que ver con la definición de "orden" (y, correlativamente, con qué constituye "desorden" o "incivismo") y, también, con la reacción adecuada a estos fenómenos. La definición de "orden" depende del contexto y de los sujetos implicados. Piénsese por ejemplo en una de las conductas que suele aparecer en los textos en los que se defiende la tesis de las ventanas rotas, como es el beber en público. El atractivo de esta conducta depende, entre otras cosas, de factores como la temperatura

43. Porque todo indica que tendrán que ser políticas públicas: "En la ciudad consolidada no es posible la regeneración urbana, salvo que se desplace masivamente a la población residente, sin inversión pública y sin proveer a esta clase de suelo, directa o indirectamente, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Sin políticas públicas activas la lógica del mercado se dirige a un modelo urbanístico que tiene, como la Luna, su cara oculta. Un modelo de urbanismo que comporta que los centros históricos y los barrios consolidados de las ciudades, cuando ya son ocupados masiva y definitivamente por los más desfavorecidos, ya no tienen interés para el inversor privado y su rehabilitación es cada vez más dificultosa por el impulso del mercado" (Sibina Tomàs, Domènec. "Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones", en *Cuadernos de Derecho Local,* 6, p. 164-190).

44. El lector puede estar preguntándose: ¿cómo se explica entonces el éxito de estas políticas a la hora de reducir el delito en lugares como Nueva York? Sin perjuicio de remitirle al artículo de David Dixon aquí incluido, adelantaremos dos rápidas respuestas. La primera: si bien ciertos cambios en la actividad de la policía ayudaron a reducir el delito, éstos no actuaron en solitario, sino que se dio una confluencia de mejoras en todos los factores que se sabe afectan al delito. La segunda: los cambios en la labor de la policía, que sin duda existieron, no tuvieron que ver principalmente con la teoría de las ventanas rotas.

ISBN: 978-84-612-3131-7

existente en la zona donde uno vive y de sus posibilidades económicas. Ante un calor sofocante, a uno puede apetecerle quedarse en casa, poner el aire acondicionado y disfrutar de una cerveza ante el televisor. Pero también puede ser que no se tenga aire acondicionado, y "disfrutar" de la cerveza en una casa sin tal aire puede tornarse complicado, haciéndose más atractiva la opción de tomársela en la calle ("¿beber en público?"). La conducta de los grupos de jóvenes también puede venir influida por sus posibilidades de acceso a las diversas formas de ocio: quien no tiene recursos tiene más incentivos para reunirse y poner música en la calle, y la presencia o ausencia de parques y zonas verdes también influirá cuán "en la calle" lo harán.

En los anteriores casos, mientras la conducta no vaya acompañada de efectos ulteriores no parece que en ninguno de estos casos deba reaccionarse de manera distinta que haciendo uso de la tolerancia. Las cosas cambian, sin embargo, si se entiende que la tesis de las ventanas rotas es correcta: conductas que en sí son consideradas sólo "molestas" pasan a tener otra consideración, ya que su persistencia puede llevar a un incremento de los problemas serios de la zona. Lo que consigue la parte descriptiva de la tesis de las ventanas rotas ("el desorden lleva al delito") es que conductas que antes se consideraban de una gravedad moderada y frente a las que no se consideraba adecuado reaccionar prohibiéndolas o sancionándolas pasen a ser vistas como hechos más graves, justificándose por tanto otro tipo de reacción.

Un ulterior problema normativo de la intervención directa sobre el desorden es que la indeterminación del concepto hace que haya de concederse un elevado poder de discreción a la policía a la hora de determinar su existencia. En términos de discrecionalidad, la policía es ya de por sí una institución peculiar. En ella, al revés de lo que ocurre en la mayoría de instituciones, la discrecionalidad es mayor en los puestos más bajos. Si además ha de ejercer su labor conforme a unas definiciones vagas e imprecisas de aquello que ha de controlar, el margen de discrecionalidad se multiplica haciendo más probable que se vea incursa en situaciones en las que sus decisiones puedan ser discutidas por los vecinos del barrio en el que actúa, con la consiguiente pérdida de legitimidad.

Las anteriores observaciones críticas no pretenden argüir en favor de la inacción frente a la conducta desordenada o incívica, sino de la reflexión sobre los límites de la reacción y sus efectos previsibles. Recogiendo la conclusión con la que finaliza su artículo Ralph Taylor, posiblemente el

ISBN: 978-84-612-3131-7

mayor estudioso de la tesis de las ventanas rotas, "El trabajo que se ha hecho hasta hoy sobre las tesis de las incivilidades sugiere que los políticos harían bien en usar todas las estrategias y tácticas de las que disponen, y no confiar sólo o de forma esencial en reducir las incivilidades para prevenir el delito, preservar los vecindarios o estabilizar los que se desmoronan". A continuación y como último punto de este estudio introductorio, veremos una de esas otras posibilidades.

5. Convivencia ciudadana, seguridad pública, ¿y el urbanismo?

5.1. El panorama internacional

La existencia de relación entre el urbanismo y la seguridad pública y su importancia son reconocidas internacionalmente. Sin embargo, esta conexión, muy desarrollada en otros países, es prácticamente virgen en España.

Son diversas las instituciones de alcance europeo que destacan el papel de prevención de la delincuencia y mejora de la convivencia pública que puede desempeñar el urbanismo. Así, el Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 1999 sobre "La delincuencia y la seguridad en las ciudades", señala que:

"Tanto en las nuevas construcciones como en la renovación de zonas deterioradas de la ciudad es necesario tener en cuenta desde la fase de su concepción los aspectos de prevención de la violencia. Eso se puede realizar mediante una estrecha colaboración entre las autoridades responsables en materias urbanísticas, los propietarios de los bienes inmobiliarios y las autoridades encargadas de la seguridad de la comunidad".

Por su parte, el Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea, en reunión de 15 de marzo de 2001, mostró su conformidad política con las conclusiones de la conferencia de expertos de la Unión Europea *Hacia una estrategia basada en el conocimiento para prevenir el crimen* (Sundsvall, Suecia, 21-23 de febrero de 2001), las cuales señalaban que:

"CPTED o DOC[45] ha probado ser una estrategia efectiva muy concreta y factible de prevención de la delincuencia y de los sentimientos de inseguridad, integrada en una aproximación multidisciplinar. Las mejores

45. (Nota añadida): CPTD y DOC son los acrónimos ingleses de *Crime Prevention Through Environmental Design y Designing Out Crime,* respectivamente, expresiones equivalentes que hacen referencia a la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental.

ISBN: 978-84-612-3131-7

prácticas referidas a CPTED/DOC tendrían que ser recogidas, evaluarse y hacerse accesibles a todos los involucrados. Este proceso tendría que utilizar un marco común, y los conceptos, procesos y principios transferibles tendrían que ser identificados."

En la Unión Europea, finalmente, la conexión de la política de vivienda con la seguridad, y en concreto del diseño urbano con la prevención de la delincuencia, ha sido recientemente recordada por el punto 1.8 del Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de febrero de 2007, "Política de la vivienda y política regional":

"Los proyectos han de encajar adecuadamente entre sí y en el espacio que los rodea. Cuando se renuevan o se crean nuevas viviendas, las regiones y los entes locales deben tomar en consideración cuestiones como el diseño, a fin de desalentar la delincuencia y crear zonas de calidad, desarrollo sostenible y patrimonio, además de las necesidades y aspiraciones de sus comunidades locales y el impacto más amplio sobre la cohesión."

Entre los estados miembros de la Unión Europea, el Reino Unido y, en menor medida, Francia, son dos ejemplos de países que han aplicado esta idea en el desarrollo concreto de políticas públicas de seguridad, dando lugar a cambios normativos y/o variación de prácticas administrativas.

En el caso británico, diversos informes oficiales y el propio ordenamiento jurídico han incorporado esta perspectiva. En diferentes informes oficiales (entre los que destaca uno de 2004 que lleva por título *Safer Places* –"Lugares más seguros"–) se señala cómo el delito y el miedo al delito pueden comprometer la cohesión social y, en consecuencia, el desarrollo sostenible de una comunidad, insistiendo en que es más eficiente desde un punto de vista económico tener en cuenta la variable de la prevención del crimen en la fase de planeamiento, dado que es menos costoso que tener que corregir o gestionar desarrollos urbanos mal diseñados.[46] De igual manera, se insiste en la conexión entre seguridad y cohesión social, siendo ésta un elemento crucial de la agenda política británica desde 2001, originando la creación de la *Community Cohesion Unit*, dentro del *Home Office*.[47]

46. *Safer Places. The Planning System and Crime Prevention*, informe elaborado por el *Home Office* en 2004, disponible en:

http://www.communities.gov.uk/pub/724/SaferplacestheplanningsystemandcrimepreventionPDF3168Kb_id1144724.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

47. http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1503096 (visitado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Con respecto al ordenamiento jurídico, la sección 17 de la *Crime and Disorder Act* de 1998 contiene la competencia pública para la prevención del crimen y el desorden, que en el ámbito urbanístico ha sido concretada en el *Planning Policy Statement I: Delivering Sustainable Development*, de 2005.[48]

Este documento conecta la seguridad pública con los planes de urbanismo y señala la vinculación de la seguridad con la existencia de cohesión social, estableciendo la necesidad de que, al planificar, las autoridades urbanísticas tengan en cuenta las buenas prácticas establecidas en los informes oficiales mencionados, que incluyen el análisis de diversas experiencias referidas al acceso y el movimiento en el espacio urbano (accesos bien definidos, evitando pasos aislados, túneles, etc., correcto diseño de viales…), la estructura urbana (por ejemplo, evitar mobiliario urbano que pueda ser utilizado de forma antisocial), la vigilancia (por ejemplo, buena iluminación nocturna o utilización de circuitos cerrados de televisión), la *pertinencia* (referida al diseño urbano de lugares que promuevan un sentido de comunidad, con separación clara para evitar confusiones entre el espacio privado y el público), la protección física de la propiedad privada (perspectiva más clásica y conocida entre nosotros), la actividad (evitando el monofuncionalismo y la segregación urbana y promoviendo la mezcla de usos y tipo de viviendas diferentes) y la gestión y el mantenimiento (para evitar ambientes urbanos que inciten al vandalismo y aumenten el riesgo de delito).

Estos informes y documentos legales se completan con diversas prácticas nuevas en el ámbito de la policía administrativa de seguridad, como la creación de los *Architectural Liaison Officers*, policías especializados en riesgos de delincuencia que asesoran en la planificación urbanística, y en el desarrollo del programa llamado *Secured by Design*, que tiene por objetivo desplegar una actividad administrativa de fomento para animar a la adopción de mejores medidas de seguridad en el ámbito urbanístico.[49]

En el caso francés, los conocidos problemas urbanos que sufre este país también han llevado a reflexionar sobre el urbanismo como herramienta de

48. Los *Planning Policy Statements* son documentos que establecen la política del Gobierno en un tema específico conectado con el urbanismo. Esta política tiene que ser tomada en consideración por las autoridades competentes cuando se desarrollan planes de urbanismo o se adoptan decisiones urbanísticas concretas.

49. Se puede consultar http://www.securedbydesign.com/index.aspx (consultado por última vez el 17 de enero de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

prevención de la delincuencia y la violencia urbana,[50] existiendo, como en el caso británico, informes oficiales en esta línea.[51] Además, desde 1995, el ordenamiento jurídico urbanístico francés incorpora lo que podríamos definir como una evaluación del impacto criminal de determinadas construcciones (artículo L111-3-1 del *Code del urbanisme*, modificado por la Ley 2007-297, de 5 de marzo de 2007, relativa a la prevención de la delincuencia).

Todas las anteriores reflexiones deben ser trasladadas al ámbito español, aún muy falto de reflexión en este punto. Las mismas pueden suponer un nuevo enfoque sobre la clásica actividad de policía de seguridad administrativa, aportando un componente territorial y urbanístico, y podrían ayudar a dar cumplimiento al derecho a disfrutar de un medio ambiente urbano adecuado (artículo 47 de la CE) en conexión con el artículo 104 de la CE. Las páginas que siguen intentan desarrollar algunas reflexiones, precisamente, sobre estos aspectos.

5.2. El contexto urbanístico: de la expansión urbana y las *gated communities* al surgimiento de barrios en dificultades

Entre los múltiples cambios urbanos, aquí conviene destacar dos. En primer lugar, la expansión urbana de las ciudades españolas (*urban sprawl*) está siendo muy acentuada y genera problemas de sostenibilidad ambiental y social. En el caso catalán, por ejemplo, la superficie urbanizada, incluyendo residencias e infraestructuras, creció seis veces más que la población en una década: entre 1992 y 2002, el proceso de urbanización aumentó un 31%, ganando más de 360 km^2.[52] Esta expansión urbana ha ido acom-

50. *Vid.* Bauer, Alain; Raufer, Xavier. *Violences et insécurité urbaines*, 9ª ed., PUF, París, 2005. Para un análisis de las contribuciones de la teoría criminológica a la explicación de los fenómenos de violencia ocurridos en Francia en noviembre de 2005, *vid.* la contribución de Cano Paños a este volumen: "Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia".

51. Es destacable el informe *Habiter Cohabiter. La securité dans le logement social*, de 2001, publicado por el Ministerio de *l'équipement, des transports et du logement* y consultable en: http://les-rapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000101/0000.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

52. Los datos provienen de *Catalunya 2005-Informe sobre medi ambient i desenvolupament sostenible*, elaborado por el Departament de Medi Ambient i Habitatge (disponible en: http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/informacio_ambiental/estat_del_medi/Catalunya2005Informesobremediambientidesenvolupamentsostenible.jsp, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

paña por un crecimiento disperso, con una especialización funcional de los territorios y una segregación urbana de funciones, modelo contrapuesto a la tradicional ciudad española, compacta y funcionalmente diversa. Estos fenómenos parecen dar lugar a una creciente segregación urbana y a una separación entre personas (y espacios urbanos) con posibilidades y personas (y espacios urbanos) excluidas. Una visualización clara de estos procesos puede hallarse en las urbanizaciones cerradas (*gated communities*), frecuentemente conectadas con instalaciones deportivas, siendo típico el caso del golf. Como ya se advirtió, en el caso de Madrid, un estudio efectuado en 2001 identificó veintiuna comunidades de este tipo, que sumaban unas 8.000 viviendas con unos 30.000 residentes.[53] Desde la perspectiva del Derecho privado, se trata de complejos inmobiliarios privados, regulados por el artículo 24 de la Ley de propiedad horizontal, mientras que desde la perspectiva del Derecho Urbanístico, carecen de una regulación específica, siéndoles de aplicación las normas que imponen la cesión gratuita de viales y zonas verdes al Ayuntamiento, lo que no siempre se produce de forma inmediata, dando lugar a su mantenimiento por entidades urbanísticas colaboradoras en su conservación.

Este crecimiento disperso está generando nuevos problemas de seguridad y una creciente sensación de inseguridad ante episodios de asalto a viviendas, lo que está llevando a un auge de la seguridad privada, que, recordemos, puede actuar, por habilitación legal excepcional, en vías públicas y de uso común de polígonos industriales o urbanizaciones aisladas, siempre que se cumplan una serie de condiciones (artículo 80 del Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada) y se solicite y obtenga una autorización de la Administración del Estado (Delegado del Gobierno) que compruebe la concurrencia de los mismos. En este ámbito, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de febrero de 2002 (RJCA 2002/560) conoció de la impugnación judicial de una denegación de dicha licencia en el caso de una urbanización privada en la Comunidad Autónoma de Madrid, respaldando la deci-

53. Sobre estos fenómenos en general, Ponce Solé, Juli. "Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-UIM-CEMCI, Barcelona, 2004, p. 157-221. Sobre las urbanizaciones cerradas en Madrid, Canosa Zamora, Elia. "Las *urbanizaciones cerradas* de lujo en Madrid: Una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV, 133-134, 2002, p. 563-578.

ISBN: 978-84-612-3131-7

sión administrativa, al carecer la urbanización del requisito legal de aislamiento, el cual es definido más concretamente por reglamento.[54]

En segundo lugar, junto a la expansión urbana dispersa existen una serie de áreas urbanas en España que concentran poblaciones en dificultad. Como se indicó anteriormente, un estudio oficial publicado en el año 2000 señala que entre cuatro y cinco millones de españoles viven en barrios en dificultad, es decir, un 12% de la población total. En determinados barrios del área metropolitana de Barcelona, por ejemplo, existe una acusada problemática social (envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población, concentración de grupos de población con necesidades especiales, incluyendo altos porcentajes, muy por encima de la media nacional del 6,6%, de extranjeros extracomunitarios). Estas zonas urbanas suman unas 180.000 viviendas y una población de alrededor de medio millón de personas.[55] En este tipo de barrios, los porcentajes de inmigración pueden ser superiores al 30%.

5.3. El marco constitucional

Una vez expuesto sumariamente el contexto social, procede analizar también brevemente los mandatos constitucionales conectados con la seguridad pública y el territorio.

54. De acuerdo con el artículo 80 del Reglamento de seguridad privada, para que una urbanización o polígono pueda contar con seguridad privada deben concurrir los requisitos siguientes:

a) Que los polígonos o urbanizaciones estén netamente delimitados y separados de los núcleos poblados.

b) Que no se produzca solución de continuidad, entre distintas partes del polígono o urbanización, por vías de comunicación ajenas a los mismos, o por otros factores. En caso de que exista o se produzca solución de continuidad, cada parte deberá ser considerada un polígono o urbanización autónomo a efectos de aplicación del presente artículo.

c) Que no se efectúe un uso público de las calles del polígono o urbanización por tráfico o circulación frecuente de vehículos ajenos a los mismos.

d) Que la Administración municipal no se haya hecho cargo de la gestión de los elementos comunes y de la prestación de los servicios municipales.

e) Que el polígono o urbanización cuente con administración específica y global que permita la adopción de decisiones comunes.

55. Arias Goytre, Félix (dir.). *La desigualdad urbana en España*, 2000 (disponible en: http://habitat.aq.upm.es/due/, consultado por última vez el 10 de abril de 2007); Ponce Solé, Juli. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla Estratègic Metropolità, 2005. Consultable en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx#dioma=Ca-Es&_gIdContexto=2.

ISBN: 978-84-612-3131-7

5.3.1. Aspectos competenciales: la seguridad pública, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en un Estado descentralizado

Ante todo conviene recordar que, como es sabido, el Estado español es un Estado descentralizado, que cuenta con tres niveles de poder político: el estatal, el autonómico y el local. Las competencias y relaciones entre estos tres niveles de poder vienen delimitadas por la Constitución española de 1978 y, en el marco de ésta, por los estatutos de autonomía de las diecisiete comunidades autónomas y la legislación básica de régimen local, aplicable por igual a todos los entes locales españoles.

5.3.1.1. Seguridad pública (artículo 149.1.29 de la Constitución española)

En lo que se refiere en primer lugar a la materia "seguridad pública", el artículo 149.1, apartado 29, de la Constitución española señala que es competencia exclusiva del Estado la "Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

Esta competencia estatal explica que el Estado haya aprobado distintas normas relevantes en el ámbito de la seguridad pública, aplicables también en las comunidades autónomas, algunas de ellas ya citadas, como es el caso de la Ley de seguridad privada de 1992. Sin embargo, la competencia estatal no significa la inexistencia de competencias autonómicas sobre la materia. El Tribunal Constitucional español ha establecido la competencia de las comunidades autónomas para, en el marco de sus estatutos de autonomía, crear una policía propia (caso catalán, con los *mossos d'esquadra*) y asumir competencia tanto en aspectos organizativos como funcionales, teniendo presente, aunque no únicamente, el elemento territorial para delimitar la competencia respecto a la estatal (por ejemplo, sentencia del Tribunal Constitucional 175/1999, de 30 de septiembre).

Por otro lado, los ayuntamientos tienen también competencia sobre "seguridad en lugares públicos", de acuerdo con la legislación básica estatal, aplicable en toda España, y pueden contar con policías locales.

Este sistema complejo exige que las técnicas de coordinación y cooperación interadministrativa tengan un papel relevante, de ahí la existencia de órganos específicos. En el caso catalán destaca la Junta de Seguridad de Cataluña, órgano de coordinación entre las policías estatales y autonómica, o las juntas locales de seguridad, entre la policía autonómica y la local

ISBN: 978-84-612-3131-7

(Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña).

Ni la legislación estatal ni la autonómica reconocen explícitamente la conexión entre seguridad pública y urbanismo en la actualidad, aunque en el nivel de los principios y normas genéricas puedan hallarse algunas referencias, a las que iremos haciendo mención. En este sentido, puede destacarse, por ejemplo, las que efectúa la legislación catalana a la planificación en materia de seguridad: los planes de seguridad que se elaboren deben tener en cuenta las previsiones de otros planes que les puedan afectar, incluyendo implícitamente, pues, también los planes de urbanismo (artículo 31.3 de la Ley catalana 4/2003).

5.3.1.2. Ordenación del territorio, vivienda y urbanismo (artículo 148.3 de la Constitución española y diferentes estatutos de autonomía de las comunidades autónomas)

Respecto a las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la Constitución no reconoce explícitamente ninguna competencia al Estado. Los estatutos de autonomía asumen esta competencia habitualmente como exclusiva. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, utilizando materias conexas (obras públicas que afectan a varias comunidades autónomas o de interés general –como comisarías de policía–, expropiación forzosa, regulación de condiciones básicas para garantizar la igualdad en los derechos y deberes de todos los españoles, procedimiento administrativo común, coordinación de la actividad económica…) ha reconocido la existencia de competencias estatales en relación con las tres materias aludidas.[56] Esta razón explica la existencia de relevante normativa estatal en materia de urbanismo y vivienda, la cual, sin embargo, de nuevo no contempla los aspectos de seguridad de forma explícita.

5.3.1.3. Conclusión: el impulso actual proviene del nivel autonómico y local

A pesar de las competencias estatales, son las comunidades autónomas las que tienen un *corpus* jurídico completo en relación con estas materias

56. Ponce Solé, Juli. "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", en AA.VV., *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800-819; Ball, Jane; Brouant, Jean-Philippe; Ponce, Juli. "Le Droit au logement est-il soluble dans la territorialisation?", en *Mélanges en l'Honner de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 105 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

y disponen, por lo general, de leyes específicas de ordenación del territorio, urbanismo (frecuentemente unificando en una sola ley ambas perspectivas) y vivienda. En algunas de estas leyes se empieza a considerar el aspecto de la prevención de la delincuencia, como tendremos ocasión de comprobar.

Asimismo, en el marco de estas leyes y mediante sus planes de urbanismo, los ayuntamientos españoles están intentando desplegar políticas públicas de integración de los aspectos urbanísticos y de seguridad, a las que aludiremos seguidamente.

5.3.2. Aspectos jurídico-materiales: seguridad pública y derecho a la ciudad (artículos 47 y 104 de la Constitución española)

Más allá de la perspectiva competencial, la Constitución de 1978 se refiere específicamente a la seguridad pública y al medio ambiente urbano en dos artículos distintos.

Respecto a la seguridad pública, es relevante el artículo 104:

"Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana."

Por su parte, el artículo 47 establece que:

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

La doctrina jurídica ha señalado cómo este precepto constitucional no reconoce sólo una serie de obligaciones jurídicas públicas respecto a la vivienda entendida como espacio habitable, sino también respecto del *medio ambiente urbano* en el que esa vivienda se sitúa, con lo que la Constitución española está en la línea de los modernos textos legales que se refieren al derecho a la ciudad (caso, por ejemplo, de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad del año 2000, artículo 1).[57] Desde esta perspectiva, la seguridad pública

57. Bassols Coma, Martín. "Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* 85, 1983, p. 13-42.

ISBN: 978-84-612-3131-7

urbana es un elemento relevante del derecho a la ciudad, que como veremos señala distinta legislación, en conexión con este artículo 47 de la Constitución.

5.4. El marco legal: ¿cuál es la traducción normativa del objetivo de la integración de la prevención de la delincuencia en la planificación, la concepción y la gestión de las construcciones?

Partiendo del marco constitucional expuesto, procederemos ahora a exponer las normas jurídicas españolas que vinculan el urbanismo con la prevención de la delincuencia de un modo u otro. Para esta exposición, seguiremos la metodología desplegada por el preestándar europeo elaborado por el Comité Europeo de Normalización, ENV 14383-2.[58]

Así, en primer lugar analizaremos las estrategias reguladas en relación con la planificación, el diseño urbano y la gestión urbana, para, en segundo lugar, centrarnos en la evaluación de riesgos conectados con la delincuencia.

5.4.1. Estrategias desplegadas

5.4.1.1. Planificación

5.4.1.1.1. Planificación territorial y ordenación del territorio: los planes de ordenación del territorio y sus directrices en materia de seguridad urbana

Como se ha dicho antes, la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio ha dado lugar a la aprobación de leyes en esta materia, leyes que, con un nombre u otro, prevén la elaboración de planes de ordenación del territorio de ámbito superior al de un municipio, los cuales establecen directrices que vinculan a los planes de urbanismo locales, que deben respetarlas y adaptarse a las mismas, pues en caso contrario vulneran esta legislación y incurren en vicio de invalidez.

58. Como es sabido, los estándares europeos son acuerdos de cumplimiento no obligatorio entre países, instituciones y personas sobre cómo tiene que ser un producto o un proceso. El ENV 14383-2, sobre prevención de la delincuencia mediante la planificación urbana y el diseño arquitectónico, resulta importante al ser un primer intento de establecer términos y definiciones comunes sobre la prevención situacional del delito.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Entre las directrices de ordenación del territorio cada vez van ganando más importancia las reflexiones en materia de prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia. En el caso catalán, por ejemplo, se está impulsando en estos momentos un ambicioso programa de planes de ordenación del territorio en ejecución de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial. Recientemente se han aprobado los criterios de planificación territorial que están guiando la aprobación de estos planes y están en fase de elaboración criterios más específicos en relación con la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia.

Respecto a los criterios ya aprobados, algunos de ellos encajan plenamente en los postulados del movimiento denominado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) o *Designing Out Crime* (DOC), en referencia a aspectos como la vigilancia natural (promoción de la diversidad de usos urbanísticos) o la territorialidad o pertenencia (lucha contra la segregación espacial, fomento de la ciudad compacta).[59] En cuanto a los criterios específicos en elaboración, los mismos insisten en estos aspectos y añaden otros conectados con la vigilancia natural (iluminación adecuada, uso de video vigilancia, accesibilidad, evitando pasos subterráneos) o con el diseño y la gestión urbana (mantenimiento y restauración del espacio urbano).[60]

5.4.1.1.2. Planificación local: los planes de urbanismo

Respetando la planificación de ordenación del territorio, si existe, los planes de urbanismo locales son en realidad los instrumentos clave en la conexión entre urbanismo y seguridad pública. Los planes de urbanismo locales son elaborados y aprobados por los ayuntamientos (aunque en algunos casos se requiere también una aprobación autonómica que controla la legalidad y el respeto de los intereses de ámbito superior al local, de acuerdo con cada legislación urbanística autonómica). Estos planes de urbanismo delimitan el derecho de propiedad privada sobre el suelo (de acuerdo con el artículo 33 de la Constitución) y clasifican y califican

59. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. *Planejament territorial. Criteris*, Barcelona, 2006 (disponible en: http://www10.gencat.net/ptop/binaris/opuscle_criteris_tcm32-30096.pdf, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

60. Soriano-Montagut, Laia. "Coordinación entre la ordenación territorial, la urbanística y la del sistema de seguridad pública en Cataluña", presentación al II Taller de Formación CIFAL, Barcelona, 8 de marzo de 2006.

ISBN: 978-84-612-3131-7

éste, decidiendo si se puede o no construir y qué es posible construir, el uso urbanístico, el volumen edificable, etc.

5.4.1.1.2.1. Planificación, cohesión social y desarrollo urbanístico sostenible: mezcla urbana, capital social y vigilancia natural en diversas leyes autonómicas

En los últimos años, numerosas legislaciones autonómicas han incorporado principios y reglas jurídicas dirigidas a luchar contra la segregación urbana y a garantizar la cohesión social por medio de la mezcla de la población en el territorio, mediante la promoción de la diversidad de usos urbanísticos y de la diversidad de tipologías de viviendas, incluyendo las viviendas sociales (viviendas de protección oficial, en la terminología legal). Estas regulaciones legales contribuyen a la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia, puesto que la diversidad de usos y tipologías de viviendas es una táctica clásica de CPTED o DOC, dirigida a reforzar la vigilancia natural y la sensación de territorialidad o pertenencia.[61]

En el nivel de los principios, es frecuente la apelación al *desarrollo urbanístico sostenible* en conexión con la cohesión social como un principio rector de la actividad planificadora pública (por ejemplo, artículo 3 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba la Ley de urbanismo de Cataluña). Alguna legislación en materia de seguridad pública también incorpora el principio de *cohesión social* como una directriz del comportamiento público, enlazándose así ambas perspectivas, la urbanística y la de seguridad (por ejemplo, artículo 1.3 de la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública, que señala que las políticas públicas de prevención y protección contribuyen a la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social).

Asimismo, es también frecuente la apelación a la necesaria *mezcla de usos* urbanísticos a través del planeamiento urbano (por ejemplo, artículo 38 de la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, o artículo 48.3 de la Ley de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre).

Se trata en todos estos casos de normas legales enunciadas en forma de principios que han de informar la actividad planificadora y que, en caso de ser vulneradas, pueden dar lugar a la anulación del plan de urbanismo.

61. Ponce Solé, Juli. *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho Urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP/Fundació Pi i Sunyer, Madrid, 2002.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En el nivel de las reglas jurídicas, también es frecuente la obligación legal, que se impone a la discrecionalidad del plan local, de reservar en cada nueva promoción de vivienda un porcentaje para viviendas sociales, porcentaje que varía en cada comunidad autónoma (en Cataluña, puede llegar hasta un 30% en poblaciones de más de 10.000 habitantes y otros casos previstos legalmente). Naturalmente, el incumplimiento por los planes de urbanismo de estas obligaciones legales provocaría su anulación. La más moderna legislación autonómica impone la obligación de que el planeamiento urbanístico distribuya esta reserva de viviendas sociales equilibradamente en el territorio, evitando su concentración y, en consecuencia, la segregación social sobre el territorio en razón del nivel de renta (por todos, artículo 57.4 de la Ley de urbanismo de Cataluña de 2005).

5.4.1.1.2.2. Planificación y gated communities

Como ya avanzamos, no existe en la legislación de urbanismo un tratamiento específico de las urbanizaciones cerradas o *gated communities,* que suponen un caso extremo de CPTED, al llevar al límite el sentido de pertenencia o territorialidad de sus residentes. La Ley catalana del derecho a la vivienda, de 28 de diciembre de 2007, en la que por primera vez en España se considera este fenómeno, señala en su artículo 16, como directriz vinculante para el planeamiento urbano, que, como criterio general, el plan de urbanismo ha de procurar evitar el desarrollo de ámbitos o sectores residenciales que se configuren como urbanizaciones con elementos que las cierren.[62] Esta regulación, en cualquier caso, plantea la cuestión de hasta qué punto el Derecho puede evitar este tipo de desarrollos urbanos, cuestión respondida de forma negativa por Le Louarn para el caso francés.[63]

5.4.1.1.2.3. Planificación y lugares de culto: seguridad urbana y utilización del suelo para fines religiosos

Otro aspecto de creciente importancia en el planeamiento urbano español es la existencia y ubicación de los lugares de culto religioso, en un con-

62. "Projecte de llei del dret a l'habitatge de Catalunya", *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 27 de diciembre de 2006.

63. Le Louarn, Patrick. "Las ciudades privatizadas o la impotencia del Derecho", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 2002, p. 529 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

texto de rápido cambio demográfico y social y de evolución vertiginosa hacia una sociedad pluricultural y pluriconfesional. La Constitución española de 1978 garantiza la libertad religiosa en su artículo 16, la cual incluye la libertad para establecer lugares de culto, aunque sometidos, claro está, a las regulaciones urbanísticas fijadas por los planes de urbanismo, como ha recordado la jurisprudencia del Tribunal Supremo español (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1980).

En España la legislación urbanística de las comunidades autónomas vigente concede discrecionalidad al plan de urbanismo local para evaluar las necesidades socioeconómicas y decidir sobre la calificación del suelo para usos religiosos. No existe, a diferencia de otros países, como Italia o Singapur, un estándar urbanístico legal que se imponga a la discrecionalidad local en este asunto, discrecionalidad que es controlable en todo caso por los tribunales de justicia, aplicando las técnicas de control típicas, basadas en el análisis de los elementos reglados establecidos por la ley y en el respeto de la decisión de los principios generales del Derecho que limitan la discrecionalidad (típicamente, los de interdicción de decisiones arbitrarias, por irracionales o no justificadas, de no-discriminación y de proporcionalidad). En la jurisprudencia española pueden encontrarse casos en que este tipo de discrecionalidad ha sido controlada y se ha declarado nulo un plan de urbanismo (STS de 28 de marzo de 1990).

La alta tasa de inmigración extracomunitaria en los últimos años ha generado un problema en relación con lugares de culto en malas condiciones (se habla también en España del "Islam de los garajes") y en relación con fenómenos *NIMBY* (*Not in my back yard*, expresión traducible como "no en mi patio de atrás") ante los intentos de construir mezquitas. En este contexto, los planes de urbanismo intentan afrontar esta nueva situación, en un Estado con una larga historia de confesionalidad católica, previendo espacios adecuados para nuevos lugares de culto. En esta línea, comienza a plantearse también el papel de los lugares de culto religioso en relación con la seguridad pública urbana. Mientras para un sector de la población la apertura de nuevos lugares de culto (esencialmente mezquitas) es identificada con problemas de seguridad, diversos ayuntamientos, especialmente en Cataluña, están empezando a reflexionar sobre la necesidad de garantizar una ubicación central de los lugares de culto no segregada, dada la función de "cordón sanitario" de seguridad que algunos estudios apuntan, sur-

ISBN: 978-84-612-3131-7

giendo entonces la función de estos edificios como táctica ligada al CPTED o DOC.[64]

5.4.1.2. Diseño urbano

Junto a previsiones legales referidas a la planificación, existen otras normas referidas al diseño urbano como mecanismo para prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia.[65]

5.4.1.2.1. Vigilancia natural: la legislación en materia de iluminación (Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental de la iluminación para la protección del medio nocturno)

Una estrategia de diseño urbano dirigida a reforzar la visibilidad y la vigilancia natural es la utilización adecuada de la iluminación nocturna como elemento de seguridad pública. En este campo y en la actualidad destaca la Ley catalana 6/2001, de 31 de mayo (desarrollada por un reciente Decreto 82/2005, de 3 de mayo, en fase de aplicación), que ha sido seguida por la Ley de Cantabria 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.

Aunque la Ley está orientada a evitar la contaminación lumínica, ya desde su preámbulo destaca "la importancia que la iluminación nocturna tiene como elemento esencial para la seguridad ciudadana". Por esta razón, la propia Ley prevé la exención de las obligaciones fijadas de las infraestructuras de iluminación que sean reguladas por normas destinadas a garantizar la seguridad ciudadana, de acuerdo con lo que puedan establecer reglamentos específicos, todavía no aprobados (artículo 3). Asimismo, prohíbe la iluminación de grandes extensiones de playa o costa, excepto por razones de seguridad [artículo 6.6, letra d)] y excepciona la obligación de mantener apagada la iluminación exterior en horario

64. Ponce Solé, Juli. "Una reflexión desde el Derecho Urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 215, enero-febrero de 2005, p. 11-67; Kumar, Neal Katyal. "Architecture as Crime Control", *Yale Law Journal*, 111, marzo de 2002, p. 1039 y ss.

65. Sobre estas cuestiones, el lector puede consultar el más extenso estudio de Van Soomeren, Paul. "Prevención de la delincuencia por medio del diseño ambiental (CPTED) y el espacio urbano y arquitectónico (DOC)", incluido en este volumen. Los planteamientos CPTED y DOC se encuadran dentro del más genérico modelo conocido como "prevención situacional del crimen", basado en la idea de que "La ocasión hace al ladrón" (título de la contribución de Marcus Felson y Ronald v. Clarke también recogida en este volumen).

ISBN: 978-84-612-3131-7

nocturno en zonas industriales, comerciales, residenciales o rurales "por razones de seguridad" [artículo 8.1, letra b)].

Esta Ley obliga a que las características y la necesidad de las iluminaciones exteriores de instalaciones y viviendas, en horario nocturno, y actividades económicas, en todo caso, se recojan entre la documentación a presentar para obtener los permisos administrativos necesarios para poder construir (licencia de edificación) e iniciar estas actividades (artículos 10 y 11.3), la cual hay que entender que podrá recoger razones de seguridad pública para solicitar las exenciones legales explicadas.

5.4.1.2.2. Códigos técnicos de edificación

El uso de códigos recogiendo prescripciones técnicas referidas a la construcción con la finalidad de prevenir la delincuencia tiene una larga tradición histórica, pudiendo citarse la norma de Winchester, dictada bajo el reinado de Eduardo I en Inglaterra, en 1285, que obligaba a los propietarios adyacentes a las carreteras a eliminar los arbustos en una distancia de 200 pies, bajo responsabilidad directa por el delito que pudiera ocurrir en caso de incumplimiento. Las normas técnicas de construcción pueden reforzar, por ejemplo, la solidez de puertas, ventanas o del mobiliario urbano, como táctica de prevención del vandalismo y la delincuencia.

En el caso español, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, aplicable en toda España, establece los requisitos básicos de la construcción, mantenimiento y conservación de los edificios, con el fin de "garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente" (artículo 3), incluyendo cualquier aspecto funcional "de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio". Esta habilitación legal amplia permitiría la consideración de los aspectos de seguridad conectados con la prevención de la delincuencia, al lado de otros aspectos de seguridad física del edificio y de los ocupantes, sí previstos explícitamente por la Ley (por ejemplo, seguridad en caso de incendio). Aunque la Ley no recoge explícitamente ningún aspecto de prevención de la delincuencia, se remite a un reglamento a aprobar, el Código Técnico de la Edificación, que es el que debe concretar la Ley. Este Código Técnico ha sido aprobado recientemente por Real decreto 314/2006, de 17 de marzo, y, por el momento, no contiene lamentablemente ninguna previsión específica referida a cuestiones de prevención de la delincuencia.

ISBN: 978-84-612-3131-7

5.4.1.3. Gestión urbana

La gestión del espacio urbano y su adecuado mantenimiento permiten contrarrestar los signos de desorden físico que en presencia de otras circunstancias pueden expresar la rotura del orden social y debilitan el capital social y la eficacia colectiva. Existen varias medidas que pueden ayudar a contrarrestar este estado de cosas. Sin embargo, sus problemas y límites deben ser reconocidos y analizados.

5.4.1.3.1. La videovigilancia (Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos). Las lagunas legales en relación con la videovigilancia utilizada por privados

Una conocida estrategia CPTED/DCO conectada con la gestión del espacio urbano y la vigilancia del mismo es la utilización de cámaras de video. Esta estrategia está aumentando su importancia en el caso español en los últimos tiempos, tanto en relación con el sector privado (edificios, aparcamientos, escuelas…) como en relación con el sector público (calles, transportes…).

La Constitución española de 1978 garantiza el derecho fundamental a la intimidad en su artículo 18, el cual debe interpretarse de conformidad con el artículo 8.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por mandato del artículo 10 de la propia Constitución. Partiendo de este marco constitucional, la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, aplicable en toda España, otorga acciones civiles ante las "intromisiones ilegítimas" en el derecho a la intimidad. La propia Ley señala que cuando la intromisión está autorizada por otra Ley no es ilegítima y, por tanto, es legal. Es el caso, precisamente, de la videovigilancia, regulada por la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, aplicable, de nuevo, en toda España (aunque haya sido desarrollada por algunas comunidades autónomas mediante normativa propia, caso de Cataluña por el Decreto 134/1999, de 18 de mayo).

5.4.1.3.2. Las nuevas ordenanzas locales en materia de civismo

Una estrategia de gestión urbana puede ser el establecimiento de reglas para la conducta de las personas en espacios públicos. En esta línea, diversos ayuntamientos españoles están aprobando en los últimos tiempos ordenanzas específicas ordenanzas contra el vandalismo

ISBN: 978-84-612-3131-7

y las conductas incívicas en el espacio urbano, en desarrollo de la autonomía municipal reconocida por la Constitución española (artículo 140) y de la potestad sancionadora otorgada por la legislación a los ayuntamientos (con determinados límites, como por ejemplo la cuantía de las sanciones que pueden ser impuestas, que en ningún caso pueden superar los 3.000 euros, de acuerdo con la legislación estatal aplicable en toda España o la imposibilidad de privación de la libertad personal, límite aplicable a todas las sanciones administrativas en España, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución). Nada hay en contra de estas normas en cuanto no prometan más de lo que realmente pueden ofrecer (recuérdese lo que se ha expuesto al respecto al analizar la tesis de las ventanas rotas).

Un buen ejemplo de estas ordenanzas es la recientemente aprobada para la ciudad de Barcelona, en vigor desde principios de 2006, titulada Ordenanza de medidas para garantizar y fomentar la convivencia ciudadana en el espacio público. En esta norma local se prohíben y se tipifican como infracciones administrativas sancionables ciertas conductas conectadas con la gestión del espacio urbano, como, por ejemplo, la ejecución de *grafittis* o los daños en el mobiliario urbano (conductas que ya eran consideradas falta por el Código Penal). La viva polémica sobre su oportunidad y utilidad tiene principalmente que ver con la vaga definición de algunas de las conductas en ella prohibidas y con el procedimiento de adopción de la Ordenanza. Esta misma polémica muestra la relevancia de establecer procedimientos diáfanos de audiencia e informe de los distintos grupos e implicados para garantizar la percepción de legitimidad por parte de la ciudadanía.

5.4.2. Evaluar y prevenir los riesgos que puede entrañar un proyecto de construcción para la protección de las personas y de los bienes contra la delincuencia

Mientras los anteriores apartados se han concentrado en las estrategias y medidas contempladas en el Derecho español, a partir de ahora nos vamos a ocupar de cómo el Derecho español diseña procedimientos de toma de decisiones urbanísticas integrando el elemento seguridad y permitiendo, por tanto, tomar en consideración tanto las estrategias ya descritas como otras que se consideren necesarias para prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia.

ISBN: 978-84-612-3131-7

5.4.2.1. Evaluación y prevención y organización administrativa: la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Una ley anti-gueto preocupada por la seguridad

Una primera medida legal que integra el elemento de seguridad en la toma de decisiones urbanísticas consiste en incluir este aspecto en la organización administrativa. Un ejemplo en este sentido lo tenemos en el ordenamiento jurídico catalán, mediante la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.

Desde el punto de vista de la política pública, esta Ley supone desplegar un importante esfuerzo en la lucha contra la degradación urbana y de recuperación de áreas urbanas que ya se encuentran en dificultades. Está prevista una inversión en cuatro años de 800 millones de euros en diversos barrios catalanes, con un enfoque transversal e integral que permita coordinar políticas públicas en materia de urbanismo, vivienda, empleo o asistencia social. Se trata, pues, de una auténtica ley anti-gueto.[66]

Desde el punto de vista técnico-legislativo, estamos ante una norma corta (sólo doce artículos). La Ley crea el Fondo de Fomento del programa de barrios, que anualmente es dotado a través de cada Ley de presupuestos. Los ayuntamientos con áreas urbanas que necesitan atención especial (las cuales son definidas mediante criterios legales, incluyendo, por ejemplo, una alta concentración de población inmigrante extracomunitaria) pueden solicitar el financiamiento de sus proyectos de renovación de estas zonas urbanas. El Fondo debe financiar como mínimo el 50% del presupuesto del proyecto municipal y nunca más del 75%.

La decisión sobre si financiar o no un proyecto (y decidir entre las numerosas solicitudes que se presentan) corresponde al *conseller* del Gobierno catalán competente en la materia, previa propuesta de una Comisión de composición plural. Esta Comisión está compuesta por mayoría de miembros de la Administración catalana y por representantes de los entes locales catalanes y de colegios profesionales de arquitectos. Entre los representantes de la Administración catalana en la Comisión se encuentra una persona del Departamento de Interior, responsable de los

66. Sobre el tema *vid.* PAREJA EASTAWAY, Montse. "Remodelant els barris: Reflexions per a una bona pràctica. La Llei de barris: Un nou referent en la regeneració a Catalunya", en *Informe terrritorial de la província de Barcelona,* Cambra de Comerç de Barcelona i Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007, p. 229-245. MUÑOZ, Francesc. "Fer ciutat, construir territori: La Llei de barris", *Activitat Parlamentària*, 8/9, marzo de 2006, p. 59 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

temas de seguridad pública en Cataluña. Dada la aproximación integral buscada, esta composición garantiza que los aspectos de seguridad pública y prevención de la delincuencia en las intervenciones urbanísticas en estos barrios deban ser también tomados en cuenta.

5.4.2.2. Evaluación y prevención y procedimientos de planificación: la regulación legal de los planos informativos y de la justificación de la decisión adoptada

Los planes de urbanismo locales son considerados reglamentos a efectos de su impugnación judicial. Los planes de urbanismo están formados por una serie de documentos típicos exigidos por las leyes de urbanismo autonómicas (planos de información y planos de ordenación, memoria descriptiva y justificativa, con los estudios complementarios que se consideren necesarios, normas urbanísticas, estudios económicos y financieros, programa de actuación con los plazos fijados para la ejecución del plan). Estos documentos recogen la evaluación de la situación existente, la ponderación de las alternativas de regulación consideradas y la motivación de las decisiones finalmente adoptadas (por ejemplo, artículo 59 de la Ley de urbanismo de Cataluña).

Como veremos a continuación, las leyes no exigen explícitamente la evaluación de los riesgos asociados a la delincuencia, pero permiten la misma, si el Ayuntamiento lo considera necesario.

5.4.2.2.1. Los mapas de hot spots

Entre los documentos que todo plan de urbanismo debe contener se incluyen los planos de información y los estudios complementarios que se consideren necesarios. Aunque la legislación de urbanismo no exige hoy en día la consideración de la delincuencia existente en las áreas urbanas a regular, nada impide que un ayuntamiento pueda evaluar este aspecto, al que se refiere el preestándar europeo en la materia en sus anejos A y B. Es decir, la legislación de urbanismo vigente permitiría incluir entre los documentos de los planes de urbanismo mapas de *hot spots*, es decir, planos que identificaran áreas ya construidas que tienen un porcentaje superior a la media de hechos delictivos o de desorden, donde las personas tienen un riesgo superior a la media de ser víctimas de estos sucesos.[67] Asimismo, también

67. Sobre la definición de *hot spot vid. Mapping Crime: Understanding Hot Spots*, National Institute of Justice, EEUU, 2005, p. 2 (disponible en http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf, consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

podrían incluirse evaluaciones para la prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en nuevos desarrollos urbanos. Algunos ayuntamientos españoles están empezando a elaborar este tipo de mapas, que pueden ser de gran interés para decidir los tipos de estrategias a desarrollar por los poderes públicos. En otro orden de ideas, también ha de reflexionarse sobre la posibilidad de difundir públicamente los datos sobre estos emplazamientos problemáticos. En contra de esta medida obrarían la posible estigmatización de estos lugares y el inicial incremento del miedo al delito. A favor, el que, como apunta Sampson, este conocimiento podría llevar a demandas de cambio y a un mayor sentimiento de participación en esta faceta de la vida pública.[68]

5.4.2.2.2. Las memorias de los planes de urbanismo: la memoria "social"

La legislación de urbanismo en España también exige que los planes de urbanismo contengan una justificación de las decisiones urbanísticas adoptadas, es decir una motivación de las mismas, lo que tiene especial importancia cuando se trata de regulaciones discrecionales. La jurisprudencia del Tribunal Supremo español ha subrayado la importancia de estos documentos, conectados con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución), esto es, con la prohibición de decisiones urbanísticas irracionales o injustificadas.[69] Numerosas sentencias a partir sobre todo de los años noventa del pasado siglo han controlado y anulado planes de urbanismo por la falta de memoria, que es el documento exigido por la legislación en el que debe hallarse la motivación del plan. La legislación de urbanismo española, sin embargo, no exige explícitamente la motivación de las decisiones que

68. Para articular tal participación sería útil atender a la experiencia existente en el ámbito del urbanismo con la "planificación participativa local" (*collaborative planning*), de las que en España son ejemplos los Plans Comunitaris de Cataluña o los Planes de Inversiones en Madrid. Para un ejemplo particularmente relevante, *vid.* Blanco, Ismael; Rebollo, Óscar. "El plan comunitario y social de la Trinitat Nova (Barcelona): Un referente de la planificación participativa local", en *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 163-186. *Vid.* también Mugnano, Silvia; Pareja-Eastaway, Montse; Tapada-Berteli, Teresa. "Building partnerships in Spanish and Italian regeneration processes", en Van Kempen *et al.* (eds.): *Reestructuring Large Housing estates in Europe*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, 2005, p. 211-229.

69. Delgado Barrio, Javier. *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, p. 41 y ss.; Ponce Solé, Juli. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas/Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1996, p. 173 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

hayan podido adoptarse para prevenir la delincuencia, puesto que no exige explícitamente tampoco la consideración de este elemento.

Modernos desarrollos legislativos parecen avanzar en la línea de exigir tanto la ponderación de medidas de prevención de la delincuencia como la justificación y motivación de esta ponderación. En el caso catalán, desde 2004 se ha regulado la necesidad de que exista una memoria específica e independiente, llamada *memoria social*, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda asequible. En desarrollo de esta Ley, se ha aprobado un reglamento, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, que especifica cuál debe ser el contenido de la mencionada memoria social. El artículo 69.5 de este reglamento señala que también debe formar parte de la memoria social "una evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta" en función "del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica, tales como los inmigrantes y la gente de la tercera edad", con la finalidad de que "las decisiones del planeamiento, a partir de la información sobre la realidad social contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como favorecer a los otros colectivos merecedores de protección". Esta evaluación tiene que contener una diagnosis de la situación y una valoración del impacto social y de género del plan de urbanismo, debiéndose justificar, entre otros aspectos, la coherencia de la ordenación propuesta con las necesidades detectadas de hombres y mujeres y de otros colectivos en lo que concierne en especial a diversos parámetros, entre ellos, los de "seguridad y uso del tejido urbano".[70]

5.4.2.2.3. Los problemas de responsabilidad planteados por los errores eventuales en el cuadro de diagnóstico de seguridad

En el estado actual del Derecho urbanístico español, en consecuencia, los planes de urbanismo no han estado obligados tradicionalmente a evaluar

70. Sobre las relaciones entre género y espacio urbano, con referencia a cuestiones de seguridad, puede consultarse Sánchez de Madariaga, Inés. "Configurar el espacio intermedio. Urbanismo y conciliación entre vida laboral y vida familiar", en Font Llovet, Tomás (dir.), *Anuario del gobierno local 2002*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, p. 145 y ss. La Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, recoge esta relación entre género y urbanismo en su artículo 31.3, según el cual "Las administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género, utilizando para ello, especialmente, mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia".

ISBN: 978-84-612-3131-7

los riesgos de delincuencia asociados a la ordenación urbanística, aunque pueden hacerlo y adoptar las medidas que consideren necesarias, de forma discrecional, y alguna moderna normativa parece *imponer* tal evaluación.

En España todo uso del suelo exige la solicitud de una previa licencia al ayuntamiento. Las licencias de edificación, según reiterada jurisprudencia, son licencias regladas, es decir, se conceden o deniegan automáticamente en función de lo establecido por la ley y el plan de urbanismo, sin margen para la discrecionalidad administrativa. En consecuencia, si un plan ha incorporado elementos de seguridad en la regulación urbanística, estos elementos serán obligatorios para el solicitante de la licencia, que sólo podrá obtenerla si los cumple. Viceversa, si el plan no contempla ninguna regulación relacionada con la prevención de la delincuencia, el solicitante de la licencia de edificación no tiene obligación legal de cumplir ningún requisito adicional que la Administración pretenda imponerle, que sería ilegal.

5.4.2.2.3.1. Derecho a una buena administración y procedimiento administrativo

En este contexto, los ayuntamientos están obligados a ejercer su discrecionalidad urbanística cumpliendo el deber constitucional de buena administración, que exige el seguimiento de un procedimiento planificador adecuado que cumpla con todas las evaluaciones exigidas por la legislación.[71]

5.4.2.2.3.2. Discrecionalidad, anulación judicial de decisiones por no razonadas y/o no razonables y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: análisis de diversas sentencias del Tribunal Supremo español

Sin embargo, más allá de las evaluaciones exigidas legalmente, los ayuntamientos no tienen obligación de tomar en consideración otros aspectos, como, por ejemplo, la prevención de la delincuencia. Es decir, éste es un aspecto que *puede* considerarse, pero que *no debe hacerse* por imperativo legal, salvo alguna reciente excepción en el caso de Cataluña, como se ha explicado.

¿Qué ocurriría si un plan de urbanismo, como no es infrecuente, no considerara los riesgos de delincuencia y no impusiera ninguna regula-

71. Ponce Solé, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del ejercicio de la discrecionalidad y del procedimiento administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ción preventiva y tras su aprobación se produjera un delito (por ejemplo, un robo o una violación) en un paso subterráneo de una zona urbana monofuncional y mal iluminada?

La respuesta a este supuesto debe hallarse en la regulación general de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en España, prevista en el artículo 106.1 de la Constitución, en la legislación estatal de régimen jurídico y procedimiento administrativo aplicable en toda España (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y en la legislación de urbanismo estatal también aplicable en toda España (artículos 41 y ss. de la Ley 6/1998, de 13 de abril), así como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha interpretado todo el sistema, si bien, que sepamos nosotros, no en relación directa a casos como el planteado.

De acuerdo con todos estos elementos, sería problemático que una reclamación de responsabilidad en un caso semejante prosperara en el estado actual de los desarrollos normativos y, sobre todo, jurisprudenciales. Dada la no existencia de evaluación legal obligatoria de los riesgos de delincuencia (con excepción ahora, parece, del caso catalán), sería muy difícil sostener que el daño causado (robo o violación) es imputable a la Administración planificadora y que la causa del mismo es la inactividad en la previsión de riesgos, sobre todo porque cuando existe discrecionalidad la doctrina del Tribunal Supremo es negar que su uso pueda dar lugar a responsabilidad, incluso si se produjera la anulación posterior del plan por otros motivos, si el ejercicio de la discrecionalidad se ha mantenido "dentro de unos márgenes de apreciación no sólo razonados sino razonables", supuesto en que el particular viene obligado por la norma que atribuye la discrecionalidad a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio, salvo que consiga demostrar la falta de racionalidad o razonabilidad del plan en este punto (sentencia de 28 de junio de 1999, sentencia de 18 de diciembre de 2000). Además, en todo caso, la concurrencia de un tercero (el delincuente) en la comisión del daño afectaría, hasta posiblemente eliminarla, la relación de causalidad entre la falta de previsión administrativa y el delito cometido.

Un caso interesante por lo menos a efectos indiciarios lo proporciona la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2004). En la misma se conocía de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por la muerte de una persona a consecuencia del atentado con coche-bomba contra un cuartel de la Guardia Civil. Se alegaba la falta de medidas de prevención y protección suficientes para evitar el atentado

ISBN: 978-84-612-3131-7

(algunas sí se adoptaron, en conexión con el diseño urbano: bordillos más altos e instalación de macetas o videovigilancia). El Tribunal Supremo deniega la pretensión, alegando la rotura del nexo causal debido al comportamiento del terrorista.

En su interesante razonamiento, el Tribunal Supremo descarta la alegación de la parte recurrente en el sentido que los daños personales y materiales causados fueron a causa de la no adopción de medidas de seguridad después de que se produjera ya un primer atentado un año antes. El Tribunal señala que todas las medidas de seguridad adoptadas "como cualesquiera otras muchas que se puedan adoptar, siempre son convenientes y coadyuvan si no a asegurar al cien por cien que no se produzcan atentados terroristas, porque esa decisión es obra de la inteligencia criminal de un tercero, si al menos a dificultar sus acciones. Ahora bien, lo dicho anteriormente puede servir para preservar objetivos terroristas determinados que tenderán a buscar otros más fáciles". En este caso concreto, los daños no se produjeron "como consecuencia de un anormal funcionamiento de los servicios de la Administración" al no aumentar las medidas de seguridad tras el primer atentado, porque "es conveniente considerar que posiblemente las medidas que existían en el momento en que ocurrió el atentado, […], eran las que se podían adoptar en esas fechas, puesto que también en este campo las posibilidades técnicas y económicas han evolucionado de modo sustancial, facilitando ese avance establecer mayores dificultades a la hora de entorpecer esas acciones criminales".

Una segunda sentencia interesante a tener en cuenta es la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2005. Se trata de una sentencia que conoció de la responsabilidad patrimonial administrativa en relación con la tragedia ocurrida en el camping Las Nieves en la localidad de Biescas, en Aragón, debido a una inundación. La sentencia se enfrenta a la cuestión de si la construcción del camping en un barranco, permitida por las administraciones competentes en la materia (comunidad autónoma y Estado) fue la causa de los daños materiales y personales sufridos y, por tanto, si existía responsabilidad administrativa. La decisión final del Tribunal Supremo es que sí existió responsabilidad solidaria de la Administración autonómica y estatal, debido a la falta de evaluación de los riesgos que suponía el lugar donde se permitió el emplazamiento del camping.

Al hilo de esta decisión, el Tribunal Supremo señala que "uno de los fines de toda organización administrativa en un Estado de derecho es ser-

ISBN: 978-84-612-3131-7

vir al interés general, y como tal hay que entender siempre con carácter primordial el de salvaguarda de la vida y la integridad física de los administrados, así como de sus bienes; por lo que, en ningún caso, se puede entender que la prestación de un servicio ha de ser ajena e independiente a esos fines, que están ligados íntimamente a derechos fundamentales de la persona garantizados por nuestra Constitución vigente". Partiendo de esta premisa, el Tribunal llega a la conclusión de que no se valoraron por las administraciones competentes al permitir la instalación del camping, como era su obligación legal, "los riesgos naturales y artificiales de todo tipo" a que podían estar expuestas las personas acampadas y sus bienes. Puesto que "a la hora de determinar o no la previsibilidad o no de un evento dañoso en el marco de la exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, *no es necesario que exista una norma que de forma exhaustiva diga lo que se ha de hacer para prevenir un riesgo*", dado que "los poderes públicos han sido delegados por los administrados para que hagan un buen uso de todos los medios de cualquier tipo que se les ha encomendado a fin de que, primordialmente, protejan su vida y sus bienes, por lo que en ningún caso pueden hacer dejación de estas obligaciones que le exigen las normas, ya que en caso contrario serían responsables de los daños derivados de su actuación, a no ser que éstos se produzcan por evento totalmente imprevisible o que siendo previsible era inevitable".

Aunque esta decisión debe contextualizarse en referencia a la gran tragedia sucedida en dicho camping y a la evaluación de riesgos *naturales*, ofrece algunas pistas sobre la obligación jurídica de las administraciones públicas de ponderar en sus procedimientos de toma de decisiones los riesgos que puedan afectar a la seguridad de las personas y bienes, incluidos los procedimientos de planeamiento urbanístico y los riesgos de delincuencia.

En otro nivel, en el caso específico de las licencias precisas para iniciar actividades económicas, como vimos, alguna ley requiere expresamente un análisis de los requerimientos de iluminación, el cual debe contenerse entre la documentación a presentar en la solicitud a la Administración. En este caso, la concesión de la licencia sin exigir la documentación obligatoria o sin analizar su contenido que pudiera suponer una deficiente iluminación que a su vez facilitara la comisión de algún delito también podría llegar a generar responsabilidad administrativa, en los mismos supuestos y condiciones expuestas, aunque no es conocido ningún caso en que una reclamación de este tipo haya tenido lugar.

ISBN: 978-84-612-3131-7

5.5. Algunas reflexiones finales

Antes de terminar, puede ser interesante plantear algunas cuestiones generales conectadas con el papel del urbanismo y del Derecho urbanístico en la prevención de la delincuencia y del miedo a la delincuencia.[72]

5.5.1. ¿Es el urbanismo de seguridad una amenaza para la intimidad?

Una primera crítica a las estrategias de CPTED/DOC podría ser la de constituir una agresión a la intimidad en algunos casos (por ejemplo, videovigilancia).

Frente a este argumento cabría contraponer que si no existe una iniciativa pública en estas materias existirá, en todo caso, un impulso privado, que puede presentar más problemas todavía en relación con la intimidad (por ejemplo, videovigilancia privada de espacios públicos). Por otro lado, la falta de medidas públicas urbanísticas para prevenir la delincuencia puede generar un retraimiento de las personas y una proliferación de soluciones como las *gated communities*. De hecho, la ausencia de reacción pública contra la delincuencia ya supone que ésta genere infracciones al derecho a la intimidad, como ocurre por ejemplo en el caso de asalto a viviendas. KUMAR apunta un argumento complementario: el urbanismo que previene la delincuencia mediante espacios públicos que fomentan la interacción social es, de hecho, un aliciente para la intimidad, puesto que esta tiene sentido, precisamente, en contraposición con la vida pública.

5.5.2. ¿Supone un control social excesivo?

Otra crítica que puede formularse a la intervención pública para la prevención del delito mediante el urbanismo es que supone incrementar el control social mediante la arquitectura, generando una especie de *Panopticon* a gran escala, como el descrito por Jeremy Bentham.

A este argumento puede contestarse que la arquitectura, regulada o no por el poder público, siempre supone una forma de control social. La falta de actuación pública en este campo puede generar que las zonas urbanas ricas establezcan su propio control social, sin la legitimidad democrática que sí tienen el Parlamento y el poder ejecutivo, mientras que las zonas

72. Se siguen en parte las consideraciones de Kumar, Neal Katyal. "Architecture as Crime Control", *Yale Law Journal*, 111, marzo de 2002, p. 1127 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

urbanas pobres reciban el crimen desplazado, generándose una discriminación urbana y social por la falta de intervención pública.

5.5.3. ¿Es efectivo o sólo provoca un desplazamiento de la delincuencia?

Un tercer reparo a las estrategias de CPTED/DOC puede ser la consideración de que las mismas no suponen una reducción real de la delincuencia y del miedo a la delincuencia sino, simplemente, el desplazamiento de ambos fenómenos de las zonas "aseguradas" a otras zonas donde todavía no se han desplegado estrategias similares.

Sin embargo, algunos estudios disponibles muestran que los delincuentes, en general, no viajan mucho, porque la distancia impone costes (de comisión del delito, de aumento del riesgo a ser detenido debido a desconocer el área). Por estas razones, algunos estudios norteamericanos muestran que las medidas dirigidas a reforzar los objetivos de los delitos no siempre desplazan éstos sino que en ocasiones rebajan el nivel global de delincuencia. Por otro lado, el desplazamiento y la desconcentración de la delincuencia de ciertas áreas puede hacer más fácil su control y eliminación (un resultado que en criminología se denomina "desplazamiento benigno").[73]

5.5.4. ¿Implica una pérdida de la calidad estética de la arquitectura? ¿Puede dar lugar a efectos opuestos a los perseguidos?

En cuarto lugar, cabría alegar que las estrategias urbanísticas de prevención de la delincuencia pueden generar una arquitectura de peor calidad estética o que incluso exprese miedo, teniendo entonces efectos contrapuestos a los perseguidos.

Puede contestarse a ambas objeciones señalando que ninguno de los dos efectos debe ser automático. La arquitectura que integre elementos de seguridad no tiene por qué ser poco estética y, en todo caso, la estética es un elemento que no tiene que contraponerse con la funcionalidad; la estética es una finalidad de la arquitectura, no la finalidad única. Respecto a la posibilidad de que las medidas de prevención de la delincuencia acaben expresando el miedo que se intenta combatir, si bien es preciso estar atento para evitar este efecto (que puede derivarse de cier-

73. Para un extenso análisis del desplazamiento, sus tipos y su medida real, *vid.* Felson, Marcus; Clarke, Ronald. "La ocasión hace al ladrón", en este volumen, apartado 9, titulado "La reducción de las oportunidades no suele desplazar el delito".

ISBN: 978-84-612-3131-7

tos elementos como rejas, tipos de puertas, etc.) existen estrategias (como la vigilancia natural) que no generan estos efectos secundarios y, en cualquier caso, los códigos técnicos de edificación pueden tener un papel importante regulando y evitando esos efectos contraproducentes.

5.5.5. Inseguridad y cambios urbanos: ¿El fin de la ciudad europea? ¿Qué papel para el Derecho?

Finalmente, la reflexión sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda y la prevención de la delincuencia debe tener en cuenta los profundos cambios urbanos que están teniendo lugar en Europa y en el mundo, algunos de los cuales se han expuesto aquí en relación con España. Cambios urbanos que pueden llegar a cuestionar el modelo histórico de ciudad europea (caso de las *gated communities*) y en definitiva de la sociedad que conocemos.

En este contexto, la discusión sobre estos aspectos en relación con el Derecho también trae a primer plano cuál debe ser su función y el papel que el mismo debe reservar a la intervención pública en relación con las fuerzas del mercado, que tienden a segregar espacialmente y a fomentar la privatización de la seguridad urbana.

Como muestran las anteriores reflexiones, la relación entre seguridad y convivencia es compleja. A los integrantes del Grupo de Análisis y Consulta sobre Seguridad Pública Urbana nos gustaría pensar que la importancia de los efectos que la inseguridad y los intentos por erradicarla pueden tener sobre la convivencia quedará suficientemente reflejada en este estudio preliminar y en la selección de textos que le sigue. No podemos, sin embargo, concluir sin agradecer de forma sincera la enorme disponibilidad mostrada por los autores y editores de los textos seleccionados, cuya procedencia se indica en una nota a pie de página al inicio de cada uno de ellos. Así mismo, nos gustaría expresar nuestro especial agradecimiento a Teresa Llorens y a Òscar Pascual, de la Diputación de Barcelona, por su colaboración en la selección de los textos y en la elaboración de este estudio preliminar.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Grandes evoluciones sociales en las áreas metropolitanas*

Sophie Body-Gendrot

1. Los parámetros del cambio urbano.
1.1. El crecimiento de las ciudades del mundo en términos demográficos. 1.2. El ritmo de crecimiento. 1.3. El crecimiento de las ciudades-regiones.
2. El envejecimiento de la población.
2.1. Envejecimiento comparado de las poblaciones: Europa en retroceso. 2.2. Un mayor número de mujeres mayores.
3. ¿Rejuvenecimiento? Un mundo de emigrantes.
3.1. La cuestión de los flujos de inmigrantes sin papeles hacia las ciudades. 3.2. La integración urbana de la segunda y tercera generación. 3.3. El caso de la comunidad latina en las ciudades americanas. 3.4. El caso de la comunidad musulmana en las ciudades europeas.
4. Estados menos solidarios.
5. La inseguridad urbana: mitos y realidades.
5.1. Un fenómeno antiguo. 5.2. Nuevas expresiones. 5.3. La instrumentalización del miedo desde el 11 de septiembre. 5.4. Estigmatización de la alteridad y del comunitarismo. 5.5. Entre percepciones y realidades: el caso de Johannesburgo. 5.6. La privatización del espacio público. 5.7. El derecho a la vida.
6. Un ejemplo a meditar: la violencia de los suburbios franceses.
6.1. Los disturbios de noviembre de 2005: ¿repetición cíclica o novedad? 6.2. ¿Qué sucedió? 6.3. Las diferentes respuestas. 6.4. ¿Por qué? 6.5. La violencia como medio de expresión. 6.6. Incomprensiones y bloqueos.
7. Soluciones locales a problemas globales.
8. Conclusión.

* Texto de la conferencia pronunciada en Barcelona el 20 de septiembre de 2006 dentro del Segundo Seminario organizado por el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

Serie Claves del Gobierno Local, 6 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-612-3131-7

El debate sobre el mundo urbano gira alrededor de dos visiones diferenciadas. Según la primera visión, la estructura de la ciudad funciona, con la excepción de los lugares y las poblaciones que simbolizan los problemas que el conjunto de la ciudad tiene que soportar. Estos lugares son portadores de problemas sociales porque se encuentran dentro de las estructuras colectivas de un hábitat monótono, a menudo "social", en el que se concentran familias que acumulan múltiples desventajas. Resulta difícil adecuar estos lugares a las normas debido al coste que supone –coste que otros grupos sociales no quieren sufragar–, a la complejidad de los problemas según los lugares y las épocas –la gente se marcha pero los lugares permanecen– y al debilitamiento del control social. Las estructuras de ayuda también se agotan y los problemas perduran en los mismos lugares estigmatizados, amenazando con su potencial de violencia al resto de la ciudad. Estos problemas, que no son nuevos, influyen en la visión que tenemos de la ciudad en su conjunto, y las personas más favorecidas se ven tentadas a rechazar la mezcla social o a instalarse en localidades más pequeñas donde pueden controlar mejor las decisiones colectivas. Este enfoque culpa a la sociedad que, por su individualismo e indiferencia hacia los problemas de las personas más desfavorecidas (desprovistas de capital económico, social y político), provoca una "catástrofe urbana".

Según la segunda visión, la degradación general de los lugares con problemas, los conflictos sociales que se expresan entre habitantes según una jerarquía sutil, la designación de los "jóvenes" como origen de todos los males, las guerras de territorios entre bandas juveniles o entre personas jóvenes y adultas o, incluso, entre jóvenes y funcionarios (policía, bomberos, equipos asistenciales) dependen de la responsabilidad individual y colectiva de los sujetos. No todas las personas en situación de precariedad son delincuentes. Sin embargo, en el discurso público y mediático se acostumbra a señalar más a la gente que a los entornos.

Sea cual sea la validez de estas percepciones, el hecho es que es necesario que los responsables informados, los políticos, etcétera, actúen y se opongan al discurso antiurbano que asocia miedo, criminalidad y riesgo con el concepto de ciudad.

1. Los parámetros del cambio urbano

1.1. El crecimiento de las ciudades del mundo en términos demográficos

Durante un largo periodo de tiempo la gran mayoría de la población mun-

ISBN: 978-84-612-3131-7

dial vivía en el campo. Actualmente, en cambio, la mayoría vive en las ciudades. Por cada persona que vive en el campo dos viven en la ciudad, en el caso del norte, y a menudo la proporción es incluso de nueve a una. En las ciudades del sur la proporción es menor, pero el crecimiento urbano es más rápido.

1.2. El ritmo de crecimiento

En los próximos años, la población mundial pasará de 6.500 a 9.000 millones de personas, y crecerá sobre todo en los países del sur. Más de la mitad de la humanidad vivirá en zonas urbanas (actualmente es una tercera parte) y las megápolis explotarán. La esperanza de vida también aumentará, pero de modo desigual. Hace tan sólo dos siglos había mil millones de personas y vivían en peores condiciones que ahora. En cuarenta años, el crecimiento de China y la India dependerá de una mejor distribución de la población, de un mejor reparto, de la adaptación del conocimiento y la tecnología, de una educación mejor.

1.3. El crecimiento de las ciudades-regiones

Se ha constatado que hay más centros satélites, más ciudades medianas, en detrimento del escalonamiento urbano amorfo y desordenado (*sprawl*), que caracteriza a las ciudades fronterizas (*edge cities*), a las antiguas urbes americanas y a las metrópolis del sur. La integración de antiguos centros regionales en las zonas urbanas atenúa los problemas de decadencia y de desertificación (diversidad y densidad son las palabras clave del triunfo urbano) y se lleva a cabo gracias a buenas políticas de transporte. Así, nacen lugares multifuncionales que disminuyen el tiempo de desplazamiento porque todo se encuentra *in situ*.

2. El envejecimiento de la población

2.1. Envejecimiento comparado de las poblaciones: Europa en retroceso

Muchas zonas del mundo, sobre todo África, ganarán habitantes de aquí al 2050. Sin embargo, Europa perderá el 10% de su población.

Esto se debe a que la fecundidad de las mujeres europeas ha disminuido considerablemente desde 1970, en particular en la Europa del Este y en

ISBN: 978-84-612-3131-7

Italia y España. Podemos ver el contraste con los Estados Unidos, que garantiza la renovación de las generaciones. En Europa, Irlanda y en menor medida Francia son los países que están en esta situación.

2.2. Un mayor número de mujeres mayores

¿Cuáles son las consecuencias sociales del envejecimiento de la población en las ciudades europeas y de la disminución de la población activa en la mayoría de los países europeos?

El porcentaje de personas de sesenta años o más se duplicará entre los años 2000 y 2050, del 10% al 21%, y la "cuarta edad" explotará numéricamente y obligará a examinar de nuevo los sistemas de protección social.

Hoy en día, son temas de actualidad la cuestión de las jubilaciones, el trabajo a domicilio, la asistencia, los puestos de trabajo que hay que crear si disminuye la solidaridad familiar, el tema de las ciudades de *seniors* que hay actualmente en la Costa Azul en Francia y aquí, en España. Desde un punto de vista social, cabe esperar una inflación de la preocupación por la seguridad y de peticiones de protecciones específicas.

Una de las soluciones que se preconizan es la de volver a concebir y adaptar barrios en los que haya trabajo *in situ*, servicios de interés colectivo y viviendas intergeneracionales para minimizar los costes (economía residencial). También se pueden reactivar los espacios públicos compartidos por categorías de gente muy diversas y las interdependencias (las personas mayores pueden ayudar con los deberes, alquilar habitaciones con la garantía de asociaciones serias, etc.).

No obstante, no podemos olvidar que la concentración de personas mayores representa un gran peso para una ciudad (coste político y económico).

¿Cuál puede ser la solución?

3. ¿Rejuvenecimiento? Un mundo de emigrantes

3.1. La cuestión de los flujos de inmigrantes sin papeles hacia las ciudades

Los flujos de inmigrantes sin papeles en las Islas Canarias, Malta e Italia fueron uno de los acontecimientos más importantes en 2006. Por tanto, las ciudades deben asumir las consecuencias de políticas internacionales (carencias europeas) y nacionales que no han escogido.

ISBN: 978-84-612-3131-7

También es importante desdramatizar este hecho y analizarlo adecuadamente. A lo largo de los siglos siempre ha habido migraciones: la migración es el fenómeno clave de la historia de la humanidad. Es cierto que las migraciones de origen africano y asiático aumentan, pero es necesario relativizar este hecho. Solamente 170 millones de personas viven en un país en el que no han nacido, es decir, tan sólo el 2,7% de la población mundial. Tras la caída del muro de Berlín se había previsto una avalancha hacia la Europa del Oeste, pero no ha sido así. Países como el Reino Unido se muestran satisfechos con la llegada de "electricistas" polacos trabajadores y perseverantes. Es posible que este país cambie su política con la llegada de rumanos y búlgaros. En todo caso, se trata básicamente de una cuestión que hay que examinar a largo plazo y no en este mismo momento.

3.2. La integración urbana de la segunda y tercera generación

En 1981, justo el año en el que hubo la llegada masiva de refugiados por mar que venían de Cuba y de Haití, me encontraba en Miami. Recuerdo el pánico que tenían las autoridades que se ocupaban de los problemas de la vivienda, de los colegios, de los servicios médicos, servicios todos que era necesario aumentar. Hoy esta cuestión ya está solucionada.

3.3. El caso de la comunidad latina en las ciudades americanas

Mensaje: los Estados Unidos metabolizan mejor sus emigrantes (la medida del país, su historia y los dispositivos de los que disponen lo permiten). En el imaginario colectivo, la nación es una "nación de naciones".

Si hablamos de cifras, la comunidad latina es hoy en día la primera minoría etnoracial dentro del país: representa el 17% de la población. Los índices de inmigración y de fertilidad explican el crecimiento global del 58% de la comunidad latina durante la década de los noventa. En veintitrés estados, el índice de crecimiento supera incluso el 100%. Mientras que sólo el 12% de los inmigrantes de los emigrantes latinos de primera generación se casó fuera de su grupo, en la tercera generación la proporción llega al 50% (por contraposición, los matrimonios entre personas de raza blanca y afroamericana no superan el 9%).

El debate relativo a la comunidad latina es importante dentro de la sociedad americana y entre los partidos políticos en campaña electoral. La comunidad latina provoca miedo a los americanos en lo que respecta al

ISBN: 978-84-612-3131-7

trabajo; sin embargo, en el ámbito de los negocios constituye una mano de obra dócil y muy preciada para las tareas pesadas. Al mismo tiempo, se les percibe como una riqueza para las ciudades porque también son consumidores de bienes y servicios. Nosotros, los europeos, no deberíamos olvidar este aspecto.

Si en lo relativo a la identidad se les acusa de amenazar los valores establecidos, el idioma inglés y los estilos de vida, no debemos ignorar el dinamismo que aportan con la renovación demográfica y cultural en las ciudades y en las regiones.

El tema de los sin papeles (se calcula que hay unos once millones) es actualmente el que más divide a los partidarios y a los adversarios de una inmigración abierta. Estos sin papeles representan, por sector, una cuarta parte de la ocupación en la agricultura, el trabajo forestal y la pesca; el 30% en la construcción, y el 12% en la industria alimentaria.

Hay que dar tiempo al tiempo. En efecto, hay que tener en cuenta el índice relativo de pobreza de la comunidad latina (la renta media anual por familia en 2001 era de 33.565 dólares, mientras que la de la comunidad de raza negra era de 29.470 dólares, 46.305 dólares la de la comunidad de raza blanca y 53.635 dólares la de la comunidad asiática), pero de nuevo se trata de una cuestión de percepción.

Según una encuesta del Pew Research Hispanic Center de 2006, el 56% de los americanos con un nivel de estudios superior piensa que los inmigrantes contribuyen con su trabajo y competencia al enriquecimiento del país (el 36% los ve como una carga en términos de ocupación, de vivienda y de gastos de salud). Sin embargo, la proporción se invierte en el caso de los americanos sin estudios: el 59% se muestra en contra de los inmigrantes.

Podemos medir el éxito relativo de la integración de la comunidad latina por su representación política:

–Congreso: 23 representantes y 2 senadores en 2004.

–Casa Blanca: algunos consejeros con cargos importantes.

–Alcaldes y consejeros municipales: 6.000 políticos (entre ellos el alcalde de la segunda ciudad del país, Los Angeles).

–Deportistas, actores, etc., modelos para la sociedad.

–La lengua, la música, la alimentación, las industrias del ocio participan en la constitución de una "evidencia cultural" latina.

¿Podemos comparar, en términos de evolución, la presencia de la comunidad musulmana en las ciudades europeas con la de la comunidad

ISBN: 978-84-612-3131-7

latina en los Estados Unidos? ¿El triunfo relativo de la comunidad latina en los Estados Unidos da esperanzas para pensar que la evolución de la comunidad musulmana se realizará armoniosamente?

3.4. El caso de la comunidad musulmana en las ciudades europeas

Esta integración parece que se efectúa de un modo más complicado. ¿Por qué? Concretamente, hay una combinación de factores que preocupan. En primer lugar, la cantidad de personas de la comunidad musulmana en las ciudades aumenta, aunque después de dos generaciones baja la fecundidad de las mujeres. En 1960, en Alemania había 7.000 trabajadores turcos inmigrados, mientras que hoy en día son tres millones. El acceso a las protecciones sociales, más fácil en Europa que en los Estados Unidos, crea tensiones en relación con las grandes familias inmigrantes y con los posibles fraudes.

En el fondo lo que es nuevo, pienso, es la separación (*disembeddedness*) de tres esferas que han estado vinculadas durante mucho tiempo: la esfera económica (los mejores están integrados), la esfera política (la representación de los hijos de los inmigrantes es insuficiente, en muchos países el derecho de voto local no se ha concedido a los padres y madres residentes) y la esfera social (antes había solidaridad de clases entre la clase trabajadora; los sindicatos, los partidos políticos y la Iglesia se ocupaban de los problemas de las familias en los barrios, se preocupaban de la vivienda, del colegio, de la movilidad de los niños y niñas, por ejemplo, y además hacían de enlace con la política). Hoy en día, estas herramientas de integración, en particular la escuela, son menos eficaces. La autonomía de la cuestión social hace resurgir los criterios de origen y de religión, lo que provoca diferenciaciones entre grupos en los espacios urbanos y dentro de cada comunidad. Así, el 81% de la comunidad musulmana británica se considera en primer lugar musulmana y después británica, y les va bien dentro de la diferencia. El 69% es hostil con los judíos. ¿Es un fracaso del diferencialismo? Sólo el 29% de la comunidad musulmana francesa tiene una actitud hostil contra los judíos. Los musulmanes franceses también están divididos entre los que ya se consideran franceses y después musulmanes y los que primero se consideran musulmanes y después franceses. Curiosamente, dos terceras partes de los franceses tienen opiniones favorables de los musulmanes, lo que demuestra que el modelo asimilacionista, tan criticado, funciona.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los sociólogos también saben desde hace tiempo que, cuanto más joven es una generación, más tolerante es respecto a los "recién" llegados. Cuando la población envejece, la tensión aumenta. En efecto, cuantos más grupos inmigrantes entran en el mercado laboral, más amenazados se sienten los obreros de origen y los consideran como competencia (excepto si la *job machine* calma las tensiones). Cuantas más personas inmigrantes se alojan en viviendas sociales (viviendas a las que también aspiran las clases modestas) y cuantos más hijos de inmigrantes van al colegio público, o sea, cuando las diferencias se hacen más cercanas, más se manifiesta el miedo a la desclasación de las personas del país. El peligro radica en la explotación racista y xenófoba de los partidos de extrema derecha, que racializan las cuestiones sociales y exaltan la preferencia de los nacionales.

Lo más nuevo es la amalgama que se ha hecho entre Islam e islamismo (*vid*. por ejemplo la controversia a partir de las declaraciones del Papa), la relación con la política extranjera (terrorismo) y la ingerencia de los países de origen que hacen dudar de la "lealtad" de la comunidad musulmana. Una encuesta indicativa (poco representativa) que citó Ian Blair, jefe de la policía metropolitana de Londres, muestra que el 28% de las personas consultadas no avisaría al cuerpo de policía si tuviera conocimiento de un complot terrorista. En un artículo del *Herald Tribune* de 26 de octubre de 2005, Roger Cohen enumeró diez razones por las que los musulmanes moderados callarían ante el islamismo radical (entre las que se encuentran la resistencia a los Estados Unidos y la protesta contra la situación en Oriente Medio).

4. Estados menos solidarios

Las redistribuciones se efectúan principalmente a favor de categorías de ciudadanos que ya poseen ventajas por su origen social: a priori los hombres, blancos, de más de cuarenta y cinco años, con educación, con un trabajo estable. Las categorías precarias que no pueden "comprar" de manera privada servicios en el mercado se quejan de estados cada vez menos "providencia". Las regiones y las ciudades han de compensar el retroceso del Estado central y ofrecer nuevas formas de solidaridad. Así, cuando se trata de la vivienda, los anhelados centros de ciudades históricas dejan de ser asequibles para las clases modestas, excepto si los alcaldes tienen políticas voluntaristas a fin de mantener la diversidad y la densidad en el centro, como es el caso de Barcelona.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En Europa, la privatización de algunos servicios se lleva a cabo de un modo desigual pero, si nos fijamos en el caso de la escuela pública, es evidente que son los padres más acomodados los que menos respetan la obligación de enviar a sus hijos a la escuela pública del barrio, incluidos los ministros de educación (pienso en ejemplos franceses e ingleses). La democrática escuela de masas apenas responde a las esperanzas de movilidad que los padres modestos depositan en ella, y si el ascensor social no funciona, una de las causas de ello es la masificación de la enseñanza. También vemos por todos lados cómo las clases más privilegiadas evitan a las más modestas en una especie de huida hacia delante, lo que todavía aumenta más la "fractura social". A pesar de ello, el importe de la fiscalidad en Europa se justifica básicamente por las exigencias de una economía social, cuyo objetivo es poner fin a las consecuencias de una desigualdad de hecho. Sin embargo, los grupos de presión tradicionales (sindicatos, corporaciones) han conseguido de algún modo que se apliquen mecanismos de protección de los que se puedan beneficiar sobre todo los suyos y sus aliados, y no las categorías minoritarias en la distribución nacional o en los organismos de concertación social: las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes no disponen del mismo arsenal de medios, y su futuro no depende de proporcionalmente de la misma solidaridad nacional. Esto es más cierto en el sur de Europa que en el norte (Escandinavia), que ha sabido aplicar políticas aparentemente más igualitarias, al menos hasta ahora.

5. La inseguridad urbana: mitos y realidades

5.1. Un fenómeno antiguo

El miedo que inspiran algunos lugares y algunas clases sociales en determinadas horas del día en la ciudad no es un fenómeno nuevo. "Miedo siempre, miedo en todos los sitios", escribió el historiador Lucien Fevre. En 1730, Daniel Defoe, autor de *Robinson Crusoe*, escribió al alcalde de Londres: "Toda la ciudad, monseñor, está alarmada y a disgusto. Los ciudadanos no se sienten seguros en sus propios muros, ni siquiera en sus calles; les roban, los insultan, les molestan... Y estas fechorías se producen dentro de vuestra jurisdicción como nunca antes había sucedido (en todo caso, con tanta amplitud) y, si continúan, acabarán por llamar al ejército y no a los magistrados para poner fin a ello." Sin embargo, en comparación con los siglos precedentes, hoy en día no resulta una expedición peligrosa

ISBN: 978-84-612-3131-7

viajar dentro de la ciudad y no es necesario ir armado, refugiarse en subterráneos o en el granero, ni construir murallas. La consolidación de la policía y de la justicia, el monopolio legítimo de la violencia por el Estado, la generalización de los procesos de control de uno mismo y de sus impulsos y las normas de la vida social hacen que la historia de la violencia y de su disminución esté relacionada con la de las instituciones modernas.

5.2. Nuevas expresiones

De todo ello se deduce que, actualmente, el umbral de tolerancia a la inseguridad urbana ha disminuido considerablemente. Personalmente, pienso que la inseguridad a menudo es "una excusa" que se usa para no vivir juntos en la ciudad, para rechazar a las personas que no se parecen a nosotros. Un discurso antiurbano, como el que se ha extendido en los Estados Unidos, asocia la idea de ciudad con riesgo, peligro e inseguridad, términos todos muy poco precisos. Forma parte de la naturaleza humana que cuando percibimos a un "otro" establecemos una jerarquización espontánea y, desde ese momento, percibimos a los que no son "nosotros" como enemigos potenciales o al menos como sospechosos. Grandes autores como Locke, Montesquieu, Tocqueville o Arendt analizaron la instrumentalización política que se podía hacer del miedo.

Personalmente no creo que la respuesta al miedo sea abandonar la ciudad o comprar un arma y refugiarse en una comunidad hiperprotegida. Los miedos y los rumores destruyen el uso del espacio público y deberíamos enfrentarnos a ellos, seleccionarlos y hablar de ellos en el debate público. La solución sólo puede venir de las ciudades más inclusivas.

5.3. La instrumentalización del miedo desde el 11 de septiembre

No podemos negar que el terrorismo y la criminalidad son amenazas que hay que tener en cuenta en la época actual. Los dirigentes políticos de más alto nivel del Estado, en los Estados Unidos, en el Reino Unido, en Francia o en Italia podrían aprovechar las amenazas para restaurar la autoridad del Estado. Pero lo que considero interesante es la reacción de la población a la que se dirige este tipo de discurso. En todos los lugares del mundo supimos el día después del 7 de julio de 2005 que los londinenses habían decidido volver al trabajo, coger el transporte público, como los neoyorquinos, siguiendo las recomendaciones del alcalde, hicieron des-

ISBN: 978-84-612-3131-7

pués del 11 de septiembre de 2001 y como los madrileños hicieron el 12 de marzo de 2004, y de nuevo los londinenses en agosto de 2006. ¿Puede la gente adaptarse a todas las amenazas? Es necesario que los dirigentes se planteen cuestiones como éstas cuando proyectan cómo tienen que evolucionar los espacios en la ciudad. La gente puede entender las bombas y los aviones suicidas, son conscientes de lo que puede hacer la violencia urbana y de por qué se escogen determinados blancos. En resumen, pueden controlar la aprensión adquiriendo las técnicas necesarias; por ejemplo, escogen dar mucha importancia a algunos riesgos (por ejemplo, las vacas locas, la carne contaminada o el transporte de materias tóxicas, riesgos muy mínimos) e ignorar otros (los accidentes de coche mortales) para ejercer un poco de control sobre el destino. "Hay que vivir bien", me dijo un taxista londinense, evocando el ataque relámpago durante la Segunda Guerra Mundial que provocó la muerte de sesenta mil personas. Hay que tener en cuenta que durante esta guerra muchos americanos, animados por los alcaldes, participaron en las ciudades en ejercicios de defensa civil, y se adquirió un conocimiento muy elaborado, que quizá hizo de los acontecimientos del 11-S una continuación.

5.4. Estigmatización de la alteridad y del comunitarismo

En efecto, los responsables urbanos no pueden negar que, si la inseguridad continua durante meses, por ejemplo, en barrios marginales y segregados, la población tiende a cerrarse en sí misma, los vecinos desconfían unos de otros y estigmatizan a los "peligrosos", lo que no resulta demasiado complicado en las ciudades multiculturales. El comunitarismo y los espacios de no-Derecho inspiran miedo, y el control social se debilita con la pérdida de las referencias. El racismo y la xenofobia siempre encuentran espacio cuando los ideólogos los estimulan. Los estudios demuestran que, cuando la gente no sabe quiénes son sus vecinos, la ciudad en su conjunto se vuelve más vulnerable. Los inversores y los turistas dejan de lado estos barrios... En resumen, la corrosión del miedo rompe incluso los lazos del tejido social de las ciudades, de modo más rápido en unos lugares y más lento en otros.

5.5. Entre percepciones y realidades: el caso de Johannesburgo

Suelo distinguir entre la preocupación por la inseguridad urbana, que es una preocupación de la clase media (que no hay que olvidar, porque es la

ISBN: 978-84-612-3131-7

clase que vota), y la realidad de la inseguridad que sufren los que saben lo que significa estar solos, desprotegidos, en un ambiente hostil, todo a la vez. Además, también hago una distinción entre las ciudades del sur y las del norte. Considero que las ciudades del sur, en las que hay una inseguridad muy real, son víctimas de carencias institucionales en términos de policía y de justicia.

Usaré el ejemplo de Johannesburgo, donde estuve hace poco, pero también podríamos hablar de São Paulo.

El miedo y el *statu quo* apoyados por jerarquías sociales implícitas persisten y un *apartheid* al que no se llama por su nombre reina en la ciudad. Mientras que la desaparición del régimen de *apartheid* se aceptó intelectualmente, como en Brasil, las prácticas resisten a la transición democrática y no se produce la desagregación del espacio. Las categorías acomodadas, blancas, negras, mestizas, tienen miedo de la diferencia social, de la raza y de la pobreza. Temen que con la mezcla puedan perder el poder, la riqueza, la propiedad, que son la base de su identidad. La incertidumbre económica del mañana, la terciarización del trabajo, la corrupción y los índices de homicidio se instrumentalizan para beneficiar un estilo de vida que les conviene. Como en los Estados Unidos, donde el derecho a la protección justifica los muros altos, las barreras electrificadas y todas las barreras simbólicas que protegen su exclusividad y pertenencias. La noción de propiedad es diferente de la que tenemos en Europa. La autodefensa de la persona, que es legítima según los tribunales, engloba la de la propiedad, que es la extensión de la persona. No es el caso de Europa, donde matar a un ladrón se castiga judicialmente en muchos países. Esta ciudad provoca esperanza (el fútbol en 2010) y desesperación.

5.6. La privatización del espacio público

Las clases acomodadas se justifican diciendo que, ante todo, quieren seguir con vida, cosa muy legítima. Cuando hay poca confianza en las instituciones (podemos decir lo mismo en el caso de los Estados Unidos) la seguridad privada gana terreno. La distinción entre seguridad pública y seguridad privada es confusa y muchos agentes de policía trabajan en empresas de seguridad privada en su tiempo libre. La consecuencia de esto es una especie de continuo. En las encuestas, la gente afirma que tiene más confianza en la seguridad privada que en la policía. Privatización de los agentes, privatización del espacio público, transfor-

ISBN: 978-84-612-3131-7

mación de las calles en calles privadas con acceso vigilado. El problema, pienso, y también es el caso de Londres, es que la privatización del espacio público no se cuestiona en el debate público.

Los Estados Unidos son el país con más agentes de seguridad privada (43%), seguido de la República de Sudáfrica (37%); Europa tan sólo representa el 6% y América Latina el 3%. Es fácil extraer las consecuencias que se derivan de ello. El sector privado de la seguridad impone sus propias leyes, rechaza proteger las casas que no están equipadas suficientemente, los sistemas de alarma ya no están conectados a la policía sino a los servicios privados y el abismo aumenta entre una minoría que puede pagar por su seguridad y que quiere secesionarse del resto de la ciudad y las mayorías que se protegen como pueden. Los intereses económicos potentes apoyan el separatismo social fundado en la inseguridad. El espacio público, denso y variado, no existe.

5.7. El derecho a la vida

Los africanos pobres y de raza negra, habitantes e inmigrantes, son las primeras víctimas. Tienen hasta veinte veces más riesgo de morir por homicidio que las personas de raza blanca. Los pueden asesinar cada vez que cogen el tren y en los municipios hay alto riesgo de violación. Tres cuartas partes de las víctimas de crímenes violentos son personas de raza negra.

Johannesburgo, como São Paulo, Río y otras megápolis del sur, reflexiona sobre la función del Estado como productor del mantenimiento de la seguridad y de la tranquilidad públicas. Un Estado con poco peso es una catástrofe. El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que todo el mundo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad. El artículo 143 resultante de la cumbre de la Asamblea General de la ONU de 2005 indica: "Afirmamos el derecho a vivir en libertad y dignidad, liberados de la pobreza y de la desesperación."

El derecho a "seguir con vida" está en la Constitución sudafricana y los jueces son los que interpelan al Estado para que cumpla con su deber. Cuando el Estado no tiene suficiente peso, entonces debe predominar el lenguaje de los derechos. Es posible que el cambio en Johannesburgo tarde unas cuantas generaciones, pero sabemos que hay magníficos reformadores que luchan para que esto cambie; debemos confiar en ellos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

6. Un ejemplo a meditar: la violencia de los suburbios franceses

Este ejemplo intenta demostrar que tener espacios públicos densos y variados está unido al sentimiento de seguridad, de normas respetadas y compartidas.

6.1. Los disturbios de noviembre de 2005: ¿repetición cíclica o novedad?

El filósofo Wittgenstein advertía sobre el peligro del poder del lenguaje de hacer que todo se parezca. De modo más comprensible, podemos decir que una palabra puede esconder otra. En cuanto a las formas de violencia que se vivieron en noviembre de 2005 en los barrios de clase obrera en Francia, el lenguaje mediático y político a menudo se refería a ellos, para resumir, como "motines". Este término no se ha escogido por casualidad: evoca menos los motines del hambre en la India que los grandes motines de los años sesenta y, más tarde, los de Los Angeles, de los que hemos visto imágenes en películas o en la televisión.

Una imagen de *The New York Times* que recuperó el suplemento de *Le Monde* del 12 de noviembre muestra coches quemados en Clichy-sous-Bois, al lado de un mercado con la siguiente leyenda: "El disturbio en los enclaves de inmigrantes en Francia recuerda el de los años sesenta en los Estados Unidos o el de los motines de Los Angeles." En una época de gran consumismo, las reacciones a los coches quemados dan la impresión de que, a menudo, la importancia que se da a los bienes de las personas pesa más que la que se da a la vida de los marginados. Porque, en efecto, no hubo muertos en aquellos incidentes. La representación de los medios de comunicación apoyada por términos como motines, disturbios urbanos o agitaciones turba las fronteras del sentido, evoca un ataque intolerable y amenazador al orden social.

Es cierto que podemos encontrar algunas similitudes en los disturbios urbanos que se producen en las ciudades europeas. Las convergencias se encuentran en la relegación de los habitantes de los barrios afectados a los sectores más bajos del mercado laboral y de los programas de formación, en la concentración de familias en gran dificultad, familias monoparentales, familias recién llegadas, familias en estado de crisis en lugares inhospitalarios, de difícil acceso, con funciones limitadas. Las escuelas, los transportes, los gestores de hábitat social, los servicios públicos no responden correctamente a las expectativas de los padres y las madres, de

ISBN: 978-84-612-3131-7

los usuarios, de los arrendatarios... El tráfico de drogas y la economía sumergida, la apropiación de algunos espacios públicos por jóvenes caídos, la inseguridad, todo ello convierte estos barrios en lugares poco atractivos para los que tienen la opción de vivir, trabajar o pasar el tiempo de ocio en otro lugar. Las jerarquías sutiles entre ellos y entre ellos y los demás, con un fondo de xenofobia y racismo, son constitutivas de las formas de exclusión. Vienen acompañadas de una radicalización de aquellos que tienen trayectorias de movilidad y de acceso a los bienes deseables y cuyo estatus está garantizado. La existencia de mundos al margen en estos barrios gana una gran visibilidad cuando hay enfrentamientos con un cuerpo de policía que ha venido para instaurar una "disciplina social" en grupos que se perciben como marginales e indisciplinados.

Surgen lógicas territoriales de identidad a causa de una integración social de confrontación y de sentimientos de frustración hacia una sociedad de consumo que no escucha las aspiraciones de las generaciones jóvenes. ¿Estas convergencias desembocan en una rabia como la que inspiraban Malcolm X y sus seguidores cuando quemaban la bandera americana?

Sería un contrasentido científico hablar de motines en el caso francés. El término "motines" se puede entender en el sentido que le da Eric Hobsbawm: como un "preludio en la negociación". Sin embargo, el perfil de los jóvenes implicados, la falta de demandas, la falta de palabras para negociar, la falta de organización no convierten estos disturbios en motines.

6.2. ¿Qué sucedió?

Después de la electrocución accidental de dos jóvenes en Clichy-sous-Bois, localidad llena de tensiones entre jóvenes y policía, los jóvenes utilizaron su repertorio habitual de protesta contra los símbolos del Estado y hicieron uso del fuego (unos cien coches quemados a la semana) y del vandalismo. Los jóvenes de los barrios competían entre ellos para atraer la atención de la televisión, reaccionaban con acciones colectivas, se ponían en contacto mediante los teléfonos móviles, algunos animaban a los indecisos, expresaban una liberación (*acting out*) y un grupo más reducido aprovechaba para pasar cuentas (venganza, enfermedades mentales...). La policía en la región parisina ya conocía a muchos de estos jóvenes (con todo, sólo a una minoría, unos doscientos de setecientos, por ejemplo).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los adultos no apoyaban a los jóvenes pero decían que los entendían, que ya se lo esperaban.

A lo largo de las veintiuna noches se quemaron novecientos vehículos, doscientas cincuenta y cinco escuelas, doscientos treinta y tres edificios públicos y hubo actos vandálicos en cincuenta y una comisarías y en ciento cuarenta autobuses en trescientos barrios de doscientas ciudades. Otras ciudades europeas se contagiaron y estos acontecimientos captaron la atención de todo el mundo. En dos terceras partes de los barrios sensibles no pasó nada (a continuación explicaré los motivos).

Los barrios movilizados fueron los barrios con una proporción alta de jóvenes de menos de veinticinco años (más del 35%), barrios de inmigración y de vivienda social. Sin embargo, ¡París no ardió y no fue una movilización dirigida por los jihadistas! Los lugares tienen importancia.

6.3. Las diferentes respuestas

La violencia urbana de noviembre de 2005, amplificando la de los años ochenta y noventa, fue controlada con firmeza por importantes dispositivos policiales que, por desgracia, están acostumbrados a enfrentarse a la violencia urbana. Se movilizaron más de once mil agentes de policía (de los que ciento veintiséis acabaron heridos). La curva de las detenciones fue proporcional a la de las noches de agitación. Aproximadamente novecientos jóvenes y dos mil ochocientos adultos acabaron en manos de la justicia, seiscientas personas fueron detenidas, entre ellas cien jóvenes. Se decretó el estado de emergencia, se volvió a los toques de queda, se limitaron las aglomeraciones de jóvenes y la compra de bidones de gasolina. Se expulsaron clandestinos. Se hicieron varias promesas (contratación de jóvenes, financiación de asociaciones, lucha contra la discriminación, vivienda social).

En el ámbito local, donde los alcaldes están acostumbrados a enfrentarse a la violencia urbana, se actuó en consecuencia: se movilizaron adultos de referencia, se convocaron grupos de vigilancia con la policía todos los días, se llamó a las cámaras, se pidió a los mediadores que vigilaran los enclaves de riesgo y, sobre todo, se habló con los jóvenes todas las noches.

Los gestores de vivienda social y las asociaciones de arrendatarios también estuvieron extraordinariamente tranquilos. Saben lo que hay que hacer, lo que hay que revisar sistemáticamente (los subterráneos, la luz, los ascensores, los tejados, los espacios verdes, los pisos vacíos). Se reu-

ISBN: 978-84-612-3131-7

nieron de manera sistemática todos los días, limpiaron inmediatamente los escombros y también negociaron con los jóvenes. El 75% de los daños afectó a contenedores y coches, el 25% a cristales... No hubo demasiados ataques contra las personas.

6.4. ¿Por qué?

Un ambiente anónimo, masivo, mal concebido, transportes públicos insuficientes o demasiado caros y la falta de servicios públicos da a esta población un sentimiento de trato desigual. Estos sitios concentran jóvenes, pobreza, inmigración, carencias escolares, paro, discriminación, delincuencia. Los jóvenes ocupan la calle en lugares abandonados por los adultos. También los pisos pequeños y la coexistencia entre generaciones favorece el descontento. La integración a la francesa es en parte un fracaso, a pesar de las generosas prestaciones que compran la paz social.

El sistema político no favorece que la ciudadanía se implique en las decisiones, los partidos políticos no integran a las segundas generaciones en la representación, el debate político únicamente propaga miedo de los barrios sensibles, los medios de comunicación los estereotipan, la educación pública no ofrece alternativas a los jóvenes que han fracasado en la escuela.

6.5. La violencia como medio de expresión

La violencia urbana tiene que analizarse como una "voz", una revuelta contra todos estos signos de rechazo social y de no respeto, como una crisis de identidad de jóvenes que provienen de la inmigración o del ultramar colonizado, como una demanda de reconocimiento y de integración.

6.6. Incomprensiones y bloqueos

Las respuestas institucionales son inadecuadas porque el Estado central y las élites están demasiado lejos, separados de los habitantes. Tardan demasiado y la presión mediática exige respuestas rápidas; sus herramientas son tecnocráticas y hay que aplicar medidas adaptadas a las necesidades de cada localidad.

Los alcaldes tienen poderes demasiado limitados y, cuando se les ofrece más poder en materia de gestión de la seguridad, temen este poder por lo que representa de responsabilidad. La justicia social es políticamente arriesgada.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En cuanto a la policía nacional, no es el medio adecuado para tratar la seguridad de estos espacios. Ha sido instruida para mantener el orden, para proteger el Estado y luchar contra la criminalidad. La policía de "proximidad" es impopular entre el cuerpo de policía. Se trata de policías jóvenes sin experiencia, que provienen de zonas rurales, se les envía a estas zonas y ellos son reticentes a este trabajo poco valorado. Las sobrecargas no son la solución, ni tampoco la impunidad que conceden los jueces en caso de errores. De hecho, su tarea es una misión imposible.

7. Soluciones locales a problemas globales

Las evoluciones sociales que he descrito antes establecen la dimensión de la gobernanza urbana, de la centralización o de la descentralización de las decisiones. ¿Qué pueden hacer los alcaldes para que las ciudades mantengan la calma, estén socialmente tranquilas y se conviertan en lugares agradables donde vivir? ¿Qué buenas prácticas de eficacia urbana y social podrían ayudar?

–Colaboraciones innovadoras y sin límites pueden favorecer la cohesión social, la mediación y el respeto. Éstas son las armas de las que disponen los políticos contra las derivaciones fractales.

–Hay que abrir los barrios, dotarlos de una buena red de transportes, crear instituciones, servicios y comercios *in situ* suficientemente atractivos para que vayan los habitantes de otros barrios y parar así la huida de habitantes móviles.

Es importante:

–Favorecer la concertación en los proyectos comunes entre profesionales, asociaciones, habitantes de generaciones y culturas diferentes y establecer un diálogo.

–Informar sobre los éxitos urbanos en los foros internacionales, nacionales, regionales, locales.

–Dar a los jóvenes de los barrios herramientas de inclusión, de formación y de cualificación hacia profesiones estables y útiles. Ayudarlos para que dialoguen con los policías de proximidad, pedir la ayuda de las familias, de las mujeres con la creación de foros de agrupación sobre temas consensuados (buenos días, vecino) y de las mujeres inmigradas para luchar contra el analfabetismo y la reclusión cultural por medio de la formación.

–Revalorizar el trabajo de campo y el trabajo de proximidad (como para los profesores de primaria a finales del siglo XIX), remunerar adecuada-

ISBN: 978-84-612-3131-7

mente el "trabajo sucio" a partir de una pedagogía de la opinión sobre el coste de la paz social. Es evidente que hay una crisis de contratación de educadores, agentes sociales y animadores. Además, es necesario atenuar las competencias de legitimidad mediante la coherencia y favorecer la complementariedad de las iniciativas.

–Recompensar el mérito de las personas que se arriesgan para mejorar como habitantes responsabilizados. Llevar a cabo evaluaciones totalmente transparentes.

–Responsabilizar a los ciudadanos. Salir del pensamiento mágico del "sólo es necesario...", explicar a las sociedades que las reformas en estos barrios siniestrados requieren tiempo y que es cosa de todos. Disuadir a los delincuentes de sus planes con sanciones educativas y la aplicación de una justicia reparadora. Enfrentarse a los miedos para volver a dar esperanza a los barrios urbanos.

8. Conclusión

La verdadera gobernanza urbana emana de una pluralidad de actores públicos y privados (empresas, habitantes, usuarios, padres...), cuya reflexión y energía coproducen soluciones con los políticos y las instituciones en un respeto mutuo. En este aspecto, vemos barrios que empiezan de nuevo.

La evolución del South Bronx desde 1970 es ejemplificadora. Después de la privatización de una parte del espacio público abandonado y gracias a la implicación de iglesias negras y de otros organismos de caridad en la construcción de una masa crítica de viviendas de coste modesto y gracias, también, a la aportación de fondos del Estado por mediación del alcalde, el barrio ha sufrido un profundo cambio. A la preocupación de seguridad de nuevos pequeños propietarios y de los bancos, las autoridades respondieron con una mayor implicación. Las instituciones se volvieron más legítimas desde el punto de vista de los habitantes, que se comprometieron en la regulación social del espacio y en la lucha contra las bandas.

En Red Hook, Brooklyn, donde el 80% de la población que proviene de las minorías ocupa viviendas sociales, la mezcla social se empezó a notar después de que la creación de un tribunal de justicia que integra los servicios legosociales simbolizara el cambio que vendría. La transformación del espacio fue el motor de cambios sociales, de una mayor participación cívica y de un descenso de la criminalidad. Un poco por toda Europa, demoliciones progresivas acompañadas paralelamente por reconstrucciones de

ISBN: 978-84-612-3131-7

inmuebles de un tamaño medio muestran la transformación de las imágenes que tenemos de un barrio. No es una solución sin problemas, pero en cualquier caso es una solución.

Hay que seguir luchando contra las discriminaciones y hacer aplicar el Derecho de la construcción europea, desde el Tratado de Ámsterdam (artículo 13) hasta la Directiva 43/2000 (Directiva racial). La cuestión de la policía sigue siendo una cuestión delicada. Es más fácil de tratar si la policía está descentralizada, si se evalúa y debe dar explicaciones de sus acciones.

En Europa, el derecho de voto local para los residentes extranjeros les permitiría participar en la vida cívica y, desde el punto de vista de los niños, expresaría un respeto hacia la aportación de los inmigrantes regulares en la sociedad de acogida. En los Estados Unidos muchos de los agitadores de los años sesenta actualmente son representantes de los estados o alcaldes de ciudades pequeñas o grandes. Este país ha conseguido integrar mejor que Europa las minorías difíciles.

Sin embargo, la ley no lo es todo y, según mi opinión, más bien es con una acción pedagógica, informativa y de convicción que podemos ayudar al cambio.

En resumen, es urgente cambiar el discurso sobre las ciudades, parar de meter miedo con el peligro de los jóvenes, de lamentarse de las rupturas sociales. Hay que entender el potencial positivo que comporta la diversidad y la densidad de los barrios. Aprender a mirar el excedente de vitalidad de la juventud, la riqueza de las culturas y de las generaciones, la concentración de un potencial de innovaciones susceptibles de desarrollarse. El hecho perturbador, incierto y contradictorio en vez de crear miedos debería interpretarse como un inicio de las soluciones.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia*

Miguel Ángel Cano Paños

1. Antecedentes y estructura del artículo.
2. Aproximación al fenómeno desde un punto de vista teórico.
2.1. Introducción. 2.2. Breve análisis de las distintas teorías criminológicas que pueden entrar en consideración. 2.3. Especial referencia a la teoría del conflicto cultural de Sellin.
3. Excurso: ¿Existe actualmente un contexto social en España que permita prever en un futuro un posible "contagio" de las conductas violentas protagonizadas en Francia por menores y jóvenes de origen inmigrante?
4. Conclusiones.

"No puede admitirse bajo ningún concepto, mis queridos amigos, que los nietos de la Primera generación de inmigrantes estén peor integrados que sus abuelos."
Nicolas Sarkozy, entoces ministro del Interior francés, en un discurso pronunciado el 27 de octubre de 2005 en la ciudad de Pont-à-Mousson**

1. Antecedentes y estructura del artículo

Durante el mes de noviembre de 2005, Francia ha sido testigo de una ola de violencia juvenil y revuelta urbana sin precedentes. Las imágenes de la periferia de París ardiendo descontroladamente han dado la vuelta al mundo. El desencadenante de los disturbios fue la muerte el 27 de octubre de dos

* Versión ligermente ampliada del texto publicado originalmente en la *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (http://criminet.ugr.es/recpc), número 8, 2006.

** Citado en el semanario alemán *Der Spiegel*, 46/2005, p. 201.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

menores de origen extranjero en un barrio situado a las afueras de París, los cuales, supuestamente perseguidos por la policía, fallecieron electrocutados al intentar esconderse en la caseta de un transformador de alta tensión.

Este suceso desencadenó una serie de protestas de carácter extremadamente violento por parte de grupos de menores y jóvenes de origen inmigrante. Unos actos vandálicos que se alargaron durante más de veinte días en prácticamente todo el territorio francés con la quema diaria de cientos de vehículos, así como el destrozo de edificios y mobiliario urbano. La revuelta alcanzó tal magnitud que incluso el Ministerio del Interior galo se vio obligado a decretar el 8 de noviembre el estado de urgencia, imponiendo en algunos barrios periféricos de las grandes ciudades el toque de queda a partir de las diez de la noche para todas aquellas personas menores de dieciocho años.

Los autores de esta revuelta urbana eran menores de edad y jóvenes asentados en los barrios marginales de la periferia de las grandes ciudades. Se trata en su mayoría de hijos y nietos de inmigrantes llegados a Francia hace unas décadas. Menores y jóvenes con pasaporte francés pero que se sienten víctimas de una marginación y discriminación socioeconómica por parte de la sociedad francesa mayoritaria por causa de su permanente estatus de "extranjeros", lo cual conlleva a la formación y consolidación de un estado de frustración en lo relativo a sus perspectivas de futuro en la sociedad de acogida. A los problemas propios de la edad –la mayor parte de los detenidos por los disturbios tenía menos de dieciocho años–, se añade la falta de expectativas vitales al pertenecer estos menores a grupos marginados entre los que por ejemplo el paro juvenil duplica la media nacional de su generación.

Dada la magnitud de los acontecimientos sucedidos en Francia durante ese mes de noviembre de 2005, puede afirmarse sin duda alguna que esa ola de protesta juvenil de los jóvenes inmigrantes ha hecho resquebrajar definitivamente el modelo francés de integración de la población extranjera, modelo apoyado en su día sobre el lema definidor por antonomasia de la República francesa: libertad, igualdad y fraternidad. Incluso se ha llegado a afirmar que esta revuelta urbana constituye la consecuencia en cierto modo lógica de treinta años de segregación social, territorial y étnica dentro del conjunto de la sociedad francesa.[1]

1. En estos mismos términos se pronuncia Manuel Valls, diputado socialista en la Asamblea Nacional francesa y alcalde de una localidad situada en la periferia de París, en una entrevista publicada en el diario *El País*, edición de 5 de noviembre de 2005.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los arriba descritos acontecimientos acaecidos en varias ciudades francesas durante el mes de noviembre de 2005 van a ser objeto de una serie de reflexiones criminológicas en el siguiente trabajo con el objetivo de intentar responder a la pregunta de por qué un acontecimiento aislado –aunque grave– como lo fue la muerte de dos menores de edad, tuvo como respuesta una ola de violencia juvenil con una magnitud sin precedentes en la historia reciente de Francia. Otro de los objetivos de las siguientes reflexiones va a ser tratar de explicar los motivos que confirmarían plenamente la afirmación realizada por el entonces ministro del Interior francés –la cual se reproduce al principio de este trabajo–, y que hace referencia a la deficiente integración de los hijos y nietos de la inmigración llegada a Francia en las últimas décadas.

En primer lugar, esa ola de violencia urbana protagonizada en Francia por jóvenes de origen inmigrante va a ser utilizada como una especie de "campo de experimentación" de las distintas teorías criminológicas, las cuales a lo largo del siglo xx han intentado explicar no sólo el fenómeno de la delincuencia en general, sino, en algunos casos, también la cometida por el colectivo de inmigrantes y sus descendientes.

Dentro de las distintas teorías criminológicas se va a prestar una atención especial a la teoría del conflicto cultural de Thorsten Sellin, desarrollada en su día con el objetivo fundamental de explicar las actividades delictivas realizadas por el colectivo de inmigrantes asentados en un determinado país (los Estados Unidos de América en el caso de los planteamientos teóricos expuestos por Sellin). En este sentido hay que decir de entrada que pese a la importancia que dicha aproximación teórica ha venido teniendo en las últimas décadas en el extranjero, sobre todo en aquellos países confrontados directamente con el fenómeno de la inmigración, la teoría del conflicto cultural ha sido reiteradamente olvidada por la criminología española, razón por la cual adquiere si cabe una mayor importancia el recuperar y presentar los postulados expuestos en su día por Sellin para explicar la fenomenología de la delincuencia de extranjeros.

El conocimiento de las distintas teorías criminológicas que podrían explicar esa ola de violencia juvenil ocurrida en Francia puede por último resultar de una importancia fundamental a la hora de elaborar propuestas de política criminal para afrontar –y resolver– la problemática en cuestión.

Tras esta aproximación teórica al fenómeno de la violencia juvenil en Francia, el trabajo se detiene a continuación a plantear la cuestión de si esos episodios de revuelta urbana protagonizados por menores y jóvenes

ISBN: 978-84-612-3131-7

de origen inmigrante pueden extenderse en un futuro a territorio español. A nadie escapa la importancia que en las últimas fechas ha alcanzado el fenómeno de la inmigración en el conjunto de la sociedad española, llegando a colocarse junto con el terrorismo y el paro como una de las mayores preocupaciones en el seno de la opinión pública. Dado lo reciente del fenómeno en cuestión, todavía no puede hablarse en puridad de la existencia en España de una segunda o incluso tercera generación de inmigrantes. No obstante, el aumento constante tanto de las cifras de ciudadanos extranjeros como de la tasa de nacimientos dentro de este colectivo prevén la consolidación en un futuro no muy lejano de una segunda generación de inmigrantes dentro del conjunto de la sociedad española. De ahí la importancia que supone plantear e intentar responder a la cuestión que constituye el objeto de análisis en la tercera parte del siguiente artículo. Finalmente, y a modo de conclusión, se expone una toma de posición personal con respecto a la temática tratada a lo largo del trabajo.

2. Aproximación al fenómeno desde un punto de vista teórico

2.1. Introducción

Muchas han sido las teorías realizadas a lo largo de la historia en el campo de la Criminología, las cuales, planteadas desde los más diversos enfoques y corrientes científicas, han intentado averiguar el origen y las causas de la delincuencia en general. No obstante hay que decir que, dentro del conjunto de las teorías criminológicas presentadas, no hay hasta la fecha ninguna que haya podido explicar la conducta delictiva de un modo absoluto y suficiente. Existe eso sí un conjunto de teorías las cuales pueden servir para explicar de un modo más o menos coherente algunos ámbitos concretos de la criminalidad, como por ejemplo la delincuencia juvenil, la delincuencia llevada a cabo en el seno de la dinámica grupal o la delincuencia cometida por extranjeros.

A tenor de la temática concreta que se desarrolla en el presente trabajo, no es cuestión de llevar a cabo en estas páginas un estudio exhaustivo del conjunto de teorías realizadas a lo largo de la historia en el campo de la Criminología.[2] Tan

2. Para un análisis exhaustivo de las distintas teorías criminológicas véase, por todos, CID MOLINÉ; LARRAURI PIJOAN. *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*, Barcelona, 2001.

ISBN: 978-84-612-3131-7

sólo se van a describir de forma breve y concisa aquellas aproximaciones que pueden en cierto modo ilustrar las razones últimas que explicarían el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia, ya que en la mayoría de ellas la delincuencia juvenil fue en su momento el principal factor que impulsó su realización.

A modo de introducción hay que decir que las diversas teorías criminológicas se han clasificado históricamente en tres grandes bloques perfectamente diferenciados. Por un lado, la llamada *Escuela clásica*, la cual se desarrolla durante el período de la Ilustración (segunda mitad del siglo XVIII). La escuela clásica parte básicamente de la concepción del hombre como un ser libre y racional, es decir, como un sujeto que es capaz de reflexionar, tomar decisiones y actuar en consecuencia.[3] Por consiguiente, el hombre, a la hora de tomar sus decisiones, realiza un cálculo racional de las ventajas e inconvenientes que le va a proporcionar una determinada acción, actuando según prevalezcan unas u otros. A partir de estos postulados teóricos, la Escuela clásica destaca la importancia de las penas para la prevención del delito. La pena, considerada como un mal en sí misma, debe conducir a que el hombre decida racionalmente la no-comisión de un delito, para precisamente evitar ese perjuicio manifiesto tanto para su persona como para el orden social.[4] Entre los pensadores de la escuela clásica hay que destacar sobre todo a Beccaria y Bentham. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX se desarrollan las teorías psico-biológicas, las cuales se enmarcan dentro de la llamada *Escuela positiva*. La Escuela positiva hay que encuadrarla dentro del movimiento cultural del positivismo filosófico, razón por la cual aquélla trata de aplicar los métodos de las ciencias naturales a la hora de explicar la delincuencia.[5] Con base en estos postulados teóricos, la idea fundamental del positivismo criminológico es que la delincuencia está determinada biológicamente, es decir, los defensores de estas teorías postulan la existencia de una serie de factores endógenos, cuya concurrencia en algunos individuos lleva a una predisposición congénita a cometer actos delictivos. De este modo, mientras que la Escuela clásica parte de una racionalidad del acto delictivo, la Escuela positiva acoge un modelo explicativo de la delincuencia basado en una especie de determinismo biológico.

3. Serrano Maíllo. *Introducción a la Criminología*, Madrid, 2003, p. 83.
4. Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 85.
5. Cid Moliné; Larrauri Pijoan. *Op. cit.*, p. 57.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Entre sus representantes más influyentes hay que destacar las figuras de Lombroso, Ferri y Garofalo. Por último, es en la primera mitad del siglo XX cuando aparecen las teorías sociológicas en el ámbito de la Criminología. Dichas teorías tienen su punto de partida en la famosa Escuela de Chicago,[6] destacando autores como Sutherland, Shaw, McKay o Merton. Las teorías sociológicas se enmarcan dentro de la Sociología criminal, disciplina que contempla el delito básicamente como un fenómeno "social".[7] El enfoque sociológico atribuye así a las condiciones sociales prioridad en la génesis del comportamiento desviado. Para ello, los defensores de las aproximaciones de carácter sociológico recurren a variables tales como la interacción social, la cultura o las estructuras sociales a la hora de explicar la delincuencia.[8]

Hay que decir por último que las teorías de la delincuencia se han ido deslizando progresivamente hacia la Sociología, con independencia de sus muy distintos presupuestos filosóficos y metodológicos. En cuanto modelos explicativos del fenómeno criminal, buena parte del éxito de los modelos sociológicos estriba en la utilidad práctica de la información que suministran a los efectos político-criminales. Ello se debe a que estas teorías parten de la premisa de que el crimen es un fenómeno social muy selectivo, estrechamente unido a ciertos procesos, estructuras y conflictos sociales, los cuales interactúan generando en ocasiones el fenómeno de la delincuencia. Prescindiendo de posibles *excesos* manifestados por alguna que otra teoría en particular, hay que decir que los modelos sociológicos constituyen hoy en día el paradigma dominante, habiendo contribuido decisivamente a un conocimiento realista del problema criminal.[9] Por las razones apuntadas, el conjunto de teorías que van a ser expuestas a continuación se encuadran indefectiblemente dentro de la tradición sociológica en el ámbito de la Criminología.

6. Sobre los orígenes y la orientación de la Escuela de Chicago véase SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 106-107.

7. Siguiendo a García-Pablos de Molina, la Sociología criminal contemporánea tiene un doble entronque, el europeo y el norteamericano. El europeo se debe fundamentalmente a Durkheim y a sus aproximaciones a la teoría de la anomia en su obra *El suicidio*. El norteamericano, por su parte, se identifica con la célebre Escuela de Chicago, de la que surgirán, progresivamente, los diversos esquemas teóricos. Véase GARCÍA-PABLOS DE MOLINA. *Op. cit.*, p. 182.

8. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA. *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*, 3ª ed., Valencia, 1996, p. 182.

9. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA. *Op. cit.*, p. 183.

ISBN: 978-84-612-3131-7

2.2. Breve análisis de las distintas teorías criminológicas que pueden entrar en consideración

La primera teoría criminológica a la que hay que hacer referencia es el llamado enfoque ecológico, desarrollado principalmente en la Escuela de Chicago en el período comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

Para los defensores de las teorías ecológicas, el medio o el contexto en el que las personas habitan así como la estructura social que marca la interacción grupal pueden tener una influencia decisiva en la conducta delictiva.

Hay que decir de entrada que durante los años en los que en la Escuela de Chicago se llevan a cabo una serie de estudios ecológicos urbanos, ya incluso antes, muchas ciudades norteamericanas, entre ellas la propia Chicago, venían recibiendo verdaderas oleadas de inmigrantes provenientes de Europa.[10] Este fenómeno de la inmigración no sólo supuso un aumento considerable de las cifras de población en los Estados Unidos, sino que al mismo tiempo sometió a vertiginosos cambios a la estructura de la mayoría de las ciudades norteamericanas. Todo ello despertó un enorme interés científico por el estudio de la ciudad, especialmente en lo relativo a las distintas áreas en las que la misma se extiende y su relación con la delincuencia.

La idea central de la Escuela de Chicago fue la "hipótesis zonal", planteada en primer lugar por Ernest W. Burgess a la hora de realizar un análisis de la delincuencia en la ciudad de Chicago.[11] Para Burgess, las ciudades norteamericanas tendían a ordenarse idealmente formando círculos concéntricos. Así, la zona central estaba ocupada en la mayoría de las ciudades de

10. Durante el siglo XX se han producido en los Estados Unidos dos grandes olas de inmigración. La primera estuvo formada sobre todo por europeos y canadienses, transcurriendo hasta mediados de los años veinte, cuando el Congreso norteamericano aprobó una serie de leyes que frenaron el largo flujo de inmigrantes. La segunda ola, comúnmente conocida como "la nueva inmigración", comienza después de 1965, alcanzando su momento cumbre a principios de los noventa. Esta nueva oleada de inmigrantes está dominada sobre todo por caribeños, asiáticos y latinos. Véase Martínez; Lee. "Inmigración y delincuencia" (Traducción de Juan José Medina), *Revista Española de Investigación Criminológica*, NI-01-04, p. 10, publicada en internet: www.criminologia.net/revista.

11. Vázquez González. *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas*, Madrid, 2003, p. 77.

ISBN: 978-84-612-3131-7

la época por el centro de negocios e industrial; a continuación, las personas con menores recursos económicos ocupaban la llamada "zona de transición", ubicada justo alrededor del centro; a partir de estos dos círculos descritos, y a medida que los sucesivos círculos se iban alejando del centro, las zonas iban siendo más acomodadas, siendo habitadas por grupos más favorecidos económicamente. Consecuentemente, el último círculo concéntrico estaba formado esencialmente por los barrios residenciales, ocupados por la clase media norteamericana.[12] A partir de esta distribución urbana ideal, las personas menos acomodadas, por regla general los inmigrantes recién llegados al país, tendían a ocupar las zonas más desfavorecidas de la ciudad, asentándose así en la "zona de transición".

Una vez presentado este modelo ideal de la ciudad de Chicago, el cual por otra parte era igualmente válido para otras muchas poblaciones norteamericanas, se comprobó que la delincuencia y otros muchos problemas sociales no se distribuían aleatoriamente por toda la ciudad, sino que tendían a concentrarse en unas áreas determinadas, y más concretamente en la arriba mencionada "zona de transición".[13] Esta zona se caracterizaba básicamente por ser un área desorganizada socialmente, compuesta por colectivos de origen inmigrante con graves carencias de integración, así como con un estatus socioeconómico bajo.

El principal apoyo empírico a la relación existente entre esas áreas desorganizadas y la delincuencia se produjo mediante el trabajo sobre la delincuencia juvenil publicado en el año 1942 por Clifford R. Shaw y Henry D. McKay, principales exponentes de la Escuela de Chicago. En su obra *Juvenile delinquency and urban areas* demostraron estos autores cómo las áreas centrales de la ciudad de Chicago –allí donde se concentraban aquellas personas con un estatus socioeconómico más bajo– producían muchos más delincuentes juveniles que las áreas periféricas. En su trabajo, Shaw y McKay comprobaron que las áreas donde mayoritariamente se concentraban los delincuentes menores de edad estaban caracterizadas por las particularidades siguientes: *a*) se trataba de áreas pertenecientes a la llamada "zona de transición"; *b*) predominaba la población de origen inmigrante, así como aquellos grupos pertenecientes a minorías étnicas; *c*) dicha población se caracterizaba por poseer un estatus

12. Una imagen gráfica de esta construcción ideal de la ciudad según Burgess puede observarse en SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 112.

13. SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 111.

ISBN: 978-84-612-3131-7

socioeconómico bajo, y *d*) el área se caracterizaba además por presentar una alta movilidad poblacional.[14] Para Shaw y McKay, la confluencia de todas estas variables en una determinada comunidad producía una situación de desorganización social en la misma, lo cual llevaba consigo unos incrementos considerables en las tasas de delito dentro de dicha comunidad. Además, los mismos autores encontraron igualmente que en las mismas zonas se concentraban a su vez otros problemas sociales como por ejemplo la delincuencia adulta, la inmigración o el deterioro urbano. En consecuencia, todos estos problemas, junto con el fenómeno de la delincuencia, se encontraban íntimamente relacionados con las condiciones del barrio.[15]

Si a continuación se trasladan los argumentos expuestos en su día por las teorías ecológicas a la temática que es objeto de análisis en el siguiente trabajo, es decir, la ola de violencia urbana juvenil en Francia, es indudable que puede hablarse de algunos elementos de conexión, ya que, como se sabe, el origen de los disturbios en Francia se sitúa esencialmente en los barrios periféricos de las grandes ciudades.

En primer lugar es necesario no obstante aclarar que el modelo de distribución zonal expuesto por los teóricos de la Escuela de Chicago puede ser válido para el caso de las grandes ciudades norteamericanas, no así para el conjunto de ciudades europeas. En efecto, la formación y la estructura de las ciudades de los Estados Unidos son muy diferentes a las habituales en Europa. La razón se debe fundamentalmente a que las ciudades norteamericanas fueron fundadas mucho más tarde que las europeas, experimentando aquéllas con mucho más énfasis el auge de la revolución industrial. Por este motivo, los suburbios o áreas sensibles en la mayoría de las grandes ciudades norteamericanas no se encuentran, al contrario que en Europa, en la periferia de las grandes ciudades, sino más bien en el centro de las mismas (piénsese por ejemplo en los guetos afroamericanos de algunas ciudades de los Estados Unidos, como el barrio del Bronx en la ciudad de Nueva York).

Hechas estas consideraciones previas, hay que decir que la importancia que la teoría ecológica atribuye al medio físico –el barrio– a la hora de comprender el fenómeno delictivo podría explicar en parte el origen de los disturbios protagonizados en Francia por los menores y jóvenes pertene-

14. Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 83; Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 113.
15. Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 114.

ISBN: 978-84-612-3131-7

cientes en su mayoría a familias inmigrantes. Efectivamente, los barrios de los que proceden estos sujetos se caracterizan por ser suburbios, en algunos casos incluso auténticos guetos, ubicados en la periferia de las grandes ciudades francesas.[16] Dichos barrios fueron en un principio concebidos como ciudades residenciales para familias jóvenes francesas. De este modo, los primeros habitantes de esas zonas eran ciudadanos de origen francés. Cuando en la década de los sesenta y setenta del pasado siglo hicieron aparición en estos barrios los primeros inmigrantes, los franceses todavía eran mayoría. Pero con el tiempo, y a medida que las ciudades experimentaban un flujo migratorio incesante, sobre todo aquel proveniente de África, los ciudadanos autóctonos fueron marchándose paulatinamente de esos barrios, pasando los mismos a convertirse en una especie de "apartheid urbano". Esta diríase "homogeneidad social" patente que se estaba formando en estos barrios hizo que con el tiempo se fueran consolidando en los mismos una serie de situaciones de desorganización social, lo cual llevó a estos barrios a acumular paulatinamente muchas de las características que en su día Shaw y McKay predicaron de la llamada "zona de transición".

En este contexto resulta curioso destacar cómo Marsella es la única gran ciudad francesa que apenas padeció la oleada de violencia de noviembre de 2005. Esta ciudad costera, gracias a su ubicación geográfica, siempre se ha caracterizado por tener una enorme mezcla de gentes y culturas. Pero lo más importante es que su crecimiento no se ha basado en la construcción de barrios enormes en el extrarradio de la ciudad, sino en la distribución de la población inmigrante por toda la ciudad. Puede decirse así que en la ciudad de Marsella no existe la periferia y, por lo tanto, y pese a las diferencias sociales existentes, nadie se siente marsellés de segunda. No puede negarse el hecho de que en Marsella existen ciertamente barrios desfavorecidos, pero éstos están integrados dentro de la estructura urbana de la ciudad y con una población más mezclada que por ejemplo en ciudades como París o Lyon. Son muchos los que consideran que este "mestizaje" de la población ha ahorrado en el caso de Marsella el mal trago de las acciones vandálicas. Por el contrario,

16. Se calcula que en la actualidad Francia alberga unos setecientos barrios o suburbios "sensibles", desorganizados socialmente y golpeados por problemáticas de envergadura como son el paro o la delincuencia. Véase en este sentido el diario *El País*, edición de 28 de noviembre de 2005.

ISBN: 978-84-612-3131-7

la ciudad de París sólo tiene dos millones de habitantes, pero la capital se encuentra rodeada de cinturones con otros nueve millones de personas. Suburbios que se caracterizan por la presencia interminable de las llamadas "cajas de cerillas", las cuales se alternan con coquetas ciudades residenciales.

Aplicando en el contexto francés los postulados teóricos de la teoría ecológica, podría decirse que cuando los barrios periféricos de las ciudades francesas pasan a convertirse en áreas de desorganización social, acumulando así los inconvenientes propios de los suburbios o guetos, es decir, paro, delincuencia, inmigración, desestructuración familiar, degradación urbana, miseria y frustración, la emergencia de actividades desviadas y/o delictivas por parte de sus miembros, entre ellos los menores y jóvenes, habría que considerarla como una consecuencia lógica, relacionada íntimamente con las condiciones propias del barrio.

Tras esta aproximación "ecológica" al fenómeno de la violencia urbana en Francia, resulta a continuación necesario hacer mención a otra aportación teórica de carácter sociológico de especial importancia. Se trata de la teoría de la asociación diferencial, elaborada entre los años veinte y treinta del pasado siglo por Edwin H. Sutherland, uno de los autores norteamericanos que en su momento dio un impulso decisivo a la orientación sociológica de la Criminología. Al igual que sus colegas de la Escuela de Chicago, Sutherland consideraba también que las causas de la criminalidad no se encontraban en características personales de los sujetos, sino que las mismas tenían más bien un origen social.[17]

Las influencias más relevantes que recibió Sutherland en su actividad científica fueron, por un lado, las de Shaw y McKay. De ellos extrajo la idea de "desorganización social" como factor que contribuye al delito. La segunda fue la de Thorsten Sellin, quien en 1938 publicó el trascendental libro *Culture conflict and crime*. Finalmente hay que destacar también la influencia de la corriente sociológica del interaccionismo simbólico de Mead.[18]

El punto de partida de la teoría de la asociación diferencial es que el comportamiento delictivo es un comportamiento que se aprende por medio de la asociación diferencial de varios sujetos. La exposición sistemática de esta teoría fue presentada por Sutherland en forma de nueve

17. Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 119.
18. Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 100.

ISBN: 978-84-612-3131-7

proposiciones en la cuarta edición de su libro *Principles of Criminology* (1947). La primera de dichas proposiciones establecía que el comportamiento delictivo es una conducta que, como cualquier otra, se aprende. Por su parte, la segunda proposición afirmaba que el comportamiento delictivo se aprende básicamente por medio de procesos de interacción y de comunicación con otras personas.[19]

El concepto clave de la teoría elaborada por Sutherland es que "una persona se convierte en delincuente debido a un exceso de definiciones favorables a la infracción de la ley frente a definiciones desfavorables a la infracción de la ley".[20]

En el concreto ámbito de la delincuencia juvenil, la Criminología de la época había podido ya constatar cómo los delincuentes menores de edad solían relacionarse a su vez con otros delincuentes, pasando mucho tiempo juntos y llevando a cabo multitud de actividades en el contexto de la dinámica grupal, entre las cuales había que incluir en mayor o menor medida actividades de tipo delictivo. A partir de los postulados de Sutherland, las personas –y sobre todo los jóvenes, al encontrarse éstos todavía inmersos en un período de desarrollo cognitivo– se relacionan continuamente con otras personas, pudiendo convivir en determinados supuestos con sujetos cuyo comportamiento no respeta la ley. Las conclusiones a las que llega Sutherland es que una persona se volverá delincuente o tendrá mayores posibilidades de delinquir cuando las actitudes positivas en relación al comportamiento desviado superan cuantitativamente a los juicios negativos.[21]

19. CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 101; SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 120-121.

20. Cita reproducida por SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 121.

21. Si bien la teoría de la asociación diferencial puede presentarse como una explicación plausible de la delincuencia juvenil llevada a cabo en el seno de agrupaciones o bandas en sentido estricto, la misma presenta dificultades a la hora de explicar el fenómeno delincuencial en general. Una de las reiteradas críticas realizadas a la teoría de la asociación diferencial es que no todo el mundo asociado con criminales o en contacto con una subcultura delictiva se vuelve un delincuente (el ejemplo al que acostumbra a recurrirse es el de los funcionarios de prisiones). Otra de las críticas es que Sutherland desconoce la importancia de la "oportunidad" para delinquir, concentrándose únicamente en la motivación para realizar el delito. Existe así la posibilidad de que haya delincuentes que no han pasado por algún tipo de aprendizaje previo, por ejemplo en el caso de delitos muy simples, o aquéllos que están únicamente motivados por la oportunidad. Por otro lado, la tesis según la cual el comportamiento delictivo es básicamente un comportamiento aprendido no puede aplicarse a determinados ámbitos de la criminalidad. Así, los delitos pasionales o aquéllos cometidos en situaciones impulsivas o no premeditadas no pueden ser explicados mediante los argumentos de la teoría de la asociación diferencial. Véase en este sentido CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 113 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los argumentos expuestos por Sutherland en su teoría de la asociación diferencial podrían tener una cierta cabida a la hora de explicar el fenómeno de violencia juvenil urbana en Francia, sobre todo si tiene en cuenta la siguiente circunstancia de vital importancia: los autores de los violentos disturbios ocurridos en las distintas ciudades francesas eran en su mayoría menores de edad organizados en el seno de grupos más o menos estructurados. Este hecho coloca a la teoría de la asociación diferencial muy cerca de la teoría de las subculturas, a la cual se hará referencia en las líneas posteriores. A partir de estas consideraciones, la relación de estos jóvenes con otros sujetos, los cuales en ocasiones se caracterizan por realizar actividades delictivas, puede fomentar el aprendizaje de conductas contrarias a la ley cuando en el seno del grupo se ha aprendido a definir con más frecuencia una situación en términos de violación de la ley que en términos de respeto a la misma.

Con todo, resulta necesario hacer aquí referencia a dos aspectos, los cuales llegado el caso pueden dificultar una asunción *per se* de los postulados defendidos en su día por Sutherland. Por un lado, las actividades desarrolladas en Francia por esos menores de edad de origen inmigrante dentro de la dinámica grupal no se caracterizan únicamente por la realización de actividades de tipo delictivo, existiendo más bien entre esos menores y jóvenes un sentimiento mutuo de contacto e interacción grupal, el cual trasciende más allá de la realización de actividades de carácter disocial. Por otro lado, los episodios de violencia juvenil acaecidos en Francia pueden ser definidos como un tipo de violencia de carácter expresiva (es decir, no instrumental). De este modo, el delito no se presenta como un medio destinado a conseguir una determinada ventaja por medio de cauces de carácter ilegal, sino que se trata más bien de una actividad destinada, como se verá posteriormente, a causar un daño y a despertar el interés de la comunidad ante una determinada problemática social.[22] Por el contrario, el marco teórico fundamental en el que se movía Sutherland a la hora de elaborar su teoría estaba destinado fundamentalmente a explicar las actividades delictivas del delincuente profesional. A partir de aquí, el aprendizaje del delito suponía no sólo asimilar median-

22. Este último aspecto adquiere una relevancia importante dentro de la teoría de las subculturas, la cual es objeto de análisis en los párrafos posteriores.

23. Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 120-121. De hecho, el propio Sutherland publicó en su momento una obra titulada *El delincuente profesional* (*The professional thief*).

ISBN: 978-84-612-3131-7

te procesos de interacción las técnicas para cometer los delitos, sino también los motivos y las racionalizaciones para ello.[23]

Otra de las aproximaciones teóricas que se engloba dentro de la tradición sociológica en la Criminología es la teoría de la anomia y de la estructura social.

El núcleo de la teoría de la anomia fue expuesto por Robert K. Merton en un trascendental artículo publicado en el año 1938 bajo el título: "Social structure and anomie". Posteriormente, dicho autor desarrolló su teoría en la obra *Social theory and social structure* (1949).[24]

La idea fundamental que Merton desarrolla en su teoría es que "algunas estructuras sociales ejercen una presión definida sobre ciertas personas de la sociedad para que sigan una conducta inconformista y no una conducta conformista".[25] Para ello, Merton pone a la sociedad norteamericana de la época como ejemplo típico de sociedad anómica. Las razones que expone se basan en el hecho de que la cultura norteamericana insiste continuamente en el éxito económico y monetario como objetivo a perseguir por parte de todos los miembros de la sociedad, éxito que en principio puede ser alcanzando de cualquier manera. Esta situación puede dar lugar a que se debilite el respeto por los canales legítimos para alcanzar ese objetivo, generándose una presión anómica sobre un determinado sector de la sociedad, especialmente sobre los peor ubicados en la estructura social, a utilizar medios no aceptados socialmente (ilícitos) para lograr ese éxito económico y monetario.[26]

Para Merton, la estructura cultural[27] de una sociedad define tanto los objetivos legítimos que las personas deben perseguir en su vida como los instrumentos legítimos para alcanzarlos. En el caso de la cultura americana, el fin que más se realza es el del éxito monetario. Además, la estructura cultu-

24. Hay que decir que generalmente suele citarse a Durkheim como el primero que utilizó el término "anomia" (situación de ausencia de normas) referido al delito. No obstante, dicho autor no llegó a desarrollar una teoría completa de la misma, sino que prácticamente se limitó a introducir el concepto de una forma un tanto indefinida a lo largo de toda su obra, aunque principalmente en su monografía sobre el suicidio. Véase en este sentido VÁZQUEZ GONZÁLEZ. *Op. cit.*, p. 88; SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 303; LAMNEK. *Teorías de la criminalidad. Una confrontación crítica* (Traducción de Irene DEL CARRIL), 2ª ed., México, 1986, p. 40-41.

25. Cita reproducida por VÁZQUEZ GONZÁLEZ. *Op. cit.*, p. 90.

26. CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 125.

27. Por estructura cultural hay que entender, a grandes rasgos, los valores, normas, símbolos, etc., compartidos por los individuos; por estructura social hay que entender la organización política, social, educativa, familiar, económica, etc., de una sociedad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ral no limita a unos pocos, es decir, a un determinado sector social, el logro de los fines sino que los extiende a todos los ciudadanos. Pero por otro lado, la estructura social limita para un determinado sector social los recursos para lograr por medios lícitos los fines sociales. En el caso de la sociedad norteamericana, ésta es profundamente desigual, lo cual lleva a que mientras que unos grupos sociales disponen de una estructura de oportunidades económicas, culturales y sociales para lograr alcanzar el éxito monetario, otros grupos (los situados en el nivel más bajo de la estructura social) encuentran muy limitadas las posibilidades de satisfacer por vías lícitas la presión cultural hacia el éxito económico. Esta estructura social examinada por Merton, en la cual se produce un conflicto permanente entre las metas a alcanzar, por un lado, y los medios lícitos para conseguirlas, por otro, puede dar lugar a la consolidación de un estado de anomia y, llegado el caso, a la materialización de conductas divergentes por parte de un determinado sector de la sociedad. A partir de estos planteamientos, Merton establece en su teoría una tipología determinada de formas de adaptación de los individuos a esta situación, las cuales pueden ser exteriorizadas a través de conductas conformes, desviadas o incluso delictivas.[28]

De los argumentos expuestos por Merton en su teoría de la anomia habría que concluir que aquellas personas con mayor discrepancia entre sus aspiraciones o metas y los medios para conseguir esos objetivos tienen más propensión a la comisión de delitos, con lo cual la delincuencia debería ser más frecuente entre las personas de clase social baja. No obstante, estos extremos no han podido ser nunca confirmados por medio de las distintas investigaciones empíricas realizadas a tal efecto. Con todo, los defensores de la teoría de la anomia consideran que la misma no contiene tesis alguna en lo referente al proceso individual que lleva a la delincuencia, sino que más bien tiene como objetivo fundamental explicar el delito a partir de determinadas características de la sociedad que promueven su existencia.[29]

28. Para un análisis de estas posibles respuestas del individuo a la situación anómica descrita véase, por todos, Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 129 y ss.

29. Véase, en este sentido, Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 138. Por otro lado, Göppinger considera que la teoría de la anomia únicamente puede explicar aquella criminalidad de carácter utilitaria y destinada racionalmente a la consecución de un fin. En consecuencia, toda la delincuencia de carácter económico, así como los delitos contra la propiedad y el patrimonio podrían subsumirse dentro de lo que en su día Merton definió como "conducta innovadora". En cambio, los delitos contra la vida, las lesiones o las acciones vandálicas son difíciles de explicar acudiendo únicamente a la teoría de la anomia. Véase Göppinger. *Kriminologie*, 4ª ed., Munich, 1980, p. 57.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Una vez presentadas las ideas fundamentales de la teoría de la anomia, es cuestión de analizar a continuación en qué medida los postulados establecidos en su día por Merton podrían explicar la ola de actos vandálicos con los que se ha visto confrontada recientemente la sociedad francesa. Tal como se indicó anteriormente, es necesario en este punto recordar de nuevo que las teorías criminológicas que son expuestas en el siguiente trabajo fueron en su momento realizadas teniendo como telón de fondo la delincuencia llevada a cabo en una sociedad determinada, en este caso la norteamericana de mediados del siglo XX. Es indudable que la estructura social norteamericana difiere en algunos aspectos sustancialmente del modelo seguido en los países europeos. Esta circunstancia es necesario tenerla en cuenta a la hora de intentar aplicar los postulados teóricos defendidos por las distintas teorías a una problemática criminológica concreta.

Hechas estas salvedades, hay que decir que el modelo desarrollado por Merton de una estructura social que en ocasiones puede llegar a *fomentar* tendencias anómicas y conductas divergentes en el sector menos favorecido de la población puede descubrirse en cierta manera en la sociedad francesa actual. En efecto, los jóvenes de origen inmigrante que habitan en los suburbios de las ciudades francesas se encuentran inmersos en un espacio físico y social caracterizado por la consolidación de una sociedad de consumo. No obstante, los canales de acceso a esa sociedad consumista se encuentran obturados para esos jóvenes, no sólo por estar segregados en barrios con poco acceso a los medios materiales necesarios para conseguir las metas propias de la sociedad a la que en principio pertenecen, sino también por sufrir situaciones de discriminación de carácter socio-económico por parte de la sociedad francesa mayoritaria. Esta situación en la que se encuentra envuelto sobre todo el colectivo de ciudadanos extranjeros es desarrollada por Schwind en la por él denominada "teoría de la discriminación socio-estructural" (*Theorie der sozialstrukturellen Benachteiligung*), enfoque que parte fundamentalmente de los postulados establecidos por la teoría de la anomia.[30]

Hay que tener en cuenta que la crisis económica y el aumento de las tasas de desempleo que se perciben en Francia desde la década de los ochenta del pasado siglo han repercutido negativamente en aspectos tales como el ascenso social del colectivo de inmigrantes asentados en

30. Véase SCHWIND. *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, 14ª ed., Heidelberg, 2004, p. 470 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

territorio francés. Durante el periodo de crecimiento económico que va desde la posguerra hasta el comienzo de la década de los ochenta, Francia acogió mano de obra procedente primero de los países europeos más pobres, y después de las colonias africanas. Así, el inmigrante portugués, español o incluso argelino que en la década de los sesenta llegaba a Francia con un puesto de trabajo asegurado, veía como sus hijos conseguían ser maestros o prósperos empresarios.[31] Pero en la década de los ochenta la crisis económica hizo que no se creara más empleo, situación que afectó sobre todo a los hijos y nietos de la inmigración, los cuales, aun teniendo un pasaporte francés en el bolsillo, sufrieron y sufren en primera persona la lucha por el escaso empleo disponible, arrastrando a su vez un estatus de extranjero como elemento de exclusión. En este caso concreto las cifras hablan un lenguaje muy claro: mientras que en la actualidad el paro afecta a un nueve por ciento de los franceses autóctonos, dicha cifra aumenta hasta un catorce por ciento en el caso de los ciudadanos de origen extranjero.[32]

Por otro lado, resulta de vital importancia hacer en este contexto referencia al siguiente aspecto: resulta tremendamente significativo el hecho de que en Francia se alabe el mestizaje en la selección francesa de fútbol, pero que en cambio ese mestizaje no se haya trasladado al Parlamento, a los gobiernos ni a los equipos directivos de grandes empresas; o que funcione a cuentagotas en las televisiones. Así, en la Asamblea Nacional francesa no hay ni un solo diputado de origen magrebí o de piel oscura, a excepción de los representantes (4) de alguna de las colonias francesas de ultramar. De un modo semejante, y al contrario por ejemplo de los países nórdicos, en las cadenas de televisión francesas prácticamente no se encuentran presentadores árabes o de raza negra. Todo ello conduce a que en Francia, y salvo en el caso del deporte, no haya modelos de referencia para los jóvenes de origen inmigrante.

En consecuencia hay que decir que entre las variables que pueden fomentar en cierta medida una situación anómica de estos jóvenes habría que destacar tanto aspectos de carácter ecológico (barrios marginales en la periferia de las grandes ciudades), como de carácter sociológico (desigualdad de oportunidades en contextos tales como la formación académica,

31. En este sentido, puede citarse el ejemplo del propio Nicolas Sarkozy, cuyos padres procedían de Hungría y Grecia.

32. Dichas cifras han sido tomadas del diario *El País*, edición de 6 de noviembre de 2005.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ocupacional o laboral de los inmigrantes extranjeros). Todos estos aspectos pueden llegado el caso contribuir a que los canales de acceso lícito a las metas o aspiraciones de una sociedad consumista como la francesa se encuentren bloqueados en parte para un determinado sector de la población, en este caso concreto los menores y jóvenes de origen inmigrante.

Lo arriba explicado hace patente la existencia de diferencias estructurales que pueden llegar a bloquear las oportunidades lícitas de ciertos individuos, en este caso los menores y jóvenes de origen extranjero residentes en Francia. Esto no quiere decir desde luego que muchos de ellos recurran automáticamente a medios ilegales para lograr un objetivo que se les presenta como necesario. Pero no puede negarse el hecho de que una situación de discriminación socio-estructural puede fomentar una tendencia a llevar a cabo conductas de carácter desviado.

A continuación se va hacer referencia a dos teorías criminológicas, las cuales fueron en su día realizadas en los Estados Unidos para explicar en concreto la delincuencia juvenil llevada a cabo en el seno de grupos o bandas.

En primer lugar, hay que citar la teoría de la desigualdad de oportunidades, desarrolla por Richard A. Cloward y Lloyd E. Ohlin en su libro *Delinquency and Opportunity. A theory of delinquent gangs* (1960). Los planteamientos de Cloward y Ohlin pueden ser entendidos en su conjunto como un intento de integración de la teoría de la anomia con la teoría de la asociación diferencial y la teoría de las subculturas,[33] la cual se analiza posteriormente.

El punto de partida de Cloward y Ohlin consiste, al igual que hizo Merton, en señalar que en la sociedad norteamericana se produce una profunda desigualdad entre las diversas clases sociales a la hora de acceder de un modo legítimo a las metas establecidas cultural y socialmente. Esta situación da lugar a una presión anómica en el seno de las clases sociales menos privilegiadas –en el caso de los estudios de Cloward y Ohlin se trata de los jóvenes de clase baja que viven en grandes centros urbanos–. En respuesta a esta frustración fruto de esa presión anómica, los miembros de esos grupos más deprimidos utilizan medios ilegítimos para conseguir las aspiraciones culturales inducidas.[34] Pero partiendo de estos postulados compartidos con la teoría de la anomia, Cloward y Ohlin

33. En este sentido, LAMNEK. *Op. cit.*, p. 47.

34. CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 134.

ISBN: 978-84-612-3131-7

aportan una innovación a la misma, señalando que no siempre que una persona determinada experimente esa presión anómica acudirá irremisiblemente a utilizar medios ilícitos, ya que, según establecen Cloward y Ohlin, esos medios ilegítimos no son igualmente accesibles para todos. Así, únicamente en aquellos barrios en los que exista una estructura de oportunidades ilícitas que sirva como vía alternativa para el logro de los fines que persigue un individuo existirá la posibilidad de que se implante una especie de "campo de aprendizaje" para los menores y jóvenes que se mueven en ese ambiente. En este contexto descrito, la constitución de subculturas puede facilitar el acceso a esos medios ilegítimos. Y es precisamente en este último punto donde se refleja claramente la influencia de la teoría de las subculturas en los planteamientos de Cloward/Ohlin. En efecto, en aquellos barrios en los que existe una estructura de oportunidades de carácter ilícito más o menos consolidada, es decir, una posibilidad de hacer carrera a través de la delincuencia, puede resultar que aquellos jóvenes que experimentan de un modo reiterado un bloqueo de oportunidades lícitas evolucionen hacia la formación de subculturas desviadas o delincuentes para solucionar sus problemas de frustración. Para estos autores, estas subculturas pueden derivar hacia una delincuencia bien de tipo expresivo (en aquellos barrios donde las oportunidades para acceder a medios ilícitos no están del todo consolidadas), bien de tipo instrumental (en aquellos barrios donde la delincuencia aparece como una forma de vida aceptada).[35]

Si, contrariamente a lo explicado anteriormente, el individuo se socializa en un contexto en el que no existe una estructura que permita el aprendizaje de las motivaciones y de las técnicas delictivas, no será posible que la persona tenga acceso y utilice medios ilegítimos. A partir de los planteamientos expuestos por la teoría de la desigualdad de oportunidades hay que concluir que para delinquir no sólo hay que tener bloqueados los medios lícitos, sino que además se tiene que tener acceso y aprender a utilizar los ilícitos.[36]

Es indudable que para verificar la viabilidad de la teoría de la desigualdad de oportunidades a la hora de analizar las verdaderas causas que dieron pie a los actos vandálicos en las distintas ciudades francesas hay que

35. Sobre los diferentes tipos de subculturas juveniles establecidos por Cloward y Ohlin, véase Vázquez González. *Op. cit.*, p. 93-94.

36. Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 134.

ISBN: 978-84-612-3131-7

poner aquélla en relación con los postulados establecidos por la teoría de la anomia.

En consecuencia, y partiendo de la segregación física y discriminación socio-económica a la que se ven expuestos en Francia la mayoría de los menores y jóvenes de origen extranjero, lo cual repercute negativamente a la hora de acceder a los canales legítimos para conseguir las metas y aspiraciones establecidas por la sociedad francesa mayoritaria, puede llegar a afirmarse que los suburbios de la periferia de las grandes ciudades francesas pueden facilitar en cierto modo el acceso a las oportunidades ilegítimas para acceder a las metas social y culturalmente aceptadas. En este tipo de barrios es posible que el rol delictivo de determinados sujetos se convierta en el modelo a imitar por muchos menores y jóvenes, los cuales además son socializados dentro de un tipo de subcultura desviada en la que se dispone de todos los medios y oportunidades para aprender ese tipo de comportamiento. Piénsese por ejemplo en la siguiente situación, la cual fue repetida –y denunciada– hasta la saciedad en los días en los que tuvieron lugar los disturbios: los menores que residen hoy en día en esos barrios marginales de la periferia de las ciudades francesas no creen ya en el esfuerzo para conseguir una serie de metas y objetivos aceptados socialmente. Estos chicos de entre doce y dieciocho años, en su mayoría hijos y nietos de los inmigrantes llegados a Francia en las últimas décadas del siglo XX, ven que aquellos que tienen ahora veinticinco o treinta años y fueron buenos estudiantes siguen en el paro, viviendo en casa de sus padres, amargados y sin futuro. Al mismo tiempo observan cómo aquellos otros que optaron por la delincuencia, por el tráfico de drogas o por los delitos contra la propiedad, visten buena ropa, conducen buenos coches y ya se han marchado de casa. Todo esto conduce a que hoy en día en estos barrios periféricos sean los "chicos malos" el modelo a imitar por estos menores y jóvenes de origen inmigrante.

La segunda aproximación teórica destinada fundamentalmente a explicar las actividades delictivas desarrolladas en el seno de bandas juveniles es la teoría de las subculturas de Albert K. Cohen.

La teoría de las subculturas se fundamenta principalmente en la teoría de la asociación diferencial de Sutherland y en la teoría de la anomia de Merton. Es especialmente la teoría de la anomia la que hay que considerar como la base fundamental para entender el origen de las subculturas de jóvenes de clase obrera descritas por Cohen en su obra *Delinquent*

ISBN: 978-84-612-3131-7

boys. The culture of the gang (1955). Para este autor, la creación de una subcultura delictiva hay que entenderla esencialmente como una respuesta ante los problemas de frustración que puede experimentar un joven perteneciente a las clases menos privilegiadas, insertadas en una estructura cultural que ante todo enfatiza el valor del éxito monetario como meta o aspiración a seguir.[37]

Para Cohen, el origen de las subculturas delictivas entre los menores y jóvenes habría que buscarlo en el hecho de que la inmensa mayoría de sus miembros son sujetos procedentes de familias pertenecientes a las clases sociales situadas en el escalafón más bajo de la escala social, que Cohen suele denominar como "clase trabajadora". Debido a la situación anómica que suele acompañar a estas clases menos privilegiadas, el joven suele estar sometido en la mayoría de los casos a un grave problema de estatus y de frustración, el cual ha sido imbuido por una sociedad competitiva que valora a los sujetos en función de disponer de aquellas cualidades que permiten presagiar un éxito en la vida adulta.[38] Cohen parte así en sus trabajos de la idea de que el sistema de valores y de normas de la clase media es el relevante y dominante en una sociedad. Esta situación caracterizada por la existencia de una falta de estatus puede intentarla superar el joven mediante el mecanismo de la subcultura. En este caso, el joven de clase baja asume como grupo de referencia a otros jóvenes con unos problemas de adaptación semejantes, surgiendo así una subcultura que intenta en cierto modo solucionar sus problemas de adaptación y aceptación social. Como contrapartida, la subcultura cumple, según Cohen, dos funciones básicas: 1. Proponer una serie de criterios de estatus asumibles por el joven de clase obrera; 2. Permitir a ese joven vengarse del sistema de normas que le ha perjudicado.[39]

En su obra *Delinquent boys*, Cohen señala que las actividades delictivas desarrolladas por los menores y jóvenes de clase social baja en el

37. Cid; Larrauri. *Op. cit.*, p. 152.

38. Según Cohen, los chicos procedentes de estas clases sociales más desfavorecidas parten en las sociedades contemporáneas en una posición de desventaja con respecto a los chicos de clase media. Estos jóvenes de clase trabajadora se encuentran por lo general peor preparados para llegar a conseguir en un futuro las metas y aspiraciones establecidas por la clase media. La situación descrita puede conducir a que estos chicos lleguen con el tiempo a consolidar una problemática de estatus y de frustración. En este contexto, la subcultura delincuente surge con el propósito de ofrecer una solución a esa problemática. Véase en este sentido: Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 123-124.

39. Serrano Maíllo. *Op. cit.*, p. 126.

ISBN: 978-84-612-3131-7

seno de una subcultura determinada presentan las siguientes características: *a*) Se trata en la mayoría de los casos de una delincuencia expresiva, es decir, la comisión de delitos no tiene como finalidad primordial el conseguir ilícitamente cosas inaccesibles por medios legales (delincuencia instrumental); más bien al contrario, el delito constituye una actividad que, por sí misma, produce placer, satisface la necesidad de ocio de los miembros de la subcultura, llegando incluso a consolidar un determinado estatus dentro del grupo; *b*) Es una delincuencia de tipo malicioso, siendo el único propósito de la actividad delincuente de las bandas el causar daño y problemas a la gente, el atacar los valores definidores de la clase media. Los actos de vandalismo constituyen un buen ejemplo de esta delincuencia de tipo maliciosa; *c*) Existe una oposición frontal a las normas dominantes. La subcultura delincuente descrita por Cohen se caracteriza así por no tener unos valores o reglas diferentes a las que rigen para el resto de la sociedad, sino que más bien tergiversan las normas vigentes en la sociedad mayoritaria, considerando correcta una determinada conducta que para los estándares mayoritarios es incorrecta o ilícita; *d*) Se busca un hedonismo inmediato. Los miembros de la subcultura buscan un placer, una diversión a corto plazo, no teniendo en cambio interés en realizar actividades que requieren mucha planificación, y *e*) Se pone énfasis en la autonomía del grupo. Así, mientras que los integrantes de la subcultura son solidarios entre sí, en cambio las relaciones con aquellos agentes del control social que imponen cualquier tipo de restricción o control de su comportamiento (por ejemplo, la policía) tienden a ser hostiles.[40]

Los postulados establecidos en su día por Cohen en su teoría de las subculturas pueden verse en parte confirmados en el caso de Francia si se analiza el contexto socio-estructural en el que se producen los actos violentos por parte de esos jóvenes de origen inmigrante. Tal como se ha señalado reiteradamente en los párrafos anteriores, actualmente podría hablarse en la sociedad francesa de un manifiesto problema de adecuación entre las aspiraciones de los jóvenes de origen inmigrante y las posibilidades reales de acceso a dichas aspiraciones. Esta situación, partiendo de la teoría de las subculturas, puede provocar una situación de tensión y frustración en estos menores y jóvenes pertenecientes a las capas más

40. Véase CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 153-154; SERRANO MAÍLLO. *Op. cit.*, p. 123; VÁZQUEZ GONZÁLEZ. *Op. cit.*, p. 84-85.

ISBN: 978-84-612-3131-7

bajas de la sociedad francesa, con el hándicap añadido de ser hijos y nietos de la inmigración. Al ver mermadas sus posibilidades reales y legítimas para poder integrarse en el sistema de valores y normas de la clase social dominante, estos jóvenes pueden intentar resolver esta problemática uniéndose a un grupo subculturalmente establecido, en el cual se ven reconocidos y apoyados por los otros miembros del grupo que se encuentran en la misma situación. Estos grupos se caracterizan por ostentar una cultura propia, alejada de la socialmente aceptada. Una (sub)cultura en la que reinan unos valores y un estatus en el que se reconocen y con los que se identifican.

Por otra parte, no puede negarse el hecho de que los actos vandálicos protagonizados en Francia por estos menores y jóvenes de origen extranjero cumplen en muchos casos con las notas características que en su momento Cohen identificó con respecto a la delincuencia de grupos o bandas de clase social baja. Así, puede hablarse en primer lugar de una delincuencia de tipo expresivo. Hay que recordar que los actos vandálicos ocurridos en Francia se caracterizaron por la quema diaria de centenares de vehículos, así como por el indiscriminado destrozo de mobiliario urbano e instalaciones públicas. Por otra parte se trata también de una delincuencia maliciosa, existiendo ante todo una voluntad de destrucción de todo aquello que pudiera representar al Estado francés y sus servicios públicos. Además, se observa claramente un hedonismo y una gratificación inmediata por parte de estos jóvenes. En este sentido hay que decir que durante los días en que tuvieron lugar los disturbios, muchas cadenas de televisión francesas optaron finalmente por no seguir dando diariamente el número de automóviles incendiados, y mucho menos repartidos por las distintas ciudades, ya que se pudo comprobar cómo dicha información creaba una especie de "competición" entre los jóvenes, los cuales pugnaban por superar en su ciudad las cifras de acciones vandálicas acaecidas en otras localidades francesas. Finalmente, la autonomía de estas subculturas delincuentes se manifiesta claramente en la reafirmación constante de estos jóvenes –utilizando para ello diversos canales de información como por ejemplo Internet– en su odio a la policía francesa, y, especialmente, al entonces ministro del Interior Nicolas Sarkozy, el cual, hay que recordar, había calificado a estos jóvenes como "escoria" de la sociedad francesa en unas declaraciones realizadas durante las revueltas juveniles.

Como punto final a este epígrafe hay que decir que tanto la teoría de las subculturas de Cohen como la teoría de la desigualdad de oportuni-

ISBN: 978-84-612-3131-7

dades de Cloward y Ohlin han sido criticadas ya que se ha considerado que las mismas únicamente pueden ser verificadas examinando aquellas bandas juveniles organizadas y estructuradas en torno a la delincuencia, es decir, aquellas bandas de adolescentes y jóvenes que se constituyen única y exclusivamente con la intención de cometer delitos, limitándose los encuentros de sus miembros a la realización de distintas actividades delictivas.[41] En cambio, dichas teorías difícilmente pueden ser utilizadas para explicar las actividades de aquellos grupos de adolescentes en los que la delincuencia constituye un episodio más dentro del conjunto de actividades realizadas en el seno del grupo. En el concreto caso de Francia, las bandas de adolescentes que actuaron durante la revuelta urbana de 2005 no pueden considerarse como bandas delictivas o criminales *strictu sensu* en el sentido definido por Cohen, sino más bien como grupos no organizados, sin jefe ni programa, sin bandera ni proyecto, constituyendo los actos vandálicos únicamente una actividad aislada dentro del conjunto de actividades que se desarrollan cotidianamente dentro de la dinámica grupal. En este sentido hay que resaltar el hecho que las últimas revueltas juveniles en Francia adoptan claramente formas bárbaras de rebeldía, imitando los jóvenes franceses en muchos casos la cultura del gueto procedente de los Estados Unidos.

A partir de estas consideraciones, los planteamientos de Cohen, así como los de Cloward y Ohlin, no tendrían como objeto de estudio la delincuencia juvenil en general, ni siquiera la que se produce en la dinámica de grupos, sino exclusivamente la delincuencia juvenil producida en el contexto de bandas delictivas. En relación a esto, y mientras que la teoría de las subculturas ha podido ser plenamente confirmada en los Estados Unidos a través de distintas investigaciones empíricas, en cambio existen a nivel europeo investigaciones criminológicas que han verificado que la delincuencia juvenil en un ámbito estrictamente europeo no se produce prevalentemente en el contexto de bandas criminales organizadas, sino más bien en grupos no específicamente delictivos.[42] La razón estriba en que el fenómeno de las bandas juveniles, conocidas en el lenguaje anglosajón como *street gangs* o *delinquent gangs*, no ha tenido

41. Sobre este punto, véase en particular CID; LARRAURI. *Op. cit.*, p. 165 y ss.

42. Sobre la llamada "criminalidad de grupos" en el ámbito de la delincuencia juvenil, con especial consideración de la situación en Alemania y España, véase CANO PAÑOS. *El futuro del Derecho penal juvenil europeo*, Barcelona, 2006, p. 50 y ss. y 89 y ss.

ISBN: 978-84-612-3131-7

hasta ahora en Europa la dimensión que han alcanzado en los Estados Unidos de América. Esto no debe desde luego llevar a poner en tela de juicio los planteamientos teóricos presentados en su momento por la teoría de las subculturas y de la desigualdad de oportunidades. Pero si lo que se pretende es explicar los distintos factores que han podido conducir a esa ola de violencia juvenil en Francia, está claro que puede resultar más fructífero tomar en consideración otras aproximaciones criminológicas planteadas en torno a la delincuencia juvenil, y más concretamente a aquella delincuencia cometida por menores de nacionalidad u origen extranjeros.

2.3. Especial referencia a la teoría del conflicto cultural de Sellin

Resulta curioso observar cómo la Criminología española nunca hasta la fecha ha prestado la más mínima atención a la teoría del conflicto cultural de Thorsten Sellin,[43] mientras que, por el contrario, en países como Alemania dicho enfoque teórico ha gozado desde siempre de una atención especial por parte de la doctrina criminológica mayoritaria. Por este motivo, y aprovechando los acontecimientos ocurridos recientemente en Francia, se va a intentar a continuación recuperar los interesantes planteamientos teóricos expuestos en su día por uno de los teóricos más brillantes de la historia de la Criminología.

Hay que decir de entrada que la teoría del conflicto cultural constituye un enfoque destinado fundamentalmente a explicar la delincuencia de extranjeros o inmigrantes. La misma fue desarrollada en los años treinta del pasado siglo por Sellin, el cual en su famoso libro *Culture conflict and crime* (1938) intenta explicar la delincuencia de los inmigrantes que en aquella época se estaban asentando en las ciudades norteamericanas.[44]

Básicamente, los fundamentos de dicha teoría parten de la existencia de un conflicto entre normas y valores de una determinada cultura cuando

43. De hecho, puede decirse que ningún tratado de Criminología en lengua española consultado desarrolla dicha teoría a la hora de exponer las distintas aproximaciones teóricas desarrolladas para explicar las causas de la delincuencia.

44. La causa de este interés se encuentra fundamentalmente en el fenómeno de la inmigración (véase para ello la anotación núm. 10), fenómeno con el que la sociedad norteamericana venía estando confrontada desde comienzos del siglo XX. El progresivo asentamiento en suelo norteamericano de un gran número de personas pertenecientes a ámbitos culturales y étnicos muy diversos acrecentó paulatinamente un interés de la sociología norteamericana por estudiar las diferencias culturales entre estos diferentes grupos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

los mismos se encuentran, chocan frontalmente con las normas y valores definidores de una cultura distinta. Para Sellin, todo ser humano nace y crece en una determinada cultura, y es en esa determinada cultura donde aprende e interioriza un conjunto de normas conductuales. Cuando dos culturas se encuentran entre ellas, cada una con unas normas y valores específicos, puede ocasionar que una de ellas se convierta en "marginal" con respecto a la otra. Centrando el análisis en el contexto del colectivo de inmigrantes que se asientan en un determinado país, es posible que se produzca un disenso entre las normas y valores que ellos traen consigo de su país de origen, por un lado, y las normas y valores del país de acogida, por otro. En este caso, y haciendo referencia particular a la sociedad norteamericana, Sellin pudo observar cómo mientras que los valores y normas de la sociedad norteamericana eran esencialmente aquellos definidores de la cultura predominante de clase media, en cambio, las normas y valores del colectivo inmigrante ocupaban un lugar claramente marginal dentro de la sociedad norteamericana.[45] Esta situación, a la que Sellin define como "conflicto cultural de carácter externo", la describe con el famoso ejemplo del inmigrante siciliano, el cual mata al pretendiente de su hija de dieciséis años para de ese modo lavar el honor de la familia que ha sido ultrajado.

En estos casos, el sentimiento que percibe el individuo de nacionalidad extranjera de ser una especie de *outsider*, de falta de orientación, de ambivalencia en lo relativo a la forma de comportarse o de sentir, en definitiva, de falta de integración, se enfrenta a un distanciamiento y rechazo adicional por parte de la sociedad mayoritaria de acogida.[46]

Por otro lado, Sellin diferencia un conflicto cultural de carácter interno. En este caso no se trata propiamente de un conflicto cuyos "protagonistas" son dos culturas distintas que chocan entre ellas, sino más bien un conflicto *intrapersonal* que se desarrolla en el seno de un individuo en concreto, cuando éste se ve confrontado en su vida cotidiana con dos sistemas de normas y valores distintos, a saber, el de su cultura originaria, por un lado, y el de la cultura de acogida, por otro.[47] Esta situación de conflicto cultural interno se manifiesta de un modo evidente sobre todo en el caso de

45. REBMANN. *Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse der polizeilich registrierten Kriminalität von 1986 bis 1995*, Freiburg i. Br., 1998, p. 156.

46. KAISER. *Kriminologie*, 8ª ed., Heidelberg, 1989, p. 355.

47. GÖPPINGER. *Op. cit.*, p. 58.

ISBN: 978-84-612-3131-7

los hijos de inmigrantes, los cuales, incluso habiendo nacido en su país de origen, se socializan parcialmente en una por decirlo así "cultura extraña". Un conflicto de carácter interno como el descrito aparece cuando la segunda generación de inmigrantes, sumida todavía por razón de la edad en un proceso de socialización no completado en su totalidad, se mueve continuamente en su quehacer cotidiano entre las normas y valores de su familia, por un lado, y las normas y valores que rigen en la sociedad de acogida, por otro. En estos casos puede producirse un "conflicto de generaciones",[48] ya que los hijos de inmigrantes, una vez asentados en la sociedad de acogida, pueden llegar a defender en algunos casos unas normas y valores meridianamente distintos a los de sus padres, con los que ya no pueden identificarse más. Esta situación puede en ocasiones conducir a que esos menores se sustraigan a la autoridad paterna o bien cuestionen tradiciones o hábitos religiosos de su cultura de origen, algo impensable en la sociedad de la que proceden. Piénsese por ejemplo en el caso del hijo de inmigrantes turcos asentados en Alemania que decide irse a vivir con su novia sin cumplir previamente con el instituto del matrimonio.

La situación descrita en el párrafo anterior puede, según Sellin, ocasionar en el menor de edad de origen inmigrante una serie de problemas sociales de adaptación e integración en la sociedad de acogida en la que se desenvuelve, lo cual puede conducir a que esos menores extranjeros pierdan la orientación, ya que no se ven capaces de seguir ni las normas y valores de su país de origen ni los del país de acogida. Esta situación de conflicto interno entre las que Göppinger denomina "culturas de referencia" (*"Bezugskulturen"*) para el individuo[49] puede desarrollar en el menor de origen extranjero una situación de inseguridad personal, lo cual puede llevar a que ese menor se vea en la situación de un marginado, de un *outsider*. Esto puede dar lugar a que el menor se refugie en otros menores de la misma edad que se encuentran en la misma situación. Un paso ulterior a esta cadena de acontecimientos lo puede constituir la realización de actividades desviadas y/o delictivas.

En consecuencia, no sólo en el contexto de grupos y culturas distintas que cohabitan en un determinado territorio, sino también dentro de un determinado grupo, es decir, entre un individuo y su teórico grupo de referencia, puede originarse una situación de conflicto cultural, lo cual

48. Rebmann. *Op. cit.*, p. 157.
49. Göppinger. *Op. cit.*, p. 537.

ISBN: 978-84-612-3131-7

puede dar lugar a una falta de orientación y, consecuentemente, a una conducta anómica (= criminalidad).[50]

En relación con la teoría del conflicto cultural explicada en los párrafos anteriores, hay que señalar la existencia de una serie de estudios realizados sobre la base de este enfoque teórico, los cuales han demostrado una serie de deficiencias en los fundamentos teóricos establecidos por Sellin.[51] En efecto, dichas investigaciones han podido constatar cómo el colectivo de inmigrantes de Primera generación llegados a un determinado país no mostraba unos índices delictivos excesivamente altos, aunque, partiendo de los postulados de Sellin, es precisamente en el caso de los inmigrantes de Primera generación cuando ese disenso entre las normas y valores de su país de origen y los del país de acogida debería ser más acusado. Por el contrario, las segundas y terceras generaciones de inmigrantes muestran en la mayoría de los casos unos índices de delincuencia mayor.[52]

50. KAISER. *Op. cit.*, p. 355.

51. De un modo general, se ha criticado de la teoría del conflicto cultural el hecho de que la misma parece explicar la delincuencia como una actuación motivada esencialmente por una socialización en torno a valores culturales que en cierto modo justificarían la realización de aquellos comportamientos que el sistema legal define como delito. En este sentido se argumenta que no puede hablarse de un conflicto cultural con respecto a una serie de comportamientos, los cuales en todas las culturas se consideran ilícitos (piénsese por ejemplo en los atentados contra la vida o la propiedad). Puede decirse así que no existen culturas que valoren positivamente determinados comportamientos delictivos. En consecuencia, y partiendo básicamente de los postulados de Sellin, aquellas acciones y omisiones conminadas con una pena por la legislación norteamericana son también definidas como delito en la mayoría de los países de donde procede la población inmigrante. Véase en este sentido las objeciones planteadas por Kornhauser a las teorías culturales, y que son reproducidas por CID y LARRAURI, *op. cit.*, p. 109-110. Sin negar los argumentos expuestos en las líneas anteriores, hay que decir sin embargo que el conflicto cultural no conduce desde luego de un modo *directo* a una mayor actividad delictiva, más bien puede decirse que para determinados sujetos –sobre todo para todos aquéllos pertenecientes a la Segunda generación de inmigrantes– existe el peligro de que la situación de conflicto cultural llegue a consolidar una situación de desorganización social, la cual sí que puede dar lugar de un modo *indirecto* a la realización de actividades delictivas.

52. Efectivamente, en algunas investigaciones realizadas en el extranjero sobre menores pertenecientes a familias inmigrantes se ha podido comprobar como la carga delictiva de la llamada Segunda generación de inmigrantes, es decir, aquel grupo que, bien ha nacido en el país de acogida, bien se ha trasladado al mismo en edad infantil, no solo es mucho mayor que la correspondiente a la Primera generación, sino que en muchos ámbitos es también más alta que la correspondiente a la concreta franja de edad de los "nacionales". Sobre las distintas investigaciones véase GÖPPINGER. *Op. cit.*, p. 537.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En respuesta a estas investigaciones, Schöch y Gebauer han señalado que, en el concreto caso de Alemania como ejemplo paradigmático de país receptor de inmigración, existen una serie de aspectos que explicarían esos índices de delincuencia más bajos en el caso de la primera generación de inmigrantes.[53] En efecto, la primera generación de inmigrantes asentada en Alemania en la década de los sesenta del pasado siglo se caracterizaba sobre todo por disfrutar de una situación de pleno empleo. Al pasar estos sujetos la mayor parte del tiempo en su puesto de trabajo, cabía esperar que aquéllos dispusieran de un menor número de "oportunidades para delinquir", lo cual redundaba consiguientemente en una tasa de delincuencia bastante baja. Por otra parte, el primer colectivo de inmigrantes llegados a Alemania estaba expuesto a un mayor control tanto formal como informal debido a su estatus jurídico incierto, con la amenaza permanente de perder su puesto de trabajo y tener que abandonar el país. Finalmente hay que tener también en cuenta las modestas aspiraciones socio-económicas que tenía la mayor parte del colectivo de inmigrantes de Primera generación en comparación con la sociedad alemana de acogida. Piénsese que para la mayoría de trabajadores extranjeros llegados a Alemania durante su etapa de bonanza económica el motivo fundamental de su viaje se centraba en ganar el mayor dinero posible en un corto espacio de tiempo para, posteriormente, regresar a su país de origen. De este modo, este colectivo de ciudadanos extranjeros asumía conscientemente un estatus socioeconómico inferior al de la sociedad alemana.

A la hora de verificar la viabilidad de la teoría del conflicto cultural como posible explicación científica de los acontecimientos de violencia juvenil en Francia, hay que partir en un principio de lo que en su día Sellin denominó como "conflicto cultural interno", es decir, aquella situación en la que en un individuo concreto, generalmente de origen extranjero, se produce una divergencia entre las normas y valores vigentes en la sociedad de la cual ese individuo procede y las normas y valores que rigen en la sociedad de acogida.

Teniendo presente no sólo los violentos disturbios protagonizados por los llamados "hijos y nietos de la inmigración", sino sobre todo el trasfondo social que –se dice– ha actuado durante años como caldo de cultivo de una generación que ha sufrido como ninguna otra una marginación y exclusión social por parte de la sociedad francesa mayoritaria, es indudable que el arriba descrito "conflicto cultural interno" puede encontrarse en la base de las actitudes violentas y de rebelión protagonizadas por estos menores y jóvenes de origen extranjero.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Como ya se ha indicado anteriormente, estos adolescentes que habitan en los barrios marginales situados en la periferia de las grandes ciudades francesas y que salen a la calle para destrozar lo primero que encuentran tienen entre trece y dieciocho años, pertenecen así a la tercera generación de inmigrantes. Son chicos que nunca han visto trabajar a sus padres, que durante su vida no han conocido más vida que la del paro, la delincuencia y la marginación social, careciendo así de modelos positivos en los que identificarse.

A lo largo de su infancia y de sus primeros años de pubertad, estos menores han ido interiorizando de una manera más o menos estable tanto el sistema de valores de su país de origen, el cual les ha sido transmitido por su familia, como aquel sistema vigente en la sociedad francesa, el cual les ha sido imbuido principalmente por la escuela. No obstante, cuando este menor acaba su formación escolar y comienza, bien una formación profesional, bien una formación académica superior, se encuentra en muchos casos obligado a reorientarse hacia los valores y normas vigentes en la sociedad autóctona si quiere en principio integrarse completamente en esta nueva sociedad y ser reconocido como miembro de pleno derecho de la misma. Esta circunstancia puede dar lugar a que ese menor, ante sus teóricas expectativas de integrarse en la sociedad francesa, comience a desarrollar un rechazo paulatino, aunque no total,[54] de las normas de conducta que son todavía defendidas y transmitidas por su familia. De hecho, este menor cumple en principio con todos los condicionantes previos necesarios para ser considerado como ciudadano de pleno derecho de la República: nació en suelo francés, posee la nacionalidad francesa, habla el idioma y está recibiendo la formación adecuada para labrarse un futuro familiar y profesional en suelo francés. No obstante, y ahí radica el problema fundamental, este proceso de adaptación se ve obstaculizado decisivamente por una razón de peso: este menor continúa siendo un individuo extranjero a ojos de la República; y lo que es aún más grave: a pesar de ser en muchos casos ciudadano francés, ese menor sigue siendo tratado como un ciudadano de segunda por la sociedad francesa mayoritaria. Esta situa-

53. SCHÖCH; GEBAUER: *Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Kriminologische, rechtliche und soziale Aspekte eines gesellschaftlichen Problems*, Baden-Baden, 1991, p. 55.

54. Ese rechazo no es total ya que, debido al estrecho contacto familiar desarrollado durante los primeros años de su vida, ese menor se encuentra, se siente por decirlo así unido a esos valores, los cuales no sólo son defendidos por los miembros de su familia, sino también por el colectivo de amigos de la misma nacionalidad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ción de marginación socio-estructural no sólo la sufre ese sujeto menor de edad en primera persona, sino que también la ve reflejada en el ambiente social y físico que le rodea. Así, en el ámbito familiar ocurre muchas veces que el menor de origen extranjero no ha visto nunca trabajar a sus padres, y si lo ha hecho, observa como los mismos se mantienen con trabajos precarios no cualificados, trabajos que normalmente son rechazados por la sociedad autóctona. Esto hace que el menor no vea al padre como un modelo a imitar, considerándolo más bien como un fracasado. Esta situación la viven también con respecto a sus compatriotas de mayor edad, ya que pese a los esfuerzos de éstos por integrarse en la sociedad de acogida (estudios o formación profesional finalizada), dichos esfuerzos no se ven a la postre recompensados, encontrándose los mismos bien en una situación de desempleo crónico, bien realizando trabajos temporales no cualificados y poco remunerados. En consecuencia, el tan ansiado ascenso social se ve así irremisiblemente bloqueado para las generaciones más jóvenes dentro del colectivo inmigrante.

A partir de los planteamientos expuestos en el párrafo anterior puede derivarse claramente una situación de conflicto cultural interno en el conjunto de estos menores y jóvenes de origen inmigrantes. Por una parte, estos sujetos defienden unas normas y valores que en algunos casos se oponen frontalmente a los que les han sido inculcados por sus padres, con los que ya no pueden identificarse más. Pero por otro lado observan cómo las normas y valores de la sociedad de acogida los siguen tachando como franceses de segunda. Todo esto da lugar a que estos menores y jóvenes carezcan por completo de identidad, no sabiendo realmente de dónde son: por un lado no se sienten franceses, a pesar en muchos casos de haber nacido en Francia y de tener pasaporte francés; por otro lado tampoco tienen nada que ver con el mundo y la cultura de sus padres y abuelos. De hecho, cuando estos chicos se trasladan a su país de origen para visitar a sus familiares son allí tachados igualmente de "extranjeros". Esta situación descrita, y que se está dando desde hace más de dos décadas en la sociedad francesa, conduce irremisiblemente a que ese menor de edad de origen inmigrante desarrolle una serie de problemas sociales de adaptación e integración en la sociedad de acogida en la que se desenvuelve, lo cual puede conducir a que esos menores extranjeros pierdan la orientación, pues no se ven capaces de seguir ni las normas y valores de su país de origen ni los del país de acogida. Esta situación de desarraigo conlleva a que el menor se refugie en un contexto grupal compuesto por

ISBN: 978-84-612-3131-7

otros individuos que asimismo sufren en primera persona esa discriminación y exclusión social. El siguiente paso de este proceso viene constituido por la consolidación de un grupo de iguales o banda en sentido más o menos estricto, cuya existencia viene marcada fundamentalmente por un sentimiento mutuo de contacto, interacción y, sobre todo, identidad grupal que trasciende mucho más allá de la realización de actividades de carácter disocial. El grupo se presenta y se entiende esencialmente como una unidad enfrentada a la sociedad francesa, a la cual observa como un ente amenazante de esa identidad del grupo representado en la banda en sí.

3. Excurso: ¿Existe actualmente un contexto social en España que permita prever en un futuro un posible "contagio" de las conductas violentas protagonizadas en Francia por menores y jóvenes de origen inmigrante?

La ola de violencia juvenil que ha vivido Francia en noviembre de 2005 ha tenido un eco internacional considerable. Las imágenes de los barrios periféricos de París, con coches y autobuses ardiendo descontroladamente durante días, han dado la vuelta al mundo, impregnando el aire de una sensación inquietante, sobre todo en aquellos países del mundo occidental que viven muy de cerca el fenómeno de la inmigración. En este sentido, no son pocos los mandatarios de algunos países europeos que afirman sin tapujos que el contagio de esa revuelta urbana a otros países es sólo una cuestión de tiempo.

Ante estos acontecimientos, y teniendo presente la consolidación de España como un país receptor de inmigrantes, la pregunta resulta evidente: ¿Puede en España vivirse una situación semejante a la acontecida en Francia?

El afrontar la evolución reciente del fenómeno migratorio en España supone tratar una cuestión clave de la política social española de los últimos años. Una cuestión que ha pasado sin duda a ocupar uno de los primeros lugares dentro de las preocupaciones públicas y de la agenda política, estando la sociedad española en la actualidad todavía muy lejos de llegar a un consenso respecto al fenómeno de la inmigración.

Según los últimos datos avanzados en el mes de noviembre de 2005 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a principios de enero de 2005 la población total residente en España ascendía a 44.108.530 personas, de las cuales 3.691.500 no tenían la nacionalidad española. De estas cifras se deduce que el porcentaje de extranjeros residentes actualmente en

ISBN: 978-84-612-3131-7

España se sitúa ya en un 8,36 por ciento del total de la población.[55] De acuerdo con los datos ofrecidos por el INE en su Anuario Estadístico, a 31 de diciembre de 2003 el número de ciudadanos extranjeros residentes legalmente en España ascendía a 1.657.011, lo cual suponía el 3,81 por ciento de la población total censada.[56] En consecuencia, si se comparan las cifras correspondientes a finales del año 2003 con las referentes al año 2005, resulta que la población extranjera residente en territorio español ha aumentado más del doble en apenas doce meses. Un ritmo de crecimiento que hay que considerar del todo punto inusual para un país desarrollado como es España.[57]

A pesar de las cifras expuestas en el párrafo anterior, en principio hay que decir respondiendo a la cuestión planteada al comienzo del presente epígrafe que las posibilidades de que lo acontecido en Francia se traslade a territorio español son en la actualidad escasas. Dos son en principio las razones fundamentales que pueden ayudar a explicar este moderado y coyuntural *optimismo*.

En primer lugar, la raíz del problema en Francia lo constituye la segunda y tercera generación de inmigrantes, en la mayoría de los casos franceses de nacionalidad y, consiguientemente, ciudadanos de la República que reivindican ser ciudadanos de pleno derecho, pero que, como se ha indicado anteriormente, continúan siendo tratados como extranjeros, como ciudadanos de segunda por parte de la sociedad francesa mayoritaria. Ante la situación de desarraigo que experimentan continuamente los hijos y nietos de la inmigración llegada a Francia en las últimas décadas, el choque y a la postre conflicto cultural al que hace referencia Sellin está servido. Por el contrario, y dado lo reciente del fenómeno migratorio en España, todavía no se puede hacer referencia explícita a la existencia en suelo español de una segunda o tercera generación de inmigrantes

55. Datos del Instituto Nacional de Estadística y publicados recientemente por el diario *El País*, en su edición de 19 de noviembre de 2005.

56. Véase Instituto Nacional de Estadística (ed.). *Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2004.* Publicado en Internet: www.ine.es/inebase.

57. Este aumento tan desorbitado del número de ciudadanos extranjeros hay que achacarlo fundamentalmente a los procesos de regularización realizados tanto por el Gobierno del Partido Popular, como del actual del Partido Socialista, procesos que han permitido no sólo *legalizar* a un gran número de ciudadanos que se encontraban en España en situación irregular, sino que al mismo tiempo han dado lugar a un "efecto llamada", sobre todo dentro del colectivo de inmigrantes.

ISBN: 978-84-612-3131-7

consolidada, situada así a las puertas de una integración socio-laboral, ya que los hijos de los que están constituyendo la primera generación de inmigrantes llegada a España desde mediados de los noventa del pasado siglo se encuentran todavía inmersos en su periodo de formación escolar.

En segundo lugar, hay que decir que en España no se da en puridad el esquema urbano del extrarradio. En efecto, la periferia de las ciudades españolas no está en la actualidad conformada por suburbios situados a diez o quince kilómetros del centro de las grandes ciudades, habitados mayoritariamente por el colectivo inmigrante, auténticos guetos o zonas marginales que constituyen espacios segregados física y socialmente, como así se ha podido constatar en el caso de Francia. Es cierto que existen barrios ubicados en muchas ocasiones en ciudades dormitorio de las grandes urbes españolas, los cuales en algún que otro caso aislado pueden presentar un cierta conflictividad. No obstante, estas aglomeraciones urbanas son en la mayoría de los casos "barrios mixtos", ocupados así por ciudadanos españoles –sobre todo inmigrantes llegados de las áreas rurales durante la época del franquismo–, los cuales conviven con los inmigrantes recién llegados, procedentes principalmente de los países de Latinoamérica, el Magreb y los territorios subsaharianos, así como de los países del Este de Europa. Puede decirse así que en España la *distribución* de la población extranjera se ha hecho prácticamente por todas las áreas geográficas de la ciudad. Por otra parte, estos barrios españoles no sufren la degradación de las *banlieues* francesas. Son así barrios con vida, con parques, centros comerciales, zonas verdes, deportivas y culturales, barrios en los que las distintas administraciones suelen intervenir con mayor o menor frecuencia a la hora de poner en marcha distintos planes de rehabilitación en muy distintos ámbitos (vivienda, empleo, salud, educación, seguridad), con el fin de aumentar los equipamientos y servicios de esos barrios. Lo que sí puede constatarse en España en las últimas fechas es la existencia de zonas o focos situados sobre todo en el mismo centro de las grandes ciudades, barrios donde se concentra un gran número de inmigrantes extranjeros, guiados sobre todo por el trabajo y la mayor facilidad para acceder a una vivienda.

No obstante, aunque la situación actual en España con respecto al colectivo inmigrante está aún lejos de asemejarse a la realidad francesa, marcada como se ha visto tanto por la existencia de zonas marginales como por una marginación socio-estructural del colectivo inmigrante, resulta fundamental tener como marco de referencia la realidad actual en

ISBN: 978-84-612-3131-7

el país vecino, para con ello evitar en lo posible repetir los mismos errores que se han venido cometiendo en Francia año tras año, y que finalmente han desembocado en esa ola de violencia sin precedentes.

El primer factor a tener en cuenta lo constituye esa floreciente segunda generación de inmigrantes que actualmente está creciendo en España en unos parámetros de socialización, una estructura de oportunidades y unas expectativas de futuro semejantes en principio a los sujetos pertenecientes a la población autóctona.

En el caso de Francia, los inmigrantes que llegaban en la década de los sesenta y setenta del pasado siglo encontraban sin dificultades un puesto de trabajo. Ahora, sus hijos y nietos no lo consiguen, en muchos casos sólo por su apellido, el color de su piel o el barrio de residencia, y no por una cuestión de formación académica o profesional. España se puede encontrar igual dentro de una década, cuando la segunda generación de inmigrantes, en muchos casos nacidos en territorio español, vea bloqueada sus posibilidades de ascenso social al ser considerados por la sociedad española como negativamente diferentes. En el caso español, el colectivo de inmigrantes llegado en los últimos años ha ido ocupando generalmente los empleos rechazados por la población autóctona, trabajos que van desde la construcción hasta el servicio doméstico, pasando por la agricultura o el sector servicios. El problema puede surgir cuando la segunda generación vea frustradas sus aspiraciones de ascenso social, cuando la sociedad española de acogida, basándose en una especie de "teoría del último peldaño", *imponga* a los hijos de inmigrantes continuar en el último escalafón de la sociedad, ocupando así los trabajos que en su día fueron desempeñados por sus padres. Esta situación de flagrante discriminación socio-estructural, de manifiesta desigualdad en las oportunidades de acceso al empleo o la formación puede originar que los hijos de la inmigración se planteen el problema de su identidad: son sujetos nacidos en muchos casos en España, ciudadanos de pleno derecho, pero al mismo tiempo son conscientes de su origen inmigrante, circunstancia esta última que experimentan continuamente en sus contactos con la sociedad de acogida. Este problema de identidad, esta percepción de considerarse como ciudadanos de nadie puede con el tiempo redundar negativamente en la integración social de estos menores y jóvenes, lo cual sin duda puede favorecer entre otras cosas que estos sujetos comiencen a agruparse en torno a otros menores y jóvenes que se encuentran en la misma situación. El siguiente paso lo constituye la formación de agrupaciones más o menos estables y estructuradas, localiza-

ISBN: 978-84-612-3131-7

das en las zonas degradadas de las grandes ciudades, cuyo nacimiento y sobre todo sus actividades desviadas y/o delictivas hay que interpretarlas en primer lugar como una reacción simbólica a esa deprivación económica y reconocimiento social a la que se ven continuamente sometidos por la sociedad de acogida.

Como puede deducirse fácilmente, la consolidación de los factores arriba enunciados puede dar lugar a que en suelo español se puedan llegar a revivir los episodios de violencia vividos en Francia en las últimas fechas.

El segundo factor a considerar es más bien de carácter físico o ecológico. En efecto, si bien a día de hoy no puede hablarse todavía en España de la existencia de guetos o zonas marginales *strictu sensu*, habitadas principalmente por una población de origen inmigrante, sí que últimamente puede percibirse una formación gradual de barrios compuestos por un alto porcentaje de ciudadanos extranjeros, los cuales con el tiempo pueden llegar a convertirse en territorios de segregación espacial y exclusión social. Mientras que estos barrios –situados tanto en las ciudades dormitorio como en el centro mismo de las grandes ciudades– venían teniendo hasta ahora una composición marcadamente mixta, en las últimas fechas se percibe cómo gran parte de los ciudadanos españoles, trabajadores que en las décadas de los sesenta y setenta del pasado siglo habían venido ocupando unas viviendas de protección oficial en esos barrios, comienzan a abandonarlos ante el deterioro paulatino de las condiciones de vida en los mismos. Esta circunstancia puede hacer que estos barrios, debido entre otras cosas al descenso del precio de la vivienda que estas zonas experimentan motivado precisamente por su deterioro físico y social, queden con el tiempo habitados exclusivamente por inmigrantes. Existen así una serie de factores que pueden conducir a que determinados barrios españoles que crecen en el centro o en los límites de las grandes ciudades se terminen convirtiendo en zonas marginales de exclusión social. Entre estos factores cabe destacar los siguientes: *a*) alta concentración inmigrante; *b*) altos niveles de desempleo; *c*) degradación urbanística; *d*) altos índices de delincuencia, y *e*) existencia de una economía sumergida (por ejemplo, tráfico de drogas o de objetos robados).

Estas circunstancias descritas, unidas al hecho de que en un futuro no lejano una parte importante del colectivo inmigrante es posible que se vea obligada a repartirse la marginalidad y la miseria que rodea a las grandes ciudades españolas, puede redundar en la consolidación de formas de vida en torno a espacios que adopten las formas de barrio o

ISBN: 978-84-612-3131-7

suburbio, con las consecuencias que se han podido observar en el caso de Francia.

4. Conclusiones

La situación social en Francia en relación con el colectivo perteneciente a la segunda y tercera generación de inmigrantes es fácil de describir: quien en Francia responde hoy en día al nombre de Mohammed o Samir habrá sido con toda probabilidad escolarizado en un centro situado en un barrio marginal, barrio en el que por lo demás habrá pasado la mayor parte de su vida; no habrá recibido más tarde una formación profesional adecuada, lo que redundará en el hecho de no tener un trabajo estable, o incluso de sufrir una situación de desempleo. Y si por el contrario dispone de una sólida formación académica o profesional, se verá no obstante abocado a realizar empleos no cualificados. Mohammed o Samir habrán crecido en los guetos situados en la periferia de ciudades como París, Lyon o Toulouse. Habrán sido testigos ya desde niños de las miserias con las que tiene que convivir día a día un sector determinado de la población, al cual ellos pertenecen. Más tarde, cuando Mohammed o Samir decidan intentar dar el salto y huir del barrio que les vio nacer y crecer, escapar del microcosmos cultural que para ellos representa su familia y su entorno social más inmediato, tendrán enormes dificultades para encontrar una vivienda, un trabajo, un puesto en la sociedad francesa a la que ellos consideran pertenecer. En la calle serán constantemente controlados por la policía y obligados a enseñar su documentación personal. En definitiva, Mohammed o Samir estarán expuestos a un mayor número de situaciones en cierto modo humillantes de las que en su día sufrieron sus padres o abuelos al llegar a Francia,[58] y todo ello a pesar de disponer de un pasaporte francés, a pesar de disfrutar sobre el papel de los mismos derechos civiles y políticos que cualquier ciudadano de la *République*. Las consecuencias de todo este proceso, el cual se ha ido repitiendo durante las dos últimas décadas en la sociedad francesa, se han visto reflejadas con toda su crudeza en los acontecimientos vividos en Francia en noviembre de 2005.

58. En Francia se dan casos de inmigrantes llegados hace más de treinta años a suelo francés, pero que todavía no disponen de la nacionalidad francesa. Se trata así de ciudadanos a los que, pese a llevar media vida en Francia, les es por ejemplo negado su derecho de voto.

ISBN: 978-84-612-3131-7

A lo largo del trabajo se ha utilizado esa ola de revuelta urbana protagonizada en Francia por los hijos y nietos de la inmigración como "campo de experimentación" de las distintas teorías criminológicas que han sido desarrolladas durante el último siglo con el objetivo de explicar el porqué del fenómeno de la delincuencia. Es indudable que todas las aproximaciones teóricas analizadas están en condiciones de realizar una determinada aportación más o menos sólida que explique las causas de los acontecimientos acaecidos en Francia. Pero, de entre todas ellas, se ha hecho en estas páginas un especial hincapié en la teoría del conflicto cultural de Thorsten Sellin, una teoría presentada en su día para explicar las razones que en determinados contextos pueden llevar al colectivo inmigrante a cometer hechos delictivos, y que en la actualidad se considera necesario recuperar, sobre todo a la hora de analizar al colectivo correspondiente a la llamada segunda generación de inmigrantes.

De entre todos los postulados teóricos expuestos en su día por Sellin, en el presente trabajo se ha prestado especial atención al llamado "conflicto cultural interno", es decir, aquella situación que pueden experimentar los hijos y nietos de la primera generación de inmigrantes asentados en un determinados país, cuando durante sus años de infancia y adolescencia son socializados en el marco de dos sistemas de normas y valores pertenecientes a dos culturas distintas: la de su país de origen, por un lado, y la del país de acogida, por otro. Más tarde, en el momento en que estos menores y jóvenes, con el fin de integrarse socio-laboralmente en el país de acogida, están dispuestos a acoger los valores y las normas vigentes en la sociedad autóctona, perciben como las vías de integración y de ascenso social se encuentran bloqueadas por su condición de inmigrantes, a pesar en muchos casos de disfrutar de los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano perteneciente a la sociedad mayoritaria. Esta situación puede originar en el menor y joven de origen extranjero un estado de desarraigo, de frustración, de falta de orientación al verse incapaces de seguir tanto las normas y valores del país de origen como los del país de acogida. Cuando este estado es compartido con otros sujetos inmersos en la misma problemática de discriminación socioestructural, pueden con el tiempo consolidarse procesos de desviación como los ocurridos en el caso de Francia.

Por lo que hace referencia a la situación en España, se ha indicado ya más arriba que en la actualidad no puede todavía hablarse explícitamente de la existencia de una segunda o tercera generación de inmigrantes en

ISBN: 978-84-612-3131-7

territorio español, como así ocurre en cambio en el caso de Francia, un país que desde hace décadas viene estando confrontado con el fenómeno de la inmigración. Pero las cifras de residentes extranjeros en España están ahí y no pueden ignorarse. Según los últimos datos avanzados por el INE, la población extranjera residente legalmente en España supera ya la frontera del 8 por ciento (apenas un punto y medio menos que en el caso de Francia, o medio punto en el caso de Alemania). Por su parte, el Ministerio de Educación habla ya de casi 400.000 menores extranjeros escolarizados, de los cuales la mitad lo están en la enseñanza primaria. Se habla incluso de centros educativos con un porcentaje de extranjeros de casi el 40 por ciento.[59]

Toda esta situación constituye desde luego un auténtico reto para la administración del Estado español a la hora de, no sólo integrar al colectivo de inmigrantes en la sociedad de acogida para de ese modo lograr una convivencia pacífica de toda la ciudadanía asentada en territorio español, sino sobre todo a la hora de formar e integrar a esos menores que en un futuro no muy lejano compondrán lo que se conoce como segunda generación de inmigrantes, con el fin de evitar que esos sujetos, en algunos casos ya nacionalizados y con posibilidades de ser socializados conforme a los esquemas vigentes para la población autóctona, sean no obstante considerados negativamente diferentes.

Si a medio o largo plazo no se lleva a cabo una integración satisfactoria de estos descendientes de inmigrantes, puede llegar a producirse la consolidación de unos grupos de adolescentes marcados por el desarraigo y la frustración como consecuencia de la continua exclusión social a la que pueden verse diariamente sometidos. Esta situación puede desembocar en actitudes desviadas o incluso delictivas de ese colectivo, fruto de esa integración forzada y deficiente de unos sujetos que, con un estatus legal de ciudadanos de pleno derecho, se enfrentan no obstante a una sociedad de carácter marginalizante. Como se ha podido observar a lo largo de este artículo, la experiencia de otros países confirma los riesgos a los que se puede ver abocada la sociedad española si no se consigue llevar al

59. Mientras que la actual tasa de natalidad en la población española se encuentra entre las más bajas de Europa, por el contrario dicha tasa es realmente alta dentro de la población inmigrante residente en España. Esto hace que el porcentaje de extranjeros dentro del grupo de lo que en un futuro va a constituir la llamada segunda generación de inmigrantes sea muy superior al porcentaje total de extranjeros con respecto a la población total residente en suelo español.

ISBN: 978-84-612-3131-7

fenómeno de la inmigración por unos senderos marcados por la integración, la racionalidad y la cordura. Así, mientras que por ejemplo en Francia se empieza ya hablar sin ambages de un fracaso en la construcción de una sociedad multicultural, España se encuentra en estos momentos con el reto encima de la mesa.

Todos estos objetivos apuntados necesitan necesariamente de una serie de recursos, actuaciones e intervenciones por parte de todas las administraciones y organismos públicos, no sólo en lo relativo a una determinada política de inmigración, sino en ámbitos tan decisivos como el social, económico o cultural, ámbitos que resultan fundamentales para la integración de todos los sujetos que en definitiva forman parte de la ciudadanía de un país. Lo que sería una dejación suicida sería confiar toda la responsabilidad de la integración del colectivo extranjero al espíritu de acogida de los nacionales.

ISBN: 978-84-612-3131-7

La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad*

Jaume Curbet

1. La delincuencia urbana.
1.1. Las pautas delictivas. 1.2. Las causas del crecimiento de la delincuencia urbana. 1.2.1. Causas sociales. 1.2.2. Causas institucionales. 1.2.3. Entorno.
2. La inseguridad ciudadana.
2.1. Delincuencia e inseguridad: el hecho y la sensación. 2.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva. 2.3. Población y sentimiento de inseguridad. 2.4. El proceso de la inseguridad ciudadana. 2.4.1. Delincuencia patrimonial reiterada e inseguridad ciudadana. 2.5. El blindaje urbano.
3. La dimensión glocal de la seguridad.
4. La incapacidad preventiva del Estado.
5. Seguridad privada *versus* seguridad pública.
5.1. La expansión de la seguridad privada.
6. Populismo punitivo *versus* gobernanza de la seguridad.
Bibliografía.

"Las ciudades, como los sueños,
están construidas de deseos y de temores."
Italo Calvino

"Paradójicamente, las ciudades, construidas inicialmente
para proporcionar seguridad a todos sus habitantes,
son actualmente asociadas con más frecuencia con
el peligro que con la seguridad."
Zygmunt Bauman

* Traducción de Jaume Curbet del original "La ciutat, hàbitat de la inseguretat", en AA.VV., *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat, Informe 2005 de l'Observatori del Risc,* Institut d'Estudis de la Seguretat, 2005, p. 23-48.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

1. La delincuencia urbana

La seguridad y la ciudad están inextricablemente vinculadas desde el inicio de la historia urbana. Cuando especulamos sobre los motivos por los que la gente ha tendido siempre a organizarse en redes espaciales, una primera respuesta tiene que ver con las ventajas que, para algunas de las funciones urbanas, conlleva esta forma de organización. Entre estas funciones ha destacado, en muchos períodos de la historia, la de defensa, la cual se ha convertido en prioritaria. Irónicamente, pocos siglos después, la violencia y el crimen han llegado a ser dos de los términos más comúnmente asociados a la ciudad.

Por supuesto, las estadísticas sobre la tasa de delincuencia varían notablemente de una ciudad a otra, y el nivel de seguridad (o la percepción que de ella tiene la gente) también varía entre los diferentes barrios de una misma ciudad. Algunas de las ciudades más grandes del mundo (recordemos que dos tercios de las megaciudades se encuentran en países del Tercer Mundo), ven cómo aumentan en espiral sus tasas de delincuencia. Asimismo, los crímenes y el miedo al asesinato también aumentan en determinados sectores de las ciudades de los países ricos, en particular en sus áreas más empobrecidas del interior o de la periferia.

De esta manera, la seguridad se ha convertido en uno de los elementos cruciales en la toma de decisiones sobre emplazamientos de nuevos conjuntos residenciales en estas ciudades, y aún más si se tiene en cuenta la seguridad, más allá de su utilidad personal, como garantía de las inversiones realizadas en bienes inmuebles. No hace falta darle muchas vueltas para concluir que, la seguridad, viene jugando un papel de primer orden en la formación del moderno espacio urbano, así como de su carácter socialmente segregado.

Una vez constituida como espacio de seguridad, recientemente la ciudad se ha transformado en un aparente espacio de riesgos. Todo parece indicar que estamos entrando en una nueva fase de urbanización en la que muchos ciudadanos han aceptado la conveniencia de garantizarse, individualmente, la propia seguridad. Y, en cualquier caso, el crecimiento de la delincuencia urbana en muchas de las grandes ciudades del mundo durante los últimos veinte años se ha convertido en un problema importante (Figura 1.1).

UN-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, constata que, en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes de los países del Norte, la delincuencia, en particular la pequeña delin-

ISBN: 978-84-612-3131-7

cuencia, ha venido creciendo a un ritmo de entre el 3 y el 5% anual durante los años setenta a noventa. A partir de los noventa, la tasa de delincuencia urbana ha empezado a estabilizarse, con la excepción de la delincuencia de los jóvenes (12-25 años) y en particular la de los menores (12-18 años). Esta delincuencia se ha convertido, progresivamente, en más violenta y la edad de ingreso en la actividad delictiva ha disminuido de los 15 hasta los 12 años.

En los países del Sur, a partir de los años ochenta, la delincuencia ha crecido y continúa haciéndolo actualmente, en tanto que la violencia de los jóvenes lo hace de manera exponencial. Fenómenos como los de los *niños de la calle*, el abandono escolar, el analfabetismo, la exclusión social masiva, el impacto de las guerras civiles y el comercio ilegal de armas ligeras han venido a incrementar este proceso.

Figura 1.1

La seguridad en las ciudades del mundo

Un estudio, realizado en 2003 (los datos básicos del informe fueron recopilados entre septiembre y noviembre de 2002), por la consultora británica Mercer Human Resource Consulting, puntuó 215 ciudades del mundo sobre una base 100 = Nueva York (los niveles de seguridad son evaluados por Mercer en función de la delincuencia, el cumplimiento de la ley y la estabilidad interna), con el propósito de orientar a los gobiernos y a las grandes empresas sobre las ciudades en las que pretenden asentarse. Éstos fueron los resultados más destacados:

- Cinco de las seis ciudades con un mejor nivel de seguridad personal se encuentran en Europa: Luxemburgo (133.5 puntos, por delante de Singapur), Helsinki, Zurich, Ginebra y Berna (126.5 puntos). A continuación, en el séptimo lugar, figuran nueve ciudades japonesas, todas ellas con una puntuación de 122. Al final de la tabla se encuentra Bangui, capital de la República Centroafricana, con 21.5 puntos, seguida por la capital de Costa de Marfil, Abidjan (25.5 puntos, puesto 214), Pointe Noire y Brazzaville (Congo) empatan con la capital de Angola, Luanda, 26.5 puntos, en el puesto 211.
- Más de 100 de las ciudades evaluadas pertenecen a Europa occidental, donde por seguridad personal Viena ocupa el puesto 16 (120 puntos), seguida por Estocolmo (119.5 puntos), Copenhague, Dublín y Oslo (comparten el puesto 18º con 115 puntos). Milán, Atenas y Roma ocupan los puestos 83, 93 y 99 (93.5, 91 y 86.5 puntos). Londres, en el puesto 64, tiene la misma calificación que Nueva York (100 puntos).
- En Europa oriental, las ciudades más seguras a nivel personal son las capitales de Eslovaquia y Eslovenia, Bratislava y Liubliana, empatadas con 104.5 puntos en el puesto 56. Les siguen, empatadas en el puesto 79 (98 puntos) las capitales de la República Checa y de Lituania, Praga y Vilna. Moscú es la ciudad peor calificada en este grupo, con 48.5 puntos (puesto 184), debido, sobre todo, a los efectos de la inestabilidad económica.
- Las ciudades de Canadá son las más seguras de América del Norte, debido al estricto cumplimiento de la ley y a las bajas tasas de delincuencia: Calgary, Montreal, Ottawa, Toronto y Vancouver empatan en el puesto 25 con 113.5 puntos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

- En los Estados Unidos, las ciudades más seguras son Honolulú, Houston y San Francisco (puesto 40, 106.5 puntos), seguidas por Chicago, Nueva York y Seattle (100 puntos, puesto 64), y la más insegura es Washington (puesto 85, 107 puntos).
- La ciudad más segura de Sudamérica es Santiago de Chile (93.5 puntos, puesto 83), Caracas recibe 40 puntos, San Salvador 39, y las ciudades más inseguras son Bogotá (posteriormente ha mejorado sensiblemente) y Medellín, que ocupan los puestos 207 y 208 (31 y 30 puntos).

Este aumento de la delincuencia se despliega en un contexto que viene dado, por una parte, por el crecimiento del tráfico y el abuso de drogas y, por la otra, por su coexistencia con el crimen organizado global, el cual contribuye a inestabilizar regímenes políticos y a incrementar los efectos sociales de las crisis económicas, entre las cuales destaca la incorporación de los jóvenes a las actividades delictivas, como mano de obra barata.

En Europa occidental los delitos menores y las conductas antisociales han crecido rápidamente, en tanto que la incidencia de los delitos graves ha sido relativamente controlada. Por su parte, en los países en desarrollo y en Europa oriental están aumentando tanto los delitos menores como los crímenes violentos. Incluso en Asia, donde hubo una disminución de los delitos en general (1975-1990), se ha producido un crecimiento considerable de los delitos contra la propiedad, de la delincuencia organizada y del tráfico de drogas en las ciudades con más de 100.000 habitantes (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

Porcentaje de la población víctima de la delincuencia en zonas urbanas con más de 100.000 habitantes (en un período de cinco años)

	Delitos relacionados con vehículos	Robo con fractura	Otros robos	Delitos contra las personas	Total
Europa occidental	34	16	27	15	60
América del Norte	43	24	25	20	65
América del Sur	25	20	33	31	68
Europa oriental	27	18	28	11	56
Asia	12	13	25	11	44
África	24	38	42	33	76

Fuente: Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), 1995, Criminal Victimization of the Developing World, con datos de UNICRI y del Estudio Internacional sobre Víctimas del Delito (1988-1994) del Ministerio de Justicia de los Países Bajos, basado en una muestra de 74.000 personas de 39 países (reproducida de Franz Vanderschueren).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Así como a finales de los ochenta y principios de los noventa la tasa de homicidios (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) de América Latina era de 16,7 (OPS, Naciones Unidas. Word Health Statistics, 1991), a finales de los años noventa ya era de 27,5 (OMS en el "Word Report on violence and Health", 1997), una cifra tres veces superior a la media mundial (8,8 por 100.000 personas) y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea. Y, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esta tasa ya superaría, actualmente, los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes al año. Medida por los homicidios, en América Latina la violencia se habría duplicado en los últimos quince años. Considerando la totalidad de los delitos, según una encuesta del Latinobarómetro, en la mayoría de los países más del 30% de los ciudadanos ha sido víctima de algún delito. A su vez, el coste total de la violencia en la región se sitúa entre el 5% y el 25% del PIB y los costes que los ciudadanos han asumido a fin de costear su seguridad individual a través de la vigilancia privada se sitúan entre el 8% y el 25% del PIB (BID, 2003).

En cualquier caso, no cabe duda que los escenarios preferentes de la violencia y la delincuencia son predominantemente, aunque no exclusivamente, urbanos. Así, podemos comprobar que las grandes ciudades de América Latina superan las tasas de violencia del respectivo país, con la excepción de Bogotá, donde la tasa es tres veces inferior a la de Colombia. Con tasas superiores a los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes, en América Latina, encontramos las ciudades de Recife en Brasil, Medellín en Colombia y Ciudad de Guatemala.

1.1. Las pautas delictivas

Las pautas delictivas, como indica Vanderschueren, están cambiando. Por una parte, los delincuentes son cada vez más jóvenes, debido, en parte, a la proliferación de *niños de la calle* y de bandas. Por otra parte, los crímenes violentos, como los asesinatos, son cada vez más comunes.

Según el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), la mayoría de los delitos cometidos en las ciudades son delitos contra la propiedad (robos, hurtos, agresión corporal, robos de vehículos) y representan por lo menos la mitad de los delitos cometidos en las ciudades de todo el mundo.

Los crímenes violentos representan, de media, entre el 25% y el 30% del total de los delitos de las ciudades de los países en desarrollo. Este

ISBN: 978-84-612-3131-7

aumento también se debe al tráfico de drogas, que ha llegado a niveles sin precedentes y monopoliza la atención de una gran parte de la fuerza policial. A nivel de los barrios, el tráfico de drogas al por menor se ha convertido en una actividad relativamente rentable.

También debe tenerse en cuenta la violencia en el hogar y la violencia contra las mujeres y los niños. Esta modalidad de violencia genera odio y actitudes violentas en los niños, reduce su capacidad para integrarse en la vida escolar y social y es una de las causas del fenómeno de los *niños de la calle*. A su vez, la violencia contra la mujer perpetúa su subordinación y constituye una de las causas del aumento de hogares con tan sólo un progenitor en las familias pobres de las zonas urbanas.

Este incremento de la delincuencia en general ha provocado una sensación de inseguridad que ha venido a modificar la disposición espacial de muchas ciudades como, por ejemplo, la total separación geográfica y social de los ricos y los pobres en América Latina, la construcción de guetos como las "villas cerradas" de Manila o las zonas de tugurios en África (como luego veremos con más detalle). Estas divisiones exacerban las desigualdades, estigmatizan algunos barrios pobres y ponen a las zonas de tugurios y de asentamientos no oficiales en un virtual "estado de guerra".

1.2. Las causas del crecimiento de la delincuencia urbana

Las causas de la delincuencia son múltiples. Las investigaciones han mostrado que no existe una causa única sino una serie de causas interrelacionadas. En realidad, estas causas se pueden agrupar, tal como lo hace *UN-Habitat*, en tres categorías principales: las sociales, las institucionales y las que tienen que ver con el entorno urbano y físico.

1.2.1. Causas sociales

Las situaciones de exclusión social debidas al paro o a la marginación prolongada, al abandono escolar o al analfabetismo y a las modificaciones estructurales de la familia, son factores que con frecuencia se encuentran entre las causas sociales de la delincuencia. Pero ninguno de estos factores constituye por sí mismo una explicación satisfactoria.

Cuando se habla de los déficits de la familia como factor causal de comportamientos antisociales se alude a la primera fuente de socialización y no se explica por la denominada "ausencia de autoridad paterna", que

ISBN: 978-84-612-3131-7

sería una explicación simplificadora. Se alude, más bien, al proceso de evolución de la familia en las últimas décadas y a las dificultades de adaptación a esta transformación.

En efecto, el modelo único de familia se ha ido diversificando en la última mitad de siglo, pasando de la unidad económica patriarcal a un núcleo (la pareja) basado en una relación emocional, separando con frecuencia sexualidad y reproducción. De aquí proceden la multiplicidad de formas de relaciones "familiares": matrimonio clásico, familia monoparental, familia sin vínculo jurídico, familia de padres divorciados o separados, pareja homosexual. Por otra parte, los núcleos familiares deben enfrentarse a diversos escenarios que se hallan condicionados por el mercado de trabajo, los cambios sociales acelerados y las exigencias de educación de los hijos. Y muchas familias o parejas de educadores no están preparadas para hacer frente a estos cambios.

De esta manera, la violencia intrafamiliar se convierte, también, en una causa de la violencia de la calle.

La violencia no es tanto un fenómeno espontáneo como el producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión, así como por la falta de control institucional o social. Con todo, la marginalidad y pobreza urbanas no conducen indefectiblemente a la violencia, aunque sí pueden contribuir a ello en algunas circunstancias. La pobreza extrema de barrios que no disponen de los servicios más básicos sin duda fomenta la violencia. En una sociedad que fomenta el consumo y la competencia en lugar del intercambio y la solidaridad, los jóvenes que no tienen esperanzas de encontrar empleo o de tener éxito buscan la forma de sobrevivir y de sentirse reconocidos, al menos por sus iguales. Ello acostumbra a conducir a la formación de bandas y a la violencia.

El cambio en los controles sociales de vecindad, en particular la ruptura del vínculo social en los barrios, constituye también un factor causal. La falta de control social (excepto en aquellos casos en los que se ha conservado una cultura o por tradición los vecinos mantienen vínculos sólidos entre ellos), y, por consiguiente, el "anonimato" de las ciudades, prácticamente eliminó todo tipo de intervención de la comunidad. El aumento de la delincuencia exacerbó esta fragmentación y ha fracturado la estructura social de las ciudades. Se entiende, por tanto, que para prevenir el delito se requiera, como condición previa y necesaria, recrear un clima de diálogo y tolerancia en el seno de la comunidad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

1.2.2. Causas institucionales

Entre las causas institucionales, la principal es la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento. Efectivamente, a partir de los años sesenta, las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la gran criminalidad (homicidio, grandes robos) y el orden público, adoptando tecnologías y estrategias orientadas a dichos objetivos. En muchos países, por ejemplo, se abandonó la patrulla a pie o en bicicleta en los barrios, sustituyéndola por el patrullaje motorizado sin un objetivo preciso. Al privilegiar la lucha contra la gran criminalidad se ha provocado el alejamiento de la policía de los ciudadanos y la pérdida de confianza de la población. También, por esta misma razón, en muchas ciudades de África y América Latina se recurre a la "justicia de la calle" como forma colectiva de defensa contra los delitos menores, justicia aceptada por la mayoría de la población.

Por lo que se refiere a la justicia, ésta no se encuentra capacitada para hacer frente al aumento del conjunto de pequeños delitos que entorpece la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad. La justicia es lenta, inadaptada a la resolución de conflictos urbanos, sobrecargada y arcaica en su manera de trabajar; sus procedimientos y el lenguaje que le es propio resultan inaccesibles para la mayoría. Frecuentemente es considerada, por la policía y la opinión pública, como demasiado tolerante. Los casos que resuelve la justicia son muy pocos y representan en general menos del 10% de los delitos urbanos (gran y pequeña delincuencia sumada).

Por otra parte, las sanciones que impone la justicia son poco adecuadas a la pequeña delincuencia, porque las cárceles y las multas no constituyen instrumentos de rehabilitación y no pertenecen a la justicia reparadora. Asimismo, la ineficiencia de la justicia y la impunidad de delitos como la legalización de activos, el crimen organizado, la corrupción o la violación de derechos humanos, constituyen factores que incentivan los comportamientos delictivos y la extensión de una cultura de la impunidad.

Las cárceles, considerando las raras excepciones de establecimientos modernos y experimentales (como es el caso de la Unidad de Tratamiento del Centro Penitenciario de Villabona, Asturias), constituyen una escuela en materia de perfeccionamiento técnico y de construcción de redes para los delincuentes. Además, la circulación de drogas en las cárceles y la promiscuidad agravan la delincuencia.

ISBN: 978-84-612-3131-7

1.2.3. Entorno

Entre las causas relativas al entorno se encuentran la urbanización incontrolada, la carencia de servicios urbanos básicos, la ausencia del concepto de seguridad en las políticas urbanas, la expansión masiva de espacios semi-públicos (centros comerciales, estaciones, etcétera), o la existencia de barrios que se encuentran bajo el control de pequeñas mafias locales.

Finalmente, la libertad de poseer armas o el tráfico de armas ligeras, que aparece como consecuencia de guerras civiles o de conflictos en países limítrofes, aumentan los niveles y la gravedad de la delincuencia.

2. La inseguridad ciudadana

En realidad, la inseguridad asociada a la delincuencia emerge como problema social y político significativo a mediados de la década de los setenta. A partir de entonces no ha dejado de ser una de las cuestiones sociales más preocupantes; hasta el punto que la seguridad de las personas y de sus bienes, tal como indica Robert, se ha elevado al nivel de aquellos problemas sociales de los que se discute sin saber muy bien cómo resolverlos, de manera que su exacerbación se constituye en un capital político para quien sabe como manipularla.

A pesar de todo, la prisa por prescribir antes de diagnosticar ha dificultado gravemente que surgieran los medios necesarios para su análisis sistemático. De manera que el debate público se ha visto saturado por un estrépito de prescripciones normativas contradictorias sin que nadie se preocupara de concederle un espacio suficiente al análisis.

2.1. Delincuencia e inseguridad: el hecho y la sensación

Conviene insistir, pues, a pesar del riesgo de incurrir en obviedad, en que nos hallamos ante dos fenómenos de naturaleza y características bien distintas –la *delincuencia* y la *inseguridad ciudadana*–, por más que su interrelación pueda resultar social y políticamente determinante. Para decirlo en pocas palabras:

a) la delincuencia es un *hecho* (aunque socialmente construido) que constituye un factor de *inseguridad objetiva*, en tanto que

b) la inseguridad ciudadana es una *sensación* (por más justificada que pueda aparecer) que añade una dimensión de *inseguridad subjetiva* (aunque, paradójicamente, no menos real en la vivencia de quienes la experimentan).

ISBN: 978-84-612-3131-7

En el ámbito de la inseguridad ciudadana asociada a la pequeña y mediana delincuencia, esta distinción resulta relevante, por una parte, para disponer de diagnósticos precisos de la evolución de ambos y, por otra, para poder escoger estrategias adecuadas a cada situación:

a) *políticas de prevención*, para hacer frente a la delincuencia;

b) *políticas de seguridad* para reducir la sensación de inseguridad; o

c) *políticas integradas de prevención y seguridad,* como ha sido el caso dominante en los años noventa en muchos países europeos.

También conviene mantener presente esta distinción a fin de reducir las ocasiones propicias a la manipulación del fenómeno social de la inseguridad ciudadana, ya sea con propósitos políticos o bien económicos.

A pesar de todo, durante los años noventa, algunos países como Inglaterra, los Países Bajos y Francia, que durante el decenio anterior habían tenido un papel importante en la elaboración de las *políticas de prevención*, continuaron influyendo en el desarrollo de *políticas de prevención y de seguridad* –inspiradas en el comunitarismo norteamericano– en diversos países europeos. Este modelo dominante –que se caracterizaba por una política pública que privilegiaba la prevención de la victimización mediante medidas técnicas y situacionales– no pudo, sin embargo, contener el aumento de la pequeña y mediana delincuencia ni disminuir la inseguridad ciudadana. Frecuentemente incitados por partidos de extrema derecha, los gobiernos de algunos países europeos (Austria, Bélgica, Italia) desplegaron, desde finales de los noventa, unas políticas aún más *securitarias*.

2.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva

En un primer momento se intentó reducir el fenómeno de la inseguridad ciudadana al resultado de un complot de los medios de comunicación o de un poder empeñado en esconder los verdaderos problemas del momento y sus propios fracasos. A pesar de todo, los resultados de las primeras investigaciones empíricas no vinieron a confirmar, precisamente, esta tesis.

En los últimos años se ha intentado incriminar el peso de la delincuencia en el desarrollo de la inseguridad, sobre todo a través de la acusación de las *incivilidades*. El objetivo inicial de esta empresa era apuntar esta combinación, en ciertos barrios, de pequeños actos de vandalismo y negligencias en la gestión. A pesar de ello, especialmente en los EE.UU., el interés ha terminado centrándose tan sólo en el vandalismo sin castigo,

ISBN: 978-84-612-3131-7

olvidándose así de la gestión negligente de las políticas de seguridad. Robert insiste, por consiguiente, en que resulta indispensable retomar la intuición inicial, la cual tiene en cuenta tanto el vandalismo como la negligencia gestora.

El sentimiento de inseguridad a causa de la delincuencia incluye dos dimensiones:

a) por una parte, los encuestados manifiestan estar preocupados por un problema social;

b) por la otra, se sienten amenazados, ya sea personalmente o bien a través de personas próximas, y tienen miedo.

La amenaza de agresión desempeña el papel más importante en esta anticipación del riesgo que se corre y que constituye la afirmación de *miedo* a la delincuencia. Aunque esta apreciación se mide por el rasero de la vulnerabilidad que caracteriza a aquél que se considera frágil, ya sea por la edad, por el sexo o bien por la situación.

Esta primera vertiente de la inseguridad se entiende sin mayor dificultad. Bien al contrario, la *preocupación* que se puede manifestar ante el delito depende de un esquema explicativo más complejo. Y es que el hecho de anunciar públicamente esta preocupación por la *inseguridad* forma parte de una estructura ideológica muy estable, que incluye también la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la *pena de muerte*, así como el sentimiento de un exceso de *inmigrantes*: inquietud por el orden, o por lo menos preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia, o, como mínimo, miedo a perder la identidad colectiva.

2.3. Población y sentimiento de inseguridad

Que la inseguridad se tiñe de un afán punitivo no tiene nada de sorprendente ni constituye un fenómeno particularmente nuevo, ya que con toda probabilidad está reflejando la impresión de impotencia que la acompaña. Así, la inseguridad prospera más entre quienes no disponen ni de los recursos (debido a una falta de calificación o bien a una rigidez extrema) ni del tiempo (demasiado mayores) necesarios para hacer frente al nuevo reparto del poder económico y social con alguna posibilidad de éxito. También son, preferentemente, los que todavía no han perdido su empleo pero temen perderlo pronto. Los más inseguros no son, por lo tanto, necesariamente los más directa o inmediatamente amenazados, sino los que son más sensibles al debilitamiento del modelo de sociedad y a la

ISBN: 978-84-612-3131-7

incertidumbre que afecta a su proceso de reproducción y, en definitiva, a su persistencia.

El desarrollo de los sentimientos de seguridad o bien de inseguridad en una persona respondería pues, básicamente, a su posición social. En el estadio actual del proceso de globalización, según Hebberecht, la población se divide en una parte competitiva (un 40% aproximadamente), una parte amenazada por la marginación (un 30% aproximadamente) y una parte marginada (un 30%):

a) El sector de población que mantiene una posición competitiva en la economía global tiene la posibilidad de desplegar nuevas formas de relacionarse socialmente, se siente muy identificada con la nueva cultura global; en el plano ideológico está muy influida por la moral neoliberal y se siente políticamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regla general y en diferentes planos, sentimientos de seguridad y raramente sentimientos de inseguridad. Asimismo, esta parte de la población puede obtener protección, tanto ante los efectos negativos de la globalización como ante los delitos que éstos generan, adquiriéndola en el mercado privado de seguridad. Debido a ello, percibe los delitos como riesgos que pueden controlarse.

b) Otra parte de la población (un 30% aproximadamente) se encuentra en una posición amenazada por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Ésta experimenta, en diferentes planos, sentimientos de inseguridad y afronta los efectos negativos de la globalización con una creciente sensación de vulnerabilidad ante diversos tipos de delitos. Sus sentimientos de inseguridad relativos a su posición económica, social y política vienen configurados por estos diferentes tipos de delincuencia. Esta parte de la población se siente abandonada por el Estado y, en concreto, por la policía y la justicia, los cuales ya no le pueden garantizar la seguridad ante la delincuencia.

c) Finalmente, la tercera parte de la población se encuentra marginada y excluida en los planos económico, social, cultural y político. Es este tercer sector el que recibe el mayor impacto de los efectos negativos de la globalización. Además, una parte de esta población resulta aún más marginada por la intervención de la policía y de la justicia penal.

Cuando la inseguridad viene acompañada, tal como acostumbra a suceder, de crispación en torno a la identificación por la nacionalidad –que se traduce en resentimiento contra invasores considerados como inasimilables– puede confundirse, más o menos explícitamente, al ladrón o al car-

ISBN: 978-84-612-3131-7

terista, a los que no hay forma de encontrar, con el extranjero, bien visible, por su parte. De tal forma que, en la ciudad moderna, dice Agra, cada uno es extranjero en el seno de su propia sociedad. De esta forma, delincuente e inmigrante pueden confundirse en una figura absolutamente exterior a *nosotros*, de manera que no *merecen* sino la exclusión.

2.4. El proceso de la inseguridad ciudadana

La ciudad europea pionera en el desarrollo de estrategias locales integradas de prevención de la delincuencia y la inseguridad ciudadana, Barcelona, dispone desde el año 1983 de una encuesta anual dedicada a medir la evolución, por una parte, de la delincuencia y, por la otra, del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. Una respetable secuencia temporal de más de veinte años viene a ilustrar dos hechos significativos y, a su vez, perfectamente complementarios:

a) Se constata que existe una *inseguridad objetiva* que expresa una relación razonable entre el *miedo* que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta a una o varias formas concretas de agresión delictiva (*vulnerabilidad*).

b) Se detecta una *inseguridad subjetiva* que se expresa como un *miedo difuso* a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con la vulnerabilidad específica del ciudadano que la experimenta.

Esta doble, aunque indisociable, constatación ha constituido, sin embargo, la piedra de toque de una incesante e irresuelta discusión, en toda Europa, en torno al fenómeno de la inseguridad ciudadana:

a) Desde posiciones políticas conservadoras se prefiere enfatizar las relaciones de *causa* (aumento de la delincuencia) - *efecto* (consiguiente inseguridad) que, en determinadas circunstancias, vinculan ambos fenómenos. Esta óptica se expresa en la síntesis que Skogan hizo del célebre artículo de Wilson y Kelling sobre las *ventanas rotas*: "cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de residuos), se laminan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que disponen de los medios para hacerlo intentan ir a vivir a otro lugar a fin de escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden."

ISBN: 978-84-612-3131-7

b) Desde la izquierda se insiste en la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana y, por consiguiente, en su carácter de fenómeno construido socialmente, no exento de manipulación interesada a través de los medios de comunicación [a pesar de que, como puntualiza Lagrange, "los medios de comunicación alimentan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su incidencia en el miedo sólo es perceptible en caso de consonancia entre la vivencia del lector o del espectador y el mensaje mediático"] e inductor del desarrollo vertiginoso de la industria privada de la seguridad.

2.4.1. Delincuencia patrimonial reiterada e inseguridad ciudadana

Si pretendemos comprender el fenómeno social de la inseguridad ciudadana, pues, no podemos dejar de considerar un fenómeno más antiguo: la explosión de las depredaciones –los robos o hurtos, generalmente furtivos, sin confrontación entre autor y víctima– y la falta de interés suficiente por parte de las autoridades públicas hacia ellos.

Para que la inseguridad haya podido cristalizarse sobre la delincuencia, o bien reflejarse en ella, ha sido necesaria una mala gestión anterior de la seguridad que haya preparado el terreno. O, en otras palabras, si una cierta forma de vulnerabilidad social constituye el terreno propicio para que pueda prosperar la inseguridad, su cristalización presupone un tratamiento inadecuado de los problemas de seguridad.

Delincuencia leve reiterada (hurtos y robos), criminalidad grave individual (delitos sexuales y violentos) y criminalidad grave colectiva (terrorismo y otras actividades de organizaciones criminales) son, ciertamente, fuentes objetivas de inseguridad ciudadana. Cabe, pues, remarcar que la delincuencia patrimonial leve no provoca, *per se*, una sensación social de inseguridad. Ésta tan sólo aparece –y de una forma especialmente intensa– ante la repetición cotidiana de estas conductas delictivas.

Se comprende, de esta forma, que la conversión del fenómeno de la inseguridad ciudadana en problema político de primer orden –efecto que en algunos países se observa en la década de los setenta y en otros durante los ochenta–, requiere la concurrencia de dos circunstancias cruciales y a las cuales, como remarca Robert, no se les ha venido prestando la debida atención:

a) Se trata, en primer lugar, del aumento significativo de las depredaciones de bienes que acompañan, como si se tratara de su reverso, a la expansión de la sociedad individualizada de consumo.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Este tipo de delincuencia se asemeja a una disputa de gran amplitud y larga duración en torno a los bienes de consumo semidurables, una disputa entre quienes tienen acceso a ellos, con mayor o menor facilidad, y quienes se ven más o menos radicalmente privados. Y no se trata de una cuestión trivial, en una sociedad en la que dichos bienes proporcionan un estatus.

Quizás sea este el motivo por el cual esta modalidad de delincuencia tiene más que ver con la inseguridad que cualquier otra forma de victimización.

b) Pero, al mismo tiempo, debe considerarse la incapacidad de la policía –y, por extensión, del conjunto del sistema de justicia penal– para impedir la reiteración, y de esta manera la cronificación, de la delincuencia predatoria.

En este sentido, la profesionalización, el desarrollo tecnológico (sobre todo la motorización) y el peso creciente de las reivindicaciones corporativistas tuvieron una consecuencia no buscada: el alejamiento de los policías de las tareas de seguridad ciudadana, de la presencia en el espacio público, que al ser constante resultaba disuasiva.

Una encuesta realizada en Francia (IHESI, 1999) reveló que la policía resolvía menos del 15% de los robos y menos del 10% de las violaciones. El 80% de los casos se archivaban, en gran medida, debido a la falta de identificación de los autores. Desanimadas, maltratadas en las comisarías, numerosas víctimas no denunciaban y cuando lo hacían, en muchos casos, era a petición de las compañías aseguradoras.

Figura 2.4.1
El proceso de producción de la inseguridad ciudadana

ISBN: 978-84-612-3131-7

Solamente así puede contemplarse (Figura 2.4.1) la secuencia completa, y ordenada debidamente –dado que en este caso sí que el orden de los factores altera el producto–, del proceso de producción del "problema de la inseguridad ciudadana":

a) Se inicia con la extensión de las *depredaciones*;

b) se agrava sustancialmente debido a la *negligencia policial* ante la pequeña y mediana delincuencia;

c) la cual promueve una cultura de la *impunidad*;

d) y la consiguiente sensación de *vulnerabilidad* de amplios sectores sociales ya no sólo a las depredaciones sino también a las agresiones personales;

e) dando lugar así a la aparición de un *miedo* difuso aunque generalizado al delito;

f) que, a su vez, fomenta la *privatización* de la seguridad.

2.5. El blindaje urbano

Una de las consecuencias más relevantes para la vida urbana de la expansión de la inseguridad asociada a la delincuencia, se materializa en el ámbito de la propia configuración espacial de la ciudad: más de 30 millones de norteamericanos, o sea el 12% de la población, ya viven en una de las 150.000 comunidades residenciales cerradas que existen en los EE.UU. En la actualidad, uno de los procesos más destacados que experimentan nuestras ciudades consiste en la consolidación de sectores urbanos diferenciados y aislados que se caracterizan por ejercer funciones predominantes o exclusivas y excluyentes.

Como respuesta al miedo surge y se desarrolla un proceso de "blindaje" urbano que empieza en urbanizaciones habitadas por clases sociales altas y que progresivamente se hace extensivo al conjunto de la (no)ciudad, que ve evolucionar sociológica y tipológicamente muchos de sus fragmentos desgajados hasta convertirse en urbanizaciones-fortaleza en las que sus habitantes se aíslan y tratan de protegerse de los "otros" tanto como de sus propias fobias, imaginarias o reales, rodeándose de "infranqueables" muros y vallas y mediante sofisticados medios telemáticos y costosos servicios de seguridad privada.

De esta forma se va generalizando la creación de urbanizaciones blindadas, ocupadas por clases altas y medias, y de suburbios y tugurios sometidos a una ley privada. El afán desmedido por crear espacios blin-

ISBN: 978-84-612-3131-7

dados en los que poder seguir manteniendo el modelo de vida insolidario de unos pocos genera espacios urbanos "prisioneros", "protegidos", como expresión de la sociedad del riesgo y del miedo en la que parecemos cada vez más condenados a vivir. Este blindaje urbano no sólo se circunscribe a las áreas residenciales sino que se va apoderando impunemente de diferentes áreas de la ciudad de teórico uso comunitario, en un proceso de "apropiación" excluyente de los espacios colectivos.

Las comunidades cerradas (*gated communities*) se han constituido, de acuerdo con la descripción que de ellas hace Sonia Roitman, como un tipo habitual de barrio en muchas ciudades de todo el mundo. Se cierran áreas residenciales en las cuales el espacio público se ha privatizado, limitando su libre acceso. Incluye casas unifamiliares, y algunas instalaciones deportivas o de reunión ("casa club") de propiedad común, igualmente privada. Disponen de altos niveles de infraestructuras y de calidad de los servicios. Y también tienen notables dispositivos de seguridad como muros, vallas, puertas, barreras, alarmas, guardias y cámaras de vídeo. Han sido concebidas desde el principio como espacios cerrados, y diseñados con el objetivo de garantizar la seguridad de los residentes, evitando el libre acceso de transeúntes.

La legislación permite y consolida su carácter privado y cerrado, distinguiéndolos de otros espacios en la ciudad. Sus residentes deben atenerse a un código que regula su comportamiento social y los parámetros de la edificación. Por lo que se refiere a su gobierno interno, las comunidades cerradas acostumbran a estar dirigidas por una asociación de residentes que lleva la administración de la urbanización y establece y hace cumplir unas reglas propias. Son espacios que aparecen como ámbitos homogéneos en contraste con la heterogeneidad que caracteriza la ciudad abierta. La mayor parte de sus residentes son familias adineradas. La legislación y la normativa, además del precio del suelo y de la vivienda, vienen a garantizar esta homogeneidad.

3. La dimensión glocal de la seguridad

El Estado-nación no solamente ve cuestionado su monopolio de la seguridad pública desde la esfera supraestatal, por parte del crimen organizado global, sino también desde la infraestatal, debido a la expansión, particularmente en el transcurso del último cuarto del siglo pasado, del fenómeno de inseguridad ciudadana asociada a la delincuencia.

ISBN: 978-84-612-3131-7

La globalización supone, como dice Recasens, por lo que respecta al espacio propio del Estado-nación, una redefinición de los espacios, que tienden a transformarse en subnacionales y/o supranacionales. "Simplificando –sostienen Borja y Castells–, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad tanto como instituciones representativas como organizaciones eficientes". Se trata del fenómeno que explica que ambos ámbitos –local y global– no sólo no se excluyan, sino que se complementen. Algunos autores, para indicar claramente esta relación, utilizan el término "glocal".

Esta redefinición de espacios plantea graves problemas en el ámbito de la seguridad, concepto que se halla, desde sus orígenes modernos, vinculado a la forma del Estado-nación y a través de ella, a la idea de soberanía. De manera que:

a) La aparición de espacios *macro-securitarios* de tipo supra-estatal, como el espacio policial europeo, han hecho de las seguridades nacionales una cuestión multilateral. En el ámbito global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas securitarios: terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencias, etcétera.

b) Simultáneamente, el reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha despertado un creciente interés hacia los aspectos *micro-securitarios*, en un espacio local que reclama las competencias asistenciales, de solución de problemas, de mediación, etcétera, pero a su vez se consagra también como el espacio de las inseguridades asociadas a la pequeña delincuencia, del riesgo y de los temores de los ciudadanos.

Las respuestas a esta dualidad, prosigue Recasens, se plasman en los planteamientos "blandos" con la *policía comunitaria* o de proximidad o bien en los "duros" y traumáticos de *tolerancia cero*:

a) Los primeros pretenden incrementar la seguridad a partir de la aproximación de la policía a los ciudadanos, el uso de técnicas de patrulla urbana en diálogo permanente con los ciudadanos (de quienes obtiene información al mismo tiempo que les genera sensación de seguridad) y la apuesta por la prevención/proactividad.

b) Los segundos se basan en la presión férrea aplicada a ciertos espacios ciudadanos, la dureza de las sanciones, una cierta permisividad de la

ISBN: 978-84-612-3131-7

rudeza policial y un "eficacismo" a toda prueba, basado en principios de represión/reactividad.

Se va definiendo así, también en el terreno de la seguridad pública, un ámbito "glocal" que evidencia la indisociable complementariedad de los espacios global y local. En cuanto se profundiza en fenómenos de ámbito local, como pueda serlo un problema de tráfico de drogas o de prostitución, o de robos en domicilios, aparece tras él, con una extraordinaria frecuencia, una dimensión global ligada a grupos organizados transnacionales de narcotráfico, trata de seres humanos u otros tipos de redes criminales. De esta manera, los problemas pasan frecuentemente de una dimensión estrictamente local a la global y viceversa, dejando al Estado un papel secundario de mero intermediario y gestor.

4. La incapacidad preventiva del Estado

Actualmente, la llamada globalización económica –predominantemente financiera y de inspiración neoliberal– ha venido a reducir drásticamente la capacidad del Estado-nación no sólo para adecuar mínimamente el curso de la economía a los intereses sociales –tal como había venido siendo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el rasgo distintivo de los estados sociales y de derecho–, sino también para ejercer con solvencia el atributo común a todo Estado: el monopolio de la violencia.

Este doble impacto en la línea de flotación de la soberanía estatal habría de suponer, ante todo, la supresión del efecto preventivo básico ejercido por las políticas sociales, desarrolladas en el marco del Estado de bienestar, con el propósito de contener el riesgo de exclusión económica y social que amenazaba a amplias capas de la población.

Se desarmaba, de esta forma, el instrumento primordial para cerrar, aunque fuera parcialmente, las puertas de acceso a la delincuencia predatoria asociada al desarrollo masivo de la sociedad de consumo de bienes semidurables. Es decir, se privaba al Estado de la capacidad de intervenir, de una forma eficaz, sobre las causas sociales de este fenómeno delictivo.

Es ante este nuevo escenario que, especialmente en la década de los ochenta, se producen los esfuerzos más significativos –entre los que destaca el protagonizado por la ciudad de Barcelona– a fin de desplegar *políticas de prevención social* de la delincuencia que, de alguna forma, consiguieran atenuar los efectos perversos –expresados, en este caso, en el cre-

ISBN: 978-84-612-3131-7

cimiento tanto de los índices de victimización como del fenómeno social de la inseguridad ciudadana– de un crecimiento económico socialmente irresponsable.

La incapacidad del Estado para restringir, en sus fuentes, la expansión tanto de la *delincuencia de la impotencia* (pequeña y mediana delincuencia) como de la *delincuencia de la prepotencia* (criminalidad financiera, criminalidad organizada), se ve agravada por la negligencia mostrada por las policías estatales a la hora de impedir la cronificación de las manifestaciones socialmente más perjudiciales, en la esfera *global*, del terrorismo, el tráfico de drogas, armas y personas y, más recientemente, del cibercrimen; y, en la esfera *local*, de la delincuencia predativa y las agresiones.

Situación, ésta, que viene a poner de manifiesto la dificultad intrínseca que experimentan las viejas policías estatales para, por una parte, enfrentarse con éxito a los nuevos fenómenos criminales transfronterizos y, por la otra, compatibilizar la *protección del Estado*, es decir el mantenimiento del orden, con la *protección de los ciudadanos*, o sea la atención eficaz de las crecientes demandas sociales de seguridad.

Puede decirse, por tanto, que los estados-nación se ven sometidos, en el último cuarto de siglo, a una creciente tensión *glocalizadora* que, por elevación, alimenta la transferencia progresiva de competencias estatales en materia de justicia y seguridad en el ámbito supraestatal (el caso de la Unión Europea puede resultar paradigmático), y, hacia abajo, impulsa la descentralización en el ámbito local de las políticas de seguridad ciudadana (*contratos locales de prevención y de seguridad*).

5. Seguridad privada *versus* seguridad pública

No es ésta, sin embargo, la única tensión centrífuga que debe soportar el monopolio estatal de la violencia. Al tiempo que el proceso *glocalizador* desgarra el núcleo de las competencias propias del Estado-nación en materia de seguridad, otra fuerza no menos poderosa, la *privatización*, viene a transformar el propio contenido del bien público de la seguridad.

La incapacidad estatal para garantizar, de forma efectiva, la seguridad de los ciudadanos, así como la consiguiente pérdida de legitimidad, han supuesto, de hecho cuando no de derecho, la devolución gradual de una parte nada despreciable de la referida responsabilidad –antaño indiscutiblemente colectiva– a los individuos; es decir, se espera que cada cual sea capaz de defender su persona y sus bienes.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Sólo así se explica el crecimiento espectacular que viene experimentando, particularmente en los últimos veinte años, la industria y el comercio de la seguridad entendidos en su sentido más amplio; pero también, en otro orden de cosas, los esfuerzos estatales no solamente para acercar la justicia y la policía a la comunidad (*policía de proximidad*) sino para lograr la implicación de los ciudadanos en las políticas públicas de seguridad (*comisiones de seguridad urbana*).

La oferta pública de seguridad –particularmente la policial– retrocede por diversas razones:

a) Restricciones presupuestarias, especialmente influyentes en la medida en que los recursos tecnológicos y el entrenamiento necesarios para la policía pública resultan más y más costosas. Por ejemplo, en España el gasto público en seguridad disminuyó del 0,62% del PBI en 1997 al 0,52% en 2002.

b) Transferencia a la actividad privada de funciones que no son consideradas parte de este "core". Por ejemplo, hay bancos centrales que delegan el transporte de fondos a empresas privadas, se terciariza el control del tráfico o la gestión de cárceles, etcétera.

Y todo indica que este cambio en la demanda social de seguridad persistirá y se profundizará en los próximos años.

5.1. La expansión de la seguridad privada

El mercado mundial de la seguridad privada alcanzó, en el año 2002, un valor de 86.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual media del 7 al 8% (Cuadro 5.1.1):

Cuadro 5.1.1

Seguridad privada. Valores de mercado y tasas de crecimiento

Región	Mercado (MM dólares)	Crecimiento (%)
Norteamérica	42.000	7-9
Europa	28.000	6-8
Japón	5.000	7-9
Latinoamérica	4.000	9-11
Resto del mundo	7.000	10-11
TOTAL	86.000	7-8

Fuente: Edgardo Frigo, *Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región* (I Congreso Latinoamericano de Seguridad, Bogotá, septiembre 2003).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Del total del mercado mundial de la seguridad privada, estimado en 86.000 millones de dólares, 70.000 millones se reparten entre Norteamérica y Europa, repartidos entre los sectores de la vigilancia, alarmas, transporte de fondos y pequeñas alarmas (Cuadro 5.1.2):

Cuadro 5.1.2

Seguridad privada. Distribución por sectores de los mercados desarrollados

Sector	Norteamérica (MM $US)	Europa (MM $US)	Total (MM $US)
Vigilancia	22.000	12.000	34.000
Alarmas	14.000	11.000	25.000
Transporte de fondos	2.000	3.000	5.000
Pequeñas alarmas	4.000	2.000	6.000
TOTAL	42.000	28.000	70.000

Fuente: Edgardo Frigo, *Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región* (I Congreso Latinoamericano de Seguridad, Bogotá, septiembre 2003).

La Revisión Panorámica de la Industria de la Seguridad Privada en Europa, realizada en 2004, reveló que, en los estados miembros de la Unión Europea, el sector de la seguridad privada había experimentado un crecimiento considerable en los últimos tres decenios, tanto en términos del número de compañías como en el número de personal de seguridad privada.

Hasta tal punto que, en la actualidad, la mano de obra de seguridad privada iguala prácticamente la mano de obra de la policía pública en la mayoría de los estados miembros de la UE, y en algunos incluso supera a la policía pública. Respecto a la población puede afirmarse que el sector de la seguridad privada presenta ya una tasa de 1/500.

En España, las empresas privadas de seguridad emplean ya a más de 88.000 personas, 25.000 de las cuales vigilan edificios públicos o de empresas del Estado, con una facturación anual que, en 2004, superó los 2.800 millones de euros. Hasta el punto de que el sector de la seguridad privada está adquiriendo una dimensión comparable al Cuerpo Nacional de Policía o al de la Guardia Civil: más de 75.000 vigilantes, 7.900 escoltas, 1.500 especialistas en sistemas, 4.500 vigilantes de explosivos.

Si bien los mayores mercados son Norteamérica y la Unión Europea, los que registran un crecimiento más rápido son Latinoamérica, Asia y los paí-

ISBN: 978-84-612-3131-7

ses del este de Europa, donde se han formado enormes mercados para la seguridad privada.

La seguridad privada está asumiendo ámbitos que, hasta hace poco, parecían exclusivos de la órbita pública, o que no cubría nadie directamente. Por ejemplo, hace unos años era impensable que empresas privadas asumieran la seguridad de presidios. Pero ya en varios lugares de Norteamérica y de Latinoamérica existen experiencias de cárceles gestionadas por el sector privado. También existen brigadas contra incendio, dispositivos de seguridad ambiental o seguridad aeroportuaria, etcétera, gestionadas por empresas privadas de seguridad.

Con todo, lejos de complementar la seguridad pública, la expansión espectacular de la seguridad privada no ha significado un descenso ni de la delincuencia ni del sentimiento de inseguridad ciudadana y, bien al contrario, sí que ha contribuido a agrandar la fractura social entre unos sectores particularmente protegidos y otros que resultan cada vez más vulnerables a la violencia urbana.

¿A qué se debe, pues, el éxito de la seguridad privada? Se trata de un conjunto complejo de procesos, entre otros:

a) La violencia y la inseguridad ocupan el primer lugar en la preocupación ciudadana en casi todos los países.

b) Existe una delincuencia más sofisticada que, en muchos casos, incluye vínculos complejos con mafias locales y regionales, narcotráfico y terrorismo.

c) La inseguridad global se hace visible en la inseguridad ciudadana a la cual se le ofrece seguridad privada, lo cual supone, de hecho, la imposición social del "sálvese quien pueda".

d) La ocupación de los espacios públicos por el tráfico de automóviles; en éstos ya no se puede estar, tan sólo circular.

e) La aparición de espacios privados de uso público (centros comerciales, estadios, etcétera).

f) La retirada de la policía de la vigilancia de los espacios públicos (excepto circulación), para centrarse en sus prioridades (terrorismo, drogas, inmigración, etcétera).

g) La eliminación de los controladores de espacios públicos (revisores en el transporte público, controladores en estaciones de ferrocarril, porteros en edificios de viviendas, serenos, etcétera).

h) La propagación de una cultura de la impunidad debida al abandono de las víctimas de la "pequeña delincuencia" por parte de la policía.

ISBN: 978-84-612-3131-7

6. Populismo punitivo *versus* gobernanza de la seguridad

Sometidas como lo están a las poderosas fuerzas centrifugadoras de la *glocalización* y la *privatización*, las políticas de seguridad parecen debatirse, en este inicio de milenio, entre una tendencia hacia un "populismo punitivo" –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (*tolerancia cero*)– y la búsqueda de nuevas formas de "gobernanza de la seguridad" –que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública (Figura 6.1).

Figura 6.1

Dos modelos de política de prevención y seguridad

Exclusión social.	Inclusión social.
Seguridad para los fuertes contra el riesgo procedente de los débiles y los excluidos.	Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social.	Política democrática, dirigida al *empowerment* (delegación de poder) de los débiles y excluidos.
Política centralista, autoritaria.	Política local, participativa.
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia.	Deconstrucción de la demanda de penas en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos.
Toda la política de seguridad es política criminal.	La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de todos los derechos.
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías (*neighbourhood watch*).	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria).
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del uso de los espacios públicos por parte de la víctima potencial.	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todos.
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad).	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos).
Seguridad como política de la "fortaleza europea".	Seguridad como política de una "Europa abierta", dirigida al desarrollo humano en el mundo.

Fuente: Baratta, A. (2001, junio). "El concepto actual de seguridad en Europa". *Revista Catalana de Seguridad Pública,* 8, 17-30.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En el actual contexto socioeconómico, caracterizado por los flujos migratorios globales, parece ponerse de relieve que las estructuras convencionales son insuficientes para combatir la delincuencia patrimonial reiterada procedente de los sectores más marginales de la sociedad. Por ello, se pretende que la pena criminal ejerce un papel fundamental en la "lucha" contra este problema que perturba gravemente la convivencia, atemorizando a amplios grupos sociales. En particular, la cárcel vuelve a ser el instrumento básico de defensa social que debe emplearse en "legítima defensa" para evitar que los incorregibles sigan perturbando nuestra vida cotidiana.

Ciertamente, tal como concluyen Silva y otros, medidas como la agilización de los juicios, un mayor incremento de la presencia policial en la calle, o la articulación de mecanismos de seguimiento y asistencia a los delincuentes habituales y a sus familias, son demasiado caras y con escasa rentabilidad política a corto plazo. Es cierto, asimismo, que amplios sectores de la población no parece que quieran que se les eduque su sensibilidad político-criminal, sino que reclaman respuestas claras y contundentes que les apacigüen su agresividad y calmen sus temores. Y es cierto, finalmente, que los medios de comunicación reflejan lo que muchos ciudadanos sienten: miedo a salir a la calle. Pero, en cualquier caso, conviene examinar si es tan cierto que de todo ello se deriva necesariamente la exigencia de una adopción urgente de medidas para la "lucha contra la inseguridad en las calles" y, más aún, que estas medidas tengan que pasar, precisamente, por el incremento de la represión.

Aunque, en el primer caso *(tolerancia cero)*, parece tratarse esencialmente de una reacción más simbólica que eficaz y, en el segundo *(gobernanza de la seguridad)*, de un intento por recuperar la legitimidad perdida, lo cierto es que en ambos casos lo que está en juego es la reconfiguración de un Estado fuerte. La cuestión es, sin embargo, si lo que se demanda es un poder estatal para imponer autoritariamente el orden dictado por el neoliberalismo global o bien un poder estatal capaz de promover democráticamente una seguridad basada en la justicia social.

Bibliografía

Agra, Cândido da. "Ciencia, ética y arte de vivir. Elementos para un sistema de pensamiento crítico sobre el saber y las políticas de la droga", en Agra, Cândido *et al*. (eds.) (2001), *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier (p. 201-225).

ISBN: 978-84-612-3131-7

ALVAZZI DEL FRATE, Anna (2003, enero). "Victimación criminal en Latino América". *Revista Española de Investigación Criminológica REIC,* NI-01-03.

ANTILLANO, Andrés (2002). "Las nuevas políticas de seguridad: El caso de Barcelona". *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 10, 73-98.

Ajuntament de Barcelona (1986). *Municipi i seguretat: Estratègies per a una política de seguridad urbana (Informe Socías)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

BARATTA, Alessandro (2001, junio). "El concepto actual de seguridad en Europa". *Revista Catalana de Seguridad Pública RCSP,* 8, 17-30.

BAUMAN, Zygmunt (2001). "Libertad y seguridad: La historia inacabada de una unión tempestuosa". En Zygmunt Bauman, *La sociedad individualizada* (pp. 53-70). Madrid: Cátedra.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1998). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BOU, Marc (2004). *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

CALVANI, Sandro (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Naciones Unidas. Disponible en: http://www.sandrocalvani.con/speech/Conv.%20Palermo.pdf.

CASTELLS, Manuel (1998). "La conexión perversa: La economía criminal global". En Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen III: Fin de milenio* (p. 199-243). Madrid: Alianza Editorial.

2ª Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas (2004). *Declaración de Bogotá. Ciudades seguras para mujeres y niñas*.

CORSI, Jorge; PEYRÚ, Graciela M. (2003). *Violencias sociales*. Barcelona: Ariel.

CURBET, Jaume (2004). "La producción de inseguridad en la sociedad global". En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina* (p. 221-238). Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea.

DEL CAZ, Rosario; RODRÍGUEZ, Mario; SARAVIA, Manuel (2004). *El derecho a la seguridad: Informe de Valladolid 2004*. Valladolid: Universidad de Valladolid. Escuela de Arquitectura.

DAMMERT, Lucía (2004). *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

Grupo de Trabajo sobre la policía y los derechos humanos (2001). *La policía en una sociedad democrática*. Bruselas: Consejo de Europa.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Hebberecht, Patrick. "Sociedad de riesgos y política de seguridad". En Cândido de Agra *et al*. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 353-364). Barcelona: Atelier.

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI) (1998). *Guide practique des contrats locaux de sécurité*. París: La Documentation Française.

Lagrange, Hugues (1995). *La civilité à l'épreuve: crime et sentiment d'insécurité*. París: PUF.

Lahosa, Josep Mª (2000). "Prevención de la inseguridad urbana: Compromiso de las ciudades". En Hugo Acero, *Conversaciones públicas para ciudades + seguras*. Bogotá: Ediciones Sur.

Mockus, Antanas; Acero Velásquez, Hugo (2005, mayo). "Criminalidad y violencia en América Latina: La experiencia exitosa de Bogotá, Colombia". *Seguridad Sostenible,* 22.

Naciones Unidas (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Naciones Unidas.

Recasens, Amadeu (2001). "Globalización, riesgo y seguridad: el continuase de lo que alguien empezase". En Cândido de Agra *et al*. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 365-379). Barcelona: Atelier.

Rico, José María; Chinchilla, Laura (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

Robert, Philipe (2003). *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.

Roitman, Sonia (2001, mayo). "Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los '90: El caso del municipio de Guayamallén, Mendoza, Argentina". *Boletín de la Vivienda,* 042. Disponible en: http://www.invi.uchile.cl/revista/sumarios/42.html.

Salinas, Mauricio; Hoecker, Loreto (2002, agosto). "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana". *Seguridad Sostenible,* 6.

Silva, Jesús María *et al*. (2001). "La ideología de la seguridad en la legislación penal española presente y futura". En Agra, Cândido *et al*. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 113-135). Barcelona: Atelier.

Skogan, Wesley G. (1990). *Disorder and Decline*: *Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. University of California Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

TORRENTE, Diego (2001). *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial.

VANDERSCHUREN, Franz (2000). "Prevención de la Criminalidad". *Temas Sociales*, 42.

ISBN: 978-84-612-3131-7

¿Por qué la policía no impide el delito?*

David Dixon

1. Primera respuesta: Lo hace.
2. Segunda respuesta: ¿De qué clase de delito estás hablando?
3. Tercera respuesta: Porque no pueden hacerlo solos.
4. Cuarta respuesta: Digas lo que digas acerca de la policía y la prevención del delito, alguna gente no se lo creerá.
5. Quinta respuesta: Porque las tácticas policiales tradicionales no son muy efectivas.
6. Sexta respuesta: El delito ha bajado. Échale la culpa (no sólo) a la policía.
7. Séptima respuesta: Es más difícil de lo que te crees.
8. Octava respuesta: Porque tienen otras prioridades.
Agradecimientos.
Bibliografía.

El artículo considera algunas respuestas a la pregunta "¿por qué la policía no impide el delito?". La policía sí previene parte del delito, aunque para hacerlo se apoya cada vez más en personas que no pertenecen al propio cuerpo de policía. La proporción del delito que evita no es fija, y aprender las lecciones adecuadas de la experiencia de Nueva York contribuirá a incrementarla. Sin embargo, la policía tiene que prestar atención a los riesgos que entraña centrarse exclusivamente en la reducción del crimen. Ello no sólo tiene riesgos inherentes, sino que también puede desviar la atención respecto de otras tareas y objetivos de la labor policial. La comprensión del papel de la policía en la reducción y el control del crimen se

* Traducción de Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno del original "Why Don't the Police Stop Crime?", publicado en *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, número 1, 2005, p. 4-24.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

ve obstaculizada por la insistencia populista en que las respuestas sencillas son suficientes. De igual manera, la promesa académica ofrecida por las nuevas "ciencias" del delito y de la labor policial es excesiva. El artículo se pronuncia a favor de un enfoque más inclusivo y sofisticado a la hora de responder la pregunta del título.

Recientemente se han producido algunos robos en el área en la que vivo. Hablando del tema con un vecino, me preguntó: "¿Por qué la policía no *hace* nada al respecto?" Intenté ofrecerle una versión resumida de la clase que doy a mis estudiantes de licenciatura sobre los límites de la efectividad policial, pero no se mostró muy impresionado: "Si no pueden pillar a los chorizos, ¿para qué valen?". Como si estuviera esperando esta señal, por la esquina apareció el primer policía que veíamos en nuestra calle en meses. Estaba dejando folletos sobre la prevención del delito en los buzones, aconsejando a la gente cerrar la puerta de atrás y cancelar la suscripción al periódico cuando se van de vacaciones. El desprecio de mi vecino era total: "Así que ahora vuestro trabajo lo tenemos que hacer nosotros, ¿no?".

El título de este artículo es deliberadamente ambiguo, a la vez que provocador. Pretendo considerar varias formas de responder a la pregunta "¿Por qué la policía no impide el delito?" y también proponer diversas respuestas, algunas de las cuales tienen la forma de preguntas en réplica. Aunque la principal preocupación del artículo es práctica, de política pública, tiene sentido ir más allá y hablar algo acerca de la naturaleza de la investigación de estos asuntos y su relación con nuestra más general cultura intelectual.

1. Primera respuesta: Lo hace

La primera respuesta es la más directa: la policía *sí* evita el delito, o al menos parte de éste. Un ejemplo ya trillado viene ofrecido por la experiencia histórica, que muestra que cuando la policía hace huelga sube la incidencia de ciertos tipos de delito (Sherman y Eck, 2002, p. 302-303): no cabe duda de que la presencia policial contiene el delito en cierta medida. La policía afecta la incidencia del crimen tanto deteniendo algunos criminales (lo que posiblemente lleve a la incapacitación y a la disuasión individual) como representando un riesgo de detención y castigo (contribuyendo a la disuasión general). Ésta es una afirmación modesta, no una expresión de lo que Reiner llama "'fetichismo policial', la asunción

ISBN: 978-84-612-3131-7

ideológica según la cual la policía es un requisito funcional del orden social, de modo que sin la existencia de una fuerza policial se produciría el caos" (2000, p. 1). Si se acepta que la policía tiene algún impacto sobre el delito, no hay razón para pensar que éste sea constante: es de suponer que puede incrementar (o disminuir) si la policía actúa de forma distinta. Esto sugiere que los temas clave son especificar el tipo de delito del que se habla, estudiar la medida en que la policía puede prevenirlo e identificar las estrategias y tácticas más efectivas para controlar el crimen.

2. Segunda respuesta: ¿De qué clase de delito estás hablando?

Hace tiempo que debería haberse abandonado la idea de que el concepto de delito sea una categoría unida por algo más que el hecho de su prohibición jurídico-penal. Para entender la materia hay que centrarse en algo mucho más concreto que el "delito" en general. El fraude empresarial, los abusos sexuales a menores, la conducción bajo los efectos del alcohol y el uso de lenguaje ofensivo no tienen nada en común más allá de su consideración jurídica como delitos. Poner más policías a patrullar no va a tener ningún efecto sobre la comisión de delitos de cuello blanco, y el desarrollo de habilidades forenses es irrelevante para el manejo policial de la conducta que altera el orden público (*disorderly conduct*). Por eso es necesario reconocer factores tales como las variaciones en la tasa de denuncia y la posibilidad de detección de los distintos tipos de delito, la probabilidad de que una detención lleve al esclarecimiento de otros delitos (como ocurre cuando otros delitos son "tomados en consideración"),* la influencia de la relación entre la víctima y el sospechoso, entre la policía y la ciudadanía, etc. (Bottomley y Coleman, 1980, 1981; Coleman y Moynihan, 1996).

* *Nota del traductor:* la expresión "delitos tomados en consideración" (*taken into consideration*) hace referencia a una práctica de los derechos penales inglés y australiano, conforme a la cual el detenido por un delito confiesa la comisión de otras infracciones para que le sea impuesta una pena global menor de la que correspondería a la suma de las penas impuestas por separado. La práctica carece de base legal y sus límites, e incluso la oportunidad de su existencia, son muy discutidos. Sobre el tema, *vid.* el "Documento de consulta" (*Consultation paper*) del "Consejo para las directrices sobre las sentencias penales" (*Sentencing Guidelines Council*), disponible en: http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/ docs/consultation-papertics.pdf (visitado por última vez el 3 de abril de 2007).

ISBN: 978-84-612-3131-7

3. Tercera respuesta: Porque no pueden hacerlo solos

Cada vez se reconoce más que la labor de policía no es asunto exclusivo de las fuerzas y cuerpos de policía públicos. Puede que el monopolio de la policía nunca haya sido tan completo como pensaron algunos jefes de policía hacia la mitad del siglo XX, pero lo que desde luego está claro es que "la pluralización" es un tema clave en las discusiones actuales sobre la labor policial. Dentro del sector público, la policía estatal coopera con una pluralidad de instituciones que complementan su labor. La lista incluye agencias transnacionales e internacionales, servicios de seguridad, agencias especializadas, como las comisiones que se crean para ciertos delitos, los departamentos de aduanas o las secciones especializadas de otros departamentos (que se ocupan, por ejemplo, del fraude a la seguridad social o del crimen cometido dentro de las prisiones), además de las fuerzas y cuerpos de seguridad de las administraciones locales. Las estrategias de reducción del crimen orientadas a la resolución de problemas (*problem-oriented*) incluyen la cooperación con un más amplio espectro de departamentos y agencias. En Inglaterra y Gales tal cooperación ha sido acelerada por la "Ley sobre el delito y el desorden" (*Crime and Disorder Act*) de 1998, que desplaza parte de la responsabilidad por la gestión del crimen a los gobiernos locales y exige el trabajo conjunto de la policía y las autoridades locales.

Mientras tanto, el incremento de proveedores de seguridad en el sector privado está bien documentado (ver, por ejemplo, Bowling y Foster, 2002; Button, 2002; Prenzler, 2000).*Sus servicios incluyen aspectos ya familiares, como la vigilancia y el patrullaje, pero también servicios más especializados, como la investigación del crimen económico y el interrogatorio de sospechosos (Inbau *et al*., 2001). El sector público y el privado se superponen de numerosas formas: notablemente, las patrullas policiales públicas son complementadas por lo que (sin mucha convicción) en Inglaterra se llama "familia" policial ampliada (Home Office, 2001; Johnston, 2003), compuesta de guardias, patrullas locales y personal de seguridad privada.[1]

* *Nota del traductor:* Sobre el tema en España, *vid.* por todos TORRENTE, Diego. "Vendiendo seguridad: Servicios, conflictos y estrategias de la seguridad privada en España", en *Sistema,* 192, 2006, p. 77-103.

1. La "Ley de reforma de la policía" (*Police Reform Act*), de 2002, autoriza a los "oficiales de apoyo comunitario" y a las organizaciones de seguridad comunitaria que hayan sido acreditadas a llevar a cabo tareas de patrulla y mantenimiento del orden de perfil bajo.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En lo que representa un desarrollo importante y distintivo, mediante la creación de las Patrullas de la Comunidad Aborigen en Australia los aborígenes están asumiendo un papel cada vez mayor en las funciones de policía en sus comunidades (Blagg y Valuri, 2004, p. 1).

Cada vez hay más presión para que los ciudadanos asuman labores de policía. La jerga utilizada es la de la "responsabilización", que incluye, por ejemplo, ciertas medidas básicas de prevención del crimen mediante el incremento de la dificultad de consecución del objetivo del delincuente. El agente de policía de mi calle respondió convincentemente a las críticas de mi vecino: "Es mejor invertir el tiempo en prevenir robos en las casas que venir después de que hayan ocurrido". Considerando que en 2002 sólo se resolvió uno de cada veinte robos en domicilio denunciados a la policía de New South Wales (Doak *et al*., 2003, p. 40), es difícil estar en desacuerdo.

4. Cuarta respuesta: Digas lo que digas acerca de la policía y la prevención del delito, alguna gente no se lo creerá

En Australia, particularmente en New South Wales, las estadísticas criminales tienen una triste historia (Arantz, 1997). Ahora son mucho más fiables, tanto porque son cotejadas y analizadas por agencias profesionales independientes como porque las estadísticas de los delitos denunciados ante la policía son complementadas con las estadísticas de victimación. En New South Wales ha habido importantes reducciones en algunos de los crímenes de los que se tienen datos.[2] Sin embargo, incluso si las estadísticas indican que la policía ha tenido algo de éxito en reducir el crimen, pueden no ser aceptadas (Hogg y Brown, 1998, p. 24-26).

Algunos comentaristas populistas afirman tener acceso a una realidad alternativa, en la que la experiencia popular o la voz del "hombre de la calle" revelan una verdad sobre el crimen que es ocultada por la policía, los estadísticos, los académicos y los gobiernos.[3] Cuando los políticos

2. La Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales informó de que, en los dos años anteriores a diciembre de 2002, "hubo disminuciones sustanciales en seis categorías de los principales delitos, un incremento en una de ellas y no hubo cambios en las nueve categorías restantes". *Vid.* http://www.lawlink.nsw.gov.au/bocsar1.nsf/pages/media040303.

3. Así, se dice que la Línea de Asistencia Policial, un sistema para denunciar el crimen por teléfono existente en New South Wales, está diseñada para minimizar el número de delitos haciendo más difícil su denuncia. Rutinariamente se invoca el concepto criminológico están-

ISBN: 978-84-612-3131-7

están en la oposición, da igual que se trate de progresistas o conservadores, se les puede oír murmurando oscuras alusiones a la manipulación y el ocultamiento.[4] De acuerdo con una importante periodista de New South Wales, "En el último par de años, las anécdotas acerca del gran incremento del crimen en Sydney se han extendido, a pesar de los esfuerzos tranquilizadores por parte de los poderes públicos. En la calle, la gente habla sobre delitos que han ocurrido en su calle y acerca de los que nadie ha leído nada en los periódicos". La autora prosigue contando una terrible historia criminal en su propio "tranquilo y modesto barrio periférico" (Devine, 2001). En tales narraciones, las estadísticas criminales no son dignas de crédito, y el caso individual es elevado a la consideración de definitivo:

"Mientras que los policías de más alto rango y los expertos en crimen discuten sobre si éste está o no subiendo en New South Wales, un joven se recupera de un ataque con machetes perpetrado por una banda de quince matones que querían su bicicleta. Los estadísticos del crimen del Estado dicen que el delito ha subido de forma importante en los últimos doce meses en la mayoría de categorías. Christopher Knight, de 18 años, no tiene ninguna duda al respecto. Fue acuchillado y apuñalado…"[5]

En su peor versión, este enfoque sugiere que hay algún tipo de conspiración para esconder la verdad.

En la medida en que las apelaciones a la experiencia popular tienen valor, hacen referencia a lo que hoy en día puede considerarse una verdad asentada en Criminología: que existe un trecho entre la realidad y la

dar de cifra negra: el crimen estaría experimentando un gran incremento, pero no se denuncia (Devine, 2001). Cuando esto se hace, se omite algo básico: la necesidad de explicar por qué las tasas de delito denunciado y sin denuncia crecen a distinto ritmo.

4. Ver por ejemplo "Carr ataca las cifras de criminalidad del jefe de los estadísticos", *Sydney Morning Herald*, 13 de julio de 1994, en el que el entonces jefe de la oposición describió al director de la Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales como una persona "alejada" de las percepciones comunitarias y que, al publicar estadísticas que mostraban que la tasa de la mayoría de los delitos se mantenía estable o descendía, pasaba por alto "la realidad del crimen". Tal retórica sobrevivió al cambio de gobierno. En 2003 la Oficina hubo de defenderse de acusaciones similares; *vid.* "Comunicado de prensa de la Oficina de Estadística e Investigación Criminal de New South Wales respondiendo a 'Es hora de decir la verdad sobre las estadísticas semanales'", en el que el director de la Oficina respondía a las "alegaciones de ocultación en las estadísticas criminales" realizadas por el encargado de asuntos policiales del principal partido de la oposición diciendo que éstas eran "ofensivas y por completo ayunas de fundamentación". Esta respuesta está disponible en http://www.lawlink.nsw.gov.au/bocsar1.nsf/pages/media231003.

5. "Machete madness", *Sun-Herald*, 8 de julio de 2001.

ISBN: 978-84-612-3131-7

percepción del crimen y que esta última ha de ser tomada en serio. Para mucha gente, el miedo al delito es un problema tan importante como la probabilidad real de ser víctima del mismo. La policía desempeña un importante papel en la construcción de tales miedos. Los cuerpos policiales son importantes productores de conocimiento, información y opinión sobre el crimen: la "imagen popular de la policía batallando con un prácticamente irresoluble problema criminal es probablemente la fuente más importante del miedo popular al delito; un miedo que no está justificado ni por los riesgos ni por la naturaleza de la inmensa mayor parte del delito" (Hough y Clarke, 1980, p. 9).

Por supuesto, a menudo se dice que la corriente de influencia fluye en sentido opuesto: los políticos y los periodistas afirman responder a la "opinión popular". Sin embargo, la mayoría de las personas basan sus opiniones acerca de la actividad policial y de los delitos graves no en la experiencia personal, sino en las noticias de los medios de comunicación (Reiner, 2000, p. 138). Los políticos son profundamente falsos cuando invocan la opinión pública para justificar sus acciones, como si tal opinión fuera un producto natural, centrado en la experiencia. Lo que estoy sosteniendo no implica desprecio alguno de la importancia de la experiencia popular, ni elitismo, ni la negación de que el delito sea un problema importante. Lejos de ignorar tales realidades, los criminólogos críticos llevan décadas sosteniendo que deben ser reconocidas y respondidas con realismo (ver, por ejemplo, Young, 1975, 1994). De hecho, su influencia en la política criminal del nuevo laborismo en el Reino Unido es evidente.

5. Quinta respuesta: Porque las tácticas policiales tradicionales no son muy efectivas

Si hace una década se hubiera preguntado a los investigadores del fenómeno policial "¿Por qué la policía no impide el delito?", la mayoría estaría de acuerdo en la siguiente respuesta basada en los hechos:[6]

En primer lugar, dirían que buena parte de la actividad criminal no se ve afectada por la policía por la sencilla razón de que no se denuncia o es, a todos los efectos prácticos, indetectable (Bayley, 1994, cap. 1; Hough y Clarke, 1980, p. 7-8). El análisis criminológico de la "cifra negra" del crimen sin denunciar ha dado pasos de gigante con las encuestas de victimiza-

6. La mayoría, pero no todos. *Vid.* Wilson y Boland, 1978.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ción, que muestran que el volumen de delito del que se ocupa el sistema de justicia criminal es la parte superior, cuando no la punta, del iceberg del crimen (Coleman y Moynihan, 1996).

En segundo lugar, demostrarían que las tácticas policiales tradicionales son inefectivas para reducir el crimen. El modelo profesional de policía que devino hegemónico hacia la mitad del siglo XX se construía en torno a la patrulla aleatoria o de ronda llevada a cabo en vehículos por oficiales uniformados, a la respuesta rápida coordinada por radio y a la investigación reactiva llevada a cabo por los detectives. En una serie de estudios hoy ya clásicos, investigadores americanos (y luego británicos) mostraron que no podía esperarse que esta estrategia redujera significativamente el crimen.[7]

Primero, porque, considerando los recursos y el poder disponibles, la patrulla inevitablemente era demasiado infrecuente para ser un elemento disuasorio relevante, menos aún un medio de detención de delincuentes.

"Los crímenes son eventos infrecuentes y que se llevan a cabo a escondidas […] la probabilidad de que las patrullas detengan a los delincuentes con las manos en la masa es por tanto pequeña […] un policía de patrulla en Londres podría esperar estar en un radio de 100 metros de un robo una vez cada ocho años –y no necesariamente detener al ladrón o tan siquiera darse cuenta de que el crimen estaba cometiéndose–" (Clarke y Hough, 1984, p. 6-7).

En 1993 la policía de Cheshire anunció valientemente un "Día sin delito". Ello se conseguiría poniendo de uniforme y en la calle a los detectives y al resto de personal policial que habitualmente no patrullaba, triplicando el número de patrullas de ronda. Lejos de desaparecer, el crimen registrado subió un 8,5%, obligando al subjefe de policía a lamentar arrepentido que a los criminales "no les importaba un comino" la policía o la justi-

7. Para un resumen, *vid.* Reiner, 2000, p. 115-121. El ejemplo clásico es el "Experimento de Patrulla Preventiva de la Ciudad de Kansas" (*Kansas City Preventive Patrol Experiment*), que mostró cómo estilos muy distintos de llevar a cabo la actividad de policía no tenían efectos significativos sobre el delito, el miedo al delito o las actitudes respecto a la policía. De hecho, muchos ciudadanos ni siquiera parecían advertir las diferencias (Kelling *et al.*, 1974). L.W. Sherman (1993) ha criticado duramente el experimento de Kansas, asociándolo con una ortodoxia "políticamente correcta" que "está en contra incluso de que la policía *intente* controlar el delito" (1993, p. 174, énfasis en el original). Desde la perspectiva australiana o británica la crítica de Sherman parece, como poco, anticuada, por cuanto ignora la influencia del realismo en la criminología contemporánea.

ISBN: 978-84-612-3131-7

cia criminal, admitiendo que incrementar el número de patrullas uniformadas "no tuvo ningún tipo de efecto". Quizás lo único que deba sorprender de este episodio es que los oficiales responsables no se dieran cuenta de que poner a más policías en la calle incrementaría el número de denuncias y que el día sin crimen con toda probabilidad acabaría de forma vergonzante.[8]

Segundo, la reducción de los tiempos de respuesta se mostró como algo básicamente irrelevante. A menos que el delito todavía se estuviera cometiendo, era improbable que se detuviera al criminal en la escena del crimen o cerca de ella. Las víctimas a menudo tardaban en poner el delito en conocimiento de la policía. Si llamaban a la policía media hora después de que éste hubiera ocurrido, era improbable que tuviera importancia el que la policía llegara al lugar en cuestión en 10 en lugar de en 20 minutos (Reiner, 2000, p. 117; Sherman y Eck, 2002, p. 305). Por último, las investigaciones mostraron que la mayoría de los delitos no eran resueltos por los detectives atando cabos a partir de las pistas. La detección y la resolución a menudo no dependen de lo que haga la policía, sino del flujo de información por parte del público:

"El primer factor determinante del éxito es la información aportada inmediatamente por los ciudadanos (normalmente la víctima) a los agentes de la patrulla o a los detectives. Si se aporta información adecuada para describir al culpable de forma suficientemente precisa, el delito será esclarecido; en caso contrario, es prácticamente seguro que no lo será. Esta es la conclusión alcanzada por todos los estudios relevantes" (Reiner, 2000, p. 119-120).

Se descubrió que la detección de los delincuentes no ocupa el tiempo de la mayor parte de los detectives. Su trabajo consiste principalmente en el procesamiento de información en forma "legalizada" para su uso en otros lugares del sistema de justicia criminal (Dixon, 1997, p. 268-274). La vida real no es como las series de la televisión, en las que los crímenes se cometen, detectan, investigan y persiguen ante los tribunales en menos de una hora.

Los anteriores estudios empíricos contribuyeron a una sistemática reevaluación de la labor de policía. El contexto principal en el que ésta tuvo lugar venía presidido por la preocupación por los efectos contraproducentes de la "profesionalización policial", sobre todo el alejamiento res-

8. "Villains steal police thunder", *Daily Telegraph* (Reino Unido), 5 de mayo de 1993.

ISBN: 978-84-612-3131-7

pecto de grupos minoritarios que contribuyó al estallido de numerosos disturbios callejeros. La crítica del modelo profesional fue planteada con la mayor elocuencia, no exenta de retórica, por Peter Manning, quien la presentaba como una de las ironías que según él eran constitutivas de la moderna tarea policial. Manning sugirió que la policía se había construido un rol de luchadores profesionales contra el crimen: "la retórica de la profesionalidad es la estrategia más importante de entre aquellas utilizadas por la policía para defender su misión y de este modo conseguir autoestima, autonomía organizativa y solidaridad ocupacional o cohesión" (1977, p. 16). La ironía radica en que la policía escogió juzgarse a sí misma y ser juzgada por los demás como luchadores contra el crimen, a pesar de que éste es producto de fuerzas que están fuera de su control.

"La policía ha afirmado prevenir, controlar, disuadir y castigar el crimen, y ha hecho de tal cuestión su principal fuente de legitimidad […]. Lo ha hecho a pesar de que no puede controlar el crimen […]. Que la policía se centre en el delito, algo que ahora se entiende como correcto por muchos precisamente como resultado de los esfuerzos de la propia policía, es su principal ventaja, al mismo tiempo que se convierte en su principal carga cuando intenta ajustarse a la conciencia pública de sus limitaciones […]. Vende demasiadas expectativas y su estrategia política acaba en quiebra" (Manning, 1977, p. 15-16).

Desde esta perspectiva hay una ulterior ironía, consistente en que, mientras que la policía no puede controlar el delito, su intento de hacerlo obstaculiza "visiones alternativas de su trabajo: la prevención del delito, por ejemplo, o su consideración como un tipo particular de agencia de servicio social o de regulación" (1977, p. 16). En la anterior cita Manning se refiere implícitamente al objetivo original de la "nueva policía" inglesa, que no pretendía ser una institución investigadora o detectivesca, sino preventiva. El papel de luchadores contra el crimen fue seleccionado entre varias posibilidades a finales del siglo XIX y principios del XX.

La crítica de la profesionalidad policial se alimentó de tres desarrollos más amplios. En primer lugar, de la desilusión general con la eficacia de las intervenciones en el área de la justicia criminal (especialmente en lo que a la rehabilitación atañe), lo que se conoció como "enfoque del nada funciona" (*nothing works*). En segundo lugar, otras características de la profesionalidad policial (en especial la distancia respecto a la comunidad) contribuyeron a una crisis en la relación entre la policía y ciertos sectores de la comunidad, que facilitó el estallido de graves disturbios callejeros.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En tercer lugar, los estudios empíricos demostraron el carácter central de la discrecionalidad en la labor policial, impidiendo que la institución policial se refugiara detrás del mito según el cual sólo aplica la ley.

6. Sexta respuesta: El delito ha bajado. Échale la culpa (no sólo) a la policía[9]

Desde mediados de los años noventa, el análisis presentado en la anterior sección ha sido seriamente cuestionado. Todo lo relativo a la labor policial ha sido puesto patas arriba por lo ocurrido con las tasas de crimen registrado en la ciudad de Nueva York. En las siete categorías principales (homicidio, robo, violación con intimidación o violencia, lesiones graves, robo en domicilio, hurto y hurto de vehículo), el delito bajó en un 64% entre 1993 y 2002. En 1990 hubo 2.245 homicidios, mientras que en 2003 hubo 572, una bajada de nada menos que un 75%.

Policías, periodistas y políticos de todo el mundo acudieron en bandada a descubrir el secreto de Nueva York. De modo no sorprendente, hubo prisa por atribuirse la responsabilidad. "El milagro de Nueva York" era una mina de oro tanto en términos políticos como profesionales, generando trabajos de consultoría, empleos, contratos editoriales y carreras profesionales. Según William Bratton, jefe de policía entre 1994 y 1996, él fue "el mejor policía de Estados Unidos" y quien "revirtió la epidemia del crimen" (Bratton, 1998). Rudolph Giuliani (alcalde de 1993 a 2001) hizo suya la victoria (Giuliani, 2002). George Kelling, asesor policial y académico, afirmó que todo se debía a la aplicación de la "teoría de las ventanas rotas" que él propuso junto con Wilson en 1982 (Kelling y Sousa 2001; Wilson y Kelling, 1982), aunque esto se negó de manera casi desdeñosa por Jack Maple, un miembro clave del equipo de Bratton (Maple, 1999, p. 153-156).

El milagro neoyorquino se convirtió en una irresistible fuente de noticias que produjo hectáreas enteras de artículos periodísticos, incluyendo la aparición de Bratton en la portada de *Time*. En la versión difundida por la prensa popular y adoptada por muchos políticos, la "tolerancia cero" era la causa. Comentaristas australianos insistían repetidamente en que debía seguirse el ejemplo de Nueva York y adoptar la estrategia policial de la tolerancia cero.[10] El modelo de la policía de Nueva York se exten-

9. *Vid.* Bratton, 1997.

10. *Vid.* por ejemplo *Daily Telegraph* (Sydney), 12 y 13 de abril de 2002.

ISBN: 978-84-612-3131-7

dió ampliamente, no sólo por Estados Unidos sino también en otros países, incluyendo Australia (Henry, 2002, p. 305).[11] Mientras tanto, la respuesta inicial a la experiencia neoyorquina por parte de los académicos fue abrumadoramente crítica. Partiendo del supuesto de la ineficacia policial, estos académicos buscaron otras explicaciones del descenso del crimen. Al tiempo, subrayaron la existencia de incidentes de mala conducta policial, que eran entendidos como una consecuencia inevitable de la labor policial del tipo "tolerancia cero".

La historia de lo ocurrido en Nueva York ha sufrido de exageración y exceso de simplificación por ambas partes del debate. Ha llegado la hora de efectuar una evaluación más moderada. Explicar la disminución del crimen se ha convertido en una cuestión clave en la Criminología contemporánea (y de forma más general en toda el área de las políticas públicas). Criminólogos muy respetables y respetados han producido un importante conjunto de análisis empíricos muy sofisticados de la evolución del crimen en Estados Unidos en los noventa (ver, sobre todo, Blumstein y Wallman, 2000; Northwesten University School of Law, 1998, y Karmen, 2000). Así pues: ¿qué o quién fue el responsable de la caída del delito?

Deberíamos empezar por considerar un par de competidores ampliamente publicitados. Primero tenemos a la tolerancia cero. La calidad del debate se vería muy beneficiada si nos deshiciéramos de este eslogan. Pocos cuerpos de policía lo utilizan, incluso en el Reino Unido, donde el modelo ha sido adoptado por el nuevo laborismo. Aunque la policía de Nueva York parece estar más cómoda con su uso de lo que estaba antes,[12] la estrategia del cuerpo de policía en los años noventa no estaba *basada* en la tolerancia cero, si por tal se entiende la aplicación directa y agresiva de la ley. Ésta era sólo una entre varias tácticas. Bratton rechazó la expresión, excepto para aplicarla al ámbito de la corrupción policial. En realidad, el cuerpo de policía estadounidense más apropiadamente asociado con la tolerancia cero es el de Los Angeles. Que este último cuerpo goza-

11. Debido a que se ha producido cierta confusión al respecto (Darcy, 1998; Chilvers y Weatherburn, 2001, p. 12, n. 1), aclaro que al decir que la policía de New South Wales se vio influida por la de Nueva York no afirmo que la primera de ellas adoptase la estrategia policial de la tolerancia cero.

12. Mientras que Bratton rechazaba el término, actualmente la página web de la policía de Nueva York incluye la tolerancia cero dentro de su sección de preguntas frecuentes, definiéndola como "un ataque estratégico a gran escala contra el crimen y el desorden en la ciudad". *Vid.* http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/misc/pdfaq2.html#0.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ra internacionalmente de una buena reputación durante tanto tiempo es un gran ejemplo del poder de las relaciones públicas y los medios de comunicación. Su respuesta a la corrupción en los años treinta fue la constitución de una profesionalidad distante y centrada en la lucha contra el delito que fue fuente de graves problemas, de los cuales resultan sintomáticos los disturbios de Watts en 1965 y la paliza sufrida por Rodney King en 1991 (Cannon, 1999; Domanick, 1994). Sin embargo, a la hora de la verdad, cuando South Central comenzó a arder, la actitud "macho" del cuerpo de policía se disolvió en la incompetencia y la confusión, lo que convirtió la crisis provocada por la absolución de los agresores de King en el desastre de los disturbios. No es casualidad que William Bratton fuera designado jefe de la policía de Los Angeles en 2002. Y la tolerancia cero no figura en su agenda.[13]

Una de las muchas ironías de la actividad policial es que la policía de Nueva York obtuvo la mayor parte de su fama por un motivo que no sólo era erróneo sino que perjudicó y distrajo la atención respecto a la realidad (lo que no se dice para negar o minimizar los abusos fomentados por la estrategia seguida por la policía de Nueva York o sus efectos contraproducentes, sobre los que se volverá luego). El verdadero logro de la policía de Nueva York se ve infravalorado al centrarse en la tolerancia cero. De modo similar, en New South Wales y en otros lugares, lo que son logros importantes de la actividad policial (y de otras instituciones, como la justicia de menores), se ven eclipsados por la retórica política de la lucha contra el crimen. Resulta desde luego un tanto extraño que en New South Wales, donde el gobierno dice haber implementado las recomendaciones de la Comisión Real (Wood, 1997), tal cosa no se presentase ante el electorado como un gran éxito. En lugar de ello, en las elecciones autonómicas de 2002 aparentemente se consideró más apropiado el uso de anuncios televisivos en los que unas esposas deletreaban la palabra "duro".

El segundo competidor es "ventanas rotas" (*broken windows*). La idea tuvo su origen en un famoso artículo publicado en el *Atlantic Monthly*

13. De acuerdo con la página web de la policía de Los Angeles, "Gran partidario de una labor de policía de comunidad transparente que abarca la asociación, la resolución de problemas y la prevención, (Bratton) inició una gran reconstrucción de la policía de Los Angeles, yendo hacia una burocracia policial descentralizada, con mandos locales más poderosos y sensibles a las necesidades de las comunidades y agentes mejor entrenados y más motivados". Ver http://lapdonline.org.

ISBN: 978-84-612-3131-7

en el que, sin evidencia empírica,[14] J.Q. Wilson y George Kelling efectuaban hipótesis sobre cómo los delitos graves podrían reducirse poniendo coto al pequeño incivismo y al desorden.[15] El argumento se basaba en la metáfora de las ventanas rotas. Wilson y Kelling sostenían que si una ventana rota de un edificio se dejaba sin reparar, se romperían otras. Se deterioraría el resto del edificio, y luego la calle, y luego el barrio. El equivalente humano de una ventana rota es "el borracho maloliente, el adolescente pendenciero, el vagabundo molesto […]. El mendigo desenfrenado es, de hecho, la primera ventana rota" (Wilson y Kelling, 1982, p. 34).[16] Si no se reparan las ventanas rotas humanas, el desorden se convertirá en delito grave, ya que "el delito callejero grave florece en áreas en las que no se controla la conducta desordenada" (Wilson y Kelling, 1982, p. 34). La teoría se basaba en un núcleo de "sabiduría popular" o de sentido común (Wilson y Kelling, 1982, p. 34): los pequeños problemas se convierten en grandes problemas. También se basa en explicaciones populares pero imprecisas sobre cómo el declive social es el resultado de la falta de disciplina moral y social. Como se apuntó más arriba, Kelling pone mucho énfasis en que el milagro de Nueva York se debió al desarrollo de la labor policial de acuerdo con el modelo de las ventanas rotas. Es sin duda cierto que Bratton y Giuliani hicieron genuflexiones ante el artículo del *Atlantic Monthly*. Sin embargo, también dejaron claro que ésta era una táctica dentro de una estrategia mucho más amplia. Yo diría que fue tan importante en términos simbólicos como instrumentales. El intento policial de arreglar las ventanas rotas ofrecía una doble señal: a los neoyorquinos les decía que sus preocupaciones sobre la "calidad de vida" estaban siendo atendidas; a los agentes de policía les decía que podían reprimir con firmeza la con-

14. En ocasiones parece suponerse que éste tantas veces reeditado artículo da cuenta de investigaciones existentes: esto no es así. Frente a lo que dice Adam Graycar, por ejemplo (Graycar, 1998, p. 2), el artículo no contiene "resultados".

15. Debe tenerse en cuenta que, aunque la noción de tolerancia cero suele hacerse equivalente a la de la aplicación de la ley, el artículo de Wilson y Kelling sugería una estrategia de mantenimiento del orden más amplia, ya que parte de las conductas a controlar no eran ilegales y algunos de los métodos propuestos para que la policía lidiara con el desorden eran ilícitos.

16. Aunque a menudo se utiliza como metáfora, en ocasiones la expresión "ventanas rotas" se usa de forma literal, en argumentaciones que afirman que la decadencia del entorno lleva al desorden social y éste al crimen más grave. *Vid.* por ejemplo el prefacio de Wilson al libro de Kelling y Coles, 1996, p. XV.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ducta de sujetos que alterasen el orden público, cuando antes, por varias razones, se les había dicho que habían de tolerarlo.

La hipótesis de las ventanas rotas tiene problemas más profundos. En una crítica profunda y exhaustiva, Bernard Harcourt ha mostrado que el estudio rutinariamente citado como demostración empírica de la hipótesis, *Disorder and Decline*, de Wesley Skogan, en realidad no demuestra tal cosa, y además tiene defectos fundamentales. Harcourt también muestra que los supuestos nexos causales entre el desorden y el delito son teóricamente oscuros (Harcourt, 1998 y 2001; para una crítica más profunda de la hipótesis de las ventanas rotas, ver Dixon, 2005).

Así, ¿qué fue lo que *sí* funcionó a la hora de reducir el crimen en Nueva York? Hay que tener en cuenta dos cuestiones. Una es la comprensión del programa de la policía de Nueva York como algo que va más allá tanto del modelo de la tolerancia cero como del de las ventanas rotas. Otra es situar tal programa en el contexto de otras influencias.

El éxito de la policía de Nueva York se apoya en tres pilares. En primer lugar, se emplearon recursos para lidiar con riesgos: lugares de riesgo, momentos de riesgo, gente de riesgo (sospechosos y víctimas). Tales riesgos eran identificados mediante el análisis estratégico de las estadísticas y la información sobre el crimen. Después se respondía a ellos mediante el despliegue de unidades de policía concentradas y dedicadas. Esta política de identificación y concentración en el problema ha adquirido cada vez más importancia en los actuales mandatos del alcalde Bloomberg y el jefe de policía Kelly.[17] En segundo lugar, se revitalizó la policía de Nueva York mediante una reforma de los procesos de dirección que trajo consigo el establecimiento de pautas de conducta y supervisión de una intensidad hasta entonces desconocida. Tanto la estrategia de gestión de riesgos como la reforma de los procesos de dirección se apoyaron profundamente en la tecnología de la información. Ambos desarrollos quedan entrelazados en el proceso *CompStat*, en el cual las estadísticas informatizadas sobre la evolución del delito y del sistema de justicia criminal se usan en

17. Ver "For Bloomberg, the crime rate keeps falling" (*Para Bloomberg, la tasa de crimen sigue bajando*), en *The New York Times*, 10 de junio de 2003 y "Mayor Michael R. Bloomberg outlines public safety accomplishments in 2003" (*El alcalde Michal R. Bloomberg resume los logros en seguridad pública del año 2003*), comunicado de prensa de la ciudad de Nueva York 359/2003, de 15 de diciembre de 2003. Tal como comentan Sherman y Eck (2002, p. 295), "el valor de la labor policial centrada en los factores de riesgo es el resultado más poderoso alcanzado en tres décadas de investigación".

ISBN: 978-84-612-3131-7

dos reuniones semanales en la comisaría central como herramienta de control de la responsabilidad, la resolución de problemas y los aspectos de dirección (Henry, 2002; McDonald, 2002). El método *CompStat* es precisamente lo que ha sido adoptado por la policía (y otros servicios públicos) en todo el mundo, como por ejemplo en New South Wales con el "Análisis de las Operaciones Policiales y el Delito" (*Police's Operations and Crime Review*) o en Queensland con el "Análisis del Desempeño Operacional" (*Operational Performance Review*). El mantra de la policía de Nueva York no es la tolerancia cero, sino este otro: "información oportuna y precisa; despliegue rápido; tácticas efectivas; seguimiento y evaluación constantes" (Bratton, 1998). Según este autor:

"El paradigma subraya la responsabilidad y la discrecionalidad en todos los niveles de la organización, las estrategias y la identificación y respuesta en un tiempo adecuado a los problemas de gestión […]; el aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia de todo el personal […]; y la constante reestructuración o el nuevo diseño organizativo para eliminar los obstáculos al buen desempeño" (Bratton, en Henry, 2002, p. IV).

Tal como sugiere este atormentado lenguaje, se trató de una revolución en la gestión. Según Bratton, su equipo transformó "una organización reactiva y adversa al riesgo, que durante la mayor parte de su historia se había organizado para evitar el riesgo y el fracaso, en una organizada y gestionada para obtener resultados, recompensando la iniciativa y las decisiones arriesgadas" (Bratton, en Henry, 2002, p. III). Otros cambios, muchos de ellos interrelacionados, incluyen una moral más alta, la contratación de más agentes, una mayor discrecionalidad y responsabilidad, y la adopción de severas medidas frente las infracciones contra la calidad de vida (*quality-of-life offences*).*

Para identificar el tercer pilar crucial del éxito de la policía de Nueva York es necesario conectar los elementos componentes de su estrategia de un modo que acostumbra a ser pasado por alto. La forma de gestión de la policía de Nueva York no fue nada original, no conteniendo nada que resulte novedoso para cualquier estudioso de la Nueva ges-

* *Nota del traductor:* Con esta expresión se hace alusión a conductas variopintas (desde escuchar música a volúmenes excesivos hasta orinar en la calle, pasando por mendigar de forma agresiva o realizar pintadas) que tienen en común que suponen una alteración del orden/el espacio público. En los países anglosajones, en ocasiones son consideradas delito y en otras ilícitos administrativos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

tión pública* (Henry, 2002, p. 4). De hecho, no es novedosa ni siquiera dentro del ámbito policial: programas semejantes se han implementado en el "Programa Plus" de la policía metropolitana de Londres y en la de New South Wales con los directores Avery y Lauer (Wood, 1997; Dixon, 2001). La diferencia radica en que estos programas no fueron hechos atractivos para los agentes en Londres y New South Wales. Por el contrario, Bratton vendió sus reformas como el medio para conseguir aquello que casi toda la policía operativa quiere conseguir: "recuperar las calles", perseguir y "encerrar a los malos". El liderazgo de la policía de Nueva York expresó "una fe inquebrantable en la capacidad de la policía de marcar una diferencia y reducir el delito" (Henry, 2002, p. 27). En otras palabras: la reforma se apoyó en la cultura policial, en lugar de ir contra ella. Lo novedoso fue que la reforma se implementó en la actividad policial, en lugar de ser meramente recogida en documentos estratégicos, planes operativos y cosas por el estilo.

Esto puede ayudar a explicar por qué en los últimos años la policía de New South Wales se ha comprometido públicamente con la prevención del delito, a pesar de las advertencias contra este tipo de retórica efectuadas por la Comisión Real liderada por Wood y la subsiguiente Auditoría Cualitativa y Estratégica del Proceso de Reforma (Dixon, 1999; 2001; Hay Group, 2000-2002; Wood, 1997). De modo sintomático, la palabra "servicio" ha desaparecido del nombre de la organización. Una vez más se nos anima a llamar a la policía de New South Wales "fuerza".

La segunda parte del argumento consiste en señalar que, sin subestimar el logro de la policía de Nueva York (que, siendo real, es específicamente incalculable), tiene que ponerse en contexto con otros factores: la evolución social y cultural y los cambios en los mercados de la droga, en la economía y en la demografía. El definitivo estudio empírico de Andrew Karmen concluye que la disminución del crimen tuvo lugar porque:

"Una pluralidad de desarrollos se dieron de forma simultánea y operaron en el mismo sentido: hacia abajo. La mejor forma de describir la situa-

* *Nota del traductor:* La expresión "Nueva gestión pública" (*New Public Management*) se refiere a un nuevo tipo de organización de la administración pública, caracterizado por el paso de un modelo burocrático centrado en el cumplimiento de reglas a otro más flexible que antepone la consecución de resultados al acatamiento estricto de las reglas. Sobre las características de este modelo puede consultarse Hood, Christopher: "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?", en Brugué y Subirats (eds.): *Lecturas de gestión pública*, INAP, Madrid 1996, p. 469-490.

ISBN: 978-84-612-3131-7

ción de la ciudad en los noventa es decir que se materializó una 'confluencia fortuita' de factores subyacentes […]. Todos los factores que se sabe afectan a las tasas de crimen se movieron en la dirección adecuada" (Karmen, 2000, p. 257).

La mejoría económica y los menores niveles de desempleo, consumo de alcohol y varones jóvenes: todo contribuyó. Karmen identifica dos factores específicos del caso de Nueva York: la inmigración de "un mayor número de personas respetuosas de la ley y trabajadoras venidas de todo el mundo" y más gente joven permaneciendo en el instituto y yendo a la universidad. Ambas cosas tuvieron una importancia significativa en la disminución del crimen. Sin embargo, según Karmen, el factor decisivo fue el declive de la epidemia de crack de finales de los años ochenta, íntimamente conectada con la delincuencia patrimonial y violenta. Karmen reconoce sin ambages el mérito de la contribución de la policía de Nueva York, tanto en términos generales como en el declive del crack en concreto (2000, p. 258). Pero fue sólo un factor entre otros muchos.

Bratton, Kelling y otros rechazan la idea de que la policía de Nueva York no fue el único o principal responsable.[18] Sin embargo, a pesar de las protestas de Bratton, según el cual los factores socioeconómicos fueron irrelevantes, sabemos que ello no es así, por una razón muy simple:[19] la caída del crimen no sólo se produjo en Nueva York. Tuvo lugar en 17 de las 25 ciudades más grandes de Estados Unidos. De hecho, y con variaciones en la medida, también tuvo lugar en otros sitios: 12 de los 17 países industrialmente avanzados también experimentaron descensos en el nivel de crimen en esta misma época (Travis, 1998; Young, 1999, p. 125-126). En la

18. *Vid.* MacDonald, 2000; Kelling y Sousa, 2001. Estos últimos describen el libro de Karmen como "probablemente el más completo estudio de la materia que se ha hecho hasta ahora. Desde luego trata todos los aspectos relevantes". Sin embargo, lo rechazan comentando que "algunas de las interpretaciones y conclusiones son cuestionables" (2001, p. 22) y siguen con su demostración de que el factor clave fue la organización de la actividad policial conforme al modelo de las ventanas rotas.

19. El rechazo de Kelling tiene que ver con una disputa etiológica. Da a entender que los críticos piensan que el delito es producto de factores estructurales y que por tanto no puede ser afectado por la labor policial. Aunque esta comprensión pueda encontrar algo de apoyo en la retórica utilizada por Manning, es teóricamente errónea: el hecho de que una actividad social se produzca estructuralmente no significa que la intervención sea imposible (Karmen, 2001, p. 261-262). Lo que realmente está en juego en este punto es un intento de devaluar las explicaciones sociales en favor de otra explicación de corte más conductista (extremo sobre el que se vuelve más adelante).

ISBN: 978-84-612-3131-7

mayoría de estos lugares, los cuerpos de policía no aplicaron la estrategia del de Nueva York. Hicieron lo que siempre habían hecho o llevaban a cabo procesos de reforma distintos del de Nueva York. Salvo que uno esté dispuesto a afirmar la improbable idea de que los mismos resultados fueron conseguidos mediante intervenciones totalmente distintas, ha de reconocerse que el milagro de Nueva York no tuvo que ver sólo con la policía y que tenemos que mirar más allá de ésta para encontrar una explicación (de nuevo, esto no significa despreciar la labor de la policía de Nueva York, que puede explicar por qué la caída del delito fue más aguda y duradera en Nueva York que en muchos otros lugares).

Podemos utilizar este mismo tipo de análisis para examinar un supuesto local. La policía de New South Wales se ha atribuido el éxito y ha ganado mucha credibilidad por los cambios ocurridos en el mercado de la heroína en Cabramatta. No es la primera vez que se pretende esta atribución de éxito.[20] Sin embargo: ¿por qué la intervención policial de los años 2001-2002 tuvo mucho más éxito que la ocurrida en 1997-1998? Parte de la respuesta desde luego tiene que ver con tácticas diferentes, más recursos, nuevas potestades (Dixon y Maher, 2004). Pero hay factores más profundos. En primer lugar, en 2001 se dio una escasez de heroína en todo el país ("la sequía"; Dietze y Fitzgerald, 2002; Weatherburn *et al*., 2001), lo que permitió a la policía hacerse con el mercado (a su vez, se afirma que esta escasez es producto del trabajo nacional e internacional de la policía sobre la importación; esta explicación ha de ubicarse junto a otras). En segundo lugar nos encontramos un factor aún menos palpable, como son los cambios en los consumidores de drogas ilegales. Cada vez está más claro que las epidemias de droga vienen por oleadas: algunas drogas se ponen de moda y luego dejan de estarlo, en parte porque la gente joven ve lo que le ha pasado a la generación anterior (Curtis, 1998). Llama la atención la resistencia que se opone a esta explicación: tiene algo que ver con la reticencia a aceptar que las comunidades puedan cambiar por sí mismas y que no todo tiene que ser dirigido por el Estado. Es extraño que los liberales partidarios del libre mercado adopten esta postura.

20. Resulta instructivo apreciar las similitudes entre "Police win war in drug capital: Puccini success" (*La policía gana la guerra en la capital de la droga: éxito de la operación Puccini*), *Daily Telegraph* (Sydney), 20 de abril de 1998, y "Heroin hotspot comes clean" (*Limpieza de un punto neurálgico del tráfico de heroína*), *Sydney Morning Herald*, 21 de enero de 2002.

ISBN: 978-84-612-3131-7

La explicación del descenso del crimen ha de encontrarse en la coincidencia de varios factores. La actividad policial es sin duda uno de ellos, pero uno entre varios. Esta conclusión no debería resultar sorprendente. Por un lado, no parece probable que la presión ejercida sobre quienes limpian parabrisas en los semáforos pueda resultar en una reducción del 75% de los homicidios cometidos en una ciudad. Igualmente, es difícil creer que la reforma efectiva de un cuerpo de policía no tenga efectos en su desempeño en el control del delito. Es de predecir que la realidad se sitúe en algún lugar intermedio: la policía de Nueva York contribuyó al descenso del crimen, pero no fue la única responsable. A pesar de su incesante autopromoción, Bratton y Giuliani deberían atribuirse sólo parte del crédito por el "milagro de Nueva York".

De este modo, la evidencia que se extrae de las investigaciones sugiere otra respuesta para la pregunta "¿Por qué la policía no impide el delito?". En ciertas circunstancias, "la policía *puede* conseguir acusadas reducciones en el nivel de delito, pero de modo usual sólo en cooperación con otras instituciones y sólo si adopta estrategias que se oponen frontalmente a aquellas dictadas por el 'modelo profesional de aplicación de la ley'" (Homel, 1994, p. 32).

7. Séptima respuesta: Es más difícil de lo que te crees

El ejemplo de Nueva York sugiere que dar respuesta a nuestra pregunta inicial resulta incómodamente complicado. Por supuesto, a menudo se prefieren las explicaciones simples y monocausales. Son mucho más efectivas para los políticos y mejores para el periodismo barato, fenómenos ambos que muchas veces van de la mano, también en New South Wales. En el mundo ideal, la vida es simple. La gente se divide claramente en buena y mala, y lo que ocurre puede ser fácilmente explicado. Por ejemplo: ¿por qué hubo descensos en algunas estadísticas criminales en New South Wales en 2003? Porque disminuyó el uso de heroína. ¿Por qué disminuyó el uso de heroína? Debido a la efectividad policial. ¿Por qué no se da publicidad a éste éxito? Porque aquellos a quienes ciega su ideología anti-prohibición no pueden ver la verdad (Devine, 2003).

Lamentablemente, las cosas no son tan simples en el mundo en el que realmente vivimos. Si lo que nos preocupa son las explicaciones, y no las artimañas políticas, tenemos que estar dispuestos a mantener que los problemas son complejos y multidimensionales, e incluso a admitir que

ISBN: 978-84-612-3131-7

no sabemos por qué ocurrieron algunas cosas. La insistencia en que podemos explicar la evolución del delito de forma simple se asemeja a las explicaciones dogmáticas y seguras de otros fenómenos. Así, los autores de un libro sobre las estructuras prehistóricas existentes en Inglaterra, como la de Stonehenge, expresan su irritación con quienes insisten en que son obra de visitantes del espacio exterior o, alternativamente, de antepasados que "poseían todo tipo de conocimientos extraños y maravillosos y poderes que, por alguna razón, hemos perdido u olvidado" (Daniel y Bahn, 1987, p. 9). Los autores citados explican que:

"En el terreno de la arqueología social […] se tiene la férrea determinación de recuperar lo irrecuperable, esto es, las estructuras sociales, las formas de parentesco, las jerarquías y las creencias religiosas de pueblos prehistóricos desaparecidos […] esto pretenden hacerlo los arqueólogos aparentemente creyendo que pueden reconstruir la vida social pasada sólo porque quieren hacerlo. Pero la evidencia no está ahí" (Daniel y Bahn, 1987, p. 12).

El hecho de que queramos explicar algo no significa que podamos hacerlo. Ello no quiere decir que debamos limitarnos a mirar las piedras con admiración: lo que se quiere decir es que es necesaria cierta modestia en nuestros intentos de entenderlas. En concreto, deberíamos ser recelosos de las explicaciones simples que atribuyen tales fenómenos a causas simples.

Explicar la evolución del delito es difícil y complicado, y deberíamos tomarnos tal tarea más en serio. Tanto en la investigación académica como en la profesional, el prestigio (y el dinero) suelen ir destinados a aquellas explicaciones que aspiran a ser "científicas". En los últimos años ha habido un renacimiento de la Criminología científica positivista, en forma del enfoque basado en la evidencia de la escuela del "¿Qué funciona?" (*What works?*). La medicina se ve como el modelo al que aspirar (Sherman, 1998). Aunque Sherman no es ingenuo en esta materia, debería prestarse más atención a la realidad en lugar de al mito de la investigación médica. Tengo que subrayar que no estoy genéricamente en contra de esta empresa científica. Necesitamos análisis cuantitativo, incluyendo estudios experimentales cuando estos resultan adecuados.[21] Lo que es preocupante son las pretensiones de algunos de sus exponentes, y la facilidad con la que

21. Para una apasionada defensa de los experimentos controlados aleatorios en Criminología, *vid.* Sherman, 1995.

ISBN: 978-84-612-3131-7

hacen como si las décadas de crítica a la Criminología positivista no hubieran tenido lugar (Laycock, 2001).

En el contexto de la labor policial, la investigación experimental se enfrenta a dificultades específicas. Cualquier propuesta que entienda que una táctica o política (por ejemplo el arresto obligatorio en casos de violencia doméstica) puede ser examinada operativamente exigiendo a los agentes que la apliquen, y que una vez que se haya identificado la mejor táctica o política puede ponerse en práctica mediante su regulación y enseñanza, tiene que hacer frente a las realidades básicas de las organizaciones policiales. Como apuntó Manning, "la policía proyecta hacia el exterior una imagen de burocracia paramilitar, pero la falta de control interno, de supervisión estrecha de los puestos inferiores, y su libertad de acción hacen que esta imagen sea más un símbolo que una realidad" (1977, p. 109; ver también el capítulo 7 para su crítica de la presentación de las organizaciones policiales como burocracias profesionales). Se ha convertido casi en un cliché citar la observación de Wilson en el sentido de que "los cuerpos de policía tienen la peculiaridad [...] de que dentro de ellos la discrecionalidad incrementa según se baja en la jerarquía" (1968, p. 7). Los cuerpos de policía que funcionan "como una institución altamente organizada y autorregulada, con una estructura de mando jerárquica muy eficiente que ejerce un control operativo directo" sólo existen en las pesadillas de los teóricos de la conspiración y en "los sueños y el pensamiento desiderativo" de algunos altos oficiales de la policía (Baldwin y Kinsey, 1985, p. 99).

Un problema adicional de la nueva ciencia policial es su confianza en que las disputas pueden solucionarse empíricamente: ¿qué causó el declive del crimen: la policía o los cambios en el mercado de la droga? De esta manera se deja de considerar que a menudo la verdadera discusión no tiene carácter empírico, sino teórico y político. Ello tiene que ver con la utilización de diferentes explicaciones de la acción social. La nueva ciencia policial asume sin más que las personas son sujetos racionales, con todas las implicaciones que ello tiene para las ideas de elección y disuasión. El modelo de "disuasión racional" de la actividad policial que está implícito en las discusiones "de sentido común" de la eficacia policial ha sido adecuadamente criticado: "tal claridad de visión no es sino una forma de miopía" (Hough y Clarke, 1980, p. 2).[22]

22. Pero *vid.* Homel (1994) para una cuidadosa crítica del rechazo absoluto de la disuasión.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En una importante crítica, David Thacher ha explicado que el modelo médico idealizado no es apropiado para la comprensión de fenómenos sociales como la actividad policial. El autor citado contrasta el "conocimiento instrumental", producido por ejemplo por los experimentos controlados aleatorios, con el "razonamiento práctico" necesario para llevar a cabo un buen trabajo policial:

"La labor policial se caracteriza por un alto nivel de pluralismo valorativo […] este hecho limita (pero no elimina) el papel que cualquier tipo de conocimiento instrumental puede desempeñar a la hora de guiar la toma de decisiones. La policía se beneficiará claramente del conocimiento instrumental del tipo producido por medio de experimentos. Pero también se beneficiará de mejores formas de razonamiento práctico, incluyendo mejores interpretaciones de valores ambiguos y mejores ideas sobre cómo actuar cuando la promoción de un valor implica la restricción de otro […]. El conocimiento sobre la actividad policial debería parecerse más al conocimiento jurídico que al médico (o al menos a aquellos aspectos del conocimiento médico que se han subrayado en las descripciones hechas desde el campo de la política criminal)" (Thacher, 2001, p. 388).

Por si acaso al lector le preocupa más la perspectiva del razonamiento jurídico que la de la investigación médica, debo explicar que Thacher no se refiere al desecado análisis formal que saca punta de cualquier aspecto del texto de la ley, sino al análisis normativo que caracteriza la mejor teoría del Derecho estadounidense. No deberíamos vernos obligados a ponernos la metafórica bata blanca de los doctores y hacernos pasar por científicos para ser tomados en serio. Necesitamos valorar y respetar otros tipos de comprensión. Un gran problema a este respecto es la amplia incomprensión y devaluación de las ciencias sociales en la cultura anglosajona, ejemplificada por aquellos líderes políticos aparentemente incapaces de distinguir entre la explicación del crimen cometido por un sujeto y su excusa, o que insisten en que deberíamos "entender menos y condenar más" (como hizo John Major cuando era el primer ministro británico).

Tal planteamiento es profundamente estúpido. La comprensión y la condena deben llevarse a cabo en planos diferentes, no son alternativas. El hecho de que podamos llevar a la gente a la luna pero no entendamos la evolución del crimen conduce a la gente a pensar que las ciencias sociales son débiles. Quizás lo son, pero lo más importante es la dificultad de la empresa. A lo mejor entender la evolución del crimen es tan complejo e importante como llevar a la gente a la luna. Si es así, entonces puede que

ISBN: 978-84-612-3131-7

las ciencias sociales merezcan algo más que las migajas de los fondos para la investigación que quedan después de alimentar a las ciencias duras.

La disputa también tiene carácter político: aquellos que pretenden que el análisis del delito es una empresa científica de carácter avalorativo suelen esconder sus propios valores y tendencias políticas. Así por ejemplo, la hipótesis de las ventanas rotas es atractiva porque articula algunas ideas de sentido común sobre cómo los pequeños problemas llevan a los grandes y sobre el papel discrecional y de mantenimiento del orden de los agentes de patrulla. Lo que resulta problemático es la ubicación de estas percepciones dentro de una explicación conservadora y excluyente del orden social y de los papeles del Estado y de la comunidad (Dixon, 2005). Tal como sugiere Karmen (2001, p. 261), "las calles más peligrosas de Nueva York se convirtieron para los conservadores en el campo de pruebas de una de sus más celebradas propuestas basadas en la ideología: que las tasas de delito pueden ser sustancialmente reducidas por medio de políticas de mano dura y que no es necesario abordar las 'raíces sociales' del delito".

Otra ilustración viene dada por uno de los muchos vástagos de las ventanas rotas: la cada vez más influyente escuela estadounidense de las "normas sociales" (véase por ejemplo Kahan y Meares, 1998). Resumiendo, esta escuela entiende que deberíamos ser más conscientes de los efectos no instrumentales del Derecho penal y la actividad policial y que las intervenciones deberían intentar influir el significado social de determinadas actividades. Así, por ejemplo, una campaña contra las armas no debería pretender tan sólo detener (instrumentalmente) a quienes las venden y las usan, sino también reducir (normativamente) la demanda de armas poniendo en entredicho la cultura de armas entre los miembros efectivos y potenciales de las bandas. Esta idea tiene mucho sentido. Las dificultades comienzan en el momento de llevarla a la práctica. Como muestra David Cole (1999), los teóricos de las normas sociales hacen bienintencionadas pero erróneas suposiciones sobre las normas sociales de los grupos que investigan. Las denominadas "comunidades" (sobre todo en ciudades como Nueva York y Sydney) son complejas y plurales. Así, resulta pertinente la siguiente observación de Jerome Skolnick (1999, p. 5): "Sin duda todos compartimos la aversión a la defecación en público; sin embargo, los residentes de barrios de apartamentos en los que vive demasiada gente y en los que no hay aire acondicionado, ¿deploran también el consumo de cerveza en la calle en las noches de más calor?"

ISBN: 978-84-612-3131-7

Aquello de lo que se habla puede ilustrarse por medio de otro ejemplo, más local. Las explicaciones de la supuesta falta de colaboración de ciertas comunidades de procedencia sudeste-asiática rutinariamente asumen la forma del "muro de silencio". Se dice que estas comunidades no se fían de la policía australiana debido a "recuerdos culturales" del maltrato policial en sus países de origen. Sin embargo, un largo trabajo de campo etnográfico ha demostrado que la explicación en términos de "muro de silencio" es engañosa. Hay otras razones por las que la gente joven desconfía de la policía, razones que nada tienen que ver con cómo actuaba la policía en los países de los que vinieron sus padres o abuelos (Dixon y Maher, 1999, 2002). Como sugiere este ejemplo, el uso de metodologías cualitativas tales como la etnografía o el análisis cultural es parte indispensable de cualquier intento serio de comprensión normativa. Aunque también pueden usarse técnicas cuantitativas, es muy improbable que el resultado obtenido sea el tipo de datos duros ("evidencia de primer nivel") que es valorado positivamente en el modelo médico (idealizado). El ejemplo también muestra lo entrelazadas que están la metodología, la teoría y la política.

8. Octava respuesta: Porque tienen otras prioridades

Una razón por la que la policía no evita el delito es que intentar hacerlo no es lo único que hace. Resulta trillado referirse a los estudios observacionales del trabajo policial que muestran que los agentes pasan la mayor parte del tiempo haciendo otras cosas. Alguna de éstas son triviales, pero no todas: la lucha contra el crimen a veces no es la primera prioridad de la policía. Una comisión real británica sobre la policía expresó este extremo en el lenguaje de una época pasada:

"La eficiencia no es el único fin de una buena y justa administración de la policía, y […] el en apariencia desconcertado sistema policial que este país ha heredado no sólo refleja la costumbre británica de adaptar las antiguas instituciones para hacer frente a las nuevas necesidades, sino también la interacción de importantes principios constitucionales en conflicto que la mente humana siempre y aún hoy ha considerado extremadamente difíciles de reconciliar" (1962, p. 20).

Según el punto de vista de la Comisión Real, el mantenimiento de la ley y el orden, la protección de las personas y de la propiedad y la prevención del crimen deben anteponerse a la detección del crimen (1962, p. 22). Siguiendo las instrucciones originales de Peel a la policía metropolitana

ISBN: 978-84-612-3131-7

de Londres, la Comisión subrayó la complejidad de la función policial, viendo los sistemas de policía británicos como:

"El producto de una serie de compromisos entre principios o ideas en conflicto […] la razón de ser del servicio de policía no se encuentra en un concepto de bien público único y definido. Así, favorece el bien público el que la policía sea fuerte y efectiva en el mantenimiento de la ley y el orden y previniendo el crimen; pero también es igualmente favorecedor del bien público el que los poderes de la policía sean controlados y reducidos para que no interfieran arbitrariamente con la libertad personal" (1962, p. 9).

Lo anterior subraya la complejidad e importancia del papel de la policía y sugiere qué es lo que se pierde cuando se reduce a la lucha contra el delito. Algunos ejemplos de áreas en las que la lucha contra el crimen no es lo único que importa ilustran este extremo:

–*La labor de policía y la violencia doméstica*: tal como argumenta Thacher, si el modelo médico idealizado fuera aplicado y el control del crimen fuera priorizado, los resultados de los estudios experimentales sobre la labor de policía en los casos de violencia doméstica exigirían una política discriminatoria de arrestos, "arrestando a quienes tienen empleo pero no a quienes están en el paro, y a los residentes de los barrios más prósperos pero no a los de los más pobres" (2001, p. 393). Ello es así porque la investigación llevada a cabo por Sherman (1992, p. 203-212) indica que el arresto reduce la reincidencia de aquellos que tienen interés por la comunidad, pero de modo opuesto la incrementa en el caso de los que no lo tienen. Una política de arrestos de este cariz sería inaceptable porque entra en conflicto "con otros fines, tales como la equidad, el debido proceso, la retribución y la parsimonia" (Thacher, 2001, p. 391). Y éstos son más importantes que la prevención del crimen a toda costa.

–*Los delitos relacionados con las drogas y la sobredosis*: las directrices dadas a la policía de New South Wales ejemplifican de forma admirable por qué hay cuestiones más importantes que la lucha contra el crimen cuando la policía se ocupa de casos de sobredosis:

"Se ha comprobado que el miedo a la persecución por el consumo y la tenencia de drogas que no causan grave daño a la salud contribuye a la reticencia de algunas personas a llamar a una ambulancia en caso de sobredosis […]. En los casos de sobredosis no letal se aconseja a la policía que al llegar al lugar donde ésta ha ocurrido ejerzan su discrecionalidad para no actuar contra las infracciones de autoconsumo y posesión

ISBN: 978-84-612-3131-7

de pequeñas cantidades que puedan haberse cometido por la víctima y cualquier otra persona en el lugar. El ejercicio de tal discrecionalidad puede hacer desaparecer el miedo a la persecución y animar a quienes presencian una sobredosis a pedir ayuda de inmediato" (New South Wales Police, 2000).

Esta política es un ejemplo de priorización de la salud pública por encima de la aplicación de la ley. Es una desgracia que estas prioridades se vean tan radicalmente invertidas en la práctica policial (Maher y Dixon, 1999).

–*Parada y registro*: desde el punto de vista de la policía, la parada y registro es una útil forma de producir arrestos, dando a los agentes uniformados una de sus pocas oportunidades de llevar a cabo una labor policial proactiva y no reactiva. Sin embargo, debido al impacto potencial del uso excesivo o inadecuado de esta táctica en las relaciones entre la policía y el público, se intenta regular su uso (Dixon, 1997, p. 93-104). Si, siendo generosos, suponemos que el 10% de las paradas con registro acaban en un arresto, tenemos que tomarnos en serio el impacto de la intervención policial en el 90% restante de los casos. La evidencia disponible sugiere que no es necesario que la policía abandone el uso general de esta práctica: sólo hace falta que lo lleven a cabo de forma educada, respetuosa y no discriminatoria (Stone y Pettigrew, 2000). Por supuesto, de esta manera la práctica perderá otros posibles efectos (la imposición de la autoridad, la recogida de información de bajo nivel), pero eso sólo refuerza mi idea de que la actividad policial no tiene como único objetivo la aplicación de las leyes en la lucha contra el delito.

–*Orden público*: en la actividad policial, la habilidad más importante no tiene que ver con la aplicación de la ley, sino con la decisión de cuándo y cómo hacerlo. La primera prioridad de un agente es el mantenimiento del orden, no la aplicación de la ley (ésta es una de las razones por las que la interpretación literal de la tolerancia cero produciría resultados ridículos). Por ejemplo: un hombre que forma parte de un grupo pendenciero que se encuentra en la puerta de un bar insulta a un agente de policía. Puede que arrestarlo sea lo correcto: acabar con el problema de un plumazo. Pero también puede que hacerlo empeore la situación: quizás sea mejor calmar al sujeto en cuestión y mandarle a casa. La decisión tiene que ser situacional y depende de la habilidad en el ejercicio de la discrecionalidad por parte de los agentes de policía.[23]

23. Para un análisis definitivo. *Vid.* Scarman, 1981, parágrafos 4.59-4.60.

ISBN: 978-84-612-3131-7

De forma estrechamente relacionada con lo anterior, también es necesario tener en cuenta los potenciales efectos contraproducentes de los intentos de prevenir el delito. En el contexto de la discusión del caso de la policía de Nueva York ello nos conduce inevitablemente a la cara oscura del éxito, casos como la paliza propinada a Abner Louima y los asesinatos de Amadou Dialo y Patrick Dorismond (Dixon, 2005, Karmen, 2000). Algunos de los relatos más recientes del éxito de la policía de Nueva York dejan de mencionar estos incidentes (Giuliani, 2002; Henry, 2002; McDonald, 2002). Es de presumir que los autores los consideran errores desgraciados o supuestos de mala conducta individual. Sin embargo, tal perspectiva es errónea: no hace falta sugerir que tales incidentes fueron pretendidos, mucho menos deseados, para decir que tienen que verse como productos de un modo concreto de operar. Tomemos un ejemplo más cercano: puede que nadie en la policía de New South Wales quisiera o planeara la muerte de David Gundy en 1989, pero el incidente tiene que explicarse como el producto de la cultura institucional y la estructura de parte de la policía en aquella época, incluyendo su actitud frente a la regulación legal (Wooten, 1991).

En ocasiones los críticos de la labor de la policía de Nueva York se han hecho un flaco favor: tener al reverendo Al Sharpton en tu equipo no sólo tiene ventajas. Sin embargo, la preocupación por los (potenciales, no inevitables) efectos inaceptables de la política criminal orientada a la obtención de resultados recibe un apoyo cada vez mayor y más respetable. La experiencia en Estados Unidos y el Reino Unido demuestra que los esfuerzos de reforma que se centran en la reducción del crimen pueden tener efectos no deseados, como la corrupción y la violencia. Notablemente, en Inglaterra el Servicio de Inspección de la Policía ha advertido de que "una cultura dirigida a la prueba de los resultados cada vez más agresiva" puede llevar a "deslices en la integridad" y prácticas "contrarias a la ética" (*Her Majesty Inspectorate of Constabulary*, 1999, p. 19). Si uno acepta la conclusión del Comité del Consejo Legislativo acerca de la actividad policial en Cabramatta (Legislative Council Committee, 2001), el intento de aplicación del modelo de la policía de Nueva York por parte de la de New South Wales (por ejemplo por medio del Análisis de Operaciones y del Delito y el Índice de Delitos) ocasionó el colapso de la efectiva labor policial en tal área. De modo más general, la Auditoría Cualitativa y Estratégica del Proceso de Reforma advirtió sobre las consecuencias de situar la prevención del delito por encima de la reforma ins-

ISBN: 978-84-612-3131-7

titucional y cultural.[24] Sería bueno saber, por ejemplo, qué implica la intervención policial preventiva de carácter intenso sobre los delincuentes habituales. Es razonable entender que supone algo más que el que la policía haga el trabajo burocrático en coches aparcados frente a las casas de los "malos locales".

Un factor crucial al respecto es que quienes toman las decisiones sobre la actividad policial y los altos mandos de la policía tengan en cuenta cómo es probable que los agentes en la calle implementen sus decisiones. Según se advirtió antes, es un cliché referirse a la dificultad de implementación de las políticas en el contexto de la libertad discrecional de los agentes que las ejecutan. Resulta una irresponsabilidad no percatarse de que mandar a los agentes llevar a cabo una actividad intensa y proactiva de ejecución de la ley lleva consigo el riesgo de que alguno lo interprete como una invitación a quitarse los guantes. Ello será tanto más así en el contexto del politiqueo de la ley y el orden y la identificación de ciertos grupos como socialmente marginales y como problemas. Éste es el motivo por el cual hace pocos años un mando de la policía de New South Wales observó que, fueran cuales fueran los puntos fuertes y los puntos débiles de tal política, no podía confiarse en la policía de New South Wales de aquellos años para implementarla.

Conclusión: ¿Por qué la policía no impide el delito?

En resumen: en este artículo he explicado que la policía sí que previene parte del delito, aunque se apoya cada vez más en la ayuda de personas que no pertenecen al propio cuerpo de policía. La proporción del delito que evita no es fija, y aprender las lecciones adecuadas de la experiencia de Nueva York contribuirá a incrementarla. Sin embargo, la policía tiene

24. *Vid.* Hay Group (2000-2002). Según este informe, es verdad que "la reducción del delito es un indicador crítico del desempeño del servicio según las expectativas de la comunidad y los interesados. Sin embargo […] la sostenibilidad a largo plazo del servicio como una organización de alto rendimiento hace necesario un énfasis simultáneo en el proceso de reforma para construir un servicio resistente a la corrupción. Si no se fortalecen los cimientos del servicio, los beneficios a corto plazo derivados de la reducción del crimen probablemente se estanquen" (2000, p. I). Como resultado de ello, "la resistencia a la corrupción probablemente se debilite" (2000, p. 285). Resulta una desgracia que un proceso de auditoría vital para la visión de reforma de la Comisión Wood sea difamado, silenciado e ignorado porque sus resultados son políticamente incómodos para el gobierno de New South Wales.

ISBN: 978-84-612-3131-7

que estar atenta a los riesgos que entraña centrarse exclusivamente en la reducción del crimen. Ello no sólo tiene riesgos inherentes, sino que también puede desviar la atención respecto de otras tareas y objetivos de la labor policial. No sorprenderá a nadie que llegue a la conclusión académica de que necesitamos investigar más. Pero no tiene sentido hacer (y pagar) tal investigación si no se entiende y es tomada en serio, y ello requerirá un cambio importante en la actitud hacia la investigación científico-social. Buena parte de la visión acerca del papel de la policía en el control del crimen ha sido puesta en entredicho en los últimos años. Es vital asegurar que es reemplazada por una ciencia teóricamente sofisticada y plural.

Uno de los grandes beneficios que puede tener el desafío a la antigua ortodoxia es que ha abierto el campo de los estudios de policía, en un momento en el que la aparición de revistas especializadas, conferencias y colecciones de libros podrían haberla aislado académicamente. En lugar de ello, los estudiosos de la labor policial tienen que mirar más allá de la policía, hacia los más amplios campos de la prevención del delito y de la seguridad comunitaria y hacia las explicaciones más generales de las cambiantes relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Hoy en día, intentar responder a la pregunta "¿Por qué la policía no impide el delito?" es una tarea compleja, desafiante e intelectualmente estimulante.

Agradecimientos

Una versión previa de este artículo fue presentada en una conferencia pública en la Real Sociedad para el Estímulo de las Artes, las Manufacturas y el Comercio. Se basa en una investigación financiada por el Consejo Australiano de Investigación mediante la ayuda A59917112, "From zero tolerance to the new policing". Agradezco los comentarios recibidos a la profesora Lisa Maher, el Dr. Don Weatherburn y los dos revisores anónimos de esta revista.

Bibliografía

ARANTZ, P. (1997). *A collusion of powers*. Sydney: P. Arantz.

BALDWIN, R.; KINSEY, R. (1985). "Rules, realism and the Police Act". *Critical Social Policy*, 2, 89-102.

BAYLEY, D. (1994). *Police for the future*. Nueva York: Oxford University Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Blagg, H.; Valuri, G. (2004). "Self-policing and community safety: the work of Aboriginal Community Patrols in Australia". *Current Issues in Criminal Justice*, 15, 1-15.

Blumstein, A.; Wallman, J., (eds.) (2000). *The crime drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOCSAR (2003). *NSW recorded crime statistics 2002*. (Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research).

Bottomley, A.K.; Coleman, C. (1980). "Police effectiveness and crime rates". En R.V.G. Clarke; J.M. Hough (eds.). *The effectiveness of policing*. Farnborough: Gower.

Bottomley, A.K.; Coleman, C. (1981). *Understanding crime rates*. Farnborough: Gower.

Bowling, B.; Forster, J. (2002). "Policing and the police". En M. Maguire; R. Morgan; R. Reiner (eds.). *The Oxford handbook of criminology*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Bratton, J. (1997). "Crime is down in New York City: blame the police". En N. Dennis (Ed.), *Zero tolerance: policing a free society*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Bratton, J. (1998). *Turnaround: how America's top cop reversed the crime epidemic*. Nueva York: Random House.

Button, M. (2002). *Private policing*. Cullompton: Willan.

Cannon, L. (1997). *Official negligence: How Rodney King and the riots changed Los Angeles and the LAPD*. Nueva York: Random House.

Chilvers, M.; Weatherburn, D. (2001). "Do targeted arrests reduce crime?". *Crime & Justice Bulletin,* #63. Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research.

Clarke, R.V.G.; Hough, M. (1984). *Crime and police effectiveness*. Londres: Home Office.

Cole, D. (1999). "Discretion and discrimination reconsidered: a response to the new criminal justice scholarship". *Georgetown Law Journal*, 87, p. 1059-93.

Coleman, C.A.; Moynihan, J. (1996): *Understanding crime data*. Buckingham: Open University Press.

Curtis, R. (1998). "The improbable transformation of inner-city neighborhoods: crime, violence, drugs and youth in the 1990s". *Journal of Criminal Law and Criminology,* 88, p. 1233-76.

Daniel, G.; Bahn, P. (1987). *Ancient places: The prehistoric and celtic sites of Britain*. Londres: Constable.

ISBN: 978-84-612-3131-7

DARCY, D. (1999). "Zero tolerance – not quite the influence on NSW policing some would have you believe". *Current Issues in Criminal Justice,* 10, 290-8.

DEVINE, M. (2001). "Meltdown on the hotline really is a crime boom". *Sydney Morning Herald*, 7 de junio de 2001.

DEVINE, M. (2003). "It pays to be tough on drugs". *Sun-Herald* (Sydney). 9 de marzo de 2003.

DIETZE, P.; FITZGERALD, J. (2002). "Interpreting changes in heroin supply in Melbourne: droughts, gluts or cycles?". *Drug & Alcohol Review,* 21, 295-303.

DIXON, D. (1997). *Law in policing*. Oxford: Clarendon Press.

DIXON, D. (1999a). "Reform, regression and the Royal Commission into the NSW Police Service". En D. Dixon (Ed.). *A culture of corruption*. Sydney: Hawkins Press.

DIXON, D. (1999b). "Beyond zero tolerance". Ponencia presentada en el congreso *Mapping the boundaries of Australia's criminal justice system*, del Australian Institute of Criminology. Puede consultarse en: http://www.aic.gov.au/ conferences/outlook99/dixon.html.

DIXON, D. (2001). "'A transformed organization?' The NSW Police Service since the Royal Commission". *Current Issues in Criminal Justice*, 13, 203-18.

DIXON, D.; MAHER, L. (1999). "Walls of silence". En G. Hage; R Couch (eds.). *The future of Australian multiculturalism*. Sydney: Research Institute for Humanities and Social Sciences.

DIXON, D.; MAHER, L. (2002). "Anh hai: policing, culture and social exclusion in a street heroin market". *Policing and Society* 12: 93-110.

DIXON, D.; MAHER, L. (2004). "Containment, quality of life and crime control: policy transfers in the policing of a street heroin market". En T. Newburn; R. Sparks (eds.) *Criminal justice and political cultures*. Cullompton: Willan.

DOAK, P.; FITZGERALD, J.; RAMSAY, M. (2003). *New South Wales recorded crime statistics 2002*. Sydney: Bureau of Crime Statistics and Research.

DOMANICK, J. (1994). *To protect and serve: The LAPD's century of war in the city of dreams*. Nueva York: Pocket Books.

GIULIANI, R. (2002). *Leadership*. Nueva York: Little, Brown.

GRAYCAR, A. (1998). "Incivility and crime in Australia". Ponencia presentada al congreso *Partnerships in Crime Prevention*, del Australian Institute of Criminology, Hobart, febrero de 1998.

HARCOURT, B.E. (1998). "Reflecting on the subject: a critique of the social influence conception of deterrence, the broken windows theory, and order-maintenance policing New York style". *Michigan Law Review,* 97, 291-389.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Harcourt, B.E. (2001). *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Hay Group (2000-2002). *Qualitative and strategic audit of the reform process*. (3 vols.) Sydney: Police Integrity Commission.

Henry, V.E. (2002). *The Compstat paradigm*. Flushing, Nueva York: Looseleaf Law Publications.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary-HMIC (1999). *Police integrity*. Londres: Home Office and Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

Hogg, R.; Brown, D. (1998). *Rethinking law and order*. Annandale: Pluto.

Home Office (2001). *Policing a new century: A blueprint for reform*. Londres: HMSO.

Homel, R. (1994). "Can the police prevent crime?". En K.Bryett & C.Lewis (eds.) *Un-Peeling tradition: contemporary policing*. South Melbourne: Macmillan.

Hough, J.M.; Clarke, R.V.G. (1980). "Introduction". En R.V.G. Clarke; J.M. Hough (eds.). *The effectiveness of policing*. Farnborough: Gower.

Inbau, F.E.; Reid, J.E.; Buckley, J.P.; Jayne, B.C. (2001). *Criminal interrogation and confessions*. (4th edition). Gaithersburg, MD: Aspen.

Johnston, L. (2003). "From 'pluralisation' to 'the extended police family'". *International Journal of the Sociology of Law,* 31, 185-204.

Kahan, D.; Meares, T. (1998). "Law and (norms of) order in the inner city". *Law & Society Review,* 32, 805-38.

Karmen, A. (2000). *New York murder mystery. The true story behind the crime crash of the 1990s*. Nueva York: New York University Press.

Kelling, G.L.; Coles, C.M. (1996). *Fixing broken windows*. Nueva York: Free Press.

Kelling, G.L.; Pate, T.; Dickerman, D.; Brown, C. (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment*. Washington DC: Police Foundation.

Kelling, G.L.; Sousa, W.H. (2001). "Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms". *Civic Report,* #22. New York: Manhattan Institute.

Laycock, G. (2001). "Research for police: who needs it?". *Trends & Issues in Crime and Justice,* #211. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Legislative Council (2001). *Report on inquiry into Cabramatta policing*. General Purpose Standing Committee No. 3, Report No.8. Sydney: Legislative Council.

McArdle, A.; Erzen, T. (eds.) (2001). *Zero tolerance: Quality of life and the new police brutality in New York City*. Nueva York: New York University Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

MACDONALD, H. (2000). "America's best urban police force". *City Journal,* 10 (3), 1-20.

McDonald, P.P. (2002). *Managing police operations: Implementing the New York crime control modelCompstat*. Stamford, Ct: Wadsworth.

MAHER, L.; DIXON, D. (1999). "Policing and public health: law enforcement and harm minimization in a street level drug market". *British Journal of Criminology,* 39, 488-512.

MANNING, P. (1977). *Police work: The social organization of policing*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

MAPLE, J. (1999). *The crime fighter: Putting the bad guys out of business*. Nueva York: Doubleday.

Northwestern University School of Law (1998). "Symposium: why is crime decreasing?". *Journal of Criminal Law & Criminology*, 88 (4).

NSW Police (2000). *Drug overdose – the role of police*. Drug Programs Coordination Unit pamphlet, Sydney, NSW Police.

PA Consulting Group (2001). *Diary of a police officer*. Londres: Home Office.

PRENZLER, T. (2000). "The privatization of policing". En R. Sarre; J. Tomaino (eds.). *Considering crime and justice*. Adelaide: Crawford House.

REINER, R. (2000). *The Politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

Royal Commission (1962). *Report of the Royal Commission on the Police*. Cmnd 1728, Londres: HMSO.

SCARMAN, L. (1981). *The Brixton disorders*. Londres: HMSO.

SHERMAN, L.W. (1992a). "Attacking crime: police and crime control". En M. Tonry; N. Morris (eds.) *Modern policing*. Chicago: University of Chicago Press.

SHERMAN, L.W. (1992b). *Policing domestic violence*. Nueva York: Free Press.

SHERMAN, L.W. (1993). "Why crime control is not reactionary". En D. Weisburd; C. Uchida (eds.). *Police innovation and control of the police*. Nueva York: Springer-Verlag.

SHERMAN, L.W. (1995). "The truly conceited: ex cathedra doctrine and the policing of crime". *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, número especial, 45-51.

SHERMAN, L.W. (1998). "Evidence-based policing". *Ideas in American Policing*. Washington: Police Foundation.

SHERMAN, L.W.; ECK, J.E. (2002). "Policing for crime prevention". En L.W. Sherman; D.P. Farrington; B.C. Welsh; D.L. MacKenzie (eds.). *Evidence-based crime prevention*. Londres: Routledge.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Skogan, W. (1990). *Disorder and decline*. Nueva York: Free Press.

Skolnick, J. (1999). "On democratic policing". *Ideas in American Policing*. Washington: Police Foundation.

Stone, V.; Pettigrew, N. (2000). *The views of the public on stops and searches*. Londres: Home Office.

Thacher, D. (2001). "Policing is not a treatment: alternatives to the medical model of police research". *Journal of Research in Crime and Delinquency,* 38, 387-415.

Travis, J. (1998). *Declining crime and our national research agenda*. Conferencia inaugural, John Jay College, 9 de marzo de 1998.

Weatherburn, D.; Jones, C.; Freeman, K.; Makkai, T. (2001). "The Australian heroin drought and its implications for drug policy". *Crime & Justice Bulletin,* #59. Sydney: Bureau of Crime Statistics & Research.

Wilson, J.Q. (1968). *Varieties of police behavior*. Cambridge: Harvard University Press.

Wilson, J.Q.; Boland, B. (1978). "The effects of the police on crime". *Law & Society Review,* 12, 367-90.

Wilson, J.Q.; Kelling, G.L. (1982). Broken windows. *The Atlantic Monthly* (marzo), 29-38.

Wood, J.R.T. (1997). *Final report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service*.

Wootten, J.H. (1991). *Report of the Inquiry into the Death of David John Gundy*. Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody.

Young, J. (1975). "Working class criminology". En I. Taylor; P. Walton; J. Young (eds.). *Critical Criminology*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

Young, J. (1994). "Incessant chatter: recent paradigms in criminology". En M. Maguire; R. Morgan; R. Reiner (eds.). *The Oxford handbook of criminology*. (2ª ed.). Oxford: Oxford University Press.

Young, J. (1998). *The criminology of intolerance*. Middlesex: Centre for Criminology.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito*

Marcus Felson
Ronald V. Clarke

1. Introducción.
2. Las nuevas teorías de la oportunidad.
2.1. El enfoque de la actividad rutinaria. 2.2. Teoría del patrón delictivo. 2.3. La perspectiva de la elección racional.
3. Los diez principios de la oportunidad y el delito.
3.1. Las oportunidades desempeñan un papel en la causación de todo delito. 3.2. Las oportunidades delictivas son sumamente específicas. 3.3. Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio. 3.4. Las oportunidades delictivas dependen de los movimientos de la actividad cotidiana. 3.5. Un delito crea oportunidades para otro. 3.6. Algunos productos ofrecen oportunidades de delito más tentadoras. 3.7. Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades delictivas. 3.8. El delito puede ser prevenido reduciendo las oportunidades. 3.9. La reducción de las oportunidades no suele desplazar el delito. 3.10. Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio.
4. Conclusiones.
Lecturas adicionales.

1. Introducción

Durante mucho tiempo, las teorías criminológicas han parecido poco útiles a quienes tienen que tratar con delincuentes en el mundo real. Esta falta de relevancia tiene su origen, en parte, en la atribución de las causas del delito a factores distantes tales como las prácticas educativas en la

* Traducción de Maite Díaz i Pont y David Felip i Saborit del original "Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention". *Police Research Series,* Paper 98. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Londres 1998.

Serie Claves del Gobierno Local, 6 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-612-3131-7

infancia, la configuración genética y los procesos psicológicos o sociales. Tales factores se encuentran, en general, fuera del alcance de la práctica diaria y su combinación resulta extremadamente complicada para quienes desean entender el delito, más aún si pretenden hacer alguna cosa al respecto. En este trabajo demostraremos que comprender la causación del delito no tiene por qué ser difícil, y que esta comprensión ayuda en la tarea rutinaria de prevención que realizan la policía y otros agentes. En resumen, argumentaremos que "la ocasión hace al ladrón" es mucho más que un antiguo dicho, y que tiene importantes implicaciones para la política y práctica policiales.

El comportamiento individual es producto de una interacción entre la persona y el entorno físico. La mayoría de las teorías criminológicas solamente prestan atención al primer aspecto y se plantean por qué ciertos individuos pueden tener una mayor o menor inclinación delictiva. Con ello se deja de lado el segundo aspecto, consistente en las características relevantes de cada escenario que ayudan a convertir las inclinaciones delictivas en acción.

Esta preocupación por las inclinaciones delictivas ha dado lugar a una imagen incompleta de las causas del delito, si bien se está corrigiendo en recientes trabajos de criminólogos ambientales que muestran cómo ciertos escenarios físicos proporcionan muchas más oportunidades delictivas que otros. Sin embargo, los críticos a menudo infravaloran las oportunidades o tentaciones como causas reales del delito. Mostraremos por qué esto es erróneo y probaremos que no puede darse delito alguno sin las oportunidades físicas para llevarlo a cabo. Las oportunidades delictivas son condiciones necesarias para que el delito suceda, cosa que las convierte en causas en un sentido fuerte de la palabra. Muchas personas provenientes de hogares rotos o desatendidos no han cometido nunca crímenes mientras que, simultáneamente, otras personas de buenas familias en circunstancias cómodas se han convertido en activos delincuentes. Ninguna teoría sobre individuos puede afirmar que ha descubierto las condiciones necesarias para que una persona cometa un delito. Sin duda, ninguna causa del delito aislada basta para asegurar su producción. Sin embargo, la oportunidad, más que otras causas, es necesaria y, por consiguiente, tiene tanto o más derecho a ser considerada una "causa última".

Para ofrecer un ejemplo de nuestro pensamiento, el hurto en los comercios no varía solamente entre individuos sino también entre tiendas. Cualquier tienda que facilita el hurto provoca que el delito se pro-

ISBN: 978-84-612-3131-7

duzca de dos maneras: incita a más personas a cometer delitos y ayuda al ladrón a ser más eficiente en su labor. En la otra cara de la moneda, las tiendas que han frenado el hurto mediante un diseño y una dirección cuidadosos reducen el problema con la generación de menos ladrones y la disminución de la eficiencia de cada delincuente.

Cuadro 1

Experimentos sobre la tentación

La mejor manera de establecer una relación de causalidad es través de un experimento, pero no sería ético crear nuevas oportunidades para robos o atracos y esperar sentado a ver qué sucede. Sin embargo, algunos investigadores han llevado a cabo experimentos que conllevaban una trasgresión mucho menor. En los años veinte, como parte de la famosa "Investigación sobre la educación del carácter", llevada a cabo en Estados Unidos, los investigadores dieron a algunos escolares la oportunidad de hacer trampa en las pruebas, de mentir sobre las trampas y de robar monedas de los juegos utilizados. Los investigadores descubrieron que sólo unos pocos niños resistieron todas esas tentaciones. Por el contrario, la mayoría se comportaron deshonestamente una parte del tiempo, lo que corrobora la idea de que las oportunidades provocan el delito. En otros experimentos, los investigadores diseminaron por las calles sobres franqueados y con el destinatario indicado para ver si las personas los recogían y los enviaban. La gente se inclinó por enviar en menor medida aquellos sobres que contenían dinero, revelando así su respuesta a la oportunidad. Se enviaron en mayor medida las cartas dirigidas a hombres que las dirigidas a mujeres, lo que indica que una persona toma una decisión reflexiva cuando se plantea responder a la tentación.

Fuentes:

(1) H. Hartshorne y M.A. May (1928). *Studies in Deceit*. New York: Macmillan.

(2) David P. Farrington y Barry J. Knight (1980). "Stealing from a 'lost' letter". *Criminal Justice and Behavior,* vol. 7, p. 423-436.

Aunque ambas sean importantes, las propensiones individuales al delito y las características criminógenas del escenario no plantean la misma dificultad de análisis. El planteamiento habitual –descubrir quién tiene mayor propensión personal al delito y por qué– comporta una tarea formidable. Los análisis estadísticos utilizados para discernir causas individuales son de gran complejidad y dan la sensación de andar en círculos. Escribir artículos sobre las causas del delito puede convencer a un grupo de lectores pero parece hacer pocos progresos en persuadir a otros. No se entrevén perspectivas de éxito en la resolución de muchas controversias sobre las causas de las propensiones delictivas individuales.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En cambio, las teorías sobre cómo los escenarios físicos causan el delito tienen más éxito, no sólo en lo que se refiere a obtener una verificación empírica, sino también en lo que se refiere a conseguir consenso. Por ejemplo, es sabido que *pubs* grandes con muchos jóvenes varones dándose empujones dan lugar a más peleas. Sabemos que el trazado de ciertos parques o calles invita a la prostitución y al tráfico de drogas. Comprendemos algunos de los principios del diseño y la organización que ayudan a que los locales públicos sean seguros o inseguros. Aunque queda margen para la controversia y el perfeccionamiento, la teoría sobre los escenarios del delito se ha alejado así de un estado de guerra intelectual.

La teoría de los escenarios del delito se sustenta en un único principio: las oportunidades fáciles o tentadoras atraen a la gente a la acción delictiva. Este principio se encuentra en cada una de las nuevas teorías de la oportunidad delictiva, que incluye el enfoque de la actividad rutinaria, la teoría del patrón delictivo y la perspectiva de la elección racional. Aunque difieren en orientación y propósito, todas ellas comparten muchos presupuestos. Los pondremos de relieve y explicaremos por qué nos llevan a la ineludible conclusión de que la oportunidad es una causa del delito. Mediante esta argumentación, mostráremos que las oportunidades delictivas son, como mínimo, tan importantes como los factores individuales y que son más tangibles e inmediatamente relevantes para la vida cotidiana. Por tales motivos, estas teorías son fácilmente comprensibles así como útiles para la formulación de políticas prácticas de control del delito.

Este trabajo es una respuesta directa a quienes critican la prevención del delito llevada a cabo por la policía y el sector privado por "desatender las causas originarias del delito". Esta crítica presupone erróneamente que las causas primeras y más antiguas son las más importantes, cuando, en realidad, las causas más inmediatas son, a menudo, más poderosas en la generación de delito.

2. Las nuevas teorías de la oportunidad

Se está produciendo una notable convergencia entre las teorías de la oportunidad delictiva. Tal vez la palabra "teoría" sea algo excesiva, puesto que finalmente quedan por atar demasiados cabos sueltos. Hablando en sentido estricto, tiene más sentido referirse a ellas como "enfoques" ya que ninguna es una teoría formal y completa. En efecto, cada una de las

ISBN: 978-84-612-3131-7

tres examina la oportunidad delictiva en una dirección distinta y, sin embargo, todas llegan al mismo sitio. Analizaremos las características de los tres enfoques sucesivamente.

2.1. El enfoque de la actividad rutinaria

El enfoque de la actividad rutinaria empezó como una explicación de los delitos depredatorios. Partió de la base de que, para que tales crímenes acontezcan, debe existir una convergencia en el tiempo y en el espacio de tres elementos básicos: un posible delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de un vigilante adecuado al delito. Este enfoque dio por supuesto al posible delincuente y centró su atención en los otros elementos. El vigilante no era normalmente un agente de policía o un guarda de seguridad, pero sí al menos alguien cuya presencia o proximidad disuadiría de la comisión de un delito. Así, un ama de casa o un portero, un vecino o un compañero de trabajo, con su simple presencia, podrían servir como vigilantes. La vigilancia frecuentemente es inadvertida y, con todo, tiene un efecto potente contra el delito. Y, más importante todavía, cuando los vigilantes están ausentes el objetivo está especialmente expuesto al riesgo de un ataque delictivo.

Cuadro 2

Teoría de la actividad rutinaria y el triángulo básico del delito

Fuente: Felson, Marcus. 1998. *Crime and Everyday Life*. Second edition. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En el enfoque de la actividad rutinaria, se prefiere el término "objetivo" al de "víctima", que puede estar ausente por completo de la escena del delito. Así, el propietario del televisor suele estar fuera cuando el ladrón se apodera de él. El televisor es el objetivo y la ausencia del propietario y de otros vigilantes hace más fácil el robo. Objetivos de un delito pueden ser una persona o un objeto, cuya posición en el espacio y el tiempo los ponen en mayor o menor riesgo de un ataque delictivo. Cuatro elementos principales influyen sobre este riesgo, agrupados bajo el acrónimo VIVA:

–Valor.
–Inercia.
–Visibilidad.
–Acceso.

Estas cuatro dimensiones se tienen en cuenta desde el punto de vista del infractor. Los delincuentes estarían interesados en objetivos a los que atribuyen *valor*, por el motivo que sea. Así, en las tiendas de discos se robará más el disco compacto del último gran éxito que uno de Beethoven de aproximadamente el mismo precio, puesto que la mayoría de delincuentes desearían tener el primero pero no el segundo. *Inercia* es sencillamente el peso del artículo. Así, los productos electrónicos pequeños se roban más que los artículos más pesados, salvo que estos últimos estén provistos de motricidad o ruedas para aligerar su peso. *Visibilidad* se refiere a la exposición de los objetivos a los delincuentes, como, por ejemplo, cuando alguien exhibe dinero en público o pone bienes valiosos junto a la ventana. *Acceso* se refiere al diseño de las calles, ubicación de los bienes cerca de la puerta u otros rasgos de la vida cotidiana que facilitan a los delincuentes hacerse con los objetivos.

Para que tenga lugar el delito depredatorio típico, un posible delincuente debe encontrar un objetivo apropiado en ausencia de un vigilante adecuado. Esto significa que el número de delitos puede incrementarse sin que haya más delincuentes, siempre que existan más objetivos o puedan hacerse con los objetivos en ausencia de vigilantes. Ello significa también que la vida de la comunidad puede cambiar y generar más oportunidades delictivas sin que haya habido incremento alguno de la motivación criminal.

Utilizando esta idea y una serie de datos, el enfoque de la actividad rutinaria ofrece todavía hoy la mejor explicación del aumento de los robos en viviendas en los Estados Unidos y Europa occidental entre 1960 y 1980.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Dentro de esta explicación se encuentra el descubrimiento de que la mejor previsión de los índices anuales de robo en viviendas es el peso del equipo de televisión más pequeño vendido ese año. Otro componente importante de la explicación es que, en este periodo, un número creciente de hogares quedó sin vigilancia durante el día como consecuencia de un mayor acceso de las mujeres a trabajos remunerados a tiempo completo. De hecho, la explicación más general de las tendencias de los índices de criminalidad es un indicador de la dispersión de actividades fuera del entorno familiar y del hogar. Cuanto más tiempo pasa la gente entre desconocidos y fuera de sus propios hogares, más aumenta el riesgo de victimización personal y patrimonial.

A pesar de que el enfoque de la actividad rutinaria se inicia con esas ideas sobre elementos mínimos del delito y patrones de actividad, termina poniendo énfasis en los cambios a escala social ocurridos en la tecnología y en la organización. Así, la proliferación de los transistores y los plásticos en los objetos cotidianos de los años sesenta generó un gran incremento en el número de bienes duraderos ligeros fáciles de sustraer. El cambio en la estructura ocupacional comportó un importante crecimiento de la fuerza de trabajo femenina y una dispersión de las mujeres y sus actividades fuera del entorno más seguro de sus hogares. Todos estos cambios estructurales en la oportunidad delictiva han tenido efectos espectaculares sobre la sociedad.

2.2. Teoría del patrón delictivo

Los patrones delictivos locales pueden decirnos mucho acerca de cómo las personas interactúan con su entorno físico y generan más o menos oportunidades delictivas. La teoría del patrón delictivo, un componente central de la Criminología ambiental, analiza cómo se mueven en el tiempo y espacio los sujetos y las cosas involucradas en un delito. Coincidiendo con el enfoque de la actividad rutinaria, esta teoría tiene tres conceptos principales: nodos, rutas y límites. "Nodos", un término provinente del transporte, se refiere a desde dónde y hacia dónde se trasladan las personas. No sólo se generan delitos en estos lugares, sino también cerca de ellos. Por ejemplo, un bar conflictivo puede generar más delitos fuera del local que en su interior. De este modo, la palabra "nodo" expresa un sentido de movimiento y por lo tanto aporta un significado adicional sobre la oportunidad delictiva.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Cada delincuente busca los objetivos del delito alrededor de los nodos de actividad personal (tales como el hogar, la escuela o las zonas de ocio) y las rutas entre ellos. Asimismo, las rutas seguidas por las personas en sus actividades cotidianas están estrechamente relacionadas con los lugares donde son víctimas del delito. Es por eso que la teoría del patrón delictivo presta tanta atención a la distribución geográfica del delito y al ritmo de actividad diaria. Ello genera, por ejemplo, mapas del delito según las horas del día y los días de la semana, y permite relacionar el delito con los flujos de personas de camino al trabajo, la salida de la escuela de los niños, el cierre de los bares o cualquier otro proceso que mueva personas ente nodos y a lo largo de rutas.

El tercer concepto de la teoría del patrón delictivo, los límites, se refiere a los confines de las áreas donde la gente habita, trabaja, compra o busca entretenimiento. Algunos delitos –tales como ataques racistas, hurtos en comercios y atracos callejeros– es más probable que ocurran en los límites, porque en esos puntos coinciden personas de distintos barrios que no se conocen. La distinción entre "propios" y "extraños" ayuda a subrayar la importancia de los límites, dado que los propios normalmente cometen delitos más cerca de su vecindario, mientras que los extraños consideran más seguro delinquir en los límites y, a continuación, retirarse a sus áreas. Y, cosa más importante, los teóricos del patrón delictivo y otros criminólogos ambientales han demostrado que el diseño y la administración de las poblaciones, ciudades y áreas comerciales pueden producir importantes cambios en los índices de criminalidad. Por ejemplo, es posible reducir la criminalidad mediante la moderación del tráfico y la orientación de las ventanas de forma tal que los vecinos puedan vigilar mejor sus propias calles.

2.3. La perspectiva de la elección racional

La perspectiva de la elección racional fija su atención en la toma de decisión del delincuente. Su premisa principal es que el delito es una conducta intencional, diseñada para beneficiar de alguna manera al delincuente. Los delincuentes persiguen fines cuando cometen delitos, aun cuando sólo presten una breve atención a tales fines y tengan en cuenta unos pocos beneficios y riesgos a la vez. Estas restricciones en el pensamiento limitan la racionalidad del delincuente, que también está limitada por la cantidad de tiempo y esfuerzo que pueden destinar a la decisión y por la calidad de

ISBN: 978-84-612-3131-7

la información de que dispongan. Raramente tienen una imagen completa de todos los costes y beneficios del delito.

Para comprender las elecciones delictivas, se deben analizar siempre categorías de delitos muy específicas. El motivo es que los delitos responden a propósitos muy diferentes y son influidos por factores situacionales muy diversos. Por ejemplo, los ladrones de automóviles son de varios tipos: quienes los sustraen para divertirse, los ladrones de componentes o los de objetos dejados en el vehículo, aquéllos que los roban para venderlos o para desguazarlos y destinarlos a piezas de repuesto, quienes quieren un coche para cometer otro delito o aquellos que simplemente quieren volver a casa. Con ello no se afirma que quienes cometan una clase de robos de automóviles no incurran nunca en otros de modalidades distintas; simplemente se constata que un robo de vehículo con un propósito determinado es bastante diferente de otro robo con un propósito completamente distinto y que ello debe ser analizado como corresponde.

Cada uno de estos delincuentes tiene que hacer cálculos diferentes. Quien sustrae un coche por diversión posiblemente se lleve un automóvil con buena aceleración cuya conducción sea más divertida, mientras que el roba-piezas preferirá un coche antiguo cuyas piezas sean valiosas en la reventa. Quien roba un coche para revenderlo seguramente se apoderará de un coche lujoso pero no tan exótico como para llamar inmediatamente la atención de la policía. En la elección de un vehículo para otro delito, un delincuente probablemente tomará en consideración sus prestaciones y fiabilidad. Quien sencillamente desee trasladarse a casa cogerá el coche más fácil de robar.

Ciertamente, el planteamiento teórico de elección racional en la Criminología es algo prosaico, puesto que trata de ver el mundo desde la perspectiva del infractor. Pretende comprender cómo el delincuente efectúa elecciones criminales, dirigidas por un motivo particular en un escenario determinado que le ofrece las oportunidades de satisfacer ese motivo. La teoría de la elección racional tiene la imagen de un delincuente que piensa antes de actuar, aun cuando lo haga sólo por un momento, teniendo en cuenta algunos beneficios y costes de la comisión del delito. Sin duda, el cálculo del delincuente se basa principalmente en lo más evidente e inmediato, mientras que descuida los costes y beneficios más remotos del delito o de su evitación. Por ello, el delincuente típico presta menos atención al eventual castigo o al efecto a largo plazo de las drogas

ISBN: 978-84-612-3131-7

que a los placeres inmediatos o próximos que proporciona el delito o al peligro de que alguien quiera impedirlo durante su ejecución.

Esta perspectiva ha dado pie a entrevistas en las que se formulan a cada delincuente concreto preguntas acerca de delitos específicos, qué quería, qué pensaba y qué hizo. Por ejemplo, algunos investigadores han sacado a ladrones a dar una vuelta en coche, preguntándoles específicamente por qué escogerían una calle y no otra, una casa y no otra, una hora y no otra. Otros investigadores han paseado con ladrones de tiendas para ver qué clase de productos habrían seleccionado, qué incidencia tiene la ubicación de las estanterías y qué piensan acerca de sus concretas actividades ilegales. Así pues, el *modus operandi* es una preocupación central de la teoría de la elección racional en Criminología. Esta teoría y este tipo de investigación están estrechamente vinculados a la prevención situacional de delito, la cual está explícitamente diseñada para reducir las oportunidades para delinquir. En efecto, si eliminando la oportunidad se causa un descenso de delitos, es innegable que proporcionando más oportunidades delictivas se provoca un incremento.

Tras la presentación de las tres principales teorías de la oportunidad delictiva, debería haber quedado claro que éstas no se solapan simplemente, sino que comparten muchos presupuestos. Cada una de ellas considera que la oportunidad para delinquir es un generador de delitos y presta suma atención a lo que hacen realmente los delincuentes durante un delito. Las tres teorías de la oportunidad delictiva pueden ordenarse según el ámbito al que otorgan mayor atención, partiendo de la sociedad en sentido amplio (actividades rutinarias) hasta llegar al área local (teoría del patrón delictivo) y el individuo (elección racional). Juntas nos dicen que tanto desde la sociedad en general como en el ámbito local se pueden cambiar las oportunidades de delinquir y que el delincuente individual adoptará sus decisiones en respuesta a tales cambios. La alteración del número de oportunidades delictivas en cualquier ámbito producirá un cambio en los resultados delictivos. Urbanismo, arquitectura de espacios defendibles, métodos policiales orientados a la resolución de problemas, prevención situacional, todos los enfoques nos ofrecen métodos para reducir las oportunidades delictivas. Ninguno de estos métodos es el centro de atención del presente trabajo pero algunos éxitos podrían servir como demostración de nuestro fundamento teórico esencial, esto es, que la oportunidad es una causa del delito.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3. Los diez principios de la oportunidad y el delito

Ya hemos expuesto el principio general de este trabajo: la oportunidad causa el delito. Este principio ha generado diez sub-principios de la oportunidad delictiva. Dedicaremos un apartado a cada uno de ellos y los ilustraremos convenientemente.

Cuadro 3

Los diez principios de la oportunidad y el delito

- Las oportunidades desempeñan un papel en la causación de todo delito.
- Las oportunidades delictivas son sumamente específicas.
- Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio.
- Las oportunidades delictivas dependen de los movimientos cotidianos.
- Un delito crea oportunidades para otro.
- Algunos productos ofrecen oportunidades delictivas más tentadoras.
- Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades delictivas.
- Las oportunidades delictivas pueden reducirse.
- La reducción de oportunidades no suele desplazar el delito.
- Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio.

3.1. Las oportunidades desempeñan un papel en la causación de todo delito

Muchos de los ejemplos anteriores que relacionan la oportunidad con el delito se refieren al hurto y al robo de viviendas. Por consiguiente, algunos observadores han deducido erróneamente que la oportunidad solamente es aplicable a los delitos patrimoniales más habituales. Creemos que la oportunidad juega un papel importante en todo tipo de delitos, incluidos los violentos.

Las investigaciones del Ministerio del Interior británico ya han demostrado cómo reducir la oportunidad de robar en oficinas de correos, y otros estudios han aplicado principios similares en los comercios de proximidad y los bancos. Un mayor reto representa encontrar una explicación a por qué la gente se involucra en peleas ridículas y ataca a otros sin beneficio aparente. ¿Por qué tales delitos violentos serían reflejo de oportunidades delictivas? Durante años, los teóricos explicaron esta violencia como irracional y expresiva y, por tanto, no influida por decisiones u oportunidades. Más recientemente, han empezado a argüir que toda violencia implica algún tipo de decisión. Las peleas no

ISBN: 978-84-612-3131-7

son tan absurdas como parecen a posteriori o para quienes no se involucran. Para entenderlas debemos mirar desde el punto de vista del delincuente y centrarnos en la comisión del delito y los instantes inmediatamente anteriores a éste. En ese momento, la persona violenta puede haber sido tratada indebidamente y el ataque puede realizarse para poner remedio a lo que se percibe como una injusticia. O el infractor puede desear reafirmar su autoestima después de algo percibido como un insulto. Por ejemplo, en un bar, alguien va al servicio y al volver descubre que le han quitado la silla. La persona que se la quitó le ha hecho parecer débil delante de los demás. Puesto que ha bebido demasiado, pide bruscamente que le devuelvan la silla y es respondido con el mismo tono. Esta situación desemboca en una pelea. Aunque el resultado pueda parecer ridículo más tarde, en su momento tiene sentido para los implicados.

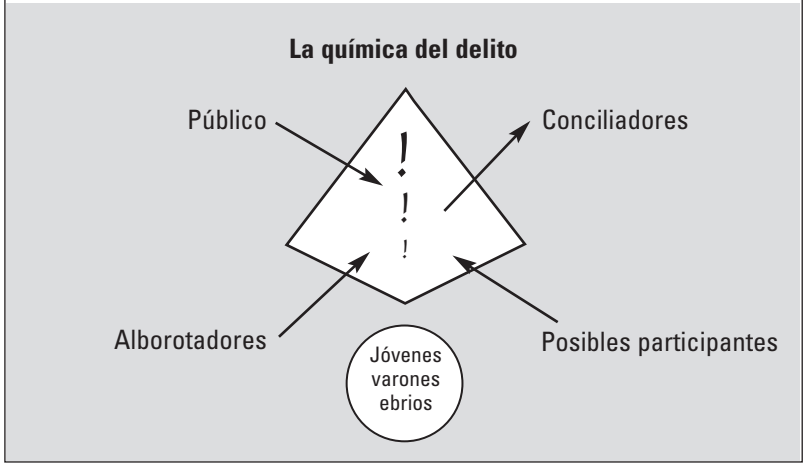
Los estudios en bares y *pubs* han mostrado que su diseño y gestión pueden conducir a la existencia o ausencia de violencia. Las oportunidades violentas en los *pubs* aumentan cuando éstos son de mayor tamaño, con predominio de varones jóvenes, tienen clientela que no se conoce, es difícil evitar empujones y cuando su personal carece de experiencia y formación. La política sobre alcohol puede tener un efecto considerable en la oportunidad para la violencia en los *pubs* y sus áreas exteriores. Las *happy hours*, el cierre a altas horas de la noche, la concentración de bares y la ronda de bares a otro tienen, todos ellos, incidencia en la oportunidad para la violencia.

La estructura de los conflictos no solamente se ha estudiado en las salas de los bares sino también en el laboratorio, donde los investigadores han demostrado que un joven varón que insulta a otro en público tenderá a recibir una respuesta en forma de insulto o agresión. Cambiar la composición de las personas presentes –aumentar el número de personas de mediana edad y mujeres– supone un menor riesgo de respuesta agresiva. Otras investigaciones confirman la intuición basada en el sentido común según la cual es más probable que los sujetos corpulentos golpeen a otros más pequeños y que grupos más grandes de delincuentes ataquen a grupos más pequeños. En resumen, la violencia está muy influida por la oportunidad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Cuadro 4

La teoría de la actividad rutinaria y el incio de una pelea



Fuente: Felson, Marcus. 1998. *Crime and Everyday Life*. Second edition. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Eso mismo también es de aplicación a los delitos sexuales. Las oportunidades que dan lugar al robo en viviendas pueden poner a sus ocupantes en riesgo de agresión sexual, a menudo no planificada. Los niños serán objeto de agresiones sexuales con mayor probabilidad por parte de adultos que tengan acceso a ellos a través de sus funciones diarias y estos adultos necesitan momentos y escenarios en los que los vigilantes no interfieran en sus delitos. La violencia doméstica también depende de la privacidad, en particular, de la ausencia de otros miembros de la familia o vecinos que podrían evitar la agresión. Las llamadas obscenas y amenazadoras dependen del acceso al teléfono y de la habilidad del que llama para ocultar su identidad. La existencia de mecanismos de identificación de llamada en los Estados Unidos ha eliminado bastantes de estas oportunidades con éxito demostrado.

La comparación de los Estados Unidos con otros países resalta el papel de las armas como elemento que facilita los homicidios y las lesiones graves. El índice de homicidio en los Estados Unidos es varias veces superior al de Gran Bretaña y otros países europeos. Ello no se debe a que los Estados Unidos sean una sociedad con más delitos. Si así fuera, los índices de otros delitos como robos de coches o en viviendas también serían

ISBN: 978-84-612-3131-7

superiores cuando, en realidad, son más bajos que en Gran Bretaña y otros países europeos. Por tanto, estos índices de homicidio superiores resultan de la disponibilidad generalizada de armas, lo que significa que la oportunidad de llevar a cabo un ataque rápido pero mortal es mucho mayor, incluso cuando la víctima sea más fuerte que el atacante.

El tráfico de drogas y la prostitución también dependen de la oportunidad. Por ejemplo, los vendedores de drogas en los Estados Unidos buscan edificios de apartamentos sin portero. Mediante el rediseño de espacios, las medidas organizativas y el patrullaje, los mercados de drogas han sido apartados de parques y grandes superficies comerciales. La prostitución callejera se ha controlado en algunos entornos mediante la reordenación del tráfico automovilístico para que interfiera la actividad callejera. Pequeños cambios de diseño en la terminal de autobuses en Manhattan han eliminado las oportunidades de los prostitutos masculinos, los estafadores telefónicos que venden llamadas ilícitamente y los ladrones que se ofrecen a llevar el equipaje de la gente y después la asaltan.

La relevancia de la oportunidad para las defraudaciones y los delitos de cuello blanco está empezándose a estudiar. Formas impositivas que sean fáciles de cumplir evitan la necesidad de amenazar a la gente con una pena. Los investigadores han demostrado que simplificar el pago en efectivo de cheques facilita las estafas. En Suecia se ha descubierto que la oportunidad de defraudar al Estado cuando se solicitan subsidios para vivienda se puede reducir conectando diferentes ordenadores con información sobre los ingresos declarados por la gente. Esta circunstancia se ha hecho pública para que los solicitantes proporcionen información coherente. El fraude telefónico de la terminal de autobuses de Manhattan mencionado antes fue eliminado programando los teléfonos para que no se pudieran realizar llamadas fuera del Área Metropolitana de Nueva York. El fraude en el reembolso de productos en los comercios se ha reducido en Australia estableciendo y aplicando mejores normas para su retorno. El fraude en el reembolso de gastos a los empleados se limita solicitando recibos originales y estableciendo normas para dietas. Muchos auditores independientes ayudan a evitar grandes defraudaciones en las organizaciones. Incluso el crimen organizado en la construcción puede reducirse modificando las normas sobre las licitaciones y verificando su cumplimiento.

En resumen, el mito de que la oportunidad es sólo causa del robo y otros delitos comunes contra la propiedad se disipa rápidamente a medida que los criminólogos ambientales llevan a cabo estudios sobre catego-

ISBN: 978-84-612-3131-7

rías del delito cada vez más amplias. Ciertamente, como es sabido por todos los policías, la oportunidad juega un papel hasta en el delito de asesinato más cuidadosamente planificado y profundamente motivado. No existe ninguna clase de delito donde la oportunidad no cumpla su papel.

Cuadro 5

Suicidio y oportunidad

Al igual que muchos delitos graves, el suicidio es considerado normalmente un acto profundamente motivado, cometido únicamente por personas muy infelices o perturbadas. Sin embargo, un fuerte y sorprendente componente de oportunidad aparece en las tendencias de suicidio por gas durante los años sesenta y setenta.

Como puede verse en la tabla, en 1958 casi la mitad de las 5.298 personas que se suicidaron en Inglaterra y Gales lo hicieron con gas doméstico, el cual contenía altos niveles de monóxido de carbono y era muy letal. Normalmente, la mayoría de los suicidas introducían sus cabezas en el horno de gas o se tendían junto a una estufa de gas tras haber taponado los resquicios de puertas y ventanas. La muerte se producía con bastante rapidez, a veces en menos de veinte minutos.

Año	Total suicidios	Suicidios por gas doméstico	Porcentaje sobre el total
1958	5.298	2.637	49,8
1959	5.207	2.594	49,8
1960	5.112	2.499	48,9
1961	5.200	2.379	45,8
1962	5.588	2.469	44,2
1963	5.714	2.368	41,4
1964	5.566	2.088	37,5
1965	5.161	1.702	33,0
1966	4.994	1.593	31,9
1967	4.711	1.336	28,4
1968	4.584	988	21,6
1969	4.326	790	18,3
1970	3.940	511	13,0
1971	3.945	346	8,8
1972	3.770	197	5,2
1973	3.823	143	3,7
1974	3.899	50	1,3
1975	3.693	23	0,6
1976	3.816	14	0,4
1977	3.944	8	0,2

ISBN: 978-84-612-3131-7

Durante los años sesenta, el gas doméstico se volvió menos letal porque empezó a fabricarse a partir de petróleo en lugar de carbón y la proporción de los que se suicidaban con gas empezó a descender. En 1969, cuando tuvo lugar el segundo gran cambio en el suministro de gas, solamente algo más del veinte por ciento de los suicidios se realizaban con gas doméstico. Este segundo gran cambio fue la substitución del gas manufacturado por gas natural de los yacimientos del mar del Norte, recientemente descubiertos. Hacia mediados de los años setenta, cuando el gas natural se había introducido en la mayor parte del país, menos del uno por ciento de los suicidios eran por gas doméstico.

Este descubrimiento se ha confirmado en otros países donde el gas natural ha substituido al gas manufacturado. Lo realmente sorprendente es el hecho de que los suicidas no se desplazaron mayoritariamente a otros métodos. Entre 1958 y 1975 el total de suicidios descendió aproximadamente un tercio, de 5.298 a 3.693. Esto sucedió en unos momentos de bastante incertidumbre económica, cuando era de esperar que los suicidios aumentaran y, de hecho, estaban aumentando en otros países europeos.

¿Por qué la gente no recurrió a otros métodos? ¿Por qué no se tomaron una sobredosis de píldoras para dormir, se dispararon o ahorcaron, saltaron de edificios elevados o pusieron sus cabezas sobre las vías del tren? Parece ser que estos métodos tienen desventajas que no posee el gas. Para las sobredosis se debe obtener el número necesario de píldoras y, en cualquier caso, son mucho menos letales que el envenenamiento por gas mineral. No todo el mundo dispone de una pistola y, además, ésta produce sangre y desfiguración. Colgarse o saltar de un edificio alto pueden requerir coraje y resolución. Estar agachado sobre la vía del tren puede no ser fácil para todo el mundo, especialmente para los ancianos. El gas doméstico, por el contrario, llega a casi todos los hogares y está disponible en todo momento, sin sangre, sin dolor y es letal. Es fácil comprender por qué fue el método elegido en Gran Bretaña durante tantos años. Tampoco es sorprendente que, cuando se eliminó la oportunidad de utilizarlo, el índice general de suicidios descendiera.

Fuente: Ronald V. Clarke y Pat Mayhew. "The British gas suicide story and its implications for prevention". En Michael Tonry y Norval Morris (eds.). 1988. *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 10. Chicago: University of Chicago Press.

3.2. Las oportunidades delictivas son sumamente específicas

No creemos en un único factor de oportunidad delictiva aplicable a todos los delitos. De hecho, sostenemos exactamente lo contrario. Las oportunidades delictivas son sumamente específicas de cada grupo de delitos y de delincuentes. Como norma, los analistas del delito no deberían definirlo en términos legales, puesto que el delincuente no suele tenerlo en

ISBN: 978-84-612-3131-7

cuenta cuando toma una decisión acerca de un delito. Así, un delincuente puede andar por una calle de bungaloes buscando algo que robar, sin que le importe si tomarlo del jardín, del camino de entrada, del cobertizo del coche o de la casa misma. Incluso cuando se comete un robo en una vivienda, un delincuente puede estar especialmente interesado en dinero en efectivo mientras que otros pueden buscar productos electrónicos y otros, joyas. Entre estos últimos, unos usan lo que han robado, mientras otros lo venden a un conocido, otros buscan tiendas de segunda mano y otros acuden al *pub* o al mercadillo para deshacerse de los bienes robados. Tal como se ha comentado anteriormente, diferentes tipos de ladrones de automóviles cometen exactamente la misma infracción legal pero con fines muy distintos y, por tanto, con *modus operandi* distintos. Con ello no queremos decir que los delincuentes sean especialistas puros, ya que pueden andar buscando oportunidades delictivas y aprovechar las que se les presenten. Incluso los que un día tienen previsto cometer un delito, otro día pueden prestar atención a otros objetivos.

En general, la oportunidad para delinquir debe ser evaluada por categorías muy concretas de delito. Así, por ejemplo, los atracos a oficinas de correos, a bancos, en la calle, o en los rellanos de los edificios de viviendas municipales de protección oficial, son todos ellos delitos distintos desde el punto de vista de la teoría de la oportunidad delictiva. Incluso dentro de estas categorías, se necesitan pequeñas categorías de oportunidad. Así el robo de un banco en connivencia con algún empleado debe distinguirse de los clásicos atracos, mucho más habituales. Sin duda, algunos principios de oportunidad pueden ajustarse a todos los delitos. Pero incluso tales principios deben ser aplicados teniendo en cuenta el escenario concreto y el *modus operandi*.

Puesto que los delitos son distintos, las disminuciones de oportunidad son también muy determinadas. Eliminar una oportunidad de un delito puede no tener efecto sobre otro. Por ejemplo, emplear a vigilantes para cobrar a la salida de un aparcamiento de varias plantas puede ser efectivo para reducir la oportunidad de robar un coche. Pero posiblemente tenga un efecto muy pequeño sobre la sustracción de objetos del interior de vehículos de las plantas superiores. Dispositivos que evitan la sustracción del automóvil no evitan necesariamente la rotura de la ventanilla y el robo de la radio. Instalar cerraduras para evitar robos en las casas no tiene incidencia en el hurto de objetos que se encuentren en el patio trasero.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3.3. Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio

El mero hecho de que las personas y las propiedades estén distribuidas por toda la ciudad no significa que las oportunidades de delito estén igualmente repartidas, sino todo lo contrario. Las razones son las siguientes:

–Muchas personas y cosas no son los objetivos apropiados de un ataque delictivo.

–Muchos lugares son desfavorables para la realización del delito.

–Un lugar determinado puede ser perfecto para el delito en un momento dado pero desfavorable en otro.

–Quienes podrían disuadir de la realización del delito, como por ejemplo propietarios, conserjes, recepcionistas o guardias de seguridad, no pueden estar en todas partes.

–Tampoco pueden estar en todas partes los delincuentes más probables.

Ciertamente, la distribución espacial y temporal de las personas y cosas es muy desigual y dispone el escenario para que se cometa un delito en momentos y lugares determinados. Ello explica en cierto modo por qué en una comunidad con una actividad muy animada no se generan necesariamente delitos en todas partes y en todo momento. Un atracador callejero puede ser capaz de atacar a una víctima débil de día o al oscurecer si encuentra un momento en que otras personas no estén presentes. Sin embargo, para atacar a una víctima más fuerte, necesitará una hora más avanzada de la noche y una modalidad de ataque más agresiva. Un ladrón de zonas residenciales puede encontrar calles abandonadas durante el día y entrar en las casas con una simple patada en la puerta, pero de noche tendrá que ser más silencioso.

Recientemente, los investigadores han empezado a estudiar los "puntos calientes" delictivos, es decir, lugares que dan lugar a más llamadas de servicio policial que otros. Los puntos calientes pueden hacer subir el índice delictivo de una zona. Aunque la mayoría de personas y lugares del área estén libres de delito, su reputación se ve empañada por puntos calientes cercanos. Eliminar una o dos casas donde se trafica con drogas o *pubs* mal gestionados puede cambiar el aspecto general de un barrio.

Sin embargo, no deberíamos dejarnos seducir demasiado fácilmente por el término "puntos calientes". No tiene en cuenta el delito en las rutas que van desde y hasta los lugares en cuestión, ni los efectos colaterales negativos del delito en una zona. Para ayudar a explicar estos patrones, los

ISBN: 978-84-612-3131-7

criminólogos ambientales hablan de "generadores delictivos" y "reclamos delictivos". Un generador delictivo produce delitos en un sitio y momento concretos y quizás los propague también por zonas cercanas. Un reclamo delictivo atrae a personas que en principio no habrían ido a ese sitio. Así, por ejemplo, si un mercado de droga o un *pub* de mala reputación son utilizados inicialmente por la gente de la zona, sirven para generar delitos que no habrían ocurrido. Cuando gente de fuera de la zona oye hablar de ellos y decide ir, se convierten en reclamos para delitos. Podemos añadir un tercer concepto, el "disuasor delictivo". Éste se refiere a un lugar que disuade a delincuentes del acto de delinquir. Un negocio estable, la presencia de mujeres de mediana edad, mezclas de actividades o una simple vigilancia natural pueden tener un efecto positivo. Se puede considerar el ámbito metropolitano como un mosaico de generadores delictivos, reclamos delictivos, disuasores delictivos y zonas neutras.

Cuadro 6

Los "ganchos" pueden fallar y crear oportunidades de delito

La policía de los Estados Unidos ha abierto en diversos sitios falsas casas de empeño para detener a los delincuentes que acuden a ellas para vender mercancía robada. Sin embargo, los resultados a veces son inesperados, como se demuestra en un estudio de un "gancho" que tenía como objetivo ladrones de coches. Los investigadores señalaron sobre el mapa los robos de coches según su proximidad a la situación del gancho. Sus descubrimientos indican, como mínimo, que el gancho atraía el delito hacia sus inmediaciones como un imán atrae las limaduras de hierro. Así, vivir cerca de un gancho puede exponer al delito en lugar de ofrecer protección. Si este hecho se conociera, la policía no recibiría tanta aprobación como sucede normalmente cuando los resultados de una operación de este tipo aparecen en la prensa. Pero la interpretación más interesante de los resultados del estudio es mucho peor: el gancho aumentó las oportunidades delictivas y dio lugar a más robos por el mero hecho de que los ladrones tenían un mercado disponible para los vehículos.

Fuente: Robert Langworthy y James LeBeau (1992). "The spatial evolution of a sting clientele". *Journal of Criminal Justice,* vol. 20, p. 541-552.

3.4. Las oportunidades delictivas dependen de los movimientos de la actividad cotidiana

Si los vendedores de bebidas y tentempiés buscan las multitudes, también lo hacen los carteristas, los ladrones de equipaje y los "tironeros". Otros

ISBN: 978-84-612-3131-7

delincuentes prestan más atención a la ausencia de gente. Por ejemplo, el flujo de personas hacia el trabajo genera una corriente contraria de ladrones de viviendas hacia las zonas residenciales para sacar provecho de la ausencia de los moradores. El flujo de regreso a casa de los trabajadores por la noche o los fines de semana produce una corriente contraria de ladrones de comercios e industrias para aprovechar la situación. Los que viajan en metro para delinquir van a sitios que conocen utilizando las líneas que conocen y localizando objetivos durante el trayecto o en destinos que les resultan familiares.

Cambios en la red de transportes pueden tener un efecto importante en las oportunidades delictivas. Así, nuevas carreteras o líneas de ferrocarril introducen peligros delictivos en las nuevas zonas a las que prestan servicio, mientras que eliminan definitivamente oportunidades en las áreas que abandonan. Los caminos de ida y vuelta a la escuela son unos rasgos esenciales de la oportunidad delictiva en un área. Si tales caminos no están construidos o no han sido planeados, los jóvenes encontrarán sus propias rutas, algunas veces con consecuencias delictivas importantes.

Los patrones de movimiento cotidiano nos ayudan a entender los generadores y reclamos delictivos mencionados anteriormente. Estos nodos generan movimientos, al igual que los movimientos influyen a los propios nodos. Pero los patrones de movimiento delictivamente relevantes no pueden comprenderse tomando los nodos uno por uno. Las personas se desplazan entre los nodos y es por ello que su ubicación con relación a otros nodos es tan importante. La cuestión crucial a responder es qué actividades y escenarios son adyacentes y cuáles están separados. Así, por ejemplo, el establecimiento de una escuela secundaria junto a un área comercial provocará hurtos, vandalismo y absentismo escolar. Escuelas adyacentes pueden generar peleas si las edades son las mismas y matonismo si las edades son distintas.

Los teóricos del patrón criminal han descrito los movimientos del delincuente en términos de un patrón de investigación básico. Empezando con un triángulo, examinan a los delincuentes yendo de casa al trabajo o al ocio. Alrededor de cada uno de estos nodos y a lo largo de estas tres rutas, los delincuentes merodean a la búsqueda de oportunidades delictivas. Pueden encontrarlas algo apartadas de su ruta, pero normalmente no se alejan mucho del área que conocen. Este patrón básico de movimientos ha sido elaborado por criminólogos ambientalistas incluyendo nodos adicionales, tales como escuelas, áreas de ocio y sitios por el estilo, con las

ISBN: 978-84-612-3131-7

rutas adicionales entre ellos. Sin embargo, al igual que otros ciudadanos, la mayoría de los delincuentes no conocen cada rincón de su ciudad y no andan buscando por todas partes.

Estos principios han sido utilizados para cartografiar la localización de delitos en serie y calcular entonces dónde vive y trabaja probablemente su autor. Este "perfil geográfico" ha sido de utilidad para estrechar el cerco a posibles sospechosos y conducir a una detención. Ello demuestra que crímenes sumamente inusuales pueden seguir patrones muy rutinarios.

3.5. Un delito crea oportunidades para otro

Una vez embarcado en un delito, el sujeto puede verse involucrado sin planearlo en otros delitos a causa simplemente de las oportunidades que aparecen en el transcurso de la comisión del hecho. El mejor ejemplo sería el robo en una vivienda, que puede generar simultáneamente delitos de varias clases, entre ellos, tenencia ilícita de armas, lesiones o agresiones sexuales. Además genera otros delitos como, por ejemplo, la receptación de los bienes robados o el uso fraudulento de tarjetas de crédito sustraídas. Finalmente, cuando interviene más de un delincuente, sus conflictos sobre el reparto del botín fácilmente pueden provocar más violencia.

El proxenetismo y la prostitución también desencadenan una gran variedad de problemas adicionales. Estas actividades suelen llevar a una de las partes a robar o lesionar a la otra o a la venta de drogas ilegales. ¿Qué ocurre si el cliente de una prostituta se niega a pagar o hay desacuerdo sobre el precio? Situaciones como ésta pueden desembocar en agresiones. La prostitución también puede comportar comercio sexual a cambio de drogas o mercancía robada, o el pago con sexo a proxenetas o caseros. Quienes se involucran en actividades ilegales, por insignificantes que sean, quedan, en el acto, en una posición comprometida y pueden verse empujados a cometer delitos adicionales. Cualquier delito puede desencadenar violencia entre las partes ilegales, puesto que no pueden dirigirse a un tribunal y solicitar al juez que resuelva sus diferencias.

Cualquier delito subrepticio deja a las personas en situación de peligro de cometer nuevos actos ilegales. Incluso algo tan simple como la infracción de las normas de tráfico puede empujar al responsable a acelerar para no ser descubierto, a ser perseguido entonces por la policía, a ser acusado, posteriormente, por resistencia a una detención, etc. Pequeñas infracciones de las normas de tráfico pueden provocar estados de "furia

ISBN: 978-84-612-3131-7

vial" que impliquen lesiones, homicidios o desafíos peligrosos con vehículos. Pero no sólo los delitos poco graves pueden propiciar delitos de mayor gravedad, sino que lo contrario también es posible. Los violadores pueden robar a sus víctimas. Quienes proporcionan servicios de juego ilegal a otros pueden apostar ilegalmente. Quienes venden grandes cantidades de drogas ilegales pueden destinar una parte al consumo propio.

A parte de esto, algunos delitos menores camuflan a otros más graves. El merodeo, la prostitución callejera, la venta ambulante ilegal y la venta de drogas al por menor pueden esconder el carterismo, la venta de drogas al por mayor y la conspiración para el robo con violencia. Muchas leyes prevén atacar los primeros eslabones en la cadena de los actos delictivos, tales como los útiles para el tráfico de drogas o las herramientas para la comisión de robos. Incluso las leyes sobre el merodeo o la entrada ilegal en propiedad privada pueden interpretarse en parte como una eliminación de condiciones predelictivas.

En resumen, los delincuentes tienen al menos ocho maneras de sumirse aún más en el delito:

1. Malgastar las ganancias ilegales en drogas o prostitución.
2. Repetir el delito contra la misma víctima u objetivo.
3. Pasar el tiempo con otros delincuentes, que les incitarán a cometer más delitos.
4. Pasar el tiempo con sujetos peligrosos, que les convertirán a su vez en víctimas.
5. Pasar el tiempo en entornos peligrosos a horas peligrosas.
6. Provocar a otros para que les ataquen.
7. Desarrollar drogodependencias caras que les conducirán a cometer actos delictivos.
8. Perturbar su discernimiento mediante substancias abusivas y correr después nuevos riesgos.

Cuadro 7

Victimización repetida y oportunidades delictivas

El *Police Research Group* ha patrocinado diversos estudios de victimización repetida que no sólo ayudan a comprender más aspectos del delito, sino que también favorecen su evitación. El profesor Ken Pease y sus colaboradores han señalado que las personas y los negocios que han sido víctimas una vez corren un riesgo mayor de volver a serlo. Asimismo han demostrado que con pocos recursos se pueden conseguir importantes resultados en la evitación

ISBN: 978-84-612-3131-7

de nuevos delitos si los esfuerzos preventivos se centran en quienes ya han sido victimizados una primera vez. La victimización repetida se puede relacionar estrechamente con la oportunidad delictiva por diferentes razones:

–Los objetivos delictivamente más oportunos atraen múltiples ataques.

–Los delincuentes que han tenido éxito la primera vez, vuelven porque esperan repetirlo.

–Los delincuentes saben qué hay y qué se dejaron la primera vez.

–Los delincuentes esperan a que la víctima reponga lo que robaron y después vuelven para llevarse las reposiciones.

–En un delito violento, el delincuente ha aprendido quién no puede resistirse y quién puede ser atacado de nuevo.

En resumen, los objetivos en principio más oportunos pasan a ser aun más oportunos una vez han sido victimizados. Esta desafortunada circunstancia tiene su cara positiva: los esfuerzos realizados para evitar delitos pueden tener mejores resultados cuando se focalizan en estos casos. Los crecientes conocimientos y experiencias en esta materia se han aplicado a los robos en viviendas, robos violentos, hurtos –especialmente en comercios– y violencia doméstica, entre otros delitos. Como la mayoría de los estudios analizados en este trabajo, muchas de las ideas básicas se iniciaron en Gran Bretaña, pero desde entonces han sido confirmadas y se han extendido por muchos otros países.

Fuente: Graham Farrell y Ken Pease (1994). "Once Bitten, Twice Bitten: Repeat Victimization and its Implications for Prevention". *Crime Prevention Unit Paper 46*. London: Home Office.

Así pues, a través de cada una de formas mencionadas, un delito crea la oportunidad para que el individuo cometa otros. Sin embargo, el proceso de constitución de oportunidades delictivas también ocurre en áreas locales. A veces las pequeñas infracciones sencillamente se acumulan y su efecto se concentra de manera dañina. Por ejemplo, pintar un *grafiti* probablemente no conducirá directamente a una violación, un asesinato o un secuestro. En cambio, cientos de *grafitis* en un área muy pequeña pueden destruir el control social y contribuir posteriormente a la comisión de delitos más graves. Esta "teoría de las ventanas rotas" sostiene que la proliferación de infracciones menores puede destruir un barrio. Al percibir que los controles sociales se han degradado, delincuentes provenientes del exterior acuden para tomar el control.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Cuadro 8

La cadena delictiva de Van Dijk

Un principio básico de la oportunidad delictiva es que el propio delito alimenta al delito. Una forma de que esto suceda es cuando una persona victimiza a otra, que después victimiza a una tercera y así sucesivamente. Este fenómeno se llama la cadena Van Dijk, en atención al criminólogo holandés que ha estudiado la victimización y ha colaborado a formular la teoría de la oportunidad delictiva. Van Dijk observó un patrón típico en el hurto de bicicletas. La víctima de un hurto de esa clase tiende a robar una bicicleta ajena para reponer la suya. Esa nueva víctima también robará una bicicleta a otro propietario y así sucesivamente. De este modo, un único hurto de bicicleta tendrá un efecto multiplicador que producirá muchos hurtos adicionales de bicicletas. La cadena de Van Dijk podría aplicarse al hurto de cualquier artículo con estos cuatro atributos:

–Posesión muy extendida.
–Uso diario necesario.
–Fácil de sustraer.
–Suficientemente caro.

Un patrón similar era aplicable a las calculadoras de bolsillo en las escuelas hasta que su precio bajó y los ordenadores las sustituyeron. Quizás los hurtos actuales de ordenadores personales pueden ser explicados, en parte, con la cadena de Van Dijk.

Fuente: Jan van Dijk (1994). "Understanding crime rates: On interactions between rational choices of victims and offenders". *British Journal of Criminology,* vol. 34, p. 105-121.

3.6. Algunos productos ofrecen oportunidades de delito más tentadoras

Cuando se preguntó a Willie Sutton, el famoso delincuente, por qué robaba bancos, dicen que contestó: "Es donde está el dinero". El dinero en efectivo es un objeto muy práctico para el robo, puesto que tiene un elevado valor con relación a su peso y generalmente es convertible. No obstante, los billetes nuevos, marcados o con numeración correlativa reducen la oportunidad de robo.

El modelo VIVA expuesto anteriormente ofrece un punto de partida para evaluar qué cosas constituyen mejores objetivos delictivos. Por ejemplo, los reproductores de video han constituido un buen objetivo porque tienen un alto valor y baja inercia, es decir, tienen un alto valor por kilogramo. Asimismo, son muy visibles y accesibles. Existen numerosos ejemplos de estos "productos calientes", es decir, artículos de consumo que parecen estar especialmente expuestos a riesgo de sustracción:

ISBN: 978-84-612-3131-7

–Las investigaciones en muchos países, como por ejemplo el reciente estudio del Ministerio del Interior británico, han demostrado que ciertos modelos de coches corren un mayor riesgo de robo que otros.

–Los coches que se encuentran en un mayor riesgo de robo varían según la naturaleza concreta del delito. Así, hace algunos años, los coches que más se robaban por diversión en los Estados Unidos eran los vehículos de fabricación americana tipo "macho" con mucha aceleración, como por ejemplo el Chevrolet Camaro. Los que podían interesar más para la venta por piezas eran los coches europeos, como los Volkswagen Cabriolet, con buenas radios que se podían intercambiar fácilmente entre diferentes modelos. Los modelos muy caros, como los Porsche y Mercedes, eran los que con mayor probabilidad se robaban para reventa. (La creciente popularidad en Estados Unidos de los cuatro por cuatro de precio elevado, como el Toyota Land Cruiser o el Range Rover, ha modificado estos patrones en los últimos años.)

–Un estudio reciente del Ministerio del Interior británico ha demostrado que los transportistas de ganado tienen los más altos índices de sustracción entre los vehículos comerciales (ver cuadro 9).

–Los camiones que transportan cigarrillos o alcohol eran los más expuestos a robos con el objeto de apoderarse de la mercancía hasta tiempos recientes, pero, en la actualidad, los productos electrónicos son también a menudo un objetivo de tales acciones.

–Estudios en el comercio al por menor, tanto del típico hurto en las tiendas como del cometido por los empleados, han demostrado claramente que ciertos artículos se prestan más al hurto que otros. Por ejemplo, un proyecto del Ministerio del Interior británico de hace algunos años reveló que los discos y casetes de éxitos musicales eran más susceptibles de ser sustraídos de la tienda HMV de Oxford Street que las grabaciones de música clásica.

–Los ladrones de viviendas de zonas residenciales normalmente buscan efectivo, joyas y productos electrónicos (y, en Estados Unidos, armas). Coincidiendo con lo expuesto anteriormente, el notable aumento de robos en viviendas de barrios residenciales en Estados Unidos durante la década de los setenta se ha atribuido al aumento de productos electrónicos ligeros en los hogares.

–Los teléfonos móviles, las mal diseñadas máquinas expendedoras de billetes del metro de Londres y los compartimentos para monedas hechos de aluminio de los teléfonos públicos han generado pequeñas oleadas de delito.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Cuadro 9

¿Qué camiones se roban?

Las teorías de la oportunidad delictiva pueden ser aplicadas directamente para analizar problemas delictivos. Un excelente ejemplo proviene de un estudio del Police Research Group sobre el robo de vehículos de transporte pesados, en el cual se calcularon los índices de robo por cada 1.000 camiones de distinto tipo. Los camiones estacionados en polígonos industriales constituían más de la mitad de los casos de robo. En contraste con ello, menos de un uno por ciento fueron robados en aparcamientos para camiones vigilados. Los robos se produjeron principalmente por la noche o en los fines de semana, cuando la vigilancia era menor. Las empresas pequeñas, aparentemente con menor capacidad de vigilancia, eran más vulnerables a tales riesgos. Vehículos de la construcción, mucho más expuestos a la vista de todos, eran robados muy a menudo. Los camiones de transporte de ganado tenían también un alto riesgo. Muchos de ellos eran remolques para el transporte de caballos y solían ser viejos y de valor relativamente bajo. Su vulnerabilidad probablemente se deba a su valor en el mercado de segunda mano, puesto que pocos propietarios privados estarían dispuestos a gastar mucho dinero en un vehículo tan especializado.

Fuente: Rick Brown (1995). *The Nature and Extent of Heavy Goods Vehicle Theft.* Crime Detection and Prevention Series. Paper 66. London: Home Office Police Research Group.

Esta breve lista sugiere que los "productos calientes" podrían ayudar a explicar patrones de muchas clases de hurtos y robos así como ciertas olas o incrementos de delitos. Estos productos también podrían ayudar a explicar victimizaciones repetidas, como en los casos en los que alguien con un modelo determinado de coche sufre repetidamente robos o cuando se hurta reiteradamente en las tiendas que disponen de bienes atractivos para los ladrones.

A pesar de que podemos saber qué productos son calientes, sabemos poco acerca de *por qué* lo son. Son necesarios estudios para comprender por qué determinadas marcas de productos atraen más al robo que otras. Por ejemplo, ¿por qué es más probable que se roben ciertas marcas de zapatillas deportivas que otras que se venden igualmente bien? Se necesitan también investigaciones para dilucidar las propiedades criminógenas de categorías enteras de productos, como, por ejemplo, los teléfonos móviles.

Tales estudios tendrán muchas implicaciones para la prevención, y algunas de ellas estarán relacionadas con cambios en el diseño realizados voluntariamente por los fabricantes o bien obligados por el gobierno. Así, por ejemplo, las radios con códigos de seguridad han reducido conside-

ISBN: 978-84-612-3131-7

rablemente el robo en los coches de alto riesgo (esto es, vehículos con buenas radios que pueden extraerse fácilmente e instalarse en otros coches). Si los consumidores conocieran los distintos riesgos de robo atribuidos a artículos determinados, empezarían a exigir que los productos calientes dispusieran de mayor seguridad incorporada. Un ejemplo serían los códigos de seguridad para reproductores de video. Además, de este modo, se fomentaría que empresas y comerciantes realizaran estudios detallados de sus pérdidas y focalizaran las mejoras de seguridad en los productos de alto riesgo en lugar de desplegarlas por todas las líneas de productos sin grandes resultados. La investigación en productos calientes también colaborará con los esfuerzos de la policía para disminuir la receptación.

3.7. Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades delictivas

La tecnología avanza constantemente para producir nuevos productos, pero muchos de ellos no son especialmente apropiados para el robo, dado que no disponen de un mercado masivo o su uso es demasiado complicado. Otros productos se convierten en objetivos de robo. Pero incluso esos productos a menudo pasan por un ciclo vital y, al final, pueden dejar de ser atractivos para los ladrones. En general, los bienes de consumo producidos en masa pasan por un ciclo vital de cuatro etapas:

1. Etapa de innovación.
2. Etapa de crecimiento.
3. Etapa de mercado de masas.
4. Etapa de saturación.

En la etapa de *innovación*, el producto es vendido a un grupo especial de consumidores. Puede ser caro, difícil de usar, relativamente pesado y poco manejable. Eso explica por qué los primeros ordenadores no eran muy aptos para el robo. Incluso los primeros reproductores de video domésticos no contaban con el apoyo de una amplia selección de películas disponibles en videoclubes cercanos. Así que, ¿por qué robarlos? En la etapa de *crecimiento*, los productos se vuelven más fáciles de usar, más baratos, más ligeros y su transporte es menos engorroso. Mucha gente sabe cómo usarlos y quiere uno y, por consiguiente, los robos se incrementan. Esto es precisamente lo que ha ocurrido cuando los ordenadores

ISBN: 978-84-612-3131-7

de sobremesa se popularizaron o cuando los reproductores de videos y discos compactos ganaron terreno. En la etapa de *mercado de masas*, el producto se convierte en más atractivo todavía. Se venden muchas unidades y el robo deviene endémico. En la etapa de *saturación*, la mayoría de la gente que realmente quiere el producto ya lo tiene y los robos bajan. Así, por ejemplo, un reproductor de video o de discos compactos son ahora tan comunes que cuestan relativamente poco y ofrecen pocos incentivos al ladrón; las calculadoras de bolsillo se venden por unos pocos dólares y, por lo común, están a salvo sobre la mesa de nuestro despacho con la puerta abierta.

Muchos productos que habían sido objeto de una ola delictiva se encuentran ahora en la etapa de saturación y ofrecen pocos incentivos al robo. A medida que se va innovando, nuevos productos entran en el mismo ciclo. Además, objetos valiosos, tales como los *airbags* o los ordenadores portátiles proporcionan nuevos y valiosos objetivos, fáciles de robar.

Los espectaculares cambios históricos en los productos y actividades inciden sobre los índices y tipos de delito. Ya hemos descrito cómo el acceso de más mujeres al mercado laboral y la producción de bienes duraderos más ligeros proporcionaron más oportunidades para delinquir. El uso creciente de los automóviles ha ampliado el territorio de actuación de los delincuentes depredadores. Millones de coches sin vigilancia en las calles de las ciudades proporcionan muchas oportunidades para el robo. A pesar del aumento del número de vehículos en propiedad, hay pocos signos de que la etapa de saturación haya sido alcanzada.

Entre las más recientes tendencias se encuentra la generalización de los teléfonos móviles, lo que ha incrementado considerablemente el alcance del fraude a las compañías de telefonía porque estos aparatos son fáciles de "clonar" y de usar sin pagar. Otras innovaciones de gran importancia son la implantación de servicios automatizados de atención telefónica en los bancos y el creciente uso de terminales POS (*point of sales,* puntos de venta) y de tarjetas en los comercios. En los Estados Unidos, y muy probablemente en Gran Bretaña y en otras partes, estas innovaciones de los últimos años han supuesto un crecimiento exponencial del uso de tarjetas y de fajos más pequeños de billetes, lo que implica un importante giro hacia una sociedad sin dinero en efectivo. Éste circula en cantidades tan pequeñas que alimenta menos delitos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3.8. El delito puede ser prevenido reduciendo las oportunidades

De no ser cierto que reducir las oportunidades ayudase a evitar el delito, nadie se tomaría la molestia de adoptar ciertas precauciones rutinarias como, por ejemplo, cerrar los coches y casas con llave, guardar el dinero en lugares seguros, aconsejar a los niños que eviten a los desconocidos y vigilar la casa de los vecinos cuando no están. De hecho, tomamos todas estas precauciones cada día de nuestras vidas.

Estas acciones podrían a veces desplazar el riesgo de ataque delictivo a otros objetivos. Para que esto no ocurra y conseguir mayores reducciones generales de los riesgos delictivos, la policía, el gobierno y otras instituciones deberían poner en marcha acciones más amplias encaminadas a reducir las oportunidades. Una idea similar orienta muchos enfoques para la prevención del delito, entre ellos:

–Métodos policiales orientados a la resolución de problemas.

–Arquitectura de espacios defendibles.

–Prevención del delito mediante el diseño ambiental.

–Prevención situacional del crimen.

A pesar de sus diferencias, cada uno de ellos pretende reducir las oportunidades delictivas para tipos concretos de objetivos, lugares y clases de víctimas. Cada uno se ocupa de evitar tipos de delito muy determinados. Ninguno de estos enfoques pretende mejorar las características de los seres humanos. Más aún, todos aspiran a frenar el delito con métodos prácticos, naturales y simples, con bajos costes sociales y económicos.

De estos enfoques, el mejor desarrollado es la prevención situacional de delito. Cerca de cien estudios de casos de prevención situacional han sido recogidos y publicados, muchos de ellos por el Ministerio del Interior británico. Ya hemos mencionado algunos de esos ejemplos en el curso de nuestra exposición. No podemos detenernos a revisar el resto, pero ilustraremos la variedad de medidas posibles tomando una serie de delitos relacionados con los teléfonos, que son elementos que facilitan notablemente los delitos y, a su vez, objetivos de los mismos. Algunos estudios de prevención situacional han documentado la efectividad de las medidas de reducción de la oportunidad en una gran variedad de contextos, como en los siguientes:

ISBN: 978-84-612-3131-7

Problema delictivo telefónico	Método de prevención situacional
• Vandalismo de cabinas telefónicas. • Hurto de monedas de los teléfonos públicos. • Hurto de teléfonos móviles. • Defraudación telefónica masiva, (terminal de autobuses de NY). • Reyertas carcelarias por el uso del teléfono. • Uso de teléfonos públicos para venta de drogas. • Llamadas obscenas y amenazadoras. • Miedo de llamar a la policía.	• Mejora del diseño y de la visualización. • Tarjetas de teléfono, cajas contenedoras de monedas más resistentes. • Teléfonos programados para un usuario. • Teléfonos con acceso prohibido a llamadas internacionales. • Teléfonos con racionamiento del tiempo de cada recluso. • Retirada de teléfonos, limitación de llamadas entrantes. • Mecanismos de identificación de llamada. • Proporcionar teléfonos privados gratuitos a algunas personas.

La mayoría de ejemplos de prevención situacional no se refieren a teléfonos en absoluto, pero este cuadro simplemente ilustra la variedad de infracciones y de medidas de prevención relacionadas con un pequeño instrumento. Como ya se ha dicho, el principio general que impregna estas diversas aplicaciones consiste en reducir las oportunidades delictivas. Se han identificado dieciséis técnicas de reducción de la oportunidad, que pueden agruparse en cuatro objetivos derivados de la teoría de la elección racional: aumentar el esfuerzo delictivo percibido, aumentar los riesgos percibidos, reducir las recompensas esperadas y eliminar las excusas para delinquir. Todo ello ilustra en qué medida la teoría de la oportunidad tiene una aplicación directa en la prevención del delito.

Cuadro 10

Dieciséis técnicas de reducción de la oportunidad mediante la prevención situacional del delito con ejemplos

Aumentar el esfuerzo delictivo percibido	
1. Dificultar los objetivos:	• Candados en la columna de dirección de los vehículos, cristales antirrobo.
2. Control del acceso a los objetivos:	• Porteros automáticos, apertura automática de garajes.
3. Desviar a los delincuentes de sus objetivos:	• Ubicación de las paradas de autobús, cierre de calles, separación de aficionados rivales.
4. Control de elementos que facilitan delitos:	• Fotos en las tarjetas de crédito, vasos de cerveza de plástico en los pubs.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Aumentar los riesgos percibidos de la comisión del delito	
5. Control de entradas y salidas:	• Etiquetas electrónicas en los artículos, control electrónico de maletas y bolsas.
6. Vigilancia formal:	• Cámaras semafóricas y de control de velocidad, guardias de seguridad.
7. Vigilancia mediante empleados:	• Encargados de aparcamiento, circuitos cerrados de televisión (CCTV) en autobuses de dos pisos.
8. Vigilancia natural:	• Alumbrado público, arquitectura de espacios defendibles.
Reducir las recompensas esperadas del delito	
9. Eliminación de objetivos:	• Tarjetas telefónicas, radios de automóvil extraíbles, casas de acogida para mujeres.
10. Identificación de la propiedad:	• Obligación de registrar los automóviles, marcaje de objetos valiosos y marcaje de piezas de los automóviles.
11. Reducción de la tentación:	• Reparación rápida de los actos de vandalismo, aparcamientos fuera de la vía pública.
12. Impedir acceso a los beneficios:	• Etiquetas de tinta anti-hurto, PIN para las radios de automóvil, limpieza de grafitis.
Eliminar las excusas del delito	
13. Fijar normas:	• Registros de huéspedes, declaración de aduana, códigos de conducta.
14. Alertar la conciencia:	• Indicadores en las carreteras de la velocidad de los vehículos, carteles tipo "los idiotas beben y conducen".
15. Control de los factores de desinhibición:	• Leyes sobre la edad mínima para el consumo de alcohol, alcoholímetros en el encendido del automóvil, chips de control paterno en los televisores (Chip-V).
16. Ayuda al cumplimiento:	• Papeleras en las calles, lavabos públicos, préstamo bibliotecario sencillo.

Fuente: Clarke, Ronald. V. (ed.) (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies,* Segunda edición. Albany, NY: Harrow & Heston.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3.9. La reducción de las oportunidades no suele desplazar al delito

Todas estas formas de reducir las oportunidades de delinquir se han enfrentado a la misma objeción: no hacen más que cambiar el delito de lugar, pero no lo evitan. Esta teoría del "desplazamiento" considera que el delito es trasladado básicamente de cinco modos:

–El delito puede ser trasladado de un lugar a otro (desplazamiento geográfico).

–El delito puede ser trasladado de un momento a otro (desplazamiento temporal).

–El delito puede ser desviado de un objetivo hacia otro (desplazamiento del objetivo).

–Un método de comisión del delito puede ser substituido por otro (desplazamiento táctico).

–Un tipo de delito puede ser substituido por otros (desplazamiento del tipo de delito).

En cada caso, se parte de la base de que los delincuentes deben cometer un delito, independientemente de los impedimentos que deban afrontar o, expresado en términos coloquiales, "lo malo acaba saliendo". Existen diferentes variedades de esta asunción. En algunos casos se presupone que la propensión a cometer delito se acumula y se tiene que descargar, del mismo modo que se busca un desahogo sexual. En otros casos, el impulso a cometer delito se considera tan fuerte y persistente que, como una marea, romperá cualquier barrera. Y, en otros casos, se asume que los delincuentes "profesionales" o los drogodependientes necesitan obtener ciertos ingresos del delito para poder mantener sus estilos de vida o sus hábitos.

Cualquiera que sea la base de esta asunción, no tiene en cuenta el importante papel causal de la tentación y la oportunidad. Consideremos el caso del supermercado que ha introducido nuevas medidas de seguridad para reducir los hurtos. A pesar de ello, los ladrones circunstanciales no irán a comprar a un supermercado diferente donde puedan continuar robando ocasionalmente, a no ser que éste les ofrezca las mismas comodidades y precios. Es aun menos probable que empiecen a robar material de oficina y otros pequeños artículos de su lugar de trabajo para compensar la disminución de los hurtos. Y lo menos probable es que se vean compelidos a cometer una modalidad de delito totalmente distinta, como sería acechar ancianos y arrebatarles la bolsa de la compra.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Incluso en el caso de los delincuentes más comprometidos, la teoría del desplazamiento atribuye demasiada poca importancia al papel causal de la oportunidad. Así, las investigaciones sobre drogodependientes han revelado que están acostumbrados a utilizar cantidades y tipos muy diversos de sustancias ilegales a lo largo de su trayectoria. Además, en el consumo de drogas no se produce una simple progresión. Al contrario, los adictos pueden verse forzados en el futuro a consumir dosis menores o bien otras drogas menos agradables porque el suministro se ha reducido. Por lo que se refiere a los delincuentes profesionales, como por ejemplo los atracadores de bancos, no hay razón alguna para dar por supuesto que la mayoría de ellos han de obtener una cantidad fija de dinero por su actividad delictiva. Seguramente cometerían menos robos si éstos fueran más difíciles y arriesgados, de igual modo que cometerían más si fueran más fáciles. Como todos nosotros, los atracadores de bancos a veces tienen que adaptarse a un empeoramiento de las circunstancias y resignarse con un nivel de ingresos más bajo.

Quienes asumen que el desplazamiento es inevitable sobreestiman la capacidad de que éste ocurra. El ejemplo de los mercados de drogas lo demuestra. Se suele dar por supuesto que el cierre de un determinado mercado de drogas tendrá como consecuencia simplemente que los traficantes se trasladen a otro lugar cercano donde poder continuar con su negocio. Sin embargo, tal suposición no tiene en cuenta por qué fue elegido inicialmente el emplazamiento original. Podría:

–Ser un lugar de fácil acceso en coche para los compradores de droga.

–Ser un lugar fácilmente localizable y accesible en coche desde zonas más alejadas del barrio u otras partes de la ciudad.

–Estar cerca de una parada de autobús para quienes tienen que viajar en transporte público.

–Estar cerca de la casa de los traficantes y, por tanto, ser especialmente cómodo para ellos.

–Estar cerca de un *pub* o una pequeña tienda que proporciona refrescos a los traficantes o una casa de apuestas que les proporciona entretenimiento.

–Tener un teléfono público para facilitar los contactos entre traficantes y compradores.

La mayoría de lugares cercanos no dispondrán de esta combinación de ventajas para traficantes y compradores. Si existen lugares cercanos apropiados, puede que ya sean puntos de venta y sus traficantes estén dispuestos a luchar para mantener su control.

Serie Claves del Gobierno Local, 6 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-612-3131-7

Ello demuestra que, probablemente, el alcance del desplazamiento sea más limitado de lo que se suele pensar, aunque no significa que deba ser ignorado. La teoría de la elección racional predice que:

–Los delincuentes desplazarán los delitos evitados cuando los beneficios del desplazamiento superen a los costes.

–No desplazarán los delitos cuando los costes superen a los beneficios.

Pueden mencionarse varios ejemplos de desplazamiento aparente del delito. Por ejemplo, poco después de que se introdujeran candados en las barras de dirección de todos los coches nuevos vendidos en Gran Bretaña a partir de 1971, los coches viejos que no estaban provistos de candados fueron objeto de robo de manera creciente. Puesto que para los delincuentes era fácil encontrar estos coches, el desplazamiento no fue un resultado sorprendente. Sin embargo, numerosos estudios han revelado que el desplazamiento no existió en absoluto o bien se produjo solamente en parte. Entre otros ejemplos podemos citar:

–Los nuevos procedimientos de identificación redujeron considerablemente las estafas mediante cheque en Suecia, sin que exista prueba alguna de desplazamiento hacia otras modalidades alternativas imaginables.

–El refuerzo generalizado de objetivos llevado a cabo en los bancos de Australia redujo los índices de atracos. Sin embargo, nada parece indicar que, como consecuencia de ello, las tiendas de barrio, las gasolineras, las casas de apuestas, los moteles o los transeúntes empezaran a ser víctimas de más robos.

–La mejora del alumbrado público de una urbanización degradada en las Midlands no supuso que los delitos evitados se desplazaran a otra urbanización cercana.

–La redistribución e iluminación de los puestos del mercado eliminó muchos hurtos en los mercados municipales de Birmingham y, sin embargo, no se hallaron pruebas de que se hubiera producido un desplazamiento a mercados próximos.

–Cuando un paquete de mejoras de la seguridad redujo los robos en un aparcamiento de varias plantas en Dover, no se hallaron pruebas de que los robos se hubieran desplazado a aparcamientos próximos.

–Tras una eficiente acción para controlar la prostitución callejera en Finsbury Park mediante el cierre de calles y un mayor control policial, hubo escasas pruebas de que las prostitutas se hubieran trasladado a lugares cercanos. Según los investigadores que analizaron estos resultados, muchas de las mujeres que hacían la calle en Finsbury Park no se

ISBN: 978-84-612-3131-7

dedicaban con pleno convencimiento a la prostitución. Simplemente lo consideraban una manera relativamente fácil de ganarse la vida. Cuando las condiciones cambiaron, cambió también su implicación y muchas de ellas parece ser que dejaron "la calle".

Cuadro 11

El desplazamiento no debería darse por sentado

Cuando el delito se reduce gracias a esfuerzos preventivos, es fácil apuntar que se desplazará a otro lugar. Sin embargo, las afirmaciones de la existencia de desplazamiento a menudo se evaporan tras un análisis más profundo. Por ejemplo, los funcionarios del metro de Londres creían que su éxito al modificar las nuevas máquinas expendedoras de billetes con el fin de eliminar las monedas falsas de 50 peniques había simplemente desplazado el problema a las monedas falsas de una libra. Dado que el problema que planteaban estas últimas era mucho más difícil de evitar, pensaron que con su acción habían agravado sus problemas. Aunque las monedas falsas de una libra empezaron a aparecer cuando se eliminaron las de 50 peniques, análisis más detallados pusieron de manifiesto que:

–Las monedas falsas de una libra se encontraron en estaciones que no habían resultado afectadas anteriormente por las monedas falsas de 50 peniques.

–Cualquier niño podría fabricar monedas falsas de 50 peniques simplemente envolviendo una moneda de 10 peniques con papel de aluminio.

–Sólo personas expertas en el trabajo del metal provistas de equipo pesado podrían fabricar monedas falsas de una libra rellenando tubos de cobre con un soldador y cortándolos cuidadosamente en láminas.

–La magnitud del problema creado por las monedas falsas de una libra (menos de 3.500 mensuales) nunca llegó a las dimensiones del de las monedas falsas de 50 peniques (95.000 mensuales en su momento álgido).

Vemos pues que los dos problemas implicaban a estaciones y delincuentes distintos y que la afirmación de la existencia de desplazamiento es dudosa.

Fuente: Ronald V Clarke *et al.* (1994). "Subway slugs: Tracking displacement on the London Underground". *British Journal of Criminology,* vol. 34, p. 122-138.

Se puede afirmar que, en estos casos, los costes del desplazamiento para el delincuente tendían a superar a los beneficios. Estos y otros muchos ejemplos refuerzan la conclusión de que el desplazamiento ocurre con menos frecuencia o de manera menos completa de lo que se pensaba en un principio. Coinciden en este punto tres análisis de la bibliografía sobre el desplazamiento llevados a cabo por académicos en Canadá, Estados Unidos y Holanda. El último estudio, realizado para el Ministerio de Justicia holandés, es el más reciente y extenso. Informa de que en 22 de los

ISBN: 978-84-612-3131-7

55 estudios en los que se había analizado el desplazamiento no se hallaron pruebas de que éste ocurriera. En los 33 restantes en que se hallaron muestras de desplazamiento, parece ser que se desplazó solamente una parte del delito. En ningún caso el volumen de delito desplazado fue equivalente al del delito evitado.

Cuadro 12

Leyes sobre el uso del casco y la oportunidad para el robo de motocicletas

Los investigadores del Ministerio del Interior británico observaron una clara disminución en los robos de motocicletas poco después de la introducción en Inglaterra y Gales en 1973 de leyes de seguridad viaria que obligaban a los motociclistas a llevar casco. Los delincuentes que querían robar una motocicleta a partir de entonces tenían que ir provistos de casco para no ser detectados rápidamente. Descensos similares en el robo de motocicletas se han observado tras la entrada en vigor de leyes sobre el uso del casco en Holanda, India, Alemania y otros países.

En sí misma, ésta es una prueba clara del poder de la oportunidad en la causación del delito. Sin embargo, datos detallados de Alemania han ayudado a los investigadores a examinar si los descensos en el robo de motocicletas han sido desplazados hacia robos de coches o bicicletas. Las multas en el acto por no llevar casco fueron introducidas en Alemania en 1980. La primera columna de la tabla muestra que, en 1986, los robos de motocicletas habían descendido aproximadamente a una tercera parte del nivel de 1980, de 150.000 a 50.000 aproximadamente. (El descenso gradual probablemente refleja una aplicación más estricta y un conocimiento creciente del requisito). Si esta caída en el número de sustracciones se debe únicamente al requisito de llevar casco (y no se ha apuntado ninguna otra explicación convincente), todo parece indicar que el robo de motocicletas cuenta con un componente oportunista mucho mayor de lo que nadie habría pensado.

Aumentar los riesgos percibidos de la comisión del delito

Año	Motocicletas	Coches	Bicicletas
1980	153.153	64.131	358.865
1981	143.317	71.916	410.223
1982	134.735	78.543	453.850
1983	118.550	82.211	415.398
1984	90.008	72.170	376.946
1985	73.442	69.659	337.337
1986	54.208	70.245	301.890

ISBN: 978-84-612-3131-7

Las columnas segunda y tercera de la tabla muestran los totales nacionales de robos de coches y bicicletas durante los mismos años. Estos datos prueban hasta cierto punto un ligero desplazamiento, ya que los robos de coches aumentaron alrededor de un 10 por ciento entre 1980 y 1986, de 64.000 a 70.000 aproximadamente. Los robos de bicicletas también aumentaron entre 1980 y 1983, pero a finales del periodo habían vuelto a descender a un nivel inferior al de 1980. En suma, queda claro que, en el mejor de los casos, tan sólo una pequeña proporción de los 100.000 robos de motocicletas evitados por las leyes sobre el uso de casco se desplazó a otros vehículos.

Una pequeña reflexión al respecto demuestra por qué esto no debería sorprendernos. Las motocicletas pueden ser un objeto de robo especialmente atractivo. Para la mayoría de chicos jóvenes, lo que incluye a muchos ladrones, es más divertido montar en motocicleta que en bicicleta. Incluso si el móvil del robo es tan sólo no llegar tarde a casa por la noche, una motocicleta ofrece importantes ventajas, especialmente si la distancia es superior a unas pocas millas. Las motocicletas, además, se pueden robar más fácilmente que los coches, puesto que éstos hay que forzarlos antes de ponerlos en marcha. Al igual que las bicicletas, los coches ofrecen menos diversión que las motocicletas y requieren más conocimientos para poderlos conducir.

Fuente: Pat Mayhew et al. (1989). "Motorcycle theft, helmet legislation and displacement". *Howard Journal of Criminal Justice,* vol. 28, p. 1-8.

En suma, el desplazamiento siempre constituye una amenaza para la prevención, pero existen sólidas razones teóricas para creer que está lejos de ser inevitable. Además, los estudios sobre el desplazamiento indican que, incluso cuando éste ocurre, no es completo, y que se pueden conseguir importantes disminuciones netas de delito mediante medidas de reducción de la oportunidad.

3.10. Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio

Aparte de revelar que el desplazamiento no representa la amenaza que se había pensado en un primer momento, los estudios sobre el desplazamiento han proporcionado un resultado adicional. Han descubierto que, en ocasiones, puede darse el efecto contrario al desplazamiento. En lugar de que el delito sea exportado a otros momentos y lugares por las medidas preventivas, puede ocurrir que los beneficios de tales medidas adecuadamente focalizadas se extiendan más allá de los objetivos de la intervención. Existen muchos ejemplos de ello, entre otros:

ISBN: 978-84-612-3131-7

–Cuando se instalaron unas cámaras de circuito cerrado de televisión (CCTV) para vigilar tres aparcamientos en la Universidad de Surrey, el delito descendió no sólo en esos aparcamientos, sino también en otro que no disponía de esa clase de vigilancia.

–Cuando se instalaron cámaras de CCTV en cinco autobuses de dos pisos de los ochenta que componían la flota del Norte de Inglaterra, el vandalismo de los escolares descendió no sólo en los vehículos que disponían de cámaras (tres de los cuales estaban equipados con cámaras simuladas), sino en toda la flota.

–Cuando los libros de una biblioteca de la Universidad de Wisconsin fueron etiquetados electrónicamente con una alarma acústica que se activaba si se retiraban ilegítimamente, no sólo descendieron los hurtos de libros, sino también los de cintas video y otros materiales que no habían sido etiquetados.

–Cuando un minorista de aparatos electrónicos de oferta de Nueva Jersey introdujo la práctica de contar diariamente la mercancía valiosa del almacén, no sólo cayó en picado el número de hurtos de estos artículos, sino también el de otros artículos que no se contaban regularmente.

–Cuando se instalaron cámaras junto a los semáforos en algunos cruces en Strathclyde, no sólo menos personas "se saltaban el semáforo" en esos lugares, sino también en otros semáforos cercanos.

–La aplicación de un paquete de medidas situacionales para casas que habían sido objeto de robo repetidamente en una urbanización de Kirkholt no sólo redujo los robos en las casas que recibieron protección adicional, sino también en el conjunto de la localidad.

–Cuando se introdujeron sistemas de localización de vehículos en seis grandes ciudades americanas, los riesgos de robo descendieron no sólo para los propietarios de vehículos que compraron estos dispositivos, sino también para el conjunto de cada una de esas ciudades.

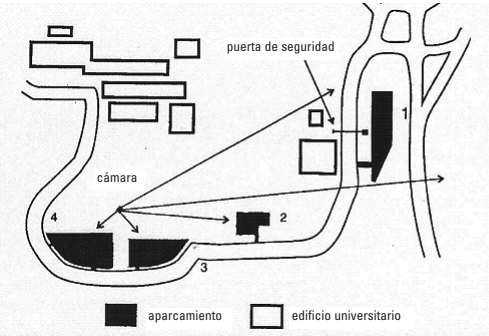
Cuadro 13

Difusión de beneficios y CCTV en el aparcamiento universitario

Un nuevo jefe de seguridad en la Universidad de Surrey decidió hacer frente a la plaga de robos en los aparcamientos de la universidad introduciendo CCTV. Instaló una cámara en un mástil para proporcionar vigilancia a los aparcamientos. Según se muestra en el diagrama, la cámara no podía proporcionar vigilancia a los cuatro aparcamientos por igual, porque unos edificios interferían la visibilidad del aparcamiento 1. Por tanto, era de esperar que, si la CCTV era de

ISBN: 978-84-612-3131-7

utilidad para evitar delitos, sus efectos se limitasen a los aparcamientos vigilados adecuadamente. También se podía esperar que el uso de la cámara desplazara el delito de estos aparcamientos al aparcamiento sin vigilancia adecuada. De hecho, en el año siguiente a la introducción del CCTV los incidentes por robo y vandalismo en su totalidad se redujeron a la mitad, de 139 a 65. Los incidentes en el aparcamiento 1, no cubierto por las cámaras, bajaron en la misma medida que en los otros tres aparcamientos. La difusión de los beneficios de la CCTV probablemente fue realizada por delincuentes potenciales, que sabían de su introducción en la Universidad pero que desconocían sus limitaciones. Quizás muchos decidieron que ya no merecían la pena el riesgo y el esfuerzo de ir a los aparcamientos de la Universidad para cometer un delito.



Fuente: Barry Poyner (1997). "Situational prevention in two parking facilities". En Ronald V. Clarke (ed.), *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies,* 2ª ed. Albany, NY: Harrow and Heston.

Todos estos son ejemplos de lo que los investigadores denominan "difusión de beneficios" de las medidas de prevención del delito. Considerados en su conjunto, estos ejemplos sugieren que los delincuentes potenciales pueden ser conscientes de que se han introducido nuevas medidas preventivas pero, a menudo, no están seguros de su alcance preciso. Pueden creer que las medidas se están aplicando de manera más amplia de lo que en realidad sucede y que el esfuerzo necesario para cometer un delito o los riesgos que se corre han aumentado en un número de lugares, momentos u objetivos superior al real.

La difusión de los beneficios aumenta en gran medida el atractivo práctico de los programas de reducción de oportunidades. Este fenómeno se ha detectado hace poco y todavía no sabemos cómo incrementarlo. Un método importante puede ser a través de la publicidad. Una campaña publicitaria ayudó a difundir los beneficios de cámaras de CCTV a una

ISBN: 978-84-612-3131-7

flota completa de 80 autobuses, aunque sólo estaban instaladas en algunos de ellos. Un autobús con cámaras fue utilizado para hacer numerosas demostraciones a los escolares de la zona y los periódicos dieron una gran publicidad a los primeros éxitos de estas cámaras cuando facilitaron detenciones.

Es de esperar que la difusión de beneficios disminuya cuando los delincuentes descubran que los riesgos y el esfuerzo de cometer un delito no han aumentado tanto como habían pensado. Esto ocurrió al principio con los controles de alcoholemia, que tuvieron un efecto inmediato sobre la conducción bajo embriaguez muy superior al esperado de acuerdo con el aumento real del riesgo de ser aprehendido. Sin embargo, a medida que los conductores se percataron de que los riesgos de ser descubiertos continuaban siendo reducidos, la conducción en estado de embriaguez volvió a aumentar. Ello significa que será preciso buscar nuevos caminos para mantener la incertidumbre de los delincuentes sobre cuáles son los niveles concretos de amenaza o cuánto esfuerzo adicional es necesario si quieren continuar con el delito.

4. Conclusiones

En este trabajo hemos pretendido corregir un desequilibrio en la teoría criminológica, que había descuidado el importante papel de la oportunidad en la causación de delito. No hemos negado que las variables personales o sociales sean causas importantes del delito. Ciertamente, el delito es el producto de una interacción entre la persona y el entorno físico. Estudiando los escenarios del delito, no sólo podemos comprender los actos delictivos de un modo más completo, sino que también podemos obtener más conocimientos sobre los patrones y las tendencias delictivos.

Pero, además, los escenarios tangibles del delito abren un nuevo mundo a la teoría del delito. Los criminólogos ya no tienen que permanecer confinados en abstracciones o discusiones sobre la clase, la raza o los coeficientes intelectuales. También pueden tratar con el aquí y ahora de la vida cotidiana, en concreto con las características del mundo que gobiernan nuestros movimientos, dan forma y coherencia a nuestras vidas y estructuran nuestras elecciones y decisiones, incluidas las que se refieren al delito. Combinando la experiencia de primera mano con información sobre delitos rutinarios, los criminólogos pueden enriquecer la empresa teórica.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Al aceptar la oportunidad como una causa del delito, se abre además una nueva visión de las políticas de prevención del delito centradas en la reducción de la oportunidad. Estas políticas no son únicamente un complemento de los esfuerzos existentes para disminuir propensiones individuales a cometer delitos mediante programas sociales y comunitarios o la amenaza de sanciones penales. Al contrario, estas nuevas políticas operan en circunstancias más cercanas al acto delictivo y, por tanto, ofrecen más oportunidades de reducir el delito inmediatamente. Esta promesa ha ganado credibilidad a la luz de descubrimientos recientes sobre el desplazamiento y la difusión. El desplazamiento raramente, por no decir nunca, implica que se pierdan todos los logros de las medidas focalizadas de reducción de la oportunidad. A veces la difusión de beneficios tiene como resultado la reducción del delito más allá del foco de tales medidas.

En otras palabras, aceptar que la oportunidad es una causa de delito, igual en importancia a las variables personales y sociales que se suelen considerar causas, conduce a una criminología que no solamente es más completa en su elaboración teórica sino que además es más útil a la política y la práctica. Ello significa también que mucho del trabajo de prevención llevado a cabo por la policía, la seguridad privada y el personal de las empresas en la reducción de las oportunidades delictivas se ocupa plena y directamente de las causas básicas del delito.

Lecturas adicionales

Brantingham, P.J.; Brantingham, P.L. (1984). *Patterns in Crime*. Nueva York: Macmillan.

Brantingham, P.J.; Brantingham, P.L. (eds.) (1991). *Environmental Criminology*. Prospect Heights, OH: Waveland.

Clarke, R.V. (ed.) (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Segunda ed. Albany, NY: Harrow & Heston.

Clarke, R.V.; Felson, M. (eds.) (1993). *Routine Activity and Rational Choice: Advances in Criminological Theory, 5*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Cornish, D.; Clarke, R.V. (eds.) (1986). *The Reasoning Criminal* . Nueva York: Springer-Verlag.

Crowe, T.D. (1991). *Crime Prevention through Environmental Design: Applications of architectural design and space management concepts*. Boston: Butterworth-Heinemann.

ISBN: 978-84-612-3131-7

CUSSON, M. (1983). *Why Delinquency?* Toronto: University of Toronto Press.

ECK, J.E.; WEISBURD, D. (eds.) (1995). Crime and Place. *Crime Prevention Studies*, vol. 4. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

FELSON, M. (1998). *Crime and Everyday Life*, segunda edición. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press [nota de los traductores: existe una tercera edición, de 2002].

GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem-oriented policing*. Nueva York: McGraw-Hill.

JEFFERY, C.R. (1971). *Crime Prevention through Environmental Design*. Beverly Hills, CA: Sage.

KELLING, G.L.; COLES, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: Free Press.

MAYHEW, P.; CLARKE, R.V.; STURMAN, A.; HOUGH, J.M. (1976). *Crime as Opportunity*. Londres: Her Majesty's Stationery Office.

NEWMAN, G.; CLARKE, R.V.; SHOHAM, S.G. (1997). *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical foundations*. Dartmouth: Ashgate.

NEWMAN, O. (1972). *Defensible Space: Crime prevention through urban design*. Nueva York: Macmillan.

POYNER, B. (1983). *Design Against Crime: Beyond Defensible Space*. Londres: Butterworth.

POYNER, B.; WEBB, B. (1991). *Crime Free Housing*. Oxford: Butterworth.

TEDESCHI, JAMES; FELSON, R.B. (1994). *Violence, Aggression and Coercive Action*. Washington: American Psychological Association Books.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana

Robert Sampson

1. Desigualdad de los barrios.
2. Eficacia colectiva.
3. Implicaciones para la gobernanza (*governance*) de los barrios.
4. Pasando de la vigilancia policial a la policía comunitaria.
5. Construyendo una "comunidad".
Bibliografía.

"La comunidad" ha sido un remedio prescrito para muchos de los males que afligen a la sociedad moderna. Las llamadas a retornar a los valores de la comunidad y al orden en los barrios se escuchan a través de todo el espectro político. Ya sean políticos (de derechas o izquierdas), fundaciones privadas, agentes inmobiliarios, instituciones oficiales, comunitaristas o científicos sociales, todos evocan a la comunidad. Incluso el Banco Mundial se ha sumado a la moda y también apela a la comunidad para aliviar la pobreza en todo el mundo (www.worldbank.org).

Es desde luego curioso el interés intelectual que suscita la idea de la comunidad. La propia disciplina de la sociología se fundó para hacer frente a las convulsiones de finales del siglo XIX, que se pensaba habían desgastado el capital social de las comunidades locales. A mediados del siglo XX, Robert Nisbet (1953) observó lo que el denominó una "ideología del lamento" –una preocupación extendida de que algo se ha perdido en la sociedad moderna y de que se requiere un retorno a la comunidad. Una

*Traducción de Elena Larrauri Pijoan del original "Neighbourhood and community. Collective efficacy and community safety", publicado en *New Economy,* 2004, p. 106-113.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

vez más, Robert Putnam (2000) ha lamentado la pérdida de la comunidad y el declive de la sociedad cívica a medida que entramos en el siglo XXI.

De todas formas hay un problema, uno que presenta múltiples ironías, paradojas y numerosas preguntas. Para empezar, la tesis de la "pérdida de la comunidad" era errónea hace cien años y sigue siéndolo. Por otro lado, si la comunidad actualmente significa todo lo que es bueno, entonces pierde su capacidad analítica como concepto, y en consecuencia no significa nada. La retórica actual de la comunidad también tiende a desdeñar los lados oscuros de la vida comunitaria, y la evidencia de que los esfuerzos de toda una generación dedicados a construir una comunidad han sido baldíos. Uno se puede preguntar, ¿qué podemos perder con una vuelta a la comunidad y la idea de una gobernanza (*governance*) y control vecinal, ¿qué es lo que esta vida comunitaria nos puede negar potencialmente? La continua apelación a los valores de la comunidad, ¿evoca un pasado mítico, con la paradoja de que nos pide que volvamos a ninguna parte? ¿O que volvamos a un pasado sofocante?

Las modas académicas tampoco han ayudado demasiado. Los fáciles debates acerca de la globalización han ocultado a muchos científicos sociales y políticos la persistencia de la variación y la concentración local y de la estratificación en función del lugar. Se nos dice que vivimos en la era de la globalización donde el lugar es irrelevante –internet, los teléfonos móviles y los aviones son los ejemplos de la nueva era global, no las diferencias existentes entre barrios–. Y no obstante, los expertos más serios de la globalización sugieren que lo cierto es lo contrario. La tradicional estratificación de recursos en función del lugar persiste a pesar de los avances de la globalización. De forma paradójica la desigualdad en las oportunidades de vida entre los barrios se ha visto incrementada, y quizás exacerbada, con la globalización.

En resumen, el vecindario y la comunidad son aún importantes, pero están rodeados de mitos. En este artículo voy a considerar la naturaleza de los barrios en las sociedades modernas, intentando separar hechos de ficción y teoría políticamente relevante de ideología. En particular, discutiré las promesas y peligros de la gobernanza (*governance*) de los barrios, con una atención especial a la seguridad pública y el bienestar de la comunidad. Mi posición es que la vecindad y la comunidad tienen importancia, pero no para todo. Presentaré una teoría de la eficacia colectiva y sus implicaciones para el gobierno de los barrios –qué parece funcionar, qué no funciona y qué puede funcionar con la ayuda adecuada.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Antes de empezar debo hacer una advertencia. Mi experiencia proviene de investigaciones realizadas en Estados Unidos. Temo que esto quizás sea una dificultad para una audiencia no norteamericana, pero quizás también suministre una perspectiva novedosa que pueda resultar de interés. También me declaro culpable de realizar una condensación radical, y no pretendo ser exhaustivo. Me centro específicamente en ideas relativas a políticas (*a*) vinculadas a delitos y seguridad pública y (*b*) que no se basen excesivamente en mecanismos formales de control (por ejemplo, encarcelamientos masivos), que finalmente quizás erosionan el capital social y conducen a una deslegitimación de las instituciones del gobierno en los vecindarios pobres.

1. Desigualdad de los barrios

Como antecedente pienso que es importante remarcar la persistente desigualdad de los barrios que define los fenómenos a nivel local. Toda una serie de investigaciones en el Reino Unido y en Estados Unidos nos han permitido adquirir un conjunto de conocimientos que son relevantes para entender el contexto comunitario del delito, la seguridad y en general el bienestar. Estos hechos podrían resumirse de la siguiente manera:

–Primero, existe una desigualdad social considerable entre los barrios en términos socioeconómicos y de segregación racial. También hay una clara evidencia de la conexión entre la concentración de la desventaja y el aislamiento geográfico de grupos minoritarios raciales y étnicos.

–Segundo, hay toda una serie de problemas sociales que acostumbran a venir juntos a nivel de barrios, incluyendo, pero no limitándose a, delincuencia, delincuencia juvenil, desorden físico y social, bajo peso de nacimiento, mortalidad infantil, absentismo escolar y malos tratos a los niños.

–Tercero, dos conjuntos de elementos están relacionados entre sí: entre los factores de riesgo en el ámbito vecinal que son comunes a posteriores comportamientos de niños y adolescentes se incluyen la concentración de la pobreza, el aislamiento racial, las familias monoparentales y los índices de casas en propiedad y el tiempo de posesión del inmueble.

–Cuarto, la diferenciación ecológica con base en factores como la clase social, la raza y la salud es un suceso consistente que emerge en múltiples niveles territoriales. La estratificación de las comunidades locales se puede observar en pequeños y grandes vecindarios –e incluso en las ciudades.

ISBN: 978-84-612-3131-7

–Quinto, la concentración ecológica de la pobreza parece haber incrementado de forma significativa durante las últimas décadas, así como también lo ha hecho la concentración de la afluencia en la parte superior de la escala de ingresos.

Si los consideramos de forma conjunta, estos hechos dan una importante pista de por qué los barrios son decisivos para el bienestar y el gobierno público. Si diversos resultados, múltiples y aparentemente dispares, aparecen empíricamente vinculados en los barrios y pueden ser predichos por características similares, entonces quizás haya causas subyacentes o mecanismos mediadores. Por ejemplo, si la concentración de la pobreza produce determinados "efectos en los barrios", entonces éstos presumiblemente surgen de procesos sociales que tienen que ver con aspectos colectivos de la vida en los vecindarios, que son los que ahora voy a explorar.

2. Eficacia colectiva

Rechazo la antigua asunción de que los barrios se caracterizan por vínculos densos, íntimos y emocionales; defino a los vecindarios ecológicamente y muestro las variaciones existentes en la confianza en la colaboración conjunta (*working trust*) y en la disposición compartida de los residentes para intervenir en aras de conseguir el control social. El concepto de *eficacia colectiva* de los barrios captura el vínculo entre cohesión –especialmente confianza en la colaboración conjunta (*working trust*)– y expectativas compartidas de acción. De la misma manera que la eficacia personal es un concepto situacional (uno tiene eficacia en relación a una tarea determinada), la eficacia de un barrio existe en relación con tareas concretas, como la de mantener el orden. El mecanismo causal clave en la teoría de la eficacia colectiva es el control social que se desarrolla en condiciones de confianza social.

Visto desde esta perspectiva teórica, la eficacia colectiva es una construcción para una tarea específica, que presta atención a las expectativas compartidas y al compromiso mutuo de los residentes para lograr el control social local. Para medir el elemento de control social de la eficacia colectiva, hemos preguntado a los residentes acerca de la posibilidad de que sus vecinos actúen en distintos escenarios (por ejemplo, si vieran a los niños sin ir al colegio y quedarse por la calle, o si se apercibiesen de que la estación de bomberos que hay en el barrio va a ser cerrada debido

ISBN: 978-84-612-3131-7

a recortes presupuestarios). La dimensión de la cohesión ha sido medida con ítems que capturan la confianza local, la disponibilidad a ayudar a los vecinos y los valores compartidos.

Si se controla por toda una serie de características individuales y vecinales, incluyendo la pobreza y la densidad de los vínculos de amistad, la eficacia colectiva predice directamente índices más bajos de violencia (Sampson *et al*., 1997). En un caso, el incremento de dos desviaciones estándar en la variable de eficacia colectiva se asoció con una reducción del 40% en la tasa de homicidios previstos en los vecindarios de Chicago. Esta asociación con la delincuencia se mantiene incluso cuando experiencias previas de violencia quizás hayan debilitado, debido al miedo, la eficacia colectiva.

Mi uso del término de eficacia colectiva aleja nuestra atención de los vínculos privados y pone el énfasis en las creencias compartidas en la capacidad del vecindario de actuar en aras de conseguir un determinado objetivo, unido a un sentimiento de participación ciudadana por parte de los residentes. Desde luego que es esencial que exista alguna densidad de redes sociales, especialmente de aquellas que descansan en la confianza social. Pero la cuestión teórica clave es que las redes necesitan ser activadas para que en última instancia sean significativas.

Distinguir entre el recurso potencial que representan los vínculos personales, por un lado, y las expectativas compartidas de acción de los vecinos, que es lo que representa la eficacia colectiva, por otro, permite clarificar la paradoja de la densidad de las redes sociales. A saber, las redes sociales promueven las condiciones en las que la eficacia colectiva puede surgir, pero no son suficientes para el ejercicio del control. Por ello la perspectiva teórica que adopto reconoce los cambios que existen en la vida moderna urbana, afirmando que en tanto que la eficacia de la comunidad puede depender de la confianza y la interacción social, no requiere que mi vecino o el policía del barrio sean mis amigos.

La siguiente cuestión lógica que surge es: ¿qué tipos de vecindarios y políticas promueven la eficacia colectiva? La desigualdad de los recursos es básica para explicar las variaciones en la producción de eficacia colectiva. La concentración de desventaja, y en concreto la falta de propiedad de las viviendas, predicen bajos niveles de eficacia colectiva. En un reciente estudio mostramos que ambos, los niveles iniciales de pobreza y los incrementos inesperados de pobreza durante un periodo de veinte años, condujeron a la erosión de la eficacia colectiva en los barrios de Chicago

ISBN: 978-84-612-3131-7

(Sampson y Morenoff, 2004), apoyando con ello la inferencia de que la eficacia colectiva está directamente relacionada con la desigualdad estructural. Más aún, la asociación entre la desventaja y la inestabilidad residencial y la violencia se reduce significativamente cuando se controla por la eficacia colectiva. Estos resultados son coherentes con la inferencia de que las constricciones más generales de los barrios en parte influyen en la violencia a través del papel mediador o más próximo de la eficacia colectiva (Sampson *et al*., 1997).

A pesar de que va más allá de la intención de este artículo, también argüiría que una infraestructura institucional fuerte y la confianza en la colaboración conjunta (*working trust*) entre las organizaciones ayudan a mantener la capacidad para la acción social de una forma que trasciende los vínculos personales. En otras palabras, las organizaciones pueden, por lo menos en principio, fomentar la eficacia colectiva, a menudo a través de la creación de redes entre ellas mismas. Ya sea la recogida de basuras, la elección de un emplazamiento para la estación de bomberos, la creación de escuelas o la respuesta policial, las comunidades se enfrentan a un montón de retos que ya no pueden (si alguna vez pudieron) ser resueltos sólo con el apoyo de individuos. La acción depende de la conexión de las organizaciones, conexiones que no necesariamente son densas o reflejan la estructura de los vínculos personales existentes en una comunidad. Nuestra investigación apoya esta posición, mostrando que la densidad de las organizaciones locales y asociaciones de voluntarios predice niveles más altos de eficacia colectiva, aun controlando por la pobreza y la composición étnica de la población.

3. Implicaciones para la gobernanza (*governance*) de los barrios

La teoría de la eficacia colectiva sugiere, en primer lugar, que la información es una herramienta necesaria para gobernar los barrios. La tradición normalmente ha sido que el gobierno y las organizaciones locales acumulen la información que tiene que ver con las evaluaciones. Tómese por ejemplo el área de la delincuencia, donde no ha sido hasta recientemente que los avances en los ordenadores han permitido la identificación de los "puntos calientes" ecológicos problemáticos. Al responder de forma proactiva a los vecindarios y a los lugares que generan delincuencia de forma desproporcionada, las intervenciones estratégicas pueden evitar de forma más eficiente episodios de violencia y su difusión espacial.

ISBN: 978-84-612-3131-7

De todas formas, yo defendería una estrategia más atrevida. Hasta hoy las tecnologías que suministran la información han sido usadas como herramientas exclusivamente y quizás sólo por "expertos" –a saber: la policía–. De acuerdo con la noción de que la eficacia colectiva es un proceso nivelador que requiere la participación ciudadana, esta información no debiera ser accesible sólo a los policías o investigadores. Con los avances tecnológicos, la información relativa a los delitos y el sitio de los puntos problemáticos podría, en principio, ponerse a disposición de los residentes y organizaciones locales. Si los residentes supieran cuándo y dónde están ocurriendo estos incidentes –más o menos en tiempo real– se podría producir una movilización efectiva e innovadora que fuera más allá del poder policial.

Una de las cosas que hemos aprendido de las investigaciones es que, incluso en barrios de mucha delincuencia, la mayor parte de lugares son seguros la mayor parte del tiempo. A pesar de que el conocimiento acerca de la distribución y frecuencia del delito podría ser alarmante en un inicio, este conocimiento podría de últimas incrementar el sentimiento de eficacia colectiva de los residentes, y quizás llevar a demandas de que las autoridades pertinentes lleven a cabo las reformas que sean necesarias. En resumen, no estoy defendiendo la simple devolución del control a las comunidades, sino argumentando de forma analítica los beneficios de compartir la información.

Una segunda implicación para la gobernanza (*governance*) de los barrios se refiere a los símbolos visibles del desorden público y a la viabilidad de las denominadas estrategias policiales basadas en la teoría de las "ventanas rotas". Las investigaciones recientes en Chicago indican que la relación entre desorden público y delito es fundamentalmente espuria (Sampson y Raudenbush, 2001), socavando con ello una de las asunciones principales de las estrategias policiales de "tolerancia cero", ahora tan actuales en muchas de las ciudades del mundo. Si estos resultados son correctos, no es sólo que se sobreestime la efectividad de estas estrategias basadas en controlar el desorden, sino que además estas políticas pueden llevar a una crisis de legitimidad en las comunidades de minorías étnicas y pobres –a pesar de que estas comunidades están desesperadas por conseguir reducir el delito–. Es indudable que si la concentración de pobreza es lo que mejor pronostica el desorden, entonces las políticas para erradicar el desorden son en último término usadas para controlar a los pobres.

Esta combinación es potencialmente explosiva. Desde el momento en que se socava la confianza en la policía, debido a un uso excesivo de la

ISBN: 978-84-612-3131-7

fuerza y a una mentalidad de estado de sitio en la estrategia policial contra el desorden (¿pobreza?), se socava la capacidad de la policía para trabajar con la comunidad local. Por ejemplo, los intentos más rudos de la policía de reducir el desorden a través de detenciones masivas por faltas leves o mediante tácticas agresivas de registro y cacheo sin un motivo suficiente y razonable, pueden llevar a actitudes cínicas entre los residentes acerca de la posibilidad de establecer una cooperación público-privada. Cada vez hay más evidencia de que las tácticas basadas en erradicar el desorden y las ofensas leves pueden poner en peligro la capacidad de la policía para actuar conjuntamente con los habitantes de los vecindarios habitados por minorías. También hay evidencia de que entre los grupos marginados en ciudades europeas la alienación respecto de la policía socava la capacidad de la comunidad para actuar en su propia protección a través de la cooperación mutua.

Por ello la legitimidad de la actuación policial es básica, pues lo que la gente parece pedir no es menos policía, sino *policía de otro tipo*. Sabemos desde hace tiempo, por nuestras investigaciones, que nueve de cada diez encuentros policiales con los ciudadanos derivan de llamadas de estos últimos. Este es un hecho con unas implicaciones muy profundas, puesto que muestra la importancia central de los ciudadanos como agentes del control del delito. Que los ciudadanos piden más policía es especialmente cierto en los vecindarios habitados por minorías y de bajos ingresos en los que además las tasas de delincuencia son altas. Pero los ciudadanos no quieren una policía racista o una comprensión jerárquica de la labor de la policía que los trate exclusivamente como recipientes pasivos de su actuación. Las implicaciones de la teoría de la eficacia colectiva con relación a las estrategias policiales se refieren a la necesidad de ofrecer estrategias innovadoras que consistan en establecer relaciones legítimas y procedimentalmente justas.

4. Pasando de la vigilancia policial a la policía comunitaria

Una cuestión actualmente popular es la de la correcta relación entre policía comunitaria y estrategias policiales basadas en la teoría de las ventanas rotas. ¿Son la misma cosa? Yo pienso que no. Cuando menos en teoría, la policía comunitaria enfatiza el establecimiento de relaciones entre la policía y la comunidad para reducir el delito y aumentar la seguridad. La mayor parte de esfuerzos de la policía comunitaria se ha centrado, más

ISBN: 978-84-612-3131-7

que exclusivamente en delitos, en identificar con la comunidad los problemas que hay detrás de muchos sucesos delictivos (por ejemplo mercado de la droga, establecimientos ruidosos, casas abandonadas). A pesar de que no es numerosa, hay una mínima evidencia de que los esfuerzos de la policía comunitaria para ayudar a los residentes a resolver sus problemas de desorden local y delincuencia están funcionando en muchas ciudades de Estados Unidos.

La policía comunitaria es relevante para el objetivo específico de promover una mayor implicación ciudadana de los residentes en la vida de sus vecindarios. Una implicación lógica es que el policía actúe como catalizador para difundir un sentimiento de propiedad de los espacios públicos y conseguir activar el control social informal. Una herramienta que se ha desarrollado en Estados Unidos para alcanzar este objetivo es las reuniones de barrio –encuentros periódicos entre la policía y los residentes generalmente en instituciones públicas de fácil acceso (por ejemplo iglesias o escuelas)–. La idea es asegurar que la comunidad participe en el proceso de resolución de problemas. ¿Funciona? La evidencia de la *Chicago Alternative Policing Strategy* sugiere que estas reuniones eran uno de los signos más visibles y originales de la policía comunitaria (Skogan y Harnett, 1997). Esta reunión tiene un especial interés porque puede promover el tipo de participación de los ciudadanos que ha sido problemático en los barrios pobres. En este sentido, entiendo que el valor de la policía comunitaria no es tanto el que se patrulle a pie como que se institucionalicen espacios donde los ciudadanos puedan participar en las tareas de control social.

Al propio tiempo, debido a la desconfianza con la que es recibida la policía en los barrios de minorías étnicas, que son las que soportan mayores tasas de delincuencia violenta, los esfuerzos de cooperación fracasarán a pesar de que los residentes compartan el deseo de que haya menos delito e incluso una disponibilidad a participar. Un ejemplo fascinante de relaciones comunitarias con la policía que aborda el problema de la legitimidad puede verse en Boston. A pesar de que no se desarrolló bajo el título de policía comunitaria, la "Coalición de Diez Puntos" fue formada por un grupo de sacerdotes a inicios de los noventa para tratar el problema del marcado incremento de la violencia juvenil.

Un problema persistente en las comunidades minoritarias de Boston (e indudablemente en las ciudades del Reino Unido) es la desconfianza

ISBN: 978-84-612-3131-7

entre la policía y los residentes. Cuando la violencia empezó a aumentar surgió el conflicto agudo de que los residentes querían calles más seguras para los niños, pero no estaban dispuestos a que sus hijos fueran detenidos en masa. Las tácticas policiales agresivas (por ejemplo los registros y cacheos dirigidos a jóvenes negros) sólo consiguieron empeorar las cosas. Como resultado, en Boston y otras comunidades en donde se concentraba la desventaja social, era difícil alcanzar un consenso acerca de lo que constituía una actividad policial legítima y constructiva.

La clave de la coalición de Boston fue crear lo que Berrien y Winship (2002) denominan un "paraguas de legitimidad" bajo el cual pueda trabajar la policía. Más que descartar a la policía, los líderes religiosos de la comunidad negra de Boston pidieron cambios y se convirtieron esencialmente en una institución intermedia entre la policía y la comunidad, mediando cuando había conflictos y suministrando legitimidad para las actividades policiales adecuadas. De nuevo se mostró que los ciudadanos no quieren menos policía sino una policía distinta. Los sacerdotes adoptaron la responsabilidad de insistir en que los jóvenes respetasen el orden social y en conseguir que la policía adoptara métodos no abusivos y no racistas; sólo con esto último se conseguía lo primero. Aparentemente los lideres religiosos tenían legitimidad frente a los residentes de los barrios para realizar estos esfuerzos. La evaluación de la coalición está aún en curso, pero Berrien y Winship (2002) arguyen convincentemente que buena parte del descenso de la violencia juvenil que se produjo en Boston a mediados de los noventa se debe a la relación que los líderes religiosos consiguieron establecer entre la policía y el público.

5. Construyendo una "comunidad"

La ventaja de la teoría de la eficacia colectiva, a mi juicio, es que reafirma la importancia de pensar en respuestas sociales para enfrentarse a problemas sociales. Frecuentemente nuestras políticas son reduccionistas, intentando cambiar o incapacitar a los individuos, generalmente de una forma jerárquica y en la que predomina el control del Estado. La perspectiva que aquí se defiende afirma casi lo contrario, aunque no dice que los individuos no sean importantes, ni que la intervención del Estado sea innecesaria u obligatoriamente injusta. Más bien mi objetivo ha sido articular cómo podemos aumentar la seguridad pública a nivel vecinal, especialmente a través de políticas que implican intersecciones entre el gobierno y la comunidad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

A pesar de que espero que hayamos aprendido cosas, creo no obstante que debo realizar algunas advertencias para no caer en la trampa del determinismo local. El ideal de que los residentes aúnen fuerzas para construir una comunidad y mantener el orden social es esencialmente positivo, pero lo que pasa en los barrios está en gran medida configurado por fuerzas sociales que no tienen carácter local, por la economía política más general y por dinámicas espaciales de orden municipal y no barrial. Además de apoyar a las comunidades para que movilicen estrategias de control social informal, se necesitan estrategias para afrontar los cambios sociales y económicos que han destrozado muchos centros urbanos (especialmente las constricciones impuestas por la desigualdad de recursos, la segregación racial y la concentración de pobreza). Las políticas decididas para reducir la concentración de la pobreza y promover la propiedad de las viviendas son especialmente deseables.

La comunidad también tiene límites obvios, y puede ser movilizada en aras de objetivos positivos o negativos. En la búsqueda del control social informal existe el peligro de que las libertades sean restringidas de forma innecesaria (que la gente se vea confrontada con una vigilancia no querida o injusta). Por ejemplo, la vigilancia de personas "sospechosas" en comunidades controladas socialmente puede conllevar el interrogatorio y la persecución de las minorías raciales. Piénsese que hay muchas comunidades que se han unido para obstruir la residencia en las mismas de determinadas personas pertenecientes a minorías étnicas.

Más aún, la mera existencia de instituciones locales no implica que sus intereses coincidan con los del vecindario. Muchos esfuerzos en el área del gobierno de los barrios parecen implicar que sólo necesitamos que existan organizaciones locales para que éstas solucionen los problemas locales. Pero en muchas ocasiones hay organizaciones, como las iglesias, que están en el vecindario, pero no son del vecindario (McRoberts, 2003). De hecho hay bastante evidencia de que las organizaciones locales tienen como objetivo prioritario su propia supervivencia, aun a costa de los intereses de toda la comunidad.

Estas notas de cautela sugieren que debemos ponderar el interés en lo colectivo con el de la defensa de los intereses auténticamente públicos. Para enjuiciar si las estructuras vecinales sirven a los intereses colectivos aplico el requisito de no exclusividad del bien social. La seguridad, un ambiente limpio, una educación de calidad para los niños, mantener los vínculos intergeneracionales, intercambiar recíprocamente información y

ISBN: 978-84-612-3131-7

servicios entre familias y la disponibilidad para intervenir en favor de la seguridad local: creo que todos suministran un bien social que produce externalidades positivas de beneficio potencial para todos los residentes –especialmente los niños.

Parece apropiado concluir reflexionando acerca de cuáles son las características esenciales de una "buena" comunidad. La buena comunidad, por lo menos por lo que respecta a la seguridad pública, es una que no es creada a través de la marginación ni la exclusión de los de fuera y que no se basa exclusivamente en las amenazas de las agencias de control formal. Más bien, la buena comunidad es una en la que la legitimidad del orden social proviene en parte de un compromiso mutuo y negociado entre los residentes, las instituciones mediadoras y las agencias encargadas de aplicar la ley. De forma inevitable ello implica que debemos estar dispuestos a crear oportunidades constructivas de resolver los conflictos en la producción de bienes sociales.

Es de interés recordar el trabajo clásico de Albert Hirschman (1970) acerca de las opciones disponibles para las personas en las organizaciones: salir, opinar y ser leales. Los residentes de los barrios han usado a menudo la opción de salir, arrasando con ello el capital social en las áreas abandonadas. El ser leales también ha sido usado a veces en forma excluyente (como en el caso infame de los barrios que se defienden de la entrada de otras razas). El éxito de la perspectiva de la eficacia colectiva está en última medida unido a que se lleve a término de forma equitativa la opción de "opinar" en el proceso de construir una autoridad estatal y local legítima, al tiempo que se repara la persistente estratificación económica y racial que asola las ciudades modernas. Después de todo, las comunidades son construcciones sociales, y por tanto el proceso de su construcción debería ser la base de nuestras teorías y políticas públicas.

Bibliografía

BERRIEN, J.; WINSHIP, C. (2002). "An Umbrella of Legitimacy: Boston's Police Department Ten Point Coalition collaboration", en Katzman G. (ed.): *Securing Our Children's Future*. Brookings Institute Press.

HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.

NISBET, R. (1953). *The Quest for Community*. Oxford University Press.

MCROBERTS, O. (2003). *Streets of Glory: Church and community in a black urban neighbourhood*. University of Chicago Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: The collapse and renewal of American community*. Simon and Schuster.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S.; EARLS, F. (1997). "Neighborhoods and Violent Crime: A multilevel study of collective efficacy", en *Science,* 277.

SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. (2001). *Disorder in Urban neighbourhoods: Does it lead to crime?* US Department of Justice. www.ojp.usdoj.gov.*

SAMPSON, R.; MORENOFF, J. (2006). "Durable Inequality: Spatial dynamics, social processes, and the persistence of poverty in Chicago neighbourhoods" en Bowles S. *et al*. (ed.): *Poverty Traps*. Princeton University Press .

SKOGAN, W.; HARTNETTT, S. (1997). *Community Policing Chicago Style*. Oxford University Press.

* Este estudio también aparece traducido en este volumen.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

El desorden en los barrios: ¿conduce al delito?*

Robert J. Sampson
Stephen W. Raudenbush

1. Repensando el desorden.
2. ¿Qué hay detrás del delito y del desorden?
3. Midiendo el desorden.
4. Obteniendo información sobre los barrios.
5. ¿Cómo se explica el desorden?
6. La revisión de las ventanas rotas.
7. Implicaciones para el control del delito.
8. Los orígenes del estudio: Proyecto sobre Desarrollo Humano en los Vecindarios de Chicago.
9. Los temas de estudio.
10. Las publicaciones del National Institute of Justice sobre el proyecto.
11. Delito, desorden y seguridad pública: publicaciones seleccionadas del National Institute of Justice.

De acuerdo con una conocida tesis, el desorden social y físico en los barrios, si no se controla, puede conducir a delitos más graves. El razonamiento es que incluso incivismos menores, como beber en la calle, las pintadas de grafiti y la rotura de ventanas, pueden escalar a delincuencia más grave porque los futuros delincuentes asumen, con base en estas señales de desorden, que los residentes de esta área son indiferentes a lo que sucede en ella.[1]

* Traducción de Elena Larrauri Pijoan del original "Disorder in Urban Neighbourhoods- Does it lead to crime?", publicado en *National Institute of Justice. Research in Brief,* febrero de 2001, p. 1-6.

1. Esta tesis fue elaborada inicialmente por James Q. Wilson y George Kelling en "The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows", *Atlantic Monthly,* 249 (3) (marzo de 1982): 29-36, 38.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

Esta tesis de las "ventanas rotas" ha tenido una gran influencia en las políticas de control del delito, con la ciudad de Nueva York como el mejor ejemplo del uso de tácticas policiales agresivas para frenar el desorden. Muchas otras ciudades han adoptado tácticas de "tolerancia cero" similares, persiguiendo incluso las infracciones más leves.

Es indudable que entender el desorden físico y social en los espacios públicos es esencial para comprender los vecindarios urbanos. Es evidente que los síntomas del declive emiten mensajes, de forma silenciosa pero patente, acerca de los barrios afectados. El desorden desencadena atribuciones y predicciones en la mente de los que viven dentro o fuera, cambiando el cálculo de futuros compradores, agentes inmobiliarios, agentes de seguros e inversores. La extensión del desorden refleja la capacidad de los residentes de mejorar sus vecindarios y puede a la vez afectar a su voluntad de mantener este compromiso.

Ciertamente, el desorden está relacionado con el delito. La metáfora de las ventanas rotas es apta en la medida en que afirma que los síntomas físicos del declive emiten una señal acerca de la reticencia de los residentes a hacer frente a extraños, intervenir si un delito se está produciendo o exigir que la policía intervenga. De hecho, el desorden puede ser de más utilidad que el delito para entender determinados fenómenos urbanos preocupantes, como el abandono de los centros urbanos. Ello se debe a que el desorden puede verse, en tanto que el delito en su mayor parte es invisible. No obstante, la afirmación de que el desorden es una causa esencial en el camino hacia la delincuencia grave aún está siendo discutida. Aquí explicamos los resultados de una investigación que analiza la hipótesis de que el desorden suministra pistas que atraen a los delincuentes potenciales.

1. Repensando el desorden

Esta investigación fue parte de un Proyecto en Desarrollos Humanos de los Barrios de Chicago, un estudio a largo plazo de los antecedentes de comportamiento delictivo y antisocial realizado a un numeroso grupo de personas que vivían en barrios de Chicago (Para una descripción véase: "Los orígenes del estudio: Proyecto en desarrollos humanos en los vecindarios de Chicago"). El objetivo fundamental de esta fase de la investigación era repensar las consecuencias del desorden y examinar sus fuentes.

La investigación permitió una interpretación alternativa del vínculo entre desorden y delito, una que concibe muchos elementos del desor-

ISBN: 978-84-612-3131-7

den como parte del propio delito. Las actividades normalmente consideradas desorden social, como la prostitución y el holgazanear en la calle, y actos incívicos como pintadas de grafiti, son evidencia de actividades delictivas o de infracciones de alguna ordenanza. Las fuerzas que producen estos delitos leves pueden ser las mismas que producen los delitos más graves, con la única diferencia del nivel de gravedad. Visto de esta forma, el desorden y el delito son manifestaciones del mismo fenómeno.

2. ¿Qué hay detrás del delito y del desorden?

El estudio sugiere que ambos, el delito y el desorden, surgen de características estructurales específicas a determinados barrios, especialmente la concentración de la pobreza y la ausencia de recursos sociales asociada a esta. La concentración de la desventaja se refiere no sólo a ingresos bajos, sino también a un nivel alto de desempleo, un porcentaje elevado de dependencia financiera de una parte de la población en la otra y una ausencia de potencial para la inversión.[2]

Las constricciones estructurales no son necesaria o exclusivamente económicas. La estabilidad de la residencia, típicamente medida por los niveles de casas en propiedad y la movilidad, se considera desde hace tiempo un elemento clave de la organización social urbana robusta,[3] y su ausencia conlleva menos oportunidades para que los residentes se impliquen en el vecindario. Otras constricciones sociales, entre ellas una desmesurada densidad de la población (que puede desbordar los servicios públicos) y un uso mixto del terreno, se consideran también obstáculos en la prevención de las incivilidades.

Al tiempo que estas constricciones sociales pueden promover el delito y el desorden, existen fuerzas que lo inhiben. Se asume que los habitantes del vecindario quieren vivir en ambientes seguros, sin delincuen-

2. Wilson, William Julius. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy.* Chicago: University of Chicago Press, 1987; Land, Kenneth; McCall, Patricia; Cohen, Lawrence. "Structural Covariates of Homicide Rates: Are there any Invariances across Time and Space?", *American Journal of Sociology,* 95 (1990): 922-963; y Hagan, John; Peterson, Ruth (eds.). *Crime and Inequality*, Stanford, CA: Stanford University Press,1995.

3. Kasarda, John; Janowitz, Morris. "Community Attachment in Mass Society", *American Sociological Review*, 39 (1974): 328-339.

ISBN: 978-84-612-3131-7

cia ni desorden, y que comparten estándares comunes que están en la base de cualquier esfuerzo colectivo para conseguir el orden social y la seguridad. Estos esfuerzos se inician o se realizan de forma informal a través de medios relativamente no coercitivos, y son expresión de la capacidad auto-reguladora de la unidad social. Por ello, los residentes de los vecindarios quizás usen estos medios –mecanismos de control social informal– para intervenir en la prevención del absentismo escolar, la bebida en público, el vandalismo o cualquier otra manifestación del desorden.

El grado de control social informal no es el mismo en todos los barrios. Donde las reglas de los comportamientos no están claras o la gente no se fía unos de otros, quizás no actúen en contra del desorden y el delito. Donde hay cohesión y confianza mutua entre vecinos, la probabilidad de que quieran intervenir en aras del bien común es mayor. Este vínculo entre cohesión y confianza, junto con las expectativas compartidas de una intervención en apoyo del control social en el barrio, ha sido denominado "eficacia colectiva", un proceso social clave, que en esta investigación hemos considerado como inhibidor tanto del delito como del desorden.[4]

Estas dos fuerzas –las características estructurales de los vecindarios y las intervenciones humanas– están interrelacionadas y actúan conjunta y recíprocamente para afectar el desorden y el delito. La concentración de desventaja social y la inestabilidad residencial socavan la eficacia colectiva y a su vez fomentan un aumento del delito y, por implicación, del desorden público. Si la tesis de las ventanas rotas es correcta y el desorden causa el delito directamente, entonces el desorden debería mediar los efectos de las características estructurales del vecindario y de la eficacia colectiva en el delito. Si, por el contrario, el desorden es una manifestación de las mismas fuerzas que producen el delito, entonces la eficacia colectiva y las características estructurales deberían explicar la relación entre desorden y delito. En otras palabras, la relación desorden-delito sería espuria.

4. SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen; EARLS, Felton J. "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy", *Science*, 277 (1997): 918-924. Este artículo se resumió como "Neighborhood Collective Efficacy - Does It Help reduce Violence?", *Research Preview,* Washington DC: US, Department of Justice, National Institute of Justice, abril 1 de 988, FS 000203.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3. Midiendo el desorden

El método para medir el desorden fue distinto del usado en la mayoría de los estudios que vinculan signos de desorden con miedo al delito o victimización. Estos estudios se basan en encuestas a residentes y revelan las percepciones subjetivas, por lo que generalmente encuentran que percepciones del desorden están asociadas con el miedo al delito. El estudio que aquí explicamos investigó los síntomas del desorden independientemente de las percepciones de los residentes –la cantidad de desorden en los barrios fue medida mediante la observación directa de lo que estaba sucediendo en las calles durante el día. Este método de observación es coherente con el mecanismo de control social informal que también se centra en lo que es visible en los espacios públicos.

En este tipo de medición, denominada "observación social sistemática" (OSS), los medios de observación son independientes de lo que se observa. El método es sistemático en el sentido de que la observación y su registro se realizan de forma tal que los resultados pueden replicarse. Lo que se observa son "fenómenos sociales naturales" –los sucesos y sus consecuencias contemplados más o menos como éstos ocurren.[5]

Para medir el desorden, unos observadores instruidos grabaron lo que sucedía en las fachadas de las manzanas[6] de más de 23.000 calles de 196 barrios distintos en lo referente a su composición de raza/etnicidad y clase social. A medida que los observadores conducían y grababan producían un material visual permanente accesible en cualquier momento. También registraron las observaciones que hicieron en cada manzana. Como síntomas de desorden físico se contaban ítems como basura en las calles, grafiti, coches abandonados, agujas y jeringuillas. Como síntomas de desorden social se registraban actividades como gente sin hacer nada en la calle, consumo público de alcohol, intoxicación etílica pública, presunta venta de drogas y presencia de grupos de jóvenes con signos de ser miembros de bandas.

5. Véase Reiss, Albert J. "Systematic Observations of Natural Social Phenomena", *Sociological Methodology*, vol. 3, Herbert Costner (ed.), San Francisco: Jossey-Bass, 1971: 3-33.

6. La fachada de la manzana es el segmento que da sólo a un lado de la calle. Por ello los edificios enfrente del bloque en el otro lado de la calle cuentan, a efectos de la investigación, como dos unidades.

ISBN: 978-84-612-3131-7

4. Obteniendo información sobre los barrios

Para averiguar algo acerca de la eficacia colectiva de los barrios se entrevistó a 3.800 residentes. En las entrevistas se recogió información de cuánto control social informal se ejercía para contener el delito y el desorden y cuánta cohesión creían que existía en sus vecindarios. Por ejemplo, se preguntó a las personas entrevistadas acerca de la posibilidad de que la gente hiciese algo si veía comportarse mal a los niños en público, y qué disponibilidad había de que los vecinos se ayudasen unos a otros. La información acerca de la cohesión social y el control social informal se combinó para producir una medida de eficacia colectiva.

Se usaron cinco medidas de delito. Se preguntó a los residentes del barrio si ellos o un miembro de su casa habían sido víctima de un delito violento, de un allanamiento de morada o de un hurto (también se les preguntó de forma separada cómo valoraban diversos incivismos, por ejemplo beber en público). Se examinaron los registros de la policía para detectar tres tipos de delito –homicidio, robo y allanamiento de morada–, así como las características estructurales del barrio que se consideran claves para explicar el desorden y el delito: se examinó el grado de pobreza, la concentración de inmigrantes y la estabilidad residencial.[7]

La capacidad de los residentes para actuar como "guardianes" del barrio por medio del control social informal también puede verse afectada por la densidad de la población y el tipo de uso. De forma presumible, cuanta más gente haya por espacio, mayor será el anonimato y mayor la dificultad para identificar a los transgresores. De modo similar, la densidad del uso comercial que se produce en los barrios de uso mixto (en los que la actividad residencial y comercial se combinan) acostumbra a estar relacionada con el delito y el desorden y puede inhibir la interacción social y la vigilancia. El estudio tomó en consideración estos dos factores debido a que afectan a la oportunidad de cometer delitos.

5. ¿Cómo se explica el desorden?

El análisis reveló que las características estructurales de los barrios son decisivas en la producción de niveles de desorden. En los barrios de

7. Para más detalles en la forma en qué se definió y contabilizó la eficacia colectiva véase SAMPSON; RAUDENBUSH; EARLS. "Neighborhoods and Violent Crime".

ISBN: 978-84-612-3131-7

Chicago que se estudiaron, la pobreza resultó ser el factor singular más relevante para explicar el desorden. Éste tiende a ser alto no sólo donde los niveles de pobreza son altos, sino también donde se concentran poblaciones de inmigrantes. E, independientemente de características sociodemográficas, los barrios de uso mixto tienden a tener un nivel de desorden físico y social superior.

En los barrios donde la eficacia colectiva era fuerte, los niveles de desorden físico y social eran correspondientemente bajos. Este hecho es coherente con la idea de que la eficacia colectiva tiende a inhibir el desorden. Este resultado también se reprodujo después de controlar por las características sociodemográficas, el tipo de uso y las percepciones de los vecinos acerca de la cantidad de delito y desorden.

6. La revisión de las ventanas rotas

En general, los resultados no apoyaron la tesis de que el desorden causa directamente el delito. Primero, a pesar de que es cierto que donde se producía un alto nivel de violencia percibida los niveles de desorden detectados por la observación social sistemática tendían a ser altos, la relación no era fuerte. Segundo –y más importante–, está el hecho, explicado anteriormente, de que el nivel de desorden variaba intensamente de acuerdo a las características estructurales del barrio, la pobreza entre ellas. Una vez se tomaron en consideración estas características y el nivel de eficacia colectiva, la conexión entre desorden y delito se desvanecía en la mayoría de los casos. El homicidio, sin duda uno de los mejores indicadores de violencia, estaba entre aquellos delitos en los que no existía ninguna relación directa con el desorden.

La implicación es que el desorden y el delito tienen raíces parecidas: las fuerzas que generan desorden también generan delito. Son las características estructurales de los vecindarios, así como la cohesión del barrio y el control social informal –y no el desorden– lo que afecta el delito. Donde la eficacia colectiva era fuerte, los índices de violencia eran bajos, independientemente de la composición sociodemográfica y el desorden percibido. Los niveles de homicidio y allanamiento de morada se ven afectados por el nivel de pobreza y la fortaleza de la eficacia colectiva. La concentración de inmigrantes también afecta el delito: los niveles de victimización (registrados en la encuesta) tienden a ser superiores en barrios en los que se concentra la inmigración. Y aún más, el desorden no actuaba

ISBN: 978-84-612-3131-7

como mediador entre las características estructurales del barrio y el delito grave.

La excepción fundamental fue el vínculo entre desorden y robo. De las cinco medidas de delito –las encuestas en que los vecinos señalaban haber sido víctimas de delito violento y allanamiento de morada o hurto y las estadísticas policiales de robo, allanamiento de morada y homicidio– sólo se encontró una asociación directa entre el desorden y el delito de robo. Evidentemente, las personas que cometen robos son sensibles a las señales de desorden físico y social de un barrio. Estas señales quizás les animan a actuar y esto a su vez socava la eficacia colectiva, produciéndose un ciclo de más desorden y en última instancia más robos.

7. Implicaciones para el control del delito

A pesar de que una tesis básica de la teoría de las ventanas rotas no se demostró en la investigación, ello *no* implica que el desorden sea irrelevante a efectos de entender el delito. Las señales de desorden físico y social son indicios muy visibles a los que los residentes responden, e influyen potencialmente sobre la migración, la inversión y la viabilidad global de un barrio.

De forma especial, el desorden puede producir un efecto cascada, motivando a las personas a trasladarse fuera del barrio y aumentando con ello la inestabilidad residencial. Y dado que la gente se traslada sólo si tiene los medios para hacerlo, este fenómeno aumentaría la concentración de la pobreza entre los que se quedan. Con el transcurso del tiempo, debido a que la inestabilidad residencial y la concentración de la pobreza se asocian a una eficacia colectiva baja y un alto porcentaje de desorden y delito, este proceso conduciría a más delito y más desorden.

Aún más relevante resulta que nuestros datos sugieren de forma convincente que las políticas destinadas a reducir el delito mediante la erradicación del desorden sólo a través de tácticas policiales agresivas están mal encaminadas. (Para una lista de las recientes publicaciones del National Institute of Justice sobre estrategias policiales frente al desorden y temas similares, véase “Delito, desorden y seguridad pública: publicaciones seleccionadas”.)*

* Nota de la traductora: véase al final del texto en página 259.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Acabar con el desorden *puede* de forma indirecta reducir el delito, al conseguir estabilizar los barrios. Esto es lo que conlleva el resultado de que no hay un vínculo directo entre el desorden y la mayor parte de delitos graves. Cuando se considera la eficacia colectiva y las características estructurales de los barrios, los vecindarios con altos niveles de desorden no tenían mayores índices de delitos que aquellos con un menor nivel de desorden. El nivel de desorden visible en la calle no se traduce necesariamente en un alto nivel de violencia; por ello, finalmente puede que el desorden público no sea tan "criminógeno" en determinados barrios o contextos sociales. Los elementos fundamentales que explican el delito parecen ser, más que el desorden, las desventajas estructurales y los bajos niveles de eficacia colectiva.

Atacar el desorden público como un medio para reducir el delito deja indemnes los orígenes comunes de ambos, pero especialmente del último. Quizás sería más efectiva una política que se concentrara en cómo los esfuerzos que los vecinos realizan para prevenir el desorden pueden producir mayores índices de eficacia colectiva, que a la larga consiguen disminuir el número de delitos. Por ejemplo, movilizar a un barrio para mantenerlo limpio conseguiría reducir el desorden físico al tiempo que promover la eficacia colectiva al fortalecer los vínculos sociales y aumentar la percepción del compromiso de los vecinos con su barrio. Esta movilización quizás podría mostrar también a los participantes y a los observadores que se puede confiar en los residentes a la hora de mantener el orden público. Por el contrario, una política basada en enfrentarse policialmente al desorden produciría probablemente una respuesta muy distinta entre los residentes.

8. Los orígenes del estudio: Proyecto sobre Desarrollo Humano en los Vecindarios de Chicago

El proyecto sobre desarrollo humano en los vecindarios de Chicago es un estudio a largo plazo de la forma en que las comunidades influyen en el desarrollo social de las personas. Al estudiar el delito en un contexto comunitario, el proyecto examina no sólo las actividades de las personas y su comunidad, sino también las actividades de las personas *en* su barrio. Investigadores de diversas disciplinas se encargan de llevar a término este estudio y el National Institute of Justice ha publicado diversos estudios con los resultados.

ISBN: 978-84-612-3131-7

9. Los temas de estudio

Se examinan las estructuras sociales, económicas, organizativas, políticas y culturales de los barrios de Chicago y los cambios que se van sucediendo. El otro elemento del estudio es la evaluación a largo plazo de las características personales y las circunstancias cambiantes de niños, adolescentes y sus cuidadores. Se ha recogido información de 9.000 residentes de 343 vecindarios de Chicago, más de 2.800 líderes comunitarios y una muestra de 6.000 niños (que van desde recién nacidos hasta los 18 años). El estudio intenta averiguar los procesos que se producen a nivel individual, familiar y comunitario que determinan que algunas comunidades sean seguras y respetuosas con el Derecho y otras peligrosas.

El Instituto Nacional de Justicia (NIJ) está llevando a cabo este estudio en colaboración con la Harvard School of Public Health. El proyecto está también subvencionado por la Fundación Catherine MacArthur; el National Institute of Mental Health; la Dirección General de Niños, Jóvenes y Familias del US Department of Health and Human Services; y el US Department of Education.

El equipo investigador está formado entre otros por Felton J.Earls, investigador principal y director del proyecto, Harvard Medical School; Stephen L. Buka, codirector de la investigación, Harvard School of Public Health; Robert J. Sampson, director científico de diseño comunitario, Universidad de Chicago; Stephen Raudenbush, director científico de análisis, Universidad de Michigan; Jeanne Brooks-Gunn, directora científica de diseño longitudinal, Universidad de Columbia, Teachers College; Maya Carlson, analista político, Harvard Medical School; y Daniel Kindlon, investigador asociado, Harvard Medical School.

10. Las publicaciones del National Institute of Justice sobre el proyecto

Hasta la actualidad los investigadores han recopilado una cantidad de información que muestra las diversas formas en las que un ambiente social configura y determina el comportamiento, a la par que identifica los caminos que conducen o alejan al individuo de una serie de comportamientos antisociales. Este conocimiento debería ser de utilidad para que las personas que trabajan en la práctica y los políticos planifiquen de forma efectiva estrategias de prevención, tratamiento, rehabilitación y

ISBN: 978-84-612-3131-7

sanciones. Entre las publicaciones del National Institute of Justice acerca de los resultados del proyecto están las siguientes:

Obeidallah, Dawn A.; Earls, Felton J. *Adolescent Girls: The Role of Depression in the Development of Delinquency*. (Research Preview, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, julio de 1999, NCJ FS 000244).

Sampson, Robert J.; Bartusch, D.J. *Attitudes Toward Crime, Police, and the Law: Individual and Neighborhood Differences*. (Research Preview, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, junio de 1999, FS 000240).

Earls, Felton J. *Linking Community Factors and Individual Development*. (Research Preview, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, septiembre de 1998, FS 000230).

Sampson, Robert J.; Raudenbus, Stephen W.; Earls, Felton J. *Neigh-borhood Collective Efficacy - Does It Help Reduce Violence?* (Research Preview, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, abril de 1998, FS 000203).

Earls, Felton J.; Visher, Christy. *Project on Human Development in Chicago Neighborhoods: A Research Update*. (Research in Brief, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, febrero de 1997, NCJ 163603).

11. Delito, desorden y seguridad pública: publicaciones seleccionadas del National Institute of Justice

Kelling, George L. *"Broken Windows" and Police Discretion*. (Research Report, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, octubre de 1999, NCJ 178259).

Kelling, George L. "Crime Control, the Police, and Culture Wars: Broken Windows and Cultural Pluralism", en *Perspectives on Crime and Justice: 1997-1998 Lecture Series*. (Research Forum, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, noviembre de 1998, NCJ 172851): 1-28.

Taylor, Ralph B. *Crime, Grime, Fear, and Decline: A Longitudinal Look*. (Research in Brief, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, julio de 1999, NCJ 177603).

Taylor, Ralph B. "The Incivilities Thesis: Theory, Measurement, and Policy", en *Measuring What Matters: Proceedings From the Police Research Institute Meetings*, ed. Robert H. Langworthy (Research Report, Washington

ISBN: 978-84-612-3131-7

DC: US Department of Justice, National Institute of Justice y Office of Community Oriented Policing Services, julio de 1999, NCJ 170610): 65-88.

SKOGAN, Wesley G. "Measuring What Matters: Crime, Disorder, and Fear", en *Measuring What Matters*, ed. Langworthy: 37-53.

KELLING, George. "Measuring What Matters: A New Way of Thinking About Crime and Public Order", en *Measuring What Matters*, ed. Langworthy: 27-35.

SKOGAN, Wesley G. *et al*. *Public Involvement: Community Policing in Chicago*. (Research Report, Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice, septiembre 2000, NCJ 179557).

ISBN: 978-84-612-3131-7

La tesis de las incivilidades o de las "ventanas rotas"*

Ralph B. Taylor

1. Orígenes y desarrollo.
2. ¿Por qué es tan atractiva?
3. Preocupaciones conceptuales.
4. Apoyo empírico.
5. Implicaciones para la aplicación de la ley en el ámbito local.
Bibliografía.

La expresión "tesis de las incivilidades" se refiere a una serie de principios acerca del rol que juegan las faltas, los comportamientos incívicos y alborotadores, algunos actos delictivos y la falta de limpieza y mantenimiento de las instalaciones en las comunidades urbanas (Taylor, 1999, 2001). En el último cuarto de siglo los teóricos y los políticos han aumentado la naturaleza y el alcance del rol que les asignan. Durante este periodo de elaboración teórica, los defensores de esta perspectiva han sugerido que entre las consecuencias importantes que se producen se incluyen los niveles de miedo individual y colectivo y los subsiguientes cambios en los mismos, los índices y variaciones en los delitos, y si los vecindarios permanecen estables o inician o aceleran un periodo de declive.

Este artículo resume toda esta discusión intelectual, muestra las razones que hay tras su popularidad, resume algunas de las críticas que se le han

* Traducción de Elena Larrauri Pijoan del original "The incivilities or 'broken windows' thesis", en Sullivan (ed.). *Encyclopedia of Law Enforcement. Sage*, Thousand Oaks (California), 2005.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

realizado, apunta algunas áreas en las que existe confusión conceptual y recoge la evidencia empírica existente. El mensaje "para llevarse a casa" que pueden aprovechar quienes trabajan en el ámbito del sistema de justicia criminal es que las estrategias basadas en estas ideas no salvarán a los vecindarios o las ciudades porque, a pesar de que estas ideas tienen algo de apoyo empírico, éste no es tan fuerte como pretenden sus defensores. No sería por ello acertado restringir todas las estrategias policiales comunitarias u orientadas a la resolución de problemas a aquellas que se centran sólo en la reducción de las incivilidades.

1. Orígenes y desarrollo

La semilla germinó a mediados de la década de los setenta. Los desordenes urbanos suscitaron preocupación por la seguridad de los ciudadanos y la aplicación de la ley en las grandes ciudades, preocupaciones que se reflejaron en el informe de la comisión Kerner y dieron origen a la *Crime Control Act* y al *Law Enforcement Assistance Administration*, un precursor del *National Institute of Justice* (Kerner, 1968). Las primeras series de encuestas de victimización empezaban a producir resultados. Estas también preguntaban acerca del miedo al delito.

Las encuestas mostraban que el número de los que tenían miedo al delito era muy superior al número de víctimas (DuBow, McCabe y Kaplan, 1979). Los que tenían más miedo al delito vivían en las ciudades. Cuando estas categorías se desagregaron por género y por edad, los investigadores encontraron que las que tenían más miedo (mujeres ancianas) tenían menos posibilidades de ser victimizadas que los que tenían menos (jóvenes varones).

James Q. Wilson, un académico de ciencia política y políticas públicas, sugirió en 1975 que la gente tenía miedo del desorden, no sólo del delito (Wilson, 1975). Argumentó que era el desorden, mucho más ubicuo que el delito, lo que ocasionaba altos niveles de miedo. Con ello surgió el núcleo de la tesis.

Otros investigadores a lo largo de los cinco años siguientes reelaboraron la idea. El "miedo al delito" era más que "miedo" al "delito" (Garofalo y Laub, 1978). No se trataba sólo de que los residentes de algunas áreas urbanas vivieran rodeados de desorden, sino que estas condiciones implicaban que los agentes públicos o las instituciones no podían o no se preocupaban por arreglar las cosas (Hunter, 1978).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Las discusiones originarias en torno al desorden incluían tanto características físicas del barrio como rasgos de la vida en la calle. La lista de indicadores relevantes es potencialmente bastante larga y, como se observará posteriormente, depende de quién haga la lista. No obstante, algunos indicadores típicamente relevantes incluyen: casas abandonadas; locales vacíos, especialmente si estaban descuidados y/o llenos de basura; coches abandonados, quemados o desvalijados; tiendas con rejas; propiedades o jardines mantenidos de forma inadecuada; casas en condiciones muy degradadas; basura, y calles, aceras o farolas deterioradas. Más tarde, como consecuencia de la "invasión del crack" de mediados de los ochenta, se añadieron a la lista las jeringuillas usadas. La lista de indicadores relevantes referida a comportamientos incluye los grupos de adolescentes no vigilados, algunos precisando que además debían ser ruidosos o alborotadores; prostitución en la calle; beber en público o personas ebrias; venta o consumo de droga en público, que se añadió como consecuencia de la invasión del crack; vecinos peleándose o discutiendo en la calle, y problemas con las personas sin hogar, como orinar en la calle, pedir limosna o su sola presencia, que se añadió en los ochenta como consecuencia del aumento del número de tales personas sin hogar.

En 1982 James Q. Wilson formó equipo con el conocido investigador de la policía George Kelling y produjeron la siguiente formulación de la tesis: la hipótesis de las "ventanas rotas". La convirtieron en una tesis de psicología social, de carácter longitudinal, y se concentraron en síntomas físicos locales aparentemente banales o triviales. Quizás de forma más relevante, también suministraron un rol a la policía en la interrupción de las consecuencias desastrosas del desorden (Wilson y Kelling, 1982).

La dinámica que sugirieron es la que sigue. Los síntomas no reparados de deterioro físico, como la conocida ventana rota, animan a los adolescentes y preadolescentes a realizar actos molestos (esta noción tiene un poco de apoyo en una bien conocida demostración de campo –no realmente un experimento– de los últimos años sesenta). Los gamberros envalentonados ahuyentarán a los "ojos de la calle", los ciudadanos "convencionales" como la mamá o el anciano que, en caso contrario, estarían en la calle y serían sus ojos (Jacobs, 1968). Una vez los "ojos" se retiran, los gamberros locales se sienten aún más envalentonados y, quizás de forma más relevante, los delincuentes potenciales de fuera del barrio viendo lo que ha sucedido se trasladan al barrio, iniciándose con ello una ola de delitos en la calle, como tirones o atracos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Los autores sugirieron que la patrulla de policía a pie podía y debía jugar un rol en la interrupción de esta espiral de decadencia. Podían hacerlo si se comprometían con una estrategia policial de mantenimiento del orden. También denominada policía orientada a la resolución de problemas o policía comunitaria, los agentes podían encargarse de estas cuestiones antes de que la pauta se consolidara y antes de que los delincuentes más peligrosos se trasladasen a la zona. Así, la policía puede insistir al propietario perezoso para que arregle su casa, a los adolescentes para que se muevan de las esquinas, empujar a los holgazanes fuera de los semáforos y conectar con otras instituciones locales para que limpien las papeleras o retiren un coche abandonado.

A su favor, y en ocasiones no se presta atención a esto, en su exposición inicial Wilson y Kelling se preocuparon de dos cuestiones especialmente difíciles: del dónde y del quién. ¿En qué barrio o calles podía usarse esta estrategia? Ellos pensaron que estas iniciativas podían ser aplicadas de forma más eficaz en barrios "tambaleantes" –aquellos sitios en los que la decadencia ha iniciado o está a punto de empezar–. Lo que no se concretó es que, a no ser que se presuma que la policía o alguna otra agencia local sepa dónde están estos lugares exactamente, la cuestión será cómo identificarlos y suministrar esta información de forma regular a quienes planifican las patrullas policiales.

Sobre la cuestión del orden de quién debe mantenerse y el desorden de quién debe suprimirse, los autores reconocían que estos pueden variar de vecindario en vecindario. O sea, que aquello contra lo que la policía puede patrullar de forma agresiva en un barrio puede ser tolerado en el de al lado. Los autores se preocupaban por estas posibles discrepancias. También admitían que la policía debía conectar con distintos sujetos claves de los barrios y enterarse de qué preocupaciones, que pueden ser diversas, tiene la gente. Lo que el propietario de una tienda ve como un problema puede no serlo para el vecino de al lado. A pesar de que en su artículo los autores no resolvían estos problemas, sí los presentaron con atención.

La siguiente versión de la teoría de las incivilidades llegó en forma de cápsula en 1986 y en forma más elaborada en 1990. Skogan transformó la tesis en una totalmente ecológica (Skogan, 1986, 1990). En tanto que Wilson y Kelling se habían concentrado en el nivel de la manzana, fundamentalmente en dinámicas de grupos pequeños, Skogan sugirió que estos procesos afectaban a vecindarios enteros en áreas urbanas. Además, dedicó una atención suplementaria a los procesos de declive urbano,

ISBN: 978-84-612-3131-7

sugiriendo que el desorden realiza una contribución independiente a la decadencia urbana. De igual modo, especificó cuáles eran los indicadores relevantes del declive: por ejemplo, los comercios, menos motivados a instalarse en el barrio; los residentes estables, más dispuestos a irse; el precio de los pisos, que baja. En apoyo de sus ideas reanalizó datos transversales de distintas ciudades.

La última elaboración de la teoría llegó en 1996, cuando Kelling y Coles culparon al fin del modelo de policía destinada a mantener el orden de los cambios que se produjeron en los tribunales de justicia en los sesenta y los setenta (Kelling y Coles, 1996). Arguyen que en aquellos tiempos, dada la preocupación con la vulneración de los derechos civiles y el excesivo uso de fuerza policial, los tribunales se resistían a condenar con penas severas o multas las infracciones menores. En opinión de estos autores, a los tribunales les empezó a preocupar que la respuesta policial se debiera a otras preocupaciones antes que a mantener el orden. Al propio tiempo, los policías empezaron a preocuparse por la posibilidad de ser procesados por estos casos. Lo que no mencionan los autores citados es el rol de la masificación de las prisiones en el impulso de estos cambios en las prácticas judiciales.

2. ¿Por qué es tan atractiva?

La tesis de las incivilidades es en realidad un abrigo de muchos colores. Ha conseguido admiradores y defensores en distintas épocas por razones diversas. A fines de los setenta y a principios de los ochenta la policía se sentía frustrada a la hora de hacer frente al delito. Muchas ciudades estaban asistiendo a unos crecimientos desmesurados del delito y, siguiendo el experimento de patrullas que se realizó en Kansas, muchos policías se cuestionaban seriamente el valor de patrullar. Al propio tiempo los políticos reconocían que el miedo al delito era un problema en sí mismo. La tesis de la incivilidad sugirió algo que los policías podían hacer para reducir ambas cosas, el delito y el miedo.

A inicios y mediados de los ochenta, estrategias como patrullar a pie y toda una serie de estrategias denominadas policía comunitaria o policía orientada a la resolución de problemas tuvieron una gran popularidad (Greene y Taylor, 1988). La tesis de la incivilidad suministró a los policías algo que detectar y sobre lo que intervenir cuando estaban patrullando a pie. También proporcionó a la policía comunitaria temas de discusión en

ISBN: 978-84-612-3131-7

los encuentros con la comunidad. Legitimó el dar respuesta a las preocupaciones de los residentes incluso cuando estas no fueran propiamente el delito, porque esas preocupaciones estaban conceptualmente unidas a delitos posteriores más graves, o a un declive general que, se presumía, sucedería si esos problemas no se controlaban.

A fines de los ochenta y principios de los noventa estas iniciativas de policía comunitaria continuaron en muchas ciudades. Pero el nuevo impulso llegó con la aparentemente exitosa guerra contra quienes limpian cristales en los semáforos, los que se cuelan en el metro y los indeseables en general que tuvo lugar en Nueva York. La era de la tolerancia cero emergía. La policía empezaba, o en opinión de algunos volvía, a patrullar de forma agresiva el comportamiento desordenado en la calle y las pequeñas faltas. Estas estrategias parecían tener éxito (Bratton, 1998; Silverman, 1999). En la ciudad de Nueva York el delito disminuía (de forma no tan conocida, también descendía en otras ciudades que no estaban usando estas estrategias). Los arrestos de los que se colaban en el metro generalmente acabaron con la detención de muchas personas que estaban en busca y captura. Tanto los residentes como los visitantes se sintieron menos acosados en la calle. A mediados de los años noventa muchas otras ciudades intentaban emular el modelo de Bratton. Los concejales del Ayuntamiento de Baltimore, por ejemplo, visitaron la ciudad y volvieron impresionados.

De nuevo la tesis de la incivilidad suministraba la lógica subyacente. De acuerdo, era plausible que con estas estrategias de policía agresiva pudieran darse más casos de comportamiento policial sesgado. Quizás se parase más a los afro-americanos que a los blancos (Anderson, 2000, arguye que la evidencia no lo demuestra). Sí, de acuerdo, era plausible que hubiera más casos de exceso en el uso de la fuerza por parte de la policía. Pero ésta, en opinión de los teóricos de la incivilidad, no debía ser molestada. Estos riesgos a corto plazo se veían compensados por los beneficios a largo término de comunidades más estables, más actividad en la calle y menos miedo al delito.

Aparte de estas causas de atractivo temporal de la tesis de las incivilidades, otros han sugerido dos fuentes de popularidad adicionales (Lehrer, 2002). Esta tesis retorna a la policía a sus orígenes: combatir el desorden, actividad ya consagrada como tarea en los principios de Sir Robert Peel acerca de la actuación policial. Además convierte a la policía en una profesión de ayuda o servicio social. Claro que, si el servicio que ofrece la

ISBN: 978-84-612-3131-7

policía está totalmente divorciado de la lucha exitosa contra el delito, a la larga estas actividades sólo aportarán un lustre limitado a la imagen del departamento de policía.

3. Preocupaciones conceptuales

Hay dos grandes cuestiones conceptuales que emergen respecto de la tesis de las incivilidades (Taylor, 2001: 93-125). Primero, ¿son acertadas las dinámicas previstas por la tesis? Más específicamente: ¿las incivilidades juegan el rol que se les atribuye respecto de los bloques de casas o de los vecindarios? ¿Cuánto tiempo tardan estos procesos causales en ocasionar el "ciclo", ya sea porque aumentan o disminuyen las incivilidades? En el caso de contextos urbanos, sabemos por trabajos empíricos y teóricos acerca de cómo funcionan los territorios urbanos que siempre hay en juego una dialéctica entre los vecinos "habituales" y aquellos que son vistos como desviados, ya sean estos propietarios descuidados, arrendatarios alborotadores o adolescentes agresivos en las esquinas (Taylor, 1987,1988). Las mismas dinámicas, si bien con distinta intensidad, suceden también en las periferias urbanas (Gans, 1967). Pero lo que no sabemos es el grado de vinculación temporal de estas variaciones de desorden físico y social con los cambios psicológicos, emocionales o conductuales. Quitando un par de estudios (véase más abajo), existen pocos análisis longitudinales de estas dinámicas temporales. El nivel de análisis apropiado, de acuerdo con la propia tesis de las incivilidades, son los bloques de casas y los vecindarios. Los estudios de ciudades enteras o de departamentos de policía en conjunto están teóricamente desenfocados.

La segunda preocupación es sociopolítica, y se centra en la construcción social del "desorden" y en la dicotomía del orden *versus* el desorden (Harcourt, 1998, 2001). Hay dos elementos. El primero es que el orden y el desorden, o quién es ordenado y quién desordenado, depende de quién lo defina. El "significado" de orinar en público, por ejemplo, depende de dónde, de cuándo y de quién. Este punto ya fue reconocido inicialmente por Wilson y Kelling, quienes admitían estar preocupados porque en distintos vecindarios podían existir potencialmente diferentes criterios. La naturaleza contextualmente dependiente de las definiciones de desorden proviene también del componente interaccionista simbólico del comportamiento humano en contextos residenciales (Taylor, 1987, 1988).

ISBN: 978-84-612-3131-7

El otro elemento, relacionado con el anterior, es que este proceso dicotómico produce efectivamente los propios villanos que las estrategias de tolerancia cero pretenden eliminar. Crea inadecuadamente un foso entre los ciudadanos convencionales y los infractores. De forma más plausible, el foso es más bien un riachuelo estrecho que se atraviesa fácilmente. Incluso el símbolo más incondicional de la conformidad de la clase media de la novela norteamericana, George F. Babbitt, tomaba copas con jóvenes atrevidas y conseguía güisqui para sus guateques en la Era de la Prohibición (Lewis, 1922).

4. Apoyo empírico

Si dejamos de lado las polémicas que la envuelven, una cuestión central para la teoría es la hipótesis de que las incivilidades contribuyen de forma independiente a los cambios que se producen a lo largo del tiempo en una persona, en un bloque de casas o en un barrio. El nivel de análisis elegido depende de si se está hablando de la versión inicial, la intermedia o la final de la teoría.

Respecto al nivel de análisis individual: las personas –normalmente residentes– que perciben más desorden en su entorno inmediato son también las que manifiestan estar más preocupadas por su seguridad y tener menores vínculos locales (Taylor, 2001: 220-223). Longitudinalmente también se observa una contribución de la percepción de incivilidades a la reacción a los delitos y al sentimiento de vecindad. Así, los residentes que en el Momento 1, comparados con sus vecinos, afirmaban que sus bloques tenían más problemas, eran los que en el siguiente año estaban menos satisfechos con el bloque, se sentían más vulnerables, y estaban más preocupados por el delito (Robinson, Lawton, Taylor y Perkins, 2003). La tesis se confirma, pues, en el nivel individual de análisis, tanto transversal como longitudinalmente.

El análisis por bloques de viviendas también encuentra conexiones transversales y longitudinales con el miedo y con las preocupaciones relacionadas con los delitos (Perkins y Taylor, 1996; Perkin, Meeks y Taylor, 1992; Perkins, Wandersman, Rich y Taylor, 1993). Sin embargo, los análisis más rigurosos que aíslan el impacto ecológico de las incivilidades en las reacciones al delito y en la confianza comunitaria no muestran ningún efecto diferido sobre las mismas (Robinson, Lawton, Taylor y Perkins, 2003). No obstante, este último estudio muestra que estos aspectos sí cambian cuando la percepción de la incivilidad en los bloques de vivien-

ISBN: 978-84-612-3131-7

das varía a lo largo de un año. De tal modo, puede afirmarse que los cambios en la percepción de las incivilidades en un bloque acompañan a los cambios de satisfacción del bloque y el riesgo percibido, pero no está claro que las incivilidades *causen* estos cambios.

Un pequeño grupo de estudios apuntan los beneficios que tienen a corto plazo para la disminución del delito los programas de reducción de las incivilidades centrados en bloques de viviendas (Green, 1995, 1996; Mazerolle *et al*., 1997). Pero aún se desconoce si estos beneficios persisten a largo plazo.

En el nivel de análisis por vecindarios, si se mide un largo periodo de tiempo encontramos que las incivilidades iniciales contribuyen a cambios posteriores en delitos graves y a algunos aspectos del declive del barrio (Taylor, 2001: 179-200). Pero las contribuciones no son ni tan considerables como se anticipaba, ni tan coherentes con los indicadores de las incivilidades como se esperaba. Los elementos esenciales del tejido urbano, como el estatus y la estabilidad, continúan siendo los factores que mejor permiten predecir el futuro del vecindario.

5. Implicaciones para la aplicación de la ley en el ámbito local

Hay que esperar con optimismo que la labor policial orientada a la resolución de problemas y el reconocimiento de la importancia de la colaboración policía-ciudadanía sean aspectos ya asentados. De alguna forma estas cuestiones representan una vuelta a las primeras orientaciones de las estrategias policiales.

Si estos elementos permanecen como parte de la policía moderna, ya sea en contextos urbanos, suburbanos o rurales, la policía debería de tener a su alcance un amplio abanico de estrategias que pueden mejorar la calidad de vida de los vecinos pero que no se dirigen de forma directa y reactiva al delito grave. Una lista parcial de las mismas incluye: patrullas a pie, patrullas en bicicleta, ir a las reuniones con los residentes o lideres de los comercios, resolución de problemas de forma proactiva siguiendo el modelo SARA,* trabajar con otras instituciones públicas para resolver

* Nota de las traductoras: el modelo SARA se refiere a un modelo de policía orientada a la resolución de problemas que se guía por las siguientes fases: *Scanning* (identificar los lugares más conflictivos), *Analysis* (proceder a distribuir las patrullas), *Response* (elaborar los planes de prevención situacionales) y *Assessment* (evaluación de las intervenciones).

ISBN: 978-84-612-3131-7

las infracciones referentes a locales, coches abandonados, negocios desagradables o mediante la creación de mini-comisarías o centros de justicia municipales. El trabajo que se ha hecho hasta hoy sobre las tesis de las incivilidades sugiere que los políticos harían bien en usar todas las estrategias y tácticas de las que disponen, y no confiar sólo o de forma esencial en reducir las incivilidades para prevenir el delito, preservar los vecindarios o estabilizar los que se desmoronan.

Bibliografía

ANDERSON, B. C. (2001). "The Illusion of Order (Book Review)". *Commentary*, 112, (julio/agosto), 69-70.

BRATTON, W. (1998). *Turnaround*. Nueva York: Random House.

DUBOW, F.; MCCABE, F.; KAPLAN, G. (1979). *Reactions to crime: A critical review of the literature*. Washington, DC: US Government Printing Office.

GANS, H. J. (1967). *The Levittowners*. Nueva York: Pantheon.

GAROFALO, J.; LAUB, J. (1978). "The fear of crime: Broadening our perspective". *Victimology*, 3, 242-253.

GREEN, L. (1995). "Cleaning up drug hot spots in Oakland, California: The Displacement and diffusion effects". *Justice Quarterly*, 12, 737-754.

GREEN, L. (1996). *Policing Places with Drug Problems*. Thousand Oaks: Sage.

GREENE, J. R.; TAYLOR, R. B. (1988). "Community-based policing and foot patrol: Issues of theory and evaluation". En J. R. Greene; S. D. Mastrofski (eds.), *Community policing: Rhetoric or reality*? (p. 195-224). Nueva York: Praeger.

HARCOURT, B. E. (1998). "Reflecting on the subject: A Critique of the social influence conception of deterrence, the broken windows theory, and order-maintenance policing New York style". *Michigan Law Review*, 97, 291-389.

HARCOURT, B. E. (2001). *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Cambridge: Harvard University Press.

HUNTER, A. (1978). *Symbols of incivility*. Ponencia presentada en la American Society of Criminology. Dallas, Texas.

JACOBS, J. (1968). "Community on the city streets". En E. D. Baltzell (ed.). *The search for community in modern America* (p. 74-93). Nueva York: Harper and Row.

KELLING, G.; COLES, S. (1996). *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in American cities*. Nueva York: Free Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Kerner, O. (1968). *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*. Nueva York: Bantam.

Lehrer, E. (2002). "Broken windows reconsidered". *Public Interest*, 148 (verano), 146-151.

Lewis, S. (1922). *Babbitt*. Nueva York: Harcourt Brace.

Mazerolle, L. G.; Kadleck, C.; Roehl, J. (1997). "Controlling drug and disorder problems: The role of place managers". *Criminology*, 36(2), 371-404.

Perkins, D.; Taylor, R. B. (1996). "Ecological assessments of disorder: Their relationship to fear of crime and theoretical implications". *American Journal of Community Psychology*, 24, 63-107.

Perkins, D. D.; Meeks, J. W.; Taylor, R. B. (1992). "The Physical environment of street blocks and resident perceptions of crime and disorder: Implications for theory and measurement". *Journal of Environmental Psychology*, 12, 21-34.

Perkins, D. D.; Wandersman, A.; Rich, R.; Taylor, R. B. (1993). "Physical environment of street crime: Defensible space, territoriality and incivilities". *Journal of Environmental Psychology*, 13, 29-49.

Robinson, J. B.; Lawton, B. A.; Taylor, R. B.; Perkins, D. D. (2003). "Multilevel Longitudinal Impacts of Incivilities: Fear of Crime, Expected Safety, and Block Satisfaction". *Journal of Quantitative Criminology* 19, p. 237-274.

Silverman, E. (1999). *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.

Skogan, W. (1986). "Fear of crime and neighborhood change". En A. J. Reiss, Jr.; M. Tonry (eds.). *Communities and crime* (vol. 8, p. 203-230). Chicago: University of Chicago Press.

Skogan, W. (1990). *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American cities*. Nueva York: Free Press.

Taylor, R. B. (1987). "Toward an environmental psychology of disorder". En D. Stokols; I. Altman (eds.). *Handbook of environmental psychology* (p. 951-986). Nueva York: Wiley.

Taylor, R. B. (1988). *Human territorial functioning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, R. B. (1999). "The Incivilities thesis: Theory, measurement and policy. En R. L. Langworthy (ed.). *Measuring What Matters* (p. 65-88). Washington, DC: National Institute of Justice/Office of Community Oriented Policing Services.

Taylor, R. B. (2001). *Breaking Away from Broken Windows: Evidence from Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*. Nueva York: Westview Press.

ISBN: 978-84-612-3131-7

WILSON, J. Q. (1975). *Thinking about crime*. Nueva York: Basic.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. (1982). "Broken windows". *Atlantic Monthly*, 211 (marzo), 29-38.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico*

Paul Van Soomeren

1. Introducción.
1.1. La delincuencia y el miedo a la delincuencia: problemas de gran importancia. 1.2. Prevención de la delincuencia y reducción del miedo mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico.
2. Delincuencia e inseguridad urbana: los datos más recientes.
3. Del delincuente a la situación; de la reacción a la prevención.
4. La CPTED en Europa.
4.1. La delincuencia, el miedo a la delincuencia y la descortesía en grandes bloques de pisos. 4.2. El miedo a la delincuencia. 4.2.1. Función que genera miedo. 4.2.2. Vandalismo y mala conservación. 4.2.3. Diseño urbano problemático. 4.3. Iniciativas de la policía: *Secured by Design* y *Police Label Safe Housing* de los Países Bajos. 4.3.1. El amplio manual de la certificación de la policía holandesa. 4.3.2. Proceso. 4.3.3. Una certificación para los entornos existentes. 4.3.4. Evaluación del SBD y de la certificación de la policía holandesa. 4.3.5. Amenazas, retos y posibilidades. 4.3.6. Otros instrumentos. 4.4. Estándar europeo sobre la prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico. 4.4.1. ¿Por qué es necesaria la estandarización? 4.4.2. Un estándar europeo para la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico: TC 325. 4.4.3. Estándar sobre planificación urbanística y reducción de la delincuencia. 4.4.4. Preguntas introductorias: dónde, qué y quién. 4.4.5. Proceso. 4.4.6. Estándar europeo: conclusiones.
5. Conclusión.
Bibliografía.

* Publicado originalmente en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 9, diciembre de 2001, páginas 11-37.

ISBN: 978-84-612-3131-7

1. Introducción

1.1. La delincuencia y el miedo a la delincuencia: problemas de gran importancia

La Carta Urbana Europea afirma el derecho básico de los ciudadanos de los pueblos europeos a disfrutar de un "pueblo seguro y, en la medida en que sea posible, sin delitos, delincuencia ni agresiones". Este derecho básico en una comunidad segura se ha consagrado en varios programas de reducción de la delincuencia de ámbito local y nacional en toda Europa.

La declaración final de una conferencia internacional organizada por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa (CLRAE, 1997) afirma lo siguiente: "La delincuencia, el miedo a la delincuencia y la inseguridad urbana en Europa son problemas de gran importancia que afectan al público […] y encontrar soluciones satisfactorias es una de las claves para conseguir paz y estabilidad cívica."

La primera recomendación de esta conferencia fue la siguiente: "que las autoridades locales y regionales de Europa desarrollen planes de acción integrados para reducir la delincuencia, con una participación pública constante, en los que esta reducción se incluya como política en todos los aspectos de las responsabilidades de las autoridades locales. Un plan de este tipo tendría que definir la naturaleza y el tipo de delincuencia que se tiene que abordar, los objetivos, el calendario y las propuestas de acción y se tendría que basar en un estudio actualizado y global de estadísticas y diagnósticos de la delincuencia."

Asimismo, se destacó la importancia de "promover la colaboración entre la policía y los diseñadores profesionales y asegurarse de que los agentes de policía reciban una formación especial para poder aconsejar sobre la relación entre la delincuencia y el entorno edificado".

1.2. Prevención de la delincuencia y reducción del miedo mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea (reunión del 15 de marzo de 2001) llegó a un acuerdo político sobre la conclusión de la conferencia de expertos de la UE "Hacia una estrategia basada en el conocimiento para prevenir la delincuencia" (Sundsvall, Suecia, 2001).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Esta conferencia llegó a la siguiente conclusión: "La prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental o mediante la planificación del espacio urbano y arquitectónico (CPTED/DOC) ha demostrado ser una estrategia útil, eficaz, muy concreta y viable para prevenir la delincuencia y la sensación de inseguridad, integrada en un enfoque multidisciplinar. Se tienen que compilar, evaluar y poner al alcance de los expertos los mejores métodos de CPTED/DOC. Este proceso debería utilizar un marco común de conceptos y procesos y se tendrían que identificar los principios transferibles."

Esta conferencia europea también destacó lo siguiente: "En cuanto a la prevención del miedo a la delincuencia, se tiene que considerar y tratar como un problema social por derecho propio."

Las declaraciones y recomendaciones sobre la colaboración entre los especialistas en diseño y planificación ambiental y los expertos en delincuencia son cada vez más habituales en los países europeos. Estas declaraciones y recomendaciones se basan en asunciones relativas a las interrelaciones entre el entorno físico y el comportamiento humano. Es obvio que los resultados de la planificación y la arquitectura urbanísticas influyen en la elección de comportamientos y rutas de todas las personas (jóvenes/tercera edad, mujeres/hombres, delincuente potencial/víctima potencial).

Así, la planificación urbanística también tiene un impacto sobre la delincuencia y el miedo a la delincuencia, ya que influye en el comportamiento y la actitud de, por ejemplo:

–Delincuentes.

–Guardianes formales, como la policía.

–Guardianes informales, como los residentes que vigilan un entorno.

–Víctimas potenciales (y/o objetivas) de la delincuencia o víctimas del miedo a la delincuencia.

Un gran número de experimentos han demostrado que se puede reducir el número de ciertos tipos de delitos si se modifica la oportunidad de delinquir en el entorno edificado sin necesidad de desplazar el lugar donde tiene lugar el delito (Hesseling, 1994). Si desplazamos a la multitud que sale de los locales nocturnos fuera de los centros comerciales, que se quedan vacíos una vez pasada la hora de cierre, reduciremos los robos e incidentes vandálicos en los comercios. Si controlamos el acceso de las zonas de aparcamiento subterráneo y mejoramos su visibilidad, aumentarán las posibilidades de ver y atrapar a los delincuentes; al mismo tiempo,

ISBN: 978-84-612-3131-7

reduciremos el número de agresiones sexuales y robos de vehículos en estas zonas de aparcamiento. Hay una larga lista de situaciones en las que podemos reducir satisfactoriamente el número de delitos.

En varios ejemplos de proyectos de construcción, un mal diseño ha contribuido al deterioro general y el declive de las zonas urbanas. Se han reconstruido viviendas de subvención pública mal diseñadas con la intención y el objetivo de disminuir las oportunidades de los delincuentes. En varias ocasiones, una vez terminada la reconstrucción, los residentes que habían abandonado sus casas por no sentirse seguros han querido volver a ellas. Los nuevos proyectos de viviendas subvencionadas incorporan ahora un buen diseño con prestaciones para la prevención de la delincuencia, y los investigadores han comprobado que, después de la introducción de cambios en el diseño de grandes viviendas de subvención pública, la delincuencia ha disminuido.

Los centros comerciales son otra categoría de construcción que se está beneficiando de ideas de planificación óptimas. Aspectos como la ubicación del centro, los aparcamientos y las infraestructuras de transporte se están incorporando en la fase de anteproyecto a fin de incluir unas características de diseño óptimas. También los supermercados están adoptando medidas para prevenir la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico, y así reducir tanto los hurtos internos como los delitos cometidos por los clientes.

Tenemos pruebas sorprendentes que relacionan el miedo a la delincuencia con el entorno edificado, por ejemplo, los pasos subterráneos, la falta de vigilancia y, sobre todo, la cantidad de iluminación y las calles oscuras. Podemos establecer paralelismos similares en cuanto al vandalismo. Cuando se les interroga, tanto los delincuentes como las víctimas de robos, robos de vehículos y agresiones sexuales o violaciones mencionan siempre factores ambientales o de diseño (Cornish y Clarke, 1986). Las conclusiones del estudio demuestran que la sensación de inseguridad de las víctimas está estrechamente relacionada con las mismas características de los lugares que atraen a los delincuentes para cometer un delito. No es extraño que en Europa haya cada vez más autoridades locales y regionales que insistan en planificar aplicaciones que demuestren que se han adoptado los principios de prevención de la delincuencia y de reducción del miedo a través de la planificación urbanística y el diseño arquitectónico.

En esta comunicación, presentaremos unos cuantos ejemplos de enfoques pasados y presentes que intentan incorporar la teoría y la práctica

ISBN: 978-84-612-3131-7

de la CPTED a la adopción de políticas de las autoridades locales, regionales y nacionales que quieren conseguir el derecho básico de todo ciudadano europeo, previsto en la Carta Urbana Europea: vivir en "un pueblo seguro y, en la medida de lo posible, sin delitos, delincuencia ni agresiones". Para conseguir este objetivo tan importante, el enfoque de la CPTED será de gran ayuda. Como este enfoque se basa en el conocimiento, es preciso comprobar en primer lugar los hechos sobre la delincuencia y el miedo a la delincuencia, lo cual haremos en el apartado siguiente.

2. Delincuencia e inseguridad urbana: los datos más recientes

Desde finales de la década de los ochenta, existe un gran instrumento para controlar la delincuencia y las percepciones de la delincuencia en todo el mundo: la Encuesta Internacional de Victimización o ICVS.

La ICVS se empezó a desarrollar en 1987 para hacer estudios internacionales comparativos. La primera encuesta, realizada en 1989, se limitó a quince países industrializados. En 1992, con la segunda serie de la ICVS, se amplió su alcance mediante la participación del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, que ha convertido el estudio en un proyecto global que incluye todos los continentes. Las encuestas de 1996 y de 2000 de la ICVS han demostrado este aspecto.

La ICVS tiene dos características principales:

–En primer lugar, es un instrumento magnífico para controlar la delincuencia y las percepciones de delincuencia y justicia criminal en todo el mundo de forma estándar, independientemente de la información procedente de las fuentes oficiales. El valor único de la ICVS se refleja en el interés creciente que demuestran las organizaciones internacionales clave, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Sociedad Mundial de Victimología y la Asociación Europea de Prevención de la Delincuencia mediante el Espacio Urbano y Arquitectónico (E-DOCA).

–En segundo lugar, la ICVS proporciona una gran cantidad de datos para los investigadores interesados en los patrones, cotas y efectos de la victimización.[1]

1. Para ampliar información o leer el texto completo del último informe, véase www.wodc.nl.

ISBN: 978-84-612-3131-7

3. Del delincuente a la situación; de la reacción a la prevención

Las explicaciones tradicionales de la delincuencia se encuentran en la categoría del debate de la naturaleza contra la educación.

El teórico de la naturaleza destaca la importancia que tiene nuestra biología y herencia y afirma que es así como la gente se convierte en delincuente. Las personas se ven afectadas por la dieta, la química corporal y la genética del mismo modo que las aves están programadas para emigrar al sur o los peces para volver a los mismos ríos. Éstos serían los factores que nos hacen propensos a tener un comportamiento incorrecto.

Por otra parte, la teoría de la educación sostiene que es la educación la que determina nuestro comportamiento, y también nos influyen la familia o los amigos a la hora de cometer un delito o no. Seguro que todos hemos oído a nuestros padres decirnos que, si no elegimos bien a nuestros amigos, aprenderemos a comportarnos mal. También observamos cómo los niños que han recibido abusos de sus padres suelen abusar a su vez de sus hijos. Éstos son los argumentos de la teoría de la educación.

Las explicaciones basadas en la naturaleza o la educación aún están presentes entre nosotros. Las explicaciones basadas en la educación son las teorías de la personalidad, mientras que las basadas en la naturaleza se denominan teorías ambientales. Junto con un tercer enfoque, la teoría de la oportunidad, constituyen las principales corrientes de pensamiento que se han creado para explicar y prevenir la delincuencia.

De todas formas, lo que necesitaban y aún necesitan las personas que se dedican a hacer políticas no es una explicación de la delincuencia, sino un método para abordarla de modo que sea más fácil de controlar. Estos avances en el campo científico y la necesidad de los creadores de políticas de encontrar métodos viables llevaron a los criminólogos a buscar alternativas a las teorías de la personalidad y el entorno sobre la delincuencia y los delincuentes. Por este motivo, durante las décadas de 1960 y 1970 surgió la teoría de la oportunidad.[2]

2. Hay que añadir que el concepto de oportunidad ya había aparecido en publicaciones criminológicas del siglo XIX. No obstante, no se le concedió importancia hasta la primera mitad del siglo XX. La teoría de la oportunidad como concepto útil para la prevención de la delincuencia fue elaborada alrededor de 1920 por investigadores de la Escuela de Chicago (véase CLRAE, 1987 y Soomeren, 1987)

ISBN: 978-84-612-3131-7

Esta teoría destacaba la importancia de los cuatro pilares: delincuente, situación, víctima y guardianes. La teoría afirma que un ataque criminal sólo tiene lugar si concurren los tres primeros factores y no se da el último (los guardianes). Así, este enfoque de la oportunidad se centra en la situación en que un delincuente encuentra o busca a una víctima, ya sea una persona a quien atacar, un banco para robar o una casa donde entrar. En este enfoque, la atención pasó también de un punto de vista reactivo, basado en tomar medidas después de un delito, a una posición proactiva que pretende evitar el ataque tomando medidas antes de que se produzca el delito. Uno de los ámbitos más productivos en los que se ha demostrado el valor del enfoque de la oportunidad es la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. En Canadá y Estados Unidos este enfoque se conoce con el nombre de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental, CPTED (pronunciado *sep-ted)*.

La teoría de la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental se basa en la simple idea de que hay delitos en parte a causa de las oportunidades que ofrece el entorno físico (véase también Kube, 1982). Si así fuera, sería posible alterar el entorno físico de manera que hubiera menos delitos. Ideas similares se encuentran en la historia de la asistencia sanitaria, que destaca la importancia de las mejoras ambientales que cambiaron profundamente la situación sanitaria y la esperanza de vida de los países occidentales durante los últimos siglos. Este gran progreso en la situación sanitaria de la población se puede atribuir sólo en parte a una mejora en los métodos médicos, pero se debe principalmente a los ingenieros (agua limpia, mejores sistemas de alcantarillado), técnicos, institutos de conservación de las ciudades, arquitectos y planificadores urbanísticos.

Hay tres enfoques o teorías diferentes que se engloban bajo el título general de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental.

Este término fue acuñado por C. Ray Jeffery, quien publicó en 1971 un libro en el que afirmaba que los sociólogos y los criminólogos habían dado demasiada importancia a las causas sociales de la delincuencia y habían olvidado los determinantes biológicos y ambientales. Jeffery sugirió que la prevención de la delincuencia se tendría que centrar en factores relacionados con la biología de la delincuencia y, sobre todo, con la reducción de las oportunidades ambientales para la delincuencia.

Según Clarke (2001), el libro de Jeffery "fue tratado con indiferencia o gran hostilidad por parte de los criminólogos, que se sintieron ofendidos por los argumentos biológicos". El libro contenía una serie de consejos

ISBN: 978-84-612-3131-7

para reducir las oportunidades, pero sus seguidores –y, en concreto, Tim Crowe (1991)– han desarrollado una serie global de directrices para reducir las oportunidades de delinquir en el entorno edificado, con la intención de que sirva de guía para la policía, los planificadores urbanísticos y los arquitectos. Estas directrices se han divulgado en cientos de sesiones informativas hechas por Crowe y otras personas de los Estados Unidos, y el enfoque es muy conocido por su acrónimo: CPTED.

El segundo enfoque que incluye la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental es la teoría del "espacio defendible" del arquitecto Oscar Newman (1972), quien publicó su libro de forma independiente y aproximadamente en la misma época que Jeffery. Newman echó gran parte de la culpa de los altos índices de delincuencia a las viviendas de subvención pública, por su distribución y su diseño. Sostiene que las características arquitectónicas y de planificación *urbanística* de los edificios o complejos de edificios tienen una influencia directa en la naturaleza y la cantidad de delitos locales.

"Nuestra tarea durante los últimos dos años, que se ha concentrado en […] la organización espacial de las zonas urbanas más deprimidas, nos ha llevado a la conclusión de que la forma de los componentes estáticos de nuestro entorno de vida es un factor que afecta de manera significativa a los índices de delincuencia" (Newman,1973: XII).

El concepto central de Newman es el espacio defendible. Este concepto incluye cuatro elementos de diseño diferentes. Estos cuatro elementos contribuyen, tanto individualmente como en conjunto, en la creación de un entorno seguro (Newman, 1972: 9; Newman, 1973: XV y 2).

a) Definición territorial

Con el uso de barreras simbólicas o reales, se puede subdividir un entorno residencial concreto en zonas que los residentes puedan controlar o que puedan sentir como propiedad suya, es decir, "ésta es mi zona, mi territorio". Un punto básico de este aspecto es la transición del espacio privado, fácil de controlar, al espacio público, difícil de controlar.

b) Visibilidad/vigilancia

Es necesario que los vecinos puedan controlar qué pasa en los espacios públicos o en sus inmediaciones, ya sea en el interior o en el exterior del edificio. Ésta es una de las condiciones de la definición territorial.

c) Estigmatización

Un uso correcto de los materiales, un buen diseño arquitectónico y una buena planificación urbanística pueden evitar que se considere vulnera-

ISBN: 978-84-612-3131-7

bles o se estigmatice los residentes de un edificio o complejo en concreto, cosa que puede originar un sentimiento de aislamiento.

d) Zonas adyacentes

La seguridad de las zonas adyacentes está determinada en parte por la "ubicación geográfica estratégica de las instalaciones comunes más utilizadas".

Newman demuestra su teoría basándose en dos factores. En primer lugar, llevó a cabo un análisis de la delincuencia en 133 complejos de viviendas públicas en la ciudad de Nueva York, utilizando cifras que le facilitó el Departamento de Policía de la Autoridad de la Vivienda de la Ciudad de Nueva York.[3] En un gran número de casos, estas cifras muestran exactamente el lugar donde se han cometido los delitos dentro y alrededor del complejo de edificios.

Se demostró que el ascensor era el lugar más peligroso del interior del edificio, seguido a cierta distancia por la entrada y el vestíbulo, mientras que las escaleras estaban en cuarto lugar, sobre todo las escaleras de emergencia de la parte trasera del edificio.

No obstante, Newman ofrece una segunda prueba de su teoría comparando dos complejos de viviendas adyacentes. Uno de ellos –dice Newman– tiene muchas características positivas de espacio defendible, mientras que el otro no. Tal como cabe esperar, la delincuencia es mínima en el complejo "bueno", mientras que en el "malo" es muy alta. Según Newman, estas diferencias no se pueden atribuir a las diferencias en las características de los residentes de ambos complejos (véase también Newman, 1975, y Newman y Franch, 1980).

Clarke (2001) afirma que Newman y otros arquitectos progresistas como Richard Gardiner (1978) proponen un gran número de recomendaciones detalladas en cuanto al diseño para cambiar estas condiciones y hacer las viviendas más seguras. El propósito de las recomendaciones de Newman era fomentar el comportamiento territorial natural de los residentes, de modo que puedan vigilar las zonas públicas situadas alrededor de sus residencias individuales. Su tesis fue muy criticada por los criminólogos y otros científicos sociales, que lo acusaron de "determinismo ambiental" y de hacer extrapolaciones simplistas del comportamiento humano tomando como base el comportamiento territorial de los animales. De todas formas, Newman ha tenido un gran impacto en el diseño de las

3. Es habitual que las autoridades de la vivienda de los Estados Unidos tengan un servicio policial que trabaja en estos complejos.

ISBN: 978-84-612-3131-7

viviendas de subvención pública en muchos países del mundo. El abandono sistemático de bloques de edificios de subvención pública tiene mucho que ver con sus argumentos sobre su potencial como generadores de criminalidad. Durante los últimos años, el Gobierno Federal de los Estados Unidos ha vuelto a prestar atención a Newman (Cisneros, 1996) y le ha encargado que publique una reformulación y defensa de sus opiniones (Newman, 1996).

El tercer enfoque del diseño ambiental es la prevención de la delincuencia situacional, que fue desarrollado por el departamento de Investigación Criminológica del Gobierno británico a mediados de la década de los setenta (Mayhew *et al.,* 1976; Clarke y Mayhew, 1980; Clarke, 1997). El enfoque situacional no se preocupa principalmente del diseño arquitectónico o del entorno edificado. Tampoco se centra en delitos predadores de robo. Más bien, es un enfoque global para reducir las oportunidades de cualquier tipo de delito en cualquier lugar.

4. La CPTED en Europa

En Europa, estos enfoques de prevención de la delincuencia de la CPTED también se conocen con el nombre de enfoque situacional –como he dicho anteriormente–, prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico (DOC) o, para destacar los aspectos más sociales y organizativos del enfoque, reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la conservación de las ciudades, la planificación urbanística y el diseño arquitectónico, y reducción de la delincuencia situacional en la teoría de la colaboración (SCRIPT; Soomeren, 2001).

En términos generales, la versión europea de la CPTED, llámesele como se le llame, se centra más en temas sociales y organizativos más allá del entorno físico, pero nos limitaremos, de momento, a utilizar el nombre CPTED.

En las páginas siguientes observaremos cuatro ejemplos de enfoques concretos de la CPTED, tal como se han aplicado en países europeos:

–La delincuencia y el miedo a la delincuencia en grandes bloques de pisos.

–Reacciones y políticas sobre el miedo a la delincuencia.

–Las certificaciones inventadas por la policía para implementar la prevención de la delincuencia, por ejemplo, *Secured by Design* (Reino Unido) y *Police Label Safe Housing* (Países Bajos).

–Estandardización europea.

ISBN: 978-84-612-3131-7

4.1. La delincuencia, el miedo a la delincuencia y la descortesía en grandes bloques de pisos

Durante los años sesenta y setenta del siglo xx, se construyeron muchos bloques de pisos de subvención pública. En muchos países, estos edificios han tenido problemas muy graves. La delincuencia y, sobre todo, el miedo a la delincuencia y la descortesía, dificultaron la arquitectura y la planificación de estructuras al estilo de Le Corbusier. Estos edificios fueron construidos por arquitectos idealistas como un tipo de "utopía de los pobres".

Podemos encontrar ejemplos de ello en todos los países europeos:

–Rennbahnweb, Viena (Austria).

–Argenteuil, cerca de París (Francia).

–Bijlmermeer, Amsterdam (Países Bajos) (Soomeren, 1997).

–Varios proyectos de viviendas de subvención pública en el Reino Unido (Hough y Mayhew, 1982).

A partir de los años ochenta y noventa, la mayoría de estos edificios se derribaron por completo o fueron objeto de una reurbanización a fondo.

Si queremos ver qué fue lo que no funcionó, podemos consultar la obra de Alice Coleman (*Utopia on trial,* 1985). En su libro, Coleman lanza un ataque feroz contra los bloques de pisos posteriores a la guerra (la presunta utopía). Coleman lo hace en forma de juicio (ficticio, por supuesto) lleno de acusaciones, donde proporciona pruebas, acusados, contrainterrogatorios y un veredicto de culpabilidad. Basa su caso en un amplio estudio de investigación de tres zonas londinenses: dos zonas deprimidas del centro y un suburbio. Su análisis detallado incluye más de cien mil pisos y más de cuatro mil residencias unifamiliares.

Coleman compara el diseño de estos pisos con el diseño de residencias unifamiliares no planificadas antes de la guerra, y, a su vez, las compara en función de seis indicadores de malestar social, que la autora llama "descortesía": grafitos, actos vandálicos, número de hijos a cargo, basuras, orina y excrementos. No investigó la delincuencia. Las características arquitectónicas "culpables" son muy similares a las que enumera Newman y se atribuyen a la gran cantidad de viviendas (número de pisos por entrada, número de pasillos interiores de conexión entre bloques, número de lugares desde donde se puede acceder al edificio, etc.).

El mensaje era el siguiente: cuanto más grande y accesible es, más descortesía hay. Coleman aún añade más comentarios. En su libro, incluye un gran número de variables sociales y sociodemográficas.[4] De todas formas,

ISBN: 978-84-612-3131-7

concluye que estos factores no explican (o, más bien, no lo hacen con suficientes motivos) el "malestar social".

Sólo hay una excepción. Se demostró que la densidad de niños influye en el grado de malestar social en los complejos estudiados: "una densidad muy grande de niños es importante y puede ocultar el efecto del diseño" (Coleman, 1985: 89).

Coleman no sólo critica, sino que también indica las medidas correctoras y preventivas que se podrían adoptar. La esencia de su mensaje conservador es "todo lo pequeño es bonito". No hay que hacer bloques de pisos muy grandes, sino unidades pequeñas que no sean muy accesibles. Da preferencia a las casas adosadas o semiadosadas, al estilo de los años veinte y treinta, con un pequeño jardín frontal cerrado y un gran jardín posterior que limite con los jardines posteriores de otros vecinos. En cuanto a las objeciones sobre el coste en espacio y dinero, Coleman las desestima, ya que considera que se trata de mitos. Afirma que las verdaderas razones por las que se construyen bloques de pisos no son ni financieras ni espaciales, sino que se deben al capricho de arquitectos y planificadores.

Basándose en las ideas de Newman y Coleman, se derribaron decenas de cientos de viviendas y cientos de edificios. Como se trataba de apartamentos bastante nuevos, los costes fueron (y siguen siendo) de miles de millones de euros. Los sueños de varios arquitectos, planificadores e ingenieros se habían convertido en pesadillas regidas por la delincuencia y gobernadas por el miedo y la descortesía.

4.2. El miedo a la delincuencia

Por lo general, se denomina "miedo a la delincuencia" al miedo a convertirse personalmente en víctima de ciertos tipos de delito. Por ejemplo, una pregunta de un estudio de victimización plantea a los encuestados qué probabilidades creen que tienen que les roben durante el próximo año. Otro tipo de pregunta de un estudio sobre victimización se utiliza a menudo para medir la vulnerabilidad a la delincuencia en la calle y la sensación de inseguridad en relación con el entorno urbano:[5] "¿Se siente

4. Incluyen estructura poblacional, pobreza, paro, concentración de hogares problemáticos, migración selectiva, presencia o ausencia de patrullas formales.

5. Véase la pregunta 300 de la ICVS de 2000. Internet: http://www.icvs.nscr.nl. Véase también la página 80 del informe de la ICVS de 2000.

ISBN: 978-84-612-3131-7

seguro andando solo por la calle cuando se ha hecho de noche? ¿Se siente muy seguro, bastante seguro, un poco inseguro o muy inseguro?" Se ha demostrado que esta pregunta ofrece una perspectiva del "miedo a la delincuencia" diferente de la de preguntas que, por ejemplo, se centran en la percepción del riesgo. Habitualmente, son las mujeres y las personas de edad avanzada los más temerosos, de acuerdo con esta pregunta de "seguridad en la calle".

Esto puede deberse a que algunas personas asocian la idea de estar en la calle de noche con todo tipo de desgracias, como, por ejemplo, accidentes y delitos.

¿Por qué motivo se siente la gente insegura cuando se mueve por espacios públicos o semipúblicos?

El grado de miedo y el tipo de delitos que teme una persona varían significativamente en función del sexo y la edad. Las mujeres y las personas de edad avanzada o discapacitadas tienen más miedo a la delincuencia. Temen por su seguridad personal y tienen miedo a la delincuencia en la calle y, en concreto, a las agresiones sexuales. Da más miedo enfrentarse a delitos como las violaciones –que amenazan la integridad y la dignidad de una persona– que a la pérdida de bienes materiales. Por este motivo, las mujeres suelen sentirse más afectadas por esta sensación que los hombres.

Los lugares que dan miedo no son necesariamente lugares donde se haya producido un delito. De todas formas, el miedo influye en el modo en que se comportan las personas en relación con los espacios públicos. En concreto, las mujeres y las personas de edad avanzada son más propensas a utilizar "estrategias elusivas" que las mantengan lejos de los espacios y situaciones problemáticas. Tienden a limitar sus actividades a causa del miedo a la delincuencia. Este comportamiento tiene efectos en los barrios e incluso puede conducir a un declive económico.

Los estudios de lugares públicos donde ha habido agresiones sexuales demuestran que el tipo y las características de los lugares que dan miedo (por ejemplo, una mala iluminación o lugares para esconderse) están relacionados con la ocurrencia del delito.

Se ha desarrollado una línea bastante única de investigación, primero en los Países Bajos (RPD, 1985), luego en Austria y posteriormente en Canadá (Wekerle y Whitzman, 1992): estudios de inventario de lugares reales que producen miedo a las mujeres. Fue el movimiento de las mujeres el que inició este estudio. El objetivo es práctico (mejorar la seguridad real y experimentada) y los puntos de partida muy simples:

ISBN: 978-84-612-3131-7

–Las situaciones concretas que producen sensación de inseguridad entre las mujeres.

–La sensación de inseguridad se equipara con el miedo a la violencia sexual o la amenaza de violencia sexual.

–Los lugares con falta de control social se consideran especialmente inseguros.

El estudio se hace de un modo extremadamente práctico: un grupo de mujeres comprueba varios lugares de la ciudad o del barrio. Por lo general, examinan dos veces cada lugar: de día y de noche. En la actualidad, las acompañan algunos políticos, agentes de policía, expertos en iluminación, planificadores urbanísticos y expertos en la conservación de las ciudades. La mayoría de las veces, los planes de mejora se hacen en el mismo lugar; investigación, acción y coordinación se convierten en un único aspecto durante estas auditorías públicas sobre delincuencia. A continuación, encontramos un resumen de los factores más mencionados:

a) La presencia o ausencia de *gente* en la zona (viandantes, usuarios o residentes).

b) El *estado* o función de la zona, que determina la implicación de las personas que concurren en ella. Por ejemplo, si es un espacio público o un espacio comunitario delimitado.

c) La *visibilidad:* ¿los residentes y viandantes pueden ver qué pasa en los espacios públicos y semipúblicos?

d) *Fácil de vigilar:* ¿pueden vigilar los propios usuarios el espacio sin problemas (iluminación, obstáculos, rincones inesperados, etc.) y se pueden orientar en él?

e) *Gestión* y *conservación:* un entorno mal conservado y depauperado es una señal de que nadie se hace responsable de la zona ni de lo que en ella sucede.

f) *El grado de diversidad:* las grandes zonas monofuncionales (industriales, residenciales, complejos de oficinas) están desiertas durante gran parte del día y de la noche, por tanto, no hay control social. Tampoco hay vigilancia en las carreteras secundarias aisladas.

Selm (1985) obtuvo unas conclusiones similares en un estudio de los lugares que producen miedo a las mujeres, es decir, aquellos lugares donde no hay control social:

–Lugares a los que la gente sólo va de forma esporádica.

–Lugares donde hay pocas viviendas o no hay ninguna.

ISBN: 978-84-612-3131-7

–Lugares que se utilizan muy poco o tienen un estado o función poco clara.

No es necesario que concurran todas estas características. Selm también observó que las mujeres evitan ciertos lugares en función de la presencia de determinadas personas. Hay lugares a donde acuden personas que producen miedo, como drogadictos, o que tienen una función que produce miedo, como la prostitución. Este último aspecto pone en perspectiva el efecto beneficioso de la presencia de gente como garantía de seguridad.

También se investigó si las percepciones de las mujeres estaban justificadas: ¿Son los lugares que les producen miedo los mismos lugares donde pasan cosas que producen miedo? Una comparación de los datos de su estudio con datos de la policía sobre los lugares donde sucedían las agresiones sexuales (Loef, 1985) y con datos de estudios de Alemania (Gensch y Zimmer, 1980) demostró que el *tipo* de lugar que produce miedo a las mujeres se corresponde con el tipo de lugar donde se dan las violaciones y agresiones sexuales.[6]

En resumen, podemos diferenciar tres factores principales que caracterizan un "lugar inseguro o que produce miedo".

4.2.1. Función que genera miedo

Los delitos contra las personas suelen producirse en lugares con características que generan miedo, como la prostitución o el consumo de drogas, o en lugares con cierto tipo de ocio o actividades que atraen a personas que producen miedo a los demás.

El diseño y la planificación urbanística tienen que marcarse como objetivo el evitar estas zonas monofuncionales. Esto se puede lograr mezclando, por ejemplo, viviendas, ocio y compras. De esta manera, se puede mejorar el control social y hacer que los "generadores de miedo" sean menos dominantes. Si ya existe una zona de ocio, es importante ofrecer rutas alternativas a los viandantes. Estas rutas tienen que estar transitadas, bien iluminadas y tienen que ser fáciles de vigilar.

6. Según este estudio alemán, sólo el 30% de las violaciones tuvo lugar fuera de las residencias, mientras que una gran cantidad de violaciones (42%) las llevan a cabo personas conocidas por las víctimas (Metz y Ripkema, 1979). Este dato nos hace preguntarnos si las mujeres no deberían tener más miedo a las personas de casa que a los desconocidos de la calle.

ISBN: 978-84-612-3131-7

4.2.2. Vandalismo y mala conservación

Tenemos que hacer mucho hincapié en la importancia de una conservación y limpieza regulares, que tiene que estar coordinada y ser continua. Hay que retirar rápidamente las basuras y borrar los grafitos, y las reparaciones se tienen que hacer con materiales similares a los originales. Es vital que el terreno público no pierda su carácter por culpa de ciudadanos y visitantes negligentes y alienados, lo cual anima a los delincuentes potenciales porque notan que aquello no le importa a nadie (Parker, 2000).

La limpieza de un lugar y su estado de reparación afectan a nuestras actitudes y sentimientos. Se ha demostrado que si aumenta la calidad y la rapidez del mantenimiento, hay menos daños y negligencias intencionadas.

Los lugares que se han deteriorado o que no están bien conservados pueden dar una impresión de peligro, ya que la falta de ocupación puede indicar un barrio socialmente desorganizado. El sentido de la propiedad o territorialidad suele considerarse como un factor vital para conseguir que un lugar sea más seguro. Si los residentes sienten que la zona que se encuentra más allá de su puerta no les pertenece, no se sentirán responsables de su conservación. Por consiguiente, el diseño urbano tendría que adoptar medidas para aumentar el sentimiento de territorialidad.

4.2.3. Diseño urbano problemático

Éste es el tercer factor que caracteriza un lugar inseguro o que produce miedo. A continuación se exponen los diversos factores que pueden provocar miedo a la delincuencia o aumentarla en los espacios públicos.

a) Falta de vigilancia

La falta de vigilancia provocada por una mala iluminación o rincones oscuros que podrían ser escondrijos potenciales, hace que la gente se sienta insegura. Pasar por estas zonas puede ser una experiencia aterradora, ya que las personas tienen muy poco control sobre la situación (Pointer, 1997).

Las fronteras visuales o reales que separan espacios de diferente propiedad no se tendrían que convertir en una barrera visual entre pisos u oficinas y espacios públicos. Una situación de este tipo puede provocar una disminución del control social, lo cual puede hacer aumentar la delincuencia.

Para asegurar la sensación de control en cualquier situación, es importante ser consciente del entorno y ser capaz de ver y entender qué pasa (Parker, 1997; Payner, 1997). Por lo tanto, el miedo a la delincuencia se

ISBN: 978-84-612-3131-7

puede reducir mediante una buena iluminación, una visibilidad clara y la eliminación de escondrijos para los delincuentes (ILE, 1999). A fin de mejorar la seguridad personal de las víctimas potenciales, se tendría que poder identificar al delincuente potencial y sus facciones desde un mínimo de cuatro metros de distancia.

b) Aislamiento: falta de visibilidad por parte de otros

Algunos lugares son tranquilos y están aislados durante horas concretas del día o de la noche, como, por ejemplo, las zonas industriales, los grandes complejos de oficinas, las estaciones de transporte público, los centros comerciales y los aparcamientos, así como los aparcamientos de varias plantas, los pasos subterráneos o los espacios semipúblicos que quedan entre los edificios y los bloques de pisos. Esta situación puede mejorar si estos lugares se llenan de gente o si los vigilan los residentes. La diversidad de funciones de un barrio es, por lo tanto, un factor importante para evitar la aparición de grandes zonas monofuncionales y aisladas, en las que es imposible garantizar la visibilidad por parte de otras personas día y noche.

Las ventanas de las viviendas que dan a los espacios públicos tienen un efecto tranquilizador para muchas personas, ya que les da la impresión de que pueden pedir ayuda en caso de que sea necesario. Por tanto, las principales vías públicas para peatones, así como las zonas de entrada a los bloques de pisos, tendrían que ser visibles desde las viviendas, edificios públicos, coches, etc. Por el mismo motivo, las salas o infraestructuras diseñadas para uso común en edificios residenciales no tendrían que estar situadas en subterráneos ni en lugares aislados del edificio.

Si es imposible organizar el control social, las zonas tranquilas y los espacios semipúblicos se pueden cerrar durante ciertas horas del día (por ejemplo, parques, estaciones de tren, pasos subterráneos para peatones, cobertizos para bicicletas, espacios de almacenamiento). Como mínimo, se tendría que dar la opción de cerrar estos espacios. La idea general, por supuesto, es que estos caminos, rutas o espacios estén poblados.

c) Falta de orientación y de rutas alternativas

Saber dónde estamos y dónde tenemos que ir contribuye a reforzar la sensación de seguridad. En situaciones de peligro personal, es importante encontrar el camino de salida más rápido y corto. Una buena señalización es muy importante, sobre todo en zonas con poca visibilidad, para tranquilizar a la gente y asegurarle que encontrará una ruta por donde escapar si lo necesitan. En el caso de rutas aisladas para peatones y las rutas que cruzan

ISBN: 978-84-612-3131-7

zonas que provocan miedo, habría que facilitar vías alternativas que eviten lugares que podrían propiciar actuaciones delictivas.

La Encuesta internacional de victimización (ICVS) muestra que, en algunos países, el miedo a la delincuencia y la sensación de inseguridad es desproporcionadamente alta: "Los ciudadanos de Cataluña, Australia y Polonia son los que tienen más miedo a salir solos por la noche; aproximadamente un tercio se sienten muy inseguros o algo inseguros. Los siguientes que tienen más miedo son los de Inglaterra y Gales" (ICVS, 2000: 80).

Sería muy útil adoptar algunas medidas, sobre todo en países y ciudades donde la sensación de inseguridad es alta. Las ideas que hemos mencionado anteriormente nos ofrecen algunas ideas sobre qué podemos hacer.

4.3. Iniciativas de la policía: *Secured by Design* y *Police Label Safe Housing* de los Países Bajos

En 1989, la Conferencia de Agentes sobre la Prevención de la Delincuencia en la Región Sureste (SER-SCPOC) del Reino Unido introdujo su sistema *Secured by Design* (SBD), que ahora utilizan la mayoría de cuerpos de policía de Inglaterra y Gales. Si observamos la rápida y gran diseminación de esta innovación en prevención de la delincuencia, podríamos decir que esta iniciativa fue un gran éxito.

Actualmente, cada cuerpo de policía británico tiene especialistas entrenados, conocidos con el nombre de agentes de enlace arquitectónico (ALO) o, en Londres, con el nombre de consultores de diseño en la prevención de la delincuencia (CPDA). Se puede encontrar una introducción al papel de estos agentes y sus habilidades en un manual del Ministerio de Interior británico (1997). En este manual, la policía demuestra que el entorno físico puede influir significativamente en el comportamiento criminal, ya que el delincuente se basa en la oportunidad, el anonimato, el fácil acceso y las rutas rápidas de escapatoria.

Los agentes de policía ALO son esenciales para la aplicación del *Secured by Design*. El SBD tiene como objetivo fomentar de manera activa la adopción de mejores medidas de seguridad. Los proyectos urbanísticos que siguen directrices policiales pueden estar aprobados y autorizados para utilizar un logotipo o una certificación oficial como galardón o como método de promoción en la información de venta. La policía concede la

ISBN: 978-84-612-3131-7

certificación SBD a las viviendas nuevas de subvención pública que tengan buenas características para la prevención de la delincuencia y reducción del miedo. Obviamente, esta certificación de la policía ofrece a los galardonados una ventaja comercial para vender o alquilar estas viviendas. Se pueden obtener logotipos individuales para urbanizaciones residenciales, y acondicionamiento de casas, aparcamientos, planes comerciales (tiendas, hoteles, polígonos industriales, oficinas, aparcamientos comerciales) y edificios públicos.

La Fundación para la Investigación sobre Construcciones (BRE) ha evaluado el sistema británico *Secured by Design;* Pascoe (1992, 1993, 1993a) recomienda: "Volver a una mayor flexibilidad, mostrada por algunos de los diseñadores, en la creación del plano. Sugerimos que este estudio y otros han identificado las pistas situacionales que utiliza un delincuente a la hora de tomar su decisión. Ahora es posible construir un modelo de riesgo que combine varios parámetros que ofrezcan una idea aproximada del riesgo real de robo de cada tipo concreto de edificio, ubicación y distribución."

Con la crítica del formato fijo de la aplicación del plan SBD en el Reino Unido y la demostración de que la perspectiva del delincuente es bastante diferente de la que establece el SBD en las simples medidas de consolidación de la distribución y el objetivo, Pascoe fomenta un enfoque adaptado a los Países Bajos que desarrolla e implementa la certificación de la policía holandesa *Police Label Safe Housing*. Esta certificación holandesa se introdujo en todo el ámbito nacional en 1996. El objetivo de la certificación es reducir la delincuencia (principalmente, robos, delitos relacionados con los vehículos, hurtos, vandalismo y disturbios) y el miedo a la delincuencia mediante el diseño ambiental, las medidas arquitectónicas y la consolidación del objetivo. La introducción nacional de la certificación estuvo precedida por un período experimental en una región policial (Hollands Miden), y las raíces del plan tienen más de una década.

Si observamos con detenimiento las certificaciones policiales inglesa y holandesa, podremos ver algunas diferencias sorprendentes. Aunque el envoltorio parece el mismo, el contenido de la certificación policial holandesa es bastante diferente del de la inglesa. Utilizando los parámetros de Alexander (Alexander, Ishikawa y Silverstein, 1997), la certificación holandesa se centra más en la planificación urbanística y el paisaje, personifica la perspectiva de los delincuentes (Korthals Altes y Van Soomeren, 1989) y se puede utilizar de un modo más flexible para resolver problemas concretos de cada lugar y sus soluciones.

ISBN: 978-84-612-3131-7

En un esfuerzo común, el Comité de Dirección para Proyectos de Viviendas Públicas, los ministerios de Justicia e Interior y consultores privados de Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) han dado apoyo a la iniciativa que tomaron los agentes de policía de una región policial.

Se escogió el lenguaje del mundo arquitectónico para desarrollar directrices para la prevención de la delincuencia y la reducción del miedo. La misión era establecer criterios para las viviendas, y también para el entorno, tanto de tipo arquitectónico como paisajístico y de planificación. Pero el enfoque holandés no sólo se diferencia del *Secured by Design* británico en este aspecto.

Como se utilizó un objetivo más amplio, fue necesaria una base teórica más amplia. Esta base se encontró en los parámetros desarrollados por Alexander (*et al*.) durante los años setenta, que formaron la estructura de la certificación holandesa. Asimismo, podemos considerar que los primeros estudios y las experiencias de la policía son su contenido.

Tanto las certificaciones británicas como holandesas tenían como objetivo activar y apoyar al cliente (desde los inversores privados y propietarios hasta la asociación encargada de las viviendas de subvención pública). Al fin y al cabo, es el cliente quien debe exigir seguridad a los arquitectos y a los planificadores urbanísticos. La nueva certificación sólo ayuda a formular estas exigencias de un modo más claro y controlable. En este sentido, la certificación de la policía es sólo una forma de mejorar la comunicación entre los clientes y los arquitectos y planificadores.

4.3.1. El amplio manual de la certificación de la policía holandesa

A fin de compilar las directrices del manual de *Safe Housing Label* (Korthals Altes en Woldendorp, 1994), se extrajeron 55 patrones de elementos de la obra de Alexander que podrían influir en la prevención de la delincuencia y la reducción del miedo. La delincuencia, así como el miedo a la delincuencia, no son actos o sentimientos aislados, sino que se pueden considerar como procesos: el resultado de una serie de patrones especiales.

Por analogía con el proceso de planificación, y siguiendo el ejemplo de Alexander, los 55 patrones resumidos en el manual se han ordenado desde niveles altos a niveles bajos. Así, podemos ver el enfoque del manual como si se tratara de la caída desde un paracaídas: justo después de saltar, tenemos una buena visión general de la zona y posteriormente se nos van revelando cada vez más detalles. En el manual hay varios niveles en que se deben distinguir los patrones:

ISBN: 978-84-612-3131-7

a) *Planificación de la zona:* dimensiones de la zona, densidad, altura y escalera, acceso en coche y bicicleta.

b) *Distribución de la edificación:* edificios, casas semiadosadas, casas adosadas en bloque o filas, terrenos interiores, plazas cerradas.

c) *Funciones específicas dentro del entorno residencial:* aparcamientos al aire libre, garajes privados, instalaciones para el tiempo libre, túneles, paradas de metro y autobús, pasajes posteriores, etc.

d) *Participación y responsabilidad de los residentes:* gestión del barrio, vigilancia en las casas, conservación, supervisión, etc.

e) *Diseño de las construcciones:* orientación de las salas de estar, techos bajos, entrada principal, protección de los objetivos, etc.

Mientras "saltan", los agentes de policía pueden utilizar el Manual de *Safe Housing Label* como dispositivo automático de seguridad que les obliga a abrir el paracaídas tan pronto como les sea posible. Si actúan demasiado tarde (por ejemplo, si sólo comprueban la protección de las casas como objetivos), les será imposible reunir puntos suficientes para conseguir la certificación *Safe Housing,* porque durante el descenso a través de los cinco niveles y los 55 patrones hay que comprobar cada patrón (correcto: 1 punto; incorrecto: O puntos). Cuando hayan aterrizado, tendrían que haber acumulado un mínimo establecido de puntos.

En el manual, cada patrón se trata en una hoja utilizando un formato de página muy estricto.

4.3.2. Proceso

Cuando los promotores de proyectos de subvención pública o las asociaciones responsables de este tipo de viviendas solicitan la etiqueta *Police Label Safe Housing,* el proyecto de edificación y su entorno deben cumplir ciertos requisitos. La certificación sólo se puede utilizar cuando la policía ha concedido el permiso. Este permiso no se puede conceder sólo a una parte del proyecto; o todo o nada.

Es evidente que los agentes de policía no son diseñadores. No se les pide que hagan planos, pero tienen que comprobarlos en función de los patrones resumidos en el manual.

Por lo tanto, los agentes de policía tienen que estar formados de modo que aprendan a pensar de manera flexible, cosa que es difícil para un grupo que siempre ha tenido un patrón de pensamiento bastante rígido.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Siguiendo la rígida estructura del manual, los agentes de policía pueden negociar con los arquitectos, planificadores y constructores. Todos ellos encuentran en el manual la flexibilidad necesaria, que se genera a partir de lo siguiente:

–La combinación de un objetivo (¿qué?) definido en términos bastante amplios y la elaboración concreta (¿cómo?) que se presenta para cada uno de los 55 patrones. Cuando se duda sobre una de las directrices elaboradas, siempre se puede volver al objetivo y encontrar una solución alternativa.

–Un sistema de puntos básicos y extra (bonificaciones) que pueden compensarse para llegar al umbral de la puntuación total.

–La relación entre los diversos patrones/páginas que se indica en el manual y que abre las puertas a otro modo de compensar los puntos débiles de un plano o proyecto.

4.3.3. Una certificación para los entornos existentes

Basándose en la experiencia adquirida con la certificación para las construcciones nuevas, se publicó una segunda certificación para casas y barrios ya existentes que sigue las mismas líneas. Con esta certificación, los agentes de policía pueden estructurar las negociaciones sobre seguridad con todos los actores implicados en el mantenimiento de casas, residencias, edificios, entornos y barrios ya existentes. Puesto que la prevención de la delincuencia de entornos que ya existen implica a más actores interesados, se decidió dividir la certificación para construcciones existentes en tres certificados:

Nivel - certificado	Actor - responsable
1. Vivienda	–El propietario o inquilino de la vivienda
2. Edificio o complejo	–Asociación de viviendas de subvención pública, grupos de propietarios
3. Entorno o barrio	–Las autoridades locales

Por tanto, para cada nivel se ofrece la posibilidad de solicitar un certificado al actor más adecuado (o potencialmente más motivado). Cuando se obtienen los tres certificados en un 60% de las viviendas y en un 60% de los complejos de un barrio, la policía concede la Certificación de Edificación Segura en una zona construida.

ISBN: 978-84-612-3131-7

4.3.4. Evaluación del SBD y de la certificación de la policía holandesa

Las evaluaciones de los planes del Reino Unido y de los Países Bajos dan muy buenos resultados. El número de robos disminuye drásticamente cuando se aplica este sistema en un entorno nuevo o ya existente, y también disminuyen otros delitos oportunistas como el hurto, el vandalismo y la violencia en la calle. Asimismo, cuando se utilizan los sistemas de certificaciones policiales, se reduce el miedo a la delincuencia de forma significativa.

Además, un estudio holandés ha demostrado que, al principio, y sobre todo los diseñadores urbanísticos y los arquitectos, temían las consecuencias para las características estéticas de sus diseños. Una vez se han familiarizado con el manual y el proceso de las certificaciones, no sólo han desaparecido sus miedos, sino que se han convertido en aceptación y entusiasmo. En uno de los primeros experimentos, el arquitecto destacó que su diseño era incluso más coherente después de utilizar las directrices de *Police Label Safe Housing*.

4.3.5. Amenazas, retos y posibilidades

De todas formas, ver este tipo de certificaciones como un buen producto acabado es, probablemente, la mayor amenaza a la que nos enfrentamos. Después de su introducción en el ámbito nacional, las certificaciones han tenido éxito y son eficaces, pero tal vez de aquí a unos años su efecto empezará a disminuir, ya que cambiarán los patrones de los delitos, las percepciones y los métodos de actuación e incluso habrá cambios en la planificación, la arquitectura y la construcción. Así, como cualquier otro producto, una iniciativa de prevención de la delincuencia como la *Safe Housing Label* también sigue un ciclo de vida normal (Berry y Carter, 1992).

Cuando los efectos de la iniciativa hayan "tocado fondo" los policías tendrán que tomar una decisión para ampliar la vida de su producto con medidas como el relanzamiento, la adición de nuevos recursos o la renovación del plan.

Sin embargo, hubiera sido más sensato definir una certificación y un manual desde el principio como si fuera un proceso en lugar de un producto acabado. El proceso consiste en las negociaciones estructuradas entre agentes de policía y arquitectos o planificadores con el objetivo de combinar los mejores conocimientos y esfuerzos de ambos grupos de expertos en el ámbito de la prevención de la delincuencia y reducción del miedo. En este sentido, es útil recordar las raíces de la certificación y el manual holandeses:

ISBN: 978-84-612-3131-7

–La investigación en prevención de la delincuencia ambiental.

–El análisis específico de la delincuencia según el tipo de lugar y edificio.

–La incorporación de la perspectiva del delincuente y sus métodos de actuación (las "entrevistas de prevención" que hacen los agentes de policía a los delincuentes).

Los análisis de la delincuencia y las entrevistas con el delincuente se tienen que considerar como parte esencial para mantener actualizadas las certificaciones como la SBD y la holandesa en un entorno delictivo cambiante. Así, el gran reto no es sólo "vender" cada vez más certificaciones, sino también desarrollar un sistema, un proceso de investigación continuo, mediante el cual el conocimiento sistematizado de la policía de los riesgos de delitos, las percepciones del delincuente y los métodos de actuación del delincuente se utilicen para adaptar de forma constante el plan de certificaciones. Una parte de este sistema tendría que ser una evaluación minuciosa y constante de los riesgos a los que se enfrentan las viviendas y los barrios certificados y no certificados.

Podemos llegar a dudar si la gestión policial, en el futuro, será capaz de dedicar suficiente energía y experiencia a desarrollar el sistema de mantenimiento explicado anteriormente, que es necesario para mantener la certificación actualizada con los cambios sociales y delictivos. A largo plazo, este tipo de plan de certificación necesitará una organización independiente donde tengan un papel más dominante las autoridades locales y regionales.

4.3.6. Otros instrumentos

Es interesante observar que en Europa hay cada vez más autoridades que piden más instrumentos generales para intentar incorporar de forma regular aspectos de seguridad en la maquinaria burocrática local oficial.

La pregunta sobre cómo se debe implementar un proyecto concreto de prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico en su ciudad o población se responde con instrumentos que explican cómo hay que estructurar un edificio o un proceso de planificación para incorporar en él medidas de prevención de la delincuencia. A continuación, encontraremos unos cuantos ejemplos de este tipo de instrumentos:

–Modelos de asesoramiento sobre riesgo, Fundación de Investigación para la Construcción del Reino Unido, compañías aseguradoras.

ISBN: 978-84-612-3131-7

–*Veiligheidseffectrapportage* (VER) (Informe de asesoramiento en seguridad y delincuencia), Ministerio de Interior de los Países Bajos.
–*Étude Préable de la Sécurité Publique* (EPSP), Francia.

4.4. Estándar europeo sobre la prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico

En Europa se está llevando a cabo una iniciativa interesante: un estándar europeo sobre la reducción de la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico.

4.4.1. ¿Por qué es necesaria la estandarización?

Es importante conseguir un acuerdo voluntario entre países, institutos y personas sobre qué es un producto o un proceso, cómo tendría que ser, qué tendría que hacer. Para ello, los estándares son un componente clave del mercado europeo unido. Pero, evidentemente, la idea de la estandarización también se puede utilizar dentro de un grupo formado por diversos organismos que trabajen en colaboración, ya que facilita la comunicación entre los participantes o responsables que trabajan en un proceso o que implementan un proyecto (por ejemplo, proyectos de prevención de la delincuencia). Así pues, los estándares facilitan la cooperación y la colaboración, y hacen que los procesos sean más transparentes. Seguir un estándar es algo que las personas y organizaciones hacen de forma puramente voluntaria; no es obligatorio cumplirlo. A mediados de los años noventa, se decidió hacer un borrador de un tipo general de estándar; en parte, un estándar de procedimiento que debía centrarse en las posibilidades de reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia por parte de las autoridades locales y regionales, los planificadores urbanísticos, los arquitectos y los ingenieros, en colaboración con la policía, las empresas de seguridad, las aseguradoras y los vecinos.

4.4.2. Un estándar europeo para la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico: TC 325

El Comité Europeo de Normalización (CEN) es el organismo oficial que rige el escenario en el que se redacta un nuevo estándar. Si lo observamos desde la distancia, el proceso es bastante sencillo. Todo lo que hay que hacer es redactar un texto corto (de unas 20 páginas) que explique cómo

ISBN: 978-84-612-3131-7

se puede reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. No obstante, esta tarea dura unos cinco años, ya que es esencial un consenso total y el acuerdo de todos los países europeos y de todas las organizaciones clave europeas (policía, arquitectos, planificadores, seguridad y seguros). Tal como hemos dicho antes, un estándar es un acuerdo voluntario.

El acuerdo político se consigue en un comité oficial (comité técnico o TC) creado con el objetivo de hacer un estándar. Los expertos de los grupos de trabajo son los que hacen el trabajo. En enero de 1996, el Comité técnico 325 del CEN (TC325) se reunió por primera vez en Dinamarca. El objetivo del TC325 es preparar unos estándares europeos sobre diseño arquitectónico y planificación urbanística que establezcan los requisitos para prevenir la delincuencia en construcciones nuevas y ya existentes de zonas residenciales, incluyendo comercios locales, a fin de garantizar la seguridad y la comodidad y minimizar el miedo a la violencia. Se excluyen los estándares sobre productos de la construcción y dispositivos de seguridad.

Se decidió formar tres grupos de trabajo (GT):

a) GT 1: terminología. Este grupo de trabajo se concentra en los términos y definiciones y recibe información de los otros dos GT. Este GT está presidido por Francia.

b) GT 2: planificación urbanística. Los Países Bajos (Paul van Soomeren, DSP) presiden este grupo de trabajo.

c) El GT 3 está presidido por el Reino Unido (Tim Pascoe) y se centra en el diseño de viviendas, comercios y oficinas.

4.4.3. Estándar sobre planificación urbanística y reducción de la delincuencia

Como ejemplo, nos concentraremos en el borrador del estándar que elaboró el GT 2 sobre planificación urbanística.

El objetivo del GT 2 es proporcionar, tanto a las personas dedicadas a la planificación urbanística y a la prevención de la delincuencia ambiental como a los responsables principales (autoridades y residentes, por ejemplo), consejo, directrices y listas de control sobre la acción eficaz de diversos organismos necesaria para minimizar el riesgo a la delincuencia y el miedo a la delincuencia. Observen que el texto del estándar europeo para la prevención de la delincuencia mediante la planificación urbanística se tiene que realizar en una situación concreta; por ejemplo, un nuevo plan

ISBN: 978-84-612-3131-7

de construcción a las afueras de París, un plan de renovación de un antiguo muelle en Szczecin, o la planificación del centro de la ciudad de Berlín. El texto del estándar se divide en tres partes principales:

–La introducción formula tres preguntas: dónde, qué y quién;

–Directrices de diseño (trucos y consejos, se podría decir, para los planificadores urbanísticos) para ayudar a cumplir el estándar;

–Un diagrama de flujo del proceso que explica cómo funciona un procedimiento de la CPTED correcto paso a paso.

4.4.4. Preguntas introductorias: dónde, qué y quién

En primer lugar, encontramos la introducción del estándar. Aunque hay varios actores implicados, en teoría, el enfoque siempre es sencillo. Empieza con la respuesta a tres preguntas:

–¿Dónde?: Para identificar la ubicación exacta y el tipo de zona.

–¿Qué?: Para identificar los problemas de delincuencia que tienen lugar en esta zona o los problemas que puede haber en el futuro.

–¿Quién?: Para identificar a los responsables implicados en la definición del problema y la implementación de las medidas para prevenir y reducir el problema de la delincuencia.

Una vez se han contestado las primeras preguntas, dónde, qué y quién, quedan por resolver dos asuntos importantes.

En primer lugar, qué directrices se pueden ofrecer para seguir las estrategias, medidas y acciones de la CPTED que sean necesarias y viables para conseguir que la zona sea más segura. En este sentido, el estándar identifica varias directrices sobre las medidas y acciones que se podrían llevar a cabo.

En segundo lugar, cómo se aplicarán y ejecutarán estas estrategias, medidas y acciones de la CPTED, y cómo será el proceso de cooperación en el que participen todos los responsables. Los actores responsables de la elección de estrategias saben, a partir de los análisis de delincuencia o la valoración del riesgo, qué tipos de delincuencia son destacables en su caso y, por tanto, pueden buscar las mejores estrategias de la lista que corresponde a su tipo de entorno. Estas listas para los ocho tipos de entornos se *adjuntan* al estándar en forma de anexo.

4.4.5. Proceso

La idea central de este estándar europeo es que un grupo de responsables (por ejemplo, policía, planificadores, autoridades, promotores, residentes) observen juntos un plan concreto para la construcción o el acondi-

ISBN: 978-84-612-3131-7

cionamiento en Londres, París o Amsterdam, por ejemplo. Los actores tienen que discutir los riesgos de delincuencia y la lista de estrategias. La plataforma para esta discusión es un equipo de proyecto o un equipo o un grupo de trabajo. Se tiene que escoger un conjunto definitivo de estrategias y medidas concretas en función del espacio, el tiempo, el presupuesto y las preferencias personales; el grupo de trabajo recomendará estas medidas a un grupo de autoridades responsables, que tomará la decisión final.

El estándar presenta un método paso a paso para ayudar y apoyar un proceso efectivo y eficaz de aplicación, ejecución y evaluación. Esta parte del proceso del estándar recuerda los procedimientos elaborados en los estándares internacionales sobre gestión de la calidad (la serie ISO 9000).

Se presenta un diagrama de flujo que muestra los pasos esenciales, como, por ejemplo, que las autoridades responsables hagan una declaración de intenciones para un plan o proyecto. Tienen que iniciar un proceso con el objetivo de prevenir la delincuencia y el miedo a la delincuencia en un entorno nuevo o ya existente.

Si aún no es operativo, hay que crear un grupo de trabajo multidisciplinar que tendría que incluir representantes de las organizaciones clave implicadas en este proceso concreto de diseño y planificación. El grupo de trabajo debe seguir un procedimiento que ha de incluir seis pasos bien definidos:

a) *Análisis*. Analizar la tarea preventiva o de reducción del miedo presente y futuro en el entorno especificado en la declaración de intenciones.

b) *Objetivos*. El grupo de trabajo debe definir de manera más precisa los objetivos que se persiguen y cuándo se tendrán que alcanzar (plan de proyecto, objetivos parciales).

c) *Plan*. El grupo de trabajo tendrá que redactar un borrador del plan que contenga lo siguiente:

–Una propuesta de lo que pasará probablemente en un futuro cercano si no se toman medidas para prevenir la delincuencia o el miedo a la delincuencia.

–Las estrategias más eficaces para conseguir los objetivos de seguridad formulados en el paso *b*).

–Medidas y acciones que se tienen que adoptar, incluyendo costes y efectos previstos. El grupo de trabajo debe presentar el plan a las autoridades responsables y a todos los actores implicados.

d) Decisión por parte de las autoridades locales o regionales.

ISBN: 978-84-612-3131-7

e) Acción e implementación.

f) Acción de comprobación y corrección. Si los problemas de delincuencia o de miedo a la delincuencia se producen en un grado inaceptable, las autoridades deben decidir una acción correctora, por ejemplo, adoptar medidas preventivas adicionales o acondicionar la zona.

4.4.6. Estándar europeo: conclusiones

En resumen, este estándar sobre la reducción de la delincuencia y el miedo a la delincuencia mediante la planificación urbanística presenta al usuario los siguientes aspectos:

–Ideas sobre cómo atacar y prevenir la delincuencia mediante la planificación urbanística.

–Un procedimiento sobre cómo organizar el proceso de la CPTED del mejor modo posible.

Una vez más, cabe decir que un estándar de este tipo *no* es una ley: no es obligatorio utilizarlo. Pero si un grupo de actores o autoridades locales o regionales se encargan de un proyecto de construcción concreto, pueden decidir su uso. Desde ese momento, el estándar se convierte en un "código voluntario" que deben seguir todos los responsables del proyecto.

El borrador de este estándar europeo se encuentra en un estadio intermedio y en él participan varios países europeos: Noruega, Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suiza, Francia, Italia y España.

Aunque nunca podemos estar seguros de la aceptación final de este estándar, en el ámbito oficial europeo todos los ministros de Justicia e Interior que trabajan en la Red Europea de Prevención de la Delincuencia, un nuevo instituto con sede en Bruselas, "tendrían que buscar modos de fomentar un estándar europeo sobre la reducción de la delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico, basándose en la tarea realizada por el Comité Europeo de Normalización".

5. Conclusión

La delincuencia y el miedo a la delincuencia son problemas graves de la Europa moderna. Durante las últimas décadas, se han desarrollado nuevos enfoques para reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia o sensación de inseguridad. Uno de estos enfoques se basa en la experiencia de que algunos tipos de actos vandálicos, incendios provocados y hurtos,

ISBN: 978-84-612-3131-7

así como el miedo a la delincuencia, se pueden reducir si se modifica la oportunidad de delinquir en el entorno edificado. Este enfoque recibe el nombre de CPTED (prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental) o DOC (prevención de la delincuencia mediante el espacio urbano y arquitectónico).

En esta comunicación hemos visto cuatro ejemplos de enfoques nuevos y antiguos que intentan incorporar la teoría y la práctica de la CPTED en la elaboración diaria de políticas de organismos locales, regionales y nacionales dedicados a conseguir el derecho básico de todo ciudadano europeo, tal como formula la Carta Urbana Europea: vivir en "un pueblo seguro y, en la medida en que se pueda, sin delitos, delincuencia ni agresiones".

El primer ejemplo (delincuencia, miedo a la delincuencia y "descortesía" en grandes bloques de pisos) ha demostrado que la CPTED, en este caso, forma parte de "iniciativas de derribo y reconstrucción o renovación que han costado miles de millones de euros". Es bastante obvio que estos problemas relacionados con la delincuencia se pueden solucionar con sólo uno o unos pocos actores, sea la policía, las autoridades locales, las asociaciones encargadas de las viviendas de subvención pública, los residentes o los arquitectos y planificadores. Así pues, un enfoque basado en la colaboración es un requisito indispensable para conseguir una acción eficaz.

Esto mismo se puede aplicar al segundo ejemplo: reducir el miedo a la delincuencia o la sensación de inseguridad. Aunque la relación entre el miedo a la delincuencia y el riesgo real de delincuencia a menudo no es coherente o es nula, el miedo constituye un problema social por derecho propio, ya que reduce la calidad de la vida urbana (miedo a salir, evitar ciertos sitios, etc.). Los enfoques europeos han demostrado que factores como la presencia o ausencia de gente, la función de una zona, la visibilidad y vigilancia, la diversidad y la gestión y conservación de la ciudad influyen en el miedo.

Las medidas físicas y técnicas tienen un gran impacto en este caso y, en este sentido, podemos argumentar que el miedo a la delincuencia no es un asunto policial, sino más bien de los arquitectos, planificadores, gestores de la ciudad y de la prensa. Una vez más, es necesario un enfoque basado en la colaboración para reducir los niveles de miedo.

Este enfoque de colaboración se incorpora totalmente en los nuevos planes e iniciativas, como el *Secured by Design* (Reino Unido), la policía y el estándar europeo para la reducción de la delincuencia y el miedo a la

ISBN: 978-84-612-3131-7

delincuencia mediante la planificación urbanística y el diseño arquitectónico. Estos enfoques de certificación y estandarización van más allá del simple enfoque de la CPTED de la protección de los objetivos. Las certificaciones europeas de la policía y el estándar europeo son conjuntos completos que contienen medidas técnicas, físicas, sociales y organizativas para reducir la delincuencia y el miedo a la delincuencia. Podríamos considerar que éste es, claramente, el camino que se debe seguir.

Bibliografía

Alexander C.; Ishikawa, S.; Silverstein, M. *A pattern language*. Nueva York: Oxford University Press, 1997.

Berry, G.; Carter, M. *Assessing crime prevention initiatives: The first steps*. Londres: Home Office, Crime Prevention Unit, 1992.

Cisneros, Henry G. *Defensible Space: Deterring Crime and Building Community*. Washington, DC: US Department of Housing and Urban Development, 1995.

Clarke, Ronald V. (ed.). *The Theory Of Crime Prevention Through Environmental Desing*, 2001. Disponible en http://www.cutr.usf.edu/security/documents%5CCPTED%5CTheory%20of%20CPTED.pdf (consultado por última vez el 10 de abril de 2007).

Clarke, Ronald V. (ed.). *Situational Grime Prevention: Successful Case Studies*. 2a ed. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.

Clarke, Ronald V.; Mayhew, P. *Designing out Crime*. Londres: H.M.S.O., 1980.

Cohen, Lawrence E.; Felson, M. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach". *American Sociological Review,* 44, 588-608,1979.

Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). *Local Strategies for the reduction of urban insecurity in Europe*. Barcelona, noviembre de 1987.

Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). C*rime and urban insecurity in Europe: the role and responsibilities of local and regional authorities*. Erfuhrt, febrero de 1997.

Coleman, A. *Utopia on Trial (vision and reality in planned housing)*. Londres: Hilary Shipman, 1985.

Cornish, Derek B.; Clarke, Ronald V. *The Reasoning Criminal*. Nueva York: Springer-Verlag, 1986.

ISBN: 978-84-612-3131-7

CROWE, Timothy D. *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts*. Boston: National Crime Prevention Institute; Butterworth-Heinemann, 1991.

DOE. "Planning out Crime Circular 5/94". Londres: HMSO, 1994.

DETR. "Towards an Urban Renaissance". Urban Task Force (informe final), 1999.

GARDINER, R. A. *Design for Safe Neighborhoods*. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington, DC: US Department of Justice, GPO, 1978.

GENSCH, V.; ZIMMER, B. *Gewalt gegen Frauen in Kasse/. Arbeitsbericht des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplannung*. Gesamthochschule Kassel, 1980.

HESSELING, Rene. "Displacement: A Review of the Empirical Literature". *Crime Prevention Studies,* vol. 3, editado por Ronald V. Clarke. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1994.

Home Office. *Police Architectural Liaison Manual of Guidance*. York: Crime Reduction College, 1997.

ILE. *Guide for crime and Disorder Reduction through* a *Public Lighting Strategy* (Painter, K.); *and Lighting and Crime* (Pease, K.). Warwickshire, 1999.

HOUGH, M.; MAYHEW, P. "Crime and Public Housing (proceedings of a workshop held in september 1980)". *Research and Planning Unit Paper,* 6. Londres: Home Office, 1982.

JEFFERY, C. Ray. *Crime Prevention through Environmental Design*. 2.ª ed. Beverly Hills, CA: Sage, 1997.

KORTHALS ALTES, H. J.; VAN SOOMEREN, P. *Modus operan di woninginbraken*. La Haya: Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, 1989.

KORTHALS ALTES, H. J.; WOLDENDORP, T. *Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen*. Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 1994.

KUBE, E. *Städtebau, Wohnhausarchitektur und Kriminalität: Prevention statt Reaction*. Heidelberg: Kriminalistik-verlag, 1982.

LOEF, C. J. *Aanranding en verkrachting. Gemeente Amsterdam*. Amsterdam: Bestuursinformatie, afd. onderzoek en statistiek, 1985.

MAYHEW, P.; CLARKE, R. V.; HOUGH, M.; STURMAN, A. *Crime* as *Opportunity*. Home Office Research Study, n.o 34. Londres: HMSO, 1976.

METZ, G.; RIJPKEMA, H. *Mythen en feiten over verkrachting*. Groningen, 1979.

NEWMAN, O. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Nueva York: MacMillan, 1972 (publicado por Architectural Press, Londres, 1973). NEWMAN, O. *Creating Defensible Space*. Washington, DC: US

ISBN: 978-84-612-3131-7

Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 1996.

Newman, O. *Architectural Design for Crime Prevention*. Washington DC: Law Enforcement Assistance Administration, US Department of Justice; GPO, 1973.

Newman, O. *Design Guidelines for creating Defensible Space*. Washington DC: GPO, 1975.

Newman, O. *Community of Interest*. Nueva York: Doubleday, 1979.

Newman, O.; Franck, K. *Factors Influencing Crime and Instability in Urban Housing Developments*. Nationallnstitute of Justice. Washington DC: GPO, 1980.

Painter, Kate; Farrington, David P. "The Dudley Experiment". A *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 3a ed. Editado por Clarke, Ronald V. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.

Pascoe, T. *Secured by Design: A crime prevention philosophy*. Cranfield: Cranfield Institute of Technology, 1992.

Pascoe, T. *Domestic burglaries: The burglars view*. Garston: Building Research Establishment (BRE Information paper 19/1993), 1993.

Pascoe, T. *Domestic burglaries: The police view*. Garston: Building Research Establishment (BRE Information paper 19/1993), 1993.

Parker, J. "Safe Cities 3: Relationships between Crime, Urban Insecurity and the Built Environment". International Conference - Crime and Urban Insecurity in Europe: The Role and Responsibilities of Local and regional Authorities. Erfurt: Consejo de Europa, febrero de 1997.

Parker, J. "Urban Environment and Crime: Some Pointers Towards Policies and Action". Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Estrasburgo: Consejo de Europa, junio de 1997.

Pease, Ken. "Preventing Burglary on a British Public Housing Estate". A *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Editado por Ronald V. Clarke. Albany, NY: Harrow and Heston, 1992.

Poyner, Barry. "Situational Crime Prevention in Two Parking Facilities". A *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. 3a ed. Editado por Ronald V. Clarke. Albany, NY: Harrow and Heston, 1997.

Rijsplanologische Dienst (RPD). *Maakt de gelegenheid de dader? Een verkennende studie over de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad en sociale veiligheid*. Rijks Planologische Dienst; Ministerie van VROM, Staatsuitgeverij's-Gravenhage, 1985.

Selm, E. Van; Lodder, A.; Buitenhuis, M.; Arkenstein, M. *Eng op straat*. Wageningen, 1985.

ISBN: 978-84-612-3131-7

SOOMEREN, P. Van; DE SAVORNIN LOHMAN, Van P.; CARON, H.; DE SAVORNIN LOHMAN, L.; VAN DIJK, B. *Gebouwde Omgeving en CriminaJiteit*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Gravenhage 1987.

SOOMEREN, P. Van. "Experiences at the crossroads of townplanning, architecture, security and crime prevention". The International Forum on Promoting Safer Cities and Secure Housing, Tokio: septiembre de 1995.

SOOMEREN, P. Van; WOLDENDORP, T. "Secured by Design in the Netherlands". *Security Journal,* 7, 185-195, 1996.

WERKERLE, G. R.; WHITZAMAN, C. *Safe Cities: Guidelines for Planning, Design, and Management*. American Planning Association Book Service, 1992.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal

James Q. Wilson
George L. Kelling

A mediados de los setenta el estado de Nueva Jersey anunció el "Programa de barrios limpios y seguros", diseñado para mejorar la calidad de la vida comunitaria de veintiocho ciudades. Como parte del programa, el estado otorgó dinero para ayudar a los ayuntamientos a sacar a los policías de sus coches y asignarles a patrullas a pie. El gobernador y otros funcionarios del estado estaban entusiasmados con la utilización de patrullas a pie para prevenir el delito, pero muchos jefes de policía eran escépticos. En su opinión, la patrulla a pie había sido básicamente desacreditada. Reducía la movilidad de los policías, que tenían por tanto dificultad a la hora de responder a las peticiones de ayuda de los ciudadanos, y debilitaba el control de la comisaría principal sobre los agentes de patrulla.

A muchos agentes de policía tampoco les gustaba la patrulla a pie, pero por otros motivos: era un trabajo duro que les mantenía a la intemperie en las noches frías y lluviosas y reducía sus oportunidades de "hacerse con un pellizco". En algunos cuerpos de policía, la asignación de los agentes a la patrulla a pie se utilizaba como castigo. Y los académicos expertos en la labor policial dudaban de que este tipo de patrulla influyera en las tasas de crimen; en opinión de la mayoría, no era sino una concesión a la opinión popular. Pero ya que era el estado el que pagaba, las autoridades municipales estaban de acuerdo en participar.

Cinco años después del comienzo del programa, la *Police Foundation* (Fundación de la Policía) de la ciudad de Washington publicó una evaluación del proyecto de patrullas a pie. Basando su análisis en un cuidadoso

*Traducción de Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno del original "Broken Windows", publicado en *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982, p. 29-38.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

experimento controlado llevado a cabo sobre todo en Newark, la fundación concluyó, para sorpresa de prácticamente nadie, que la patrulla a pie no había reducido las tasas de crimen. Pero los residentes de los barrios en los que éstas tenían lugar parecían sentirse más seguros que los de otras áreas, tendían a pensar que el delito había sido reducido y parecían tomar menos medidas de autoprotección frente al crimen (como quedarse en casa con las puertas cerradas con llave, por ejemplo). Además, los ciudadanos de las zonas de patrulla a pie tenían una opinión sobre la policía mejor que la de aquellos que vivían en otras zonas. Y los agentes que patrullaban a pie presentaban una moral más alta, más satisfacción con el trabajo y una actitud más favorable hacia los ciudadanos en sus barrios que la mostrada por los oficiales asignados a los coches patrulla.

Estos resultados pueden ser entendidos como prueba de que los escépticos tenían razón: la patrulla a pie no tiene ningún efecto sobre el delito, sólo engaña a los ciudadanos haciéndoles creer que están más seguros. Pero en nuestra opinión y en la de los autores del estudio de la *Police Foundation* (entre los cuales se encontraba Kelling), los ciudadanos de Newark no fueron engañados. Sabían lo que hacían los agentes que patrullaban a pie, sabían que era distinto de lo que hacen los agentes motorizados y sabían que la existencia de agentes haciendo patrullas a pie realmente hacía sus barrios más seguros.

Pero, ¿cómo es posible que un barrio sea "más seguro" si la tasa de delitos no ha bajado e incluso puede haber subido? Encontrar la respuesta a esta pregunta requiere que antes entendamos qué es lo que más asusta a la gente en los lugares públicos. Muchos ciudadanos, por supuesto, tienen miedo sobre todo del crimen, especialmente del que implica el ataque repentino y violento de un desconocido. Éste es un riesgo muy real, tanto en Newark como en muchas grandes ciudades. Pero tendemos a pasar por alto o ignorar otra fuente de miedo: el miedo a ser molestado por personas que alteran el orden público (*disorderly people*). No se trata de personas violentas ni de modo necesario delincuentes, sino de sujetos de mala reputación, o ruidosos o impredecibles: pedigüeños, borrachos, adictos, jóvenes pendencieros, prostitutas, vagabundos, personas con problemas mentales.

Lo que hicieron los agentes que patrullaban a pie fue, en la medida en que pudieron, elevar el nivel de orden público en estos barrios. Aunque éstos eran de población predominantemente negra y los oficiales eran mayoritariamente blancos, esta "función de mantenimiento del orden" de la policía fue llevada a cabo para satisfacción general de ambas partes.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Uno de nosotros (Kelling) pasó muchas horas andando con los agentes que patrullaban Newark a pie para ver como definían el "orden" y qué era lo que hacían para mantenerlo. Una de las patrullas fue típica: una zona activa pero destartalada en el centro de Newark, con muchos edificios abandonados, tiendas marginales (algunas de las cuales mostraban de modo ostentoso cuchillos y navajas en sus escaparates), unos grandes almacenes y, lo más importante, una estación de tren y varias grandes paradas de autobuses. Aunque la zona estaba en malas condiciones, sus calles estaban repletas de gente porque era uno de los puntos centrales del transporte de la ciudad. El buen orden en esta zona no sólo era importante para aquellos que vivían y trabajaban en ella, sino también para muchas otras personas, que tenían que pasar por ella para ir a su casa, a los supermercados o a las fábricas.

La gente en la calle era principalmente negra; el agente que hacía la ronda era blanco. La gente se dividía en "habituales" y "desconocidos". El grupo de habituales incluía tanto "personas decentes" como algunos borrachos y vagabundos que siempre andaban por ahí pero sabían "cuál era su sitio". Los desconocidos eran eso, desconocidos, y se les miraba con suspicacia, algunas veces con aprensión. El agente (llamémosle Kelly) sabía quiénes eran los habituales, y éstos sabían quién era él. Tal como él lo veía, su trabajo consistía en echar un ojo a los desconocidos y asegurarse de que los habituales de mala fama cumplían algunas normas, informales pero ampliamente difundidas. Los borrachos y los adictos podían sentarse en las escaleras de las casas, pero no tumbarse. La gente podía beber en las calles laterales, pero no en el cruce principal. Las botellas tenían que llevarse en bolsas de papel. Estaba terminantemente prohibido hablar, molestar o pedir a la gente que esperaba en la parada del autobús. Si había una discusión entre un comerciante y un cliente, se presumía que el comerciante tenía razón, sobre todo si el cliente era un desconocido. Si un desconocido andaba merodeando sin hacer nada, Kelly le preguntaba si tenía forma de ganarse la vida y qué estaba haciendo por ahí; si las respuestas no eran satisfactorias, se le echaba. Quienes rompían estas reglas informales, especialmente quienes molestaban a las personas que esperaban el autobús, eran arrestados por vagancia. A los adolescentes alborotadores se les decía que no hicieran ruido.

Las anteriores reglas se definían y aplicaban con la colaboración de los "habituales" de la calle. Otro barrio podría tener otras reglas, pero éstas, y eso lo sabía todo el mundo, eran las reglas de *este* barrio. Si alguien

ISBN: 978-84-612-3131-7

infringía estas reglas, los habituales no sólo buscaban a Kelly para que les ayudara, sino que también se burlaban del infractor. En algunas ocasiones, lo que Kelly hacía podría describirse como "hacer cumplir la ley". Pero en un número igual de ocasiones tenía que ver con la toma de medidas informales o extralegales para ayudar a proteger el nivel de orden público que el barrio había decidido que era apropiado. Alguna de las cosas que hacía probablemente no superarían un examen de legalidad.

Un escéptico convencido podría reconocer que un agente de patrulla a pie bien instruido puede mantener el orden e insistir al mismo tiempo en que este tipo de "orden" tiene poco que ver con las fuentes reales del miedo de la comunidad, esto es, con los delitos violentos. Esto es verdad hasta cierto punto. Pero debemos retener dos cosas en la cabeza. En primer lugar, los observadores externos no deberían suponer que saben cuánta de la ansiedad actualmente endémica a muchos barrios de las grandes ciudades proviene del miedo al "auténtico" delito y cuánta proviene de la sensación de que en las calles *hay* desorden y que éste es la fuente de encuentros desagradables y preocupantes. A juzgar por su conducta y los comentarios que hicieron a los entrevistadores, los ciudadanos de Newark aparentemente otorgan un gran valor al orden público y se sienten aliviados y tranquilos cuando la policía les ayuda a mantenerlo.

En segundo lugar, en el nivel comunitario el desorden y el delito habitualmente están inextricablemente unidos en una especie de secuencia progresiva. Los psicólogos sociales y los agentes de policía suelen estar de acuerdo en que si en un edificio se rompe una ventana *y se deja sin reparar* pronto se romperán las demás. Esto ocurre tanto en barrios buenos como en barrios malos. La rotura de cristales a gran escala no tiene por qué deberse a que en unas zonas vivan sujetos más decididos a romperlas mientras que las otras están habitadas por amantes de las ventanas; lo que ocurre es más bien que una ventana sin reparar es una señal de que a nadie le importa y romper unas cuantas más no tendrá costes (divertido siempre lo ha sido).

En 1969, Philip Zimbardo, un psicólogo de Stanford, dio a conocer algunos experimentos para poner a prueba la teoría de las ventanas rotas. Puso un coche sin matrícula y con el capó subido en una calle del Bronx y otro parecido en una calle de Palo Alto, California. El coche del Bronx fue atacado por "vándalos" a los diez minutos de ser "abandonado". Los primeros en llegar fueron una familia (padre, madre y un hijo joven), que se llevaron el radiador y la batería. En veinticuatro horas se había cogido

ISBN: 978-84-612-3131-7

prácticamente todo lo que tenía valor. Después comenzó la destrucción aleatoria: las ventanas fueron quebradas, las piezas arrancadas, la tapicería rasgada. Los niños empezaron a usar el coche como campo de juego. La mayor parte de los "vándalos" adultos eran blancos bien vestidos, en apariencia gente respetable. En Palo Alto, el coche permaneció indemne una semana. Entonces Zimbardo procedió a destrozar parte del mismo con un martillo pilón. Pronto los viandantes se sumaron. A las pocas horas el coche había sido transformado y destrozado por completo. De nuevo, los "vándalos" parecían ser sobre todo blancos respetables.

La propiedad descuidada se convierte en presa fácil para personas que buscan pasárselo bien, para otros que tienen intención de robar, e incluso para gente que en condiciones normales ni siquiera pensaría en hacer tales cosas y que probablemente se consideran ciudadanos respetuosos de la ley. Debido a las características de la vida en común en el Bronx (su anonimato, la frecuencia con la que se abandonan coches y se roban o rompen cosas, la experiencia previa de que "a nadie le importa") el vandalismo comienza mucho antes que en Palo Alto, donde la gente piensa que se cuida la propiedad privada y que la conducta inadecuada tiene consecuencias negativas. Pero el vandalismo puede ocurrir en cualquier sitio una vez que las barreras comunitarias (el sentimiento de consideración mutua y las obligaciones cívicas) se rebajan mediante acciones que parecen indicar que "a nadie le importa".

Entendemos que la conducta "pasota" también lleva al colapso de los controles comunitarios. Un barrio estable de familias a las que les preocupan sus casas, donde todos se ocupan de los niños de cada uno y donde las personas fruncen el ceño con confianza ante los intrusos no deseados puede cambiar en unos años, o incluso en unos meses, para convertirse en una jungla inhóspita y aterradora. Se abandona una propiedad, crecen los hierbajos, se rompe una ventana. Los adultos dejan de regañar a los niños alborotadores; éstos, envalentonados, alborotan más. Hay familias que se mudan y en su lugar llegan adultos sin vínculos. Los adolescentes se reúnen frente a la puerta de la tienda de la esquina. El tendero les pide que se vayan y éstos rehúsan. Hay peleas. La basura se acumula. La gente empieza a beber enfrente de la tienda; con el tiempo, un sujeto en estado de ebriedad se desploma en la acera y se le deja dormir la mona. Los mendigos abordan a los viandantes.

En este momento el florecimiento de los delitos graves y los ataques violentos a los no residentes no es inevitable. Pero muchos residentes pen-

ISBN: 978-84-612-3131-7

sarán que el delito está en alza, especialmente el de carácter violento, y probablemente modificarán su conducta en tal sentido. Usarán la calle menos a menudo y cuando estén en ella se mantendrán alejados de otras personas, moviéndose con ojos precavidos, labios cerrados y pasos apresurados. "No te involucres". A algunos residentes no les importará esta creciente atomización, porque el barrio no es su "hogar", sino "el sitio donde viven". Sus intereses están en otro sitio; son cosmopolitas. Pero le importará mucho a otra gente, cuyas vidas se llenan de significado y satisfacción mediante los vínculos locales antes que por su implicación en temas más globales. Para ellos el barrio dejará de existir, con la excepción de unos pocos amigos de confianza con quienes quedarán en verse.

Una zona así es vulnerable a la invasión criminal. Que las drogas cambien de manos, las prostitutas hagan la calle y se desmonten los coches. Que los niños hurten a los borrachos como si fuera un juego y que los clientes de las prostitutas sean robados por hombres que lo hacen de forma intencionada y quizás violenta. Que haya atracos. Aunque todo ello no es inevitable, es más probable aquí que en sitios donde la gente se siente segura y puede regular la conducta pública mediante controles informales.

Entre aquellos a los que a menudo les resulta difícil mudarse se encuentran las personas mayores. Las encuestas ciudadanas sugieren que las personas mayores tienen muchas menos probabilidades de ser víctimas de un delito que las más jóvenes. Algunos han inferido de esto que el bien documentado miedo al delito expresado por las personas mayores es una exageración y que quizás incluso deberíamos intentar convencerles para que dejen de tener miedo. Esta idea es absurda. La perspectiva de una confrontación con un adolescente alborotador o un mendigo borracho puede provocar tanto miedo a una persona indefensa como la de encontrarse con un atracador de verdad; de hecho, para las personas indefensas ambos tipos de confrontación a menudo no son distinguibles. Es más: la menor tasa de victimización de las personas mayores se relaciona con las medidas que ya han tomado para minimizar los riesgos que afrontan (principalmente, quedarse en casa con la puerta cerrada con llave). Los varones jóvenes son atacados con más frecuencia que las mujeres mayores no porque sean objetivos más fáciles o más lucrativos, sino porque pasan más tiempo en la calle.

La conexión entre el desorden y el miedo no es patrimonio de las personas mayores. Susan Estrich, de la facultad de Derecho de Harvard, ha recopilado recientemente varias encuestas sobre las fuentes del miedo

ISBN: 978-84-612-3131-7

público. Una, hecha en Portland, Oregón, indicaba que tres cuartas partes de los adultos entrevistados se cambian de acera cuando ven un grupo de adolescentes; otra encuesta, de Baltimore, descubrió que casi la mitad se cambiarían de acera para evitar incluso a un único adolescente desconocido. Cuando un entrevistador les preguntó a los habitantes de un bloque de viviendas subvencionadas cuál era el punto más peligroso, le contestaron que un sitio donde los jóvenes se reunían para beber y poner música, aunque en tal lugar no había ocurrido ni un solo crimen. En los bloques de viviendas de subvención pública de Boston quienes más miedo tenían eran las personas que vivían en los edificios con más desorden e incivismo, no las que lo hacían en aquellos en los que se cometían más delitos. Saber esto ayuda a entender la importancia de manifestaciones que son por lo demás inofensivas, tales como el grafiti en el metro. Como ha escrito Nathan Glazer, la proliferación de grafiti, incluso cuando éste no es de carácter obsceno, confronta al pasajero del metro con "el hecho ineludible de que el entorno que tiene que soportar durante una hora o más al día no está controlado y no es controlable, y que cualquiera puede invadirlo para causar los daños o perjuicios que se le ocurran".

En respuesta al miedo, la gente se evita, debilitando los controles. Algunas veces llama a la policía. Los coches de policía llegan y de vez en cuando hay algún arresto, pero el crimen sigue ocurriendo y el desorden no disminuye. Los ciudadanos se quejan al jefe de policía, pero éste les explica que tiene poco personal y que los tribunales no sancionan la pequeña delincuencia ni a los delincuentes primerizos. Para los residentes, los agentes de policía que llegan en coches son ineficaces o se preocupan poco; para la policía, los residentes son animales que se merecen los unos a los otros. Puede que los ciudadanos pronto dejen de llamar a la policía porque "no puede hacer nada".

El proceso que llamamos decadencia urbana lleva siglos ocurriendo en todas las ciudades. Pero lo que ocurre hoy en día es distinto en al menos dos importantes aspectos. En primer lugar, en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, debido a los costes monetarios, las dificultades con el transporte y las conexiones familiares y con la iglesia, los habitantes de la ciudad no podían mudarse para huir de los problemas del barrio. Cuando podían, la mudanza era a lugares cercanos a las rutas de transporte público. Ahora la movilidad se ha convertido en algo extremadamente sencillo para todo el mundo excepto los más pobres o aquellos obstaculizados por los prejuicios raciales. Las anteriores oleadas de cri-

ISBN: 978-84-612-3131-7

men traían consigo una especie de mecanismo auto-corrector: la firme voluntad de un barrio o comunidad de reafirmar el control sobre su entorno. Algunas zonas de Chicago, Nueva York y Boston sufrían la delincuencia y la guerra de bandas hasta que las familias que no podían cambiar de residencia recuperaban su autoridad sobre las calles y volvía la normalidad.

En segundo lugar, en este período anterior la policía ayudaba a tal reafirmación de la autoridad actuando en favor de la comunidad, en ocasiones de forma violenta. Se ablandaba a los chicos duros, se producían arrestos "por sospechas" o por vagancia y se expulsaba a las prostitutas y a los pequeños ladrones. Los "derechos" eran algo de lo que disfrutaba la gente decente y quizás también el delincuente profesional serio que evitaba la violencia y podía costearse un abogado.

Este modelo de actividad policial no era una aberración o el resultado de un exceso ocasional. Desde los primeros días de la nación se entendió la función de la policía principalmente como la de un vigilante nocturno: mantener el orden frente a las principales amenazas: el fuego, los animales salvajes y la conducta inaceptable. La resolución de crímenes no se entendía como una labor policial sino privada. En el número de marzo de 1969 de esta misma revista uno de nosotros (Wilson) escribió una breve explicación sobre cómo el papel de la policía fue cambiando lentamente del mantenimiento del orden a la lucha contra el delito. El cambio comenzó con la aparición de detectives privados (a menudo antiguos criminales) que trabajaban para sujetos que habían sufrido una pérdida a cambio de un porcentaje de lo que se pudiera obtener. Con el tiempo, los detectives fueron incorporados a organismos municipales que les pagaban un sueldo fijo; simultáneamente, la responsabilidad de la persecución de los ladrones se trasladó del ciudadano perjudicado a estos profesionales. En la mayoría de los lugares el proceso no finalizó hasta el siglo XX.

En los años sesenta, en los que los disturbios urbanos eran un gran problema, los científicos sociales comenzaron a investigar con detenimiento la función de mantenimiento del orden de la policía y a sugerir formas de mejorarla: no para hacer las calles más seguras (su función original) sino para reducir la incidencia de la violencia colectiva. El mantenimiento del orden en cierta medida se convirtió en un sinónimo de "relaciones comunitarias". Sin embargo, cuando la ola de crimen que comenzó a principios de los años sesenta continuó sin disminuir durante toda la década y siguió hasta los años setenta, la atención se dirigió al papel de la policía en la

ISBN: 978-84-612-3131-7

lucha contra el delito. Los estudios del comportamiento policial dejaron por lo general de centrarse en la función de mantenimiento del orden y se convirtieron en esfuerzos de propuesta y prueba de formas mediante las que la policía podía resolver más crímenes, hacer más arrestos y obtener mejores pruebas. Los científicos sociales supusieron que, de poderse hacer todas estas cosas, los ciudadanos tendrían menos miedo.

Fue mucho lo que se consiguió en esta transición, en la que tanto los jefes de policía como los expertos externos subrayaron la función de lucha contra el crimen en sus planes, en la asignación de recursos y en el despliegue del personal. Como resultado de todo ello, la policía seguramente se haya convertido en un mejor instrumento en la lucha contra el crimen, y sin duda siguió siendo consciente de su responsabilidad en el mantenimiento del orden. Pero se olvidó la conexión entre ambas funciones, tan obvia para las generaciones anteriores.

La conexión es similar al proceso mediante el cual una ventana rota se convierte en muchas. El ciudadano que tiene miedo del borracho maloliente, del adolescente alborotador o del mendigo molesto no sólo expresa su repugnancia por la conducta inapropiada, sino que al tiempo articula un pedacito de sabiduría popular que resulta ser una generalización correcta; a saber: que el crimen callejero más grave aparece en zonas en las que no se hace nada frente a la conducta que altera el orden público. El mendigo sin controlar es, de hecho, la primera ventana rota. Los atracadores y los ladrones, oportunistas o profesionales, creen que la probabilidad de ser detenidos o tan siquiera identificados se reduce si actúan en calles en las que las víctimas potenciales ya se sienten intimidadas por las condiciones existentes. El ladrón puede pensar que, si el barrio no puede evitar que el mendigo molesto importune a los transeúntes, será todavía menos probable que se llame a la policía para identificar un atracador potencial o que se intervenga si el atraco tiene lugar.

Algunos altos cargos policiales admiten que este proceso tiene lugar, pero replican que los agentes de las patrullas motorizadas pueden ocuparse de él con la misma efectividad que los de las patrullas a pie. Nosotros no estamos tan seguros. En teoría, un agente en un coche patrulla puede ver tanto como uno a pie; en teoría, el primero puede hablar con tanta gente como el segundo. Pero en la práctica los encuentros entre la policía y los ciudadanos se ven muy alterados por el automóvil. El agente a pie no puede distanciarse de la gente en la calle; si alguien se le acerca, sólo su uniforme y su personalidad pueden ayudarle a solventar lo que

ISBN: 978-84-612-3131-7

sea que vaya a pasar. Y nunca puede estar seguro de qué puede tratarse: quizás se le pregunte por una dirección, se le pida ayuda, se le haga una enfadada denuncia, un comentario bromista, un confuso balbuceo o un gesto amenazador.

En el coche es más probable que el agente trate con la gente bajando la ventanilla y mirándoles. La puerta y la ventanilla excluyen al ciudadano: son una barrera. Algunos agentes, quizás de modo inconsciente, se aprovechan de esta barrera, actuando de forma distinta de la que lo harían si estuvieran de pie. Lo hemos visto innumerables veces. El coche de policía para frente a la esquina en la que se juntan los adolescentes. Baja la ventanilla. El agente mira a los jóvenes. Éstos le miran a él. El agente le dice a uno de ellos: "ven aquí". Éste deambula hasta donde está el agente, haciendo uso de una trabajosamente fingida naturalidad para transmitir a sus amigos la idea de que no se siente intimidado por la autoridad. "¿Cómo te llamas?". "Chuck". "¿Chuck qué?". "Chuck Jones". "¿Qué andas haciendo, Chuck?". "Nada". "¿Tienes un A.C. (agente de la condicional)?". "No". "¿Seguro?". "Sí". "No te metas en líos, Chuckie". Mientras, el resto de chicos se ríe e intercambian comentarios entre ellos, probablemente a costa del agente. Éste les mira más intensamente. No puede estar seguro de qué están diciendo, y tampoco participar en la conversación y utilizar sus propias habilidades en la conversación callejera para demostrarles que no se le puede tomar el pelo. En todo este proceso el agente no se ha enterado prácticamente de nada, mientras que los chicos han decidido que es una fuerza ajena a la que se puede no hacer caso y de la que incluso te puedes burlar sin que ello tenga consecuencias.

Nuestra experiencia indica que a la mayoría de los ciudadanos les gusta hablar con los agentes de policía. Estos intercambios les hace sentirse importantes, les da información con la que cotillear y les permite explicar a las autoridades qué les preocupa (con lo cual experimentan una pequeña pero significativa sensación de "haber hecho algo" al respecto). Es más fácil acercarte y hablar con una persona de pie que con una que está dentro de un coche. Además, también es más fácil conservar el anonimato llevándotelo un poco al lado para tener una charla privada. Imagina que quieres darle una pista sobre quién está robando bolsos o quién quiso venderte una televisión robada. Con toda probabilidad, si el suceso ocurre en el centro de la ciudad, el culpable vivirá cerca. Andar hasta lo que es claramente un coche patrulla y ponerte a hablar con el agente de dentro supone ofrecer una clara señal de que eres un "chivato".

ISBN: 978-84-612-3131-7

La esencia del papel de la policía a la hora de mantener el orden consiste en fortalecer los mecanismos de control de la propia comunidad. A menos que invierta una cantidad extraordinaria de recursos, la policía no puede ofrecer un sustituto de tal control informal. Por otro lado, para fortalecer estas fuerzas naturales la policía debe otorgarles reconocimiento. Y aquí radica el problema.

¿Debe amoldarse la actividad policial en la calle de forma importante a los estándares del barrio en lugar de a las normas estatales? En las últimas dos décadas, el paso de la policía de la función de mantenimiento del orden a la de aplicación de la ley le ha sometido cada vez más a las restricciones jurídicas, un cambio provocado por las quejas de los medios de comunicación y ejecutado por medio de los tribunales y las órdenes internas. Como consecuencia de lo anterior, ahora la función de mantenimiento del orden se rige por reglas desarrolladas para el control de la relación entre la policía y los presuntos delincuentes. Creemos que éste es un desarrollo completamente novedoso. Durante siglos, el papel de la policía como vigilante no se juzgaba principalmente conforme a su cumplimiento de los procedimientos adecuados, sino conforme a la consecución de un objetivo deseado. Tal objetivo era el orden, un concepto inherentemente ambiguo pero cuya existencia era reconocida por la gente de cada comunidad cuando lo veía. Los medios por los que se conseguía eran los mismos que utilizaría la comunidad si sus integrantes fueran lo bastante decididos y valientes y tuvieran suficiente autoridad. Detectar y detener delincuentes, sin embargo, era un medio para un fin, no un fin en sí mismo. La determinación judicial de la culpabilidad o la inocencia era el resultado esperado del modelo de aplicación de la ley. Desde el primer modelo se esperaba que la policía siguiera reglas que definían tal proceso, aunque los Estados diferían respecto a cuan estrictas tenían que ser. Siempre se entendió que el proceso de detención de delincuentes tenía que ver con los derechos individuales y que su violación era inaceptable porque significaría que el agente en cuestión estaba actuando como juez y jurado y ese no era su trabajo. La culpabilidad o la inocencia tenía que determinarse conforme a estándares universales en procedimientos especiales.

Normalmente ni los jueces ni los jurados tienen ocasión de ver a quienes discuten sobre cuál es el nivel adecuado de orden en el barrio. Esto no sólo se debe a que la mayoría de los casos se resuelven informalmente en la calle, sino también a que no disponemos de estándares universales para resolver las disputas sobre el desorden, y por tanto los jueces

ISBN: 978-84-612-3131-7

pueden o no ser más juiciosos o efectivos que los agentes de policía. En muchos estados (y todavía en algunos lugares), hasta hace poco la policía efectuaba arrestos por tratarse de "un sujeto sospechoso", por "vagancia" o por "embriaguez pública", causas que apenas tienen significado jurídico. Estas causas de arresto existen no porque la sociedad quiera que los jueces castiguen a los vagabundos o a los borrachos, sino porque quiere que el agente tenga las herramientas jurídicas para sacar del barrio a la gente indeseable cuando fallan los esfuerzos informales para mantener el orden en la calle.

Cuando se empieza a pensar que todos los aspectos del trabajo policial suponen la aplicación de normas universales en procedimientos especiales, inevitablemente surge la pregunta de qué es "una persona indeseable" y por qué deberíamos "criminalizar" la vagancia o la ebriedad. Un fuerte y encomiable deseo de ver que a la gente se le trata con justicia nos hace preocuparnos ante la autorización a la policía para intervenir sobre personas que son indeseables conforme a un estándar vago o particular. Un cada vez más fuerte y no tan encomiable utilitarismo nos hace dudar de que cualquier conducta que no "daña" a otra persona deba ser considerada ilegal. Y así es que muchos de los que nos dedicamos a analizar la policía nos resistimos a permitirles cumplir, del único modo en que puede hacerlo, una función que todo barrio quiere desesperadamente que lleve a cabo.

Creemos que este deseo de "descriminalizar" la conducta ignominiosa que "no daña a nadie" –y por tanto eliminar la mayor sanción de la que dispone la policía para mantener el orden en los barrios– es un error. Arrestar a un solo borracho o a un único vagabundo que no ha causado daño a ninguna persona en concreto parece injusto, y en cierta medida lo es. Pero no hacer nada ante una veintena de borrachos o cien vagabundos puede destruir toda una comunidad. La regla concreta que parece tener sentido en el caso individual no tiene sentido cuando se convierte en una regla universal y se aplica a todos los casos. No tiene sentido porque deja de tener en cuenta la conexión entre una ventana rota desatendida y mil ventanas rotas. Por supuesto, otras instituciones distintas de la policía podrían ocuparse de los problemas causados por los borrachos o los enfermos mentales, pero en la mayoría de las comunidades, especialmente en las que el "movimiento desinstitucionalizador" ha tenido fuerza, de hecho no lo hacen.

Más importante resulta la preocupación por la equidad. Podemos estar de acuerdo en que cierta conducta hace más indeseable a una persona

ISBN: 978-84-612-3131-7

que a otra, pero ¿cómo podemos estar seguros de que para establecer tal diferencia no se acudirá a aspectos tales como la edad, el color de la piel, el país de nacimiento o la gestualidad inocua? En pocas palabras: ¿cómo nos aseguramos de que la policía no se convierte en representante de la intolerancia del barrio?

No podemos ofrecer una respuesta totalmente satisfactoria a esta importante pregunta. No estamos seguros de que ésta exista, más allá de esperar que su selección, entrenamiento y supervisión inculquen en los agentes un claro sentido del límite externo de su autoridad discrecional. Tal límite es, aproximadamente, el siguiente: la policía existe para ayudar a regular la conducta, no para mantener la pureza étnica o racial del barrio.

Tomemos el caso de las viviendas Robert Taylor, en Chicago, uno de los bloques de vivienda subvencionada más grandes del país. Ocupa noventa y dos hectáreas a lo largo de la calle South State y en él viven veinte mil personas, todas de raza negra. Se le puso ese nombre en recuerdo de un negro eminente que fue presidente del Instituto municipal de la vivienda en Chicago durante la década de los cuarenta. Poco después de su inauguración, en 1962, las relaciones entre los residentes y la policía se deterioraron gravemente. Los ciudadanos entendían que la policía era brutal o insensible; por su parte, la policía se quejaba de la existencia de agresiones sin mediar provocación por su parte. Algunos de los agentes de Chicago hablan de la época en la que les daba miedo entrar en estas viviendas. Las tasas de delito subieron vertiginosamente.

Hoy la atmósfera ha cambiado. Las relaciones entre los ciudadanos y la policía han mejorado. Aparentemente, ambas partes han aprendido algo de la experiencia anterior. Hace poco un chico robó un monedero y salió corriendo. Algunos jóvenes que vieron el robo voluntariamente dieron información a la policía y lo hicieron en público, a la vista de sus amigos y vecinos. Pero algunos problemas persisten, siendo el más importante de ellos la presencia de bandas juveniles que aterrorizan a los residentes y reclutan miembros en este complejo de viviendas. La gente espera que la policía "haga algo" al respecto y la policía está resuelta a hacerlo.

¿Pero hacer qué? Aunque la policía por supuesto puede hacer arrestos cuando algún miembro de la banda infringe la ley, una banda se puede formar, reclutar y reunir sin infringir la ley. Y sólo una pequeña fracción de los delitos cometidos por las bandas puede resolverse mediante un arresto, de modo que, si éste es el único medio del que dispone la policía, los temores de los residentes no se verán mitigados. La policía pronto comen-

ISBN: 978-84-612-3131-7

zará a sentirse impotente y los residentes de nuevo pensarán que la policía "no hace nada". Lo que de hecho hace la policía es perseguir a los miembros conocidos de las bandas hasta sacarlos del complejo de viviendas. En palabras de un agente: "somos chungos" (*we kick ass*). Los residentes lo saben y lo aprueban. Esta alianza tácita entre la policía y los ciudadanos se ve reforzada por la perspectiva policial según la cual los agentes y las bandas son dos fuentes rivales de poder en la zona y las bandas no van a ganar.

Nada de lo anterior es fácil de reconciliar con cualquier concepción del principio de legalidad o del proceso debido. Como tanto los residentes como los miembros de las bandas son negros, la raza no es un factor relevante. Pero podría serlo. Imaginemos que un conjunto de viviendas de blancos se enfrentara a una banda negra o al contrario. Nos causaría cierta preocupación que la policía tomara partido. Sin embargo, el problema sustantivo sigue siendo el mismo: ¿cómo puede la policía fortalecer los mecanismos informales de control social de las comunidades naturales para minimizar el miedo en el espacio público? La aplicación de la ley no es en sí misma una respuesta: una banda puede debilitar o destruir una comunidad sólo con estar de pie de forma amenazante y dirigiéndose de forma grosera a los transeúntes sin infringir la ley.

Pensar sobre estos temas se nos hace difícil no sólo por la complejidad de sus implicaciones éticas y jurídicas, sino porque nos hemos acostumbrado a pensar en la ley en términos básicamente individualistas. La ley define *mis* derechos, sanciona *su* conducta y se aplica por *este* agente cuando se produce *ese* daño. Al pensar en estos términos asumimos que lo que es bueno para el individuo es bueno para la comunidad y que aquello que no es importante cuando le sucede a una persona tampoco lo es cuando le ocurre a muchas. Por lo común, estos supuestos resultan convincentes. Sin embargo, en los casos en los cuales la conducta se puede tolerar cuando la lleva a cabo una sola persona pero es intolerable cuando la llevan a cabo muchas otras, las reacciones de los otros (miedo, retraimiento, huida) pueden en último término hacer empeorar las cosas para todos, incluido el sujeto que en un principio mostró su indiferencia.

Es posible que una mayor sensibilidad a las necesidades de la comunidad en lugar de a las del individuo ayude a explicar por qué los residentes de las comunidades pequeñas tienen un mayor nivel de satisfacción con su policía que los residentes de barrios parecidos en las ciudades grandes. Elinor Ostrom y sus colegas de la Universidad de Indiana com-

ISBN: 978-84-612-3131-7

pararon la percepción de los servicios de la policía en dos pequeñas ciudades de población negra de Illinois (Phoenix y East Chicago Heights) con la de tres barrios similares, también de población negra de Chicago. El nivel de delito y la calidad de las relaciones entre la policía y la comunidad parecían ser más o menos los mismos en las pequeñas ciudades y en los barrios. Sin embargo, los ciudadanos de las primeras afirmaban en mucho mayor medida que no se quedaban en casa por el miedo a ser víctimas de un delito, que la policía local tenía "derecho a tomar cualquier acción que sea necesaria" para tratar los problemas y que la policía "se ocupaba de las necesidades del ciudadano medio". Es posible que los residentes y la policía de las pequeñas ciudades se vieran a sí mismos como sujetos comprometidos en un esfuerzo de colaboración para mantener un cierto nivel de vida en común, mientras que los de la gran ciudad se veían simplemente pidiendo y dando servicios específicos en ocasiones concretas.

Si lo anterior es cierto, ¿cómo debería disponer de sus escasas fuerzas un jefe de policía inteligente? La primera respuesta a esta pregunta es que nadie lo sabe con seguridad y lo más prudente sería probar otras variantes del experimento de Newark para ver exactamente qué es lo que funciona en cada tipo de barrio. La segunda respuesta es que hay una pluralidad de aspectos del mantenimiento de los barrios que posiblemente se manejan mejor con muy poca o ninguna intervención de la policía. Los centros comerciales bulliciosos y concurridos y los barrios de las afueras tranquilos y bien cuidados pueden necesitar muy poca presencia policial visible, casi ninguna. En ambos casos, la proporción de gente respetable frente a gente indeseable es por lo común tan alta que hace que el control social informal sea efectivo.

La acción ciudadana sin la intervención intensa de la policía puede ser importante incluso en zonas que están en peligro por la existencia de elementos de desorden. Una reunión entre los adolescentes a los que les gusta estar en una concreta esquina y los adultos que quieren usar esa misma esquina puede llevar a acordar de forma amistosa unas cuantas reglas sobre cuánta gente puede congregarse, dónde y cuándo.

En los casos en los que el acuerdo no es posible o, aun siéndolo, no es respetado, las patrullas ciudadanas pueden ser una respuesta suficiente. Existen dos tradiciones de participación ciudadana en el mantenimiento del orden: una, la de los "vigilantes de la comunidad" (*community watchmen*) es tan antigua como el primer asentamiento en el Nuevo Mundo. Hasta bien entrado el siglo XX eran los vigilantes voluntarios y no la poli-

ISBN: 978-84-612-3131-7

cía los que patrullaban sus comunidades para mantener el orden. Lo hacían, en general, sin tomarse la justicia por su mano, esto es, sin castigar ni usar la fuerza. Su presencia evitaba el desorden o alertaba a la comunidad del desorden que no podía ser evitado. Todavía hoy hay cientos de esfuerzos de este tipo en comunidades de todo el país. El ejemplo más conocido quizás sea el de los "ángeles guardianes" (*Guardian Angels*), un grupo de jóvenes no armados que llevan unas gorras y unas camisetas distintivas que salieron a la luz pública cuando comenzaron a patrullar el metro de Nueva York pero que ahora afirman tener presencia en más de treinta ciudades estadounidenses. Desafortunadamente, tenemos muy poca información sobre el efecto que estos grupos tienen sobre el delito. Sin embargo, es posible que, sea cual sea este efecto, los ciudadanos se sientan más seguros por su presencia, y que de esa forma contribuyan a mantener una percepción de orden y civismo.

La segunda tradición es la del "patrullero" (*vigilante*). Muy poco frecuente en las comunidades asentadas del este, se daba principalmente en las ciudades fronterizas que surgían antes de que llegara el gobierno. Se sabe que han existido más de trescientos cincuenta de estos grupos. Su rasgo diferencial era que sus miembros se tomaban la justicia por su mano, actuando como jueces, jurado y a menudo también como verdugos, además de cómo policía. A pesar del gran temor expresado por los ciudadanos de que las ciudades más viejas se estén convirtiendo en "fronteras urbanas", hoy esta tradición es conspicua por su ausencia. Pero algunos grupos de vigilantes de la comunidad han cruzado la línea y otros pueden hacerlo en el futuro. Un caso ambiguo, del que dio cuenta el *Wall Street Journal*, tenía que ver con una patrulla ciudadana en la zona de Silver Lake, en Belleville, Nueva Jersey. Uno de sus líderes le dijo al periodista: "Buscamos forasteros". Si un grupo de adolescentes de otro barrio entra en el suyo, dijo, "les preguntamos qué hacen". "Si dicen que vienen a ver a la Sra. Jones, que vive calle abajo, bien, les dejamos pasar. Pero les seguimos para asegurarnos de que de verdad vienen a ver a la Sra. Jones".

Aunque los ciudadanos pueden hacer mucho, está claro que la policía es la clave para mantener el orden. Por un lado, muchas comunidades, como la de las viviendas Robert Taylor en Chicago, no pueden cumplir tal tarea por sí mismas. Por otro, es muy improbable que algún ciudadano, aunque viva en un barrio organizado, sienta el grado de responsabilidad que confiere llevar una placa. Los psicólogos han llevado a cabo muchos estudios sobre por qué la gente deja de acudir en ayuda de quienes están

ISBN: 978-84-612-3131-7

siendo atacados o piden socorro, y han concluido que la causa no es la "apatía" o el "egoísmo", sino la ausencia de una razón convincente para pensar que uno debe aceptar personalmente tal responsabilidad. Irónicamente, evitar la responsabilidad es más fácil cuando hay un montón de gente presente. En las calles y en los lugares públicos, en los que el orden es tan importante, es probable que haya mucha gente "por ahí", un hecho que reduce la probabilidad de que cualquiera en concreto actúe como representante de la comunidad. El uniforme del policía le singulariza como la persona que debe aceptar tal responsabilidad si es requerido a ello. Además, es de esperar que los agentes sepan distinguir mejor que el resto de los ciudadanos qué es necesario para proteger la seguridad de las calles y qué protege únicamente su puridad étnica.

Pero los cuerpos de policía de los Estados Unidos cada vez tienen menos agentes, no más. Algunas ciudades han sufrido recortes importantes en el número de agentes disponibles para el servicio. Es improbable que esta tendencia se invierta en el futuro próximo, de modo que cada cuerpo debe asignar cuidadosamente los agentes de los que dispone. Algunos barrios están tan desmoralizados y plagados de crimen que la patrulla a pie sería inútil; lo mejor que la policía puede hacer con sus limitados recursos es responder a la enorme cantidad de llamadas solicitando su intervención. Otros barrios son tan estables y tranquilos que la patrulla a pie es innecesaria. La clave reside en identificar aquellos barrios a punto de caer: aquellos donde el orden público se está deteriorando pero aún es recuperable, donde las calles se usan frecuentemente pero por gente aprensiva, donde es probable que se rompa una ventana en cualquier momento y debe ser reparada rápidamente si no se quiere que el resto sean destrozadas.

La mayoría de los cuerpos de policía no disponen de métodos para de modo sistemático identificar tales áreas y asignarles agentes. Los agentes son asignados, bien conforme a las tasas de delito (lo que significa que las zonas ligeramente amenazadas suelen perder a sus agentes para que la policía pueda investigar la comisión de delitos en zonas donde la situación es desesperada), bien sobre la base de las llamadas pidiendo una intervención (a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no llaman a la policía cuando se sienten meramente asustados o molestos). Para repartir las patrullas de forma inteligente, el cuerpo debe analizar los barrios y decidir, conforme a información de primera mano, dónde tendría más efecto la presencia de un agente adicional a la hora de promover el sentimiento de seguridad.

ISBN: 978-84-612-3131-7

Algunos bloques de viviendas subvencionadas están probando un método para estirar los limitados recursos policiales. Las asociaciones de inquilinos contratan a agentes de policía fuera de servicio para que patrullen sus edificios. Los costes no son elevados (al menos para cada residente), al agente le gusta esta fuente de ingresos adicionales y los residentes se sienten más seguros. Tales acuerdos probablemente tengan más éxito que la contratación de vigilantes privados, y la experiencia de Newark nos explica por qué. Un vigilante privado puede evitar el delito o la mala conducta con su presencia, y puede asistir a personas que solicitan ayuda, pero bien puede ser que no intervenga frente a quien desafía los estándares comunitarios (controlándolo o echándolo). El hecho de ser un agente ("un verdadero poli") parece dar la confianza, el sentido del deber y el aura de autoridad necesarios para llevar a cabo esta difícil tarea.

Se podría animar a los agentes que patrullan a ir y volver de la comisaría en transporte público y hacer cumplir las normas relativas al tabaco, la bebida, la conducta alteradora del orden público y otras normas similares mientras fueran en el autobús o el metro. Asegurar tal cumplimiento puede no suponer nada que vaya más allá de expulsar al infractor (al fin y al cabo, tales infracciones no son el tipo de cosas con las que los agentes que tramitan las denuncias y los jueces quieren ser molestados). Quizás el mantenimiento aleatorio pero constante de los estándares en los autobuses llevaría a que en éstos se diera un nivel de civismo como el que ahora damos por hecho en los aviones.

Pero lo más importante es pensar que el mantenimiento del orden en situaciones precarias es una cuestión vital. La policía sabe que esa es una de sus funciones y también piensa, con razón, que no puede hacerse a costa de la investigación de los delitos y de la atención a las llamadas. Sin embargo, es posible que con nuestra tantas veces aireada preocupación por los delitos graves y violentos hayamos podido llevar a la policía a pensar que será juzgada exclusivamente por su capacidad de prevención del delito. En la medida en la que esto sea cierto, los jefes de policía continuarán concentrando su personal en las zonas de más crimen (no necesariamente las áreas más vulnerables a la invasión delictiva), privilegiando su formación en Derecho y en la detención de delincuentes (y no la relativa a la gestión de la vida en las calles) y apoyando prematuramente las campañas para descriminalizar la conducta "inofensiva" (aunque la embriaguez pública, la prostitución callejera y la exhibición de pornografía pueden destruir una comunidad más rápido que cualquier equipo de ladrones profesionales).

ISBN: 978-84-612-3131-7

Sobre todo, debemos volver a la idea, hace tiempo abandonada, de que la policía debe proteger tanto a los individuos como a las comunidades. Nuestras estadísticas delictivas y nuestras encuestas de victimación miden las pérdidas individuales, pero no las colectivas. Al igual que los médicos actualmente reconocen la importancia de fomentar la salud y no simplemente curar la enfermedad, así también la policía, y el resto de nosotros, deberíamos reconocer la importancia de mantener las comunidades intactas y sin ventanas rotas.

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 6
ISBN: 978-84-612-3131-7

Fundación Democracia y Gobierno Local

Presentación
Celestino Corbacho, presidente de la Diputación de Barcelona 9

Íñigo Ortiz de Urbina, Montserrat Pareja, Juli Ponce, Domènec Sibina: Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo 11

Sophie Body-Gendrot: Grandes evoluciones sociales en las áreas metropolitanas 69

Miguel Ángel Cano Paños: Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia 89

Jaume Curbet: La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad . . . 129

David Dixon: ¿Por qué la policía no impide el delito? 157

Marcus Felson, Ronald V. Clarke: La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito 193

Robert Sampson: Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana 235

Robert Sampson: El desorden en los barrios: ¿conduce al delito? 249

Ralph B. Taylor: La tesis de las incivilidades o de las "ventanas rotas" 261

Paul Van Soomeren: Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico 273

James Q. Wilson, George L. Kelling: Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal 307

ISBN 8461231317

PVP: 20 euros