

"memoria"

centivos que está presente en los mismos. La nueva orientación política intenta concentrarse en sustituir la cura por la prevención, reducir la disponibilidad de oportunidades, incrementar los controles situacionales y sociales y modificar las rutinas cotidianas. El bienestar de los grupos sociales desfavorecidos o las necesidades de los individuos inadaptados son mucho menos medulares para este modo de pensar.

La infraestructura de la prevención del delito y la seguridad comunitaria en expansión

En las últimas dos décadas, mientras los debates nacionales sobre el delito en Gran Bretaña y Estados Unidos se han centrado en el castigo, las prisiones y la justicia penal, se ha ensamblado toda una nueva infraestructura al nivel local que enfrenta al delito y al desorden de una manera bastante distinta. Desarrollada bajo el impulso del Ministerio del Interior en Gran Bretaña, y en gran medida por las empresas privadas y los gobiernos locales en Estados Unidos, esta red de coaliciones y esquemas de trabajo interagencial destinada a promover la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria, primordialmente a través del fomento de la participación comunitaria y la diseminación de ideas y prácticas de prevención del delito.

La «policía comunitaria»,* los «paneles de prevención del delito»,** los programas de «ciudades más seguras»,*** los proyectos de «prevención del delito a través del diseño espacial»,**** los «distritos para fortalecer los negocios»,***** la «vigilancia del vecindario»,***** las autoridades administrativas de la ciudad, to-

* La expresión «community policing» designa en la literatura especializada en policía en el mundo de habla inglesa –así como también en el lenguaje ocupacional de las instituciones policiales– un modelo de reforma policial que se ha ido difundiendo desde la década de 1960 en diversos contextos nacionales y que tiene como piedra angular la reconstrucción del vínculo de confianza y cooperación entre policía y comunidad para mejorar su eficacia preventiva y de resolución de problemas. Hemos usado la traducción al castellano corriente de «policía comunitaria». [N. del T.]

** Los «crime prevention panels» fueron una propuesta del Cornish Committee on Crime Prevention puesta en marcha en 1960 por el Home Secretary del Reino Unido en su informe final de 1965. Se trataba de cuerpos corporativos a escala local en donde estuvieran representados los comercios y las industrias locales, las organizacio-

centivos que está presente en los mismos. La nueva orientación política intenta concentrarse en sustituir la cura por la prevención, reducir la disponibilidad de oportunidades, incrementar los controles situacionales y sociales y modificar las rutinas cotidianas. El bienestar de los grupos sociales desfavorecidos o las necesidades de los individuos inadaptados son mucho menos medulares para este modo de pensar.

La infraestructura de la prevención del delito y la seguridad comunitaria en expansión

En las últimas dos décadas, mientras los debates nacionales sobre el delito en Gran Bretaña y Estados Unidos se han centrado en el castigo, las prisiones y la justicia penal, se ha ensamblado toda una nueva infraestructura al nivel local que enfrenta al delito y al desorden de una manera bastante distinta. Desarrollada bajo el impulso del Ministerio del Interior en Gran Bretaña, y en gran medida por las empresas privadas y los gobiernos locales en Estados Unidos, esta red de coaliciones y esquemas de trabajo interagencial destinada a promover la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria, primordialmente a través del fomento de la participación comunitaria y la diseminación de ideas y prácticas de prevención del delito.

La «policía comunitaria»,* los «paneles de prevención del delito»,** los programas de «ciudades más seguras»,*** los proyectos de «prevención del delito a través del diseño espacial»,**** los «distritos para fortalecer los negocios»,***** la «vigilancia del vecindario»,***** las autoridades administrativas de la ciudad, to-

* La expresión «community policing» designa en la literatura especializada en policía en el mundo de habla inglesa —así como también en el lenguaje ocupacional de las instituciones policiales— un modelo de reforma policial que se ha ido difundiendo desde la década de 1960 en diversos contextos nacionales y que tiene como piedra angular la reconstrucción del vínculo de confianza y cooperación entre policía y comunidad para mejorar su eficacia preventiva y de resolución de problemas. Hemos usado la traducción al castellano corriente de «policía comunitaria». [N. del T.]

** Los «crime prevention panels» fueron una propuesta del Cornish Committee on Crime Prevention puesta en marcha en 1960 por el Home Secretary del Reino Unido en su informe final de 1965. Se trataba de cuerpos corporativos a escala local en donde estuvieran representados los comercios y las industrias locales, las organizacio-

das estas actividades superpuestas e interconectadas se combinan para producir el nacimiento de un nuevo «establishment» del control del delito que se funda en las nuevas criminologías de la vida cotidiana para guiar sus acciones y moldear sus técnicas.³¹ Y si bien

nes voluntarias y los servicios públicos para generar un diálogo con la policía a los fines de que esta última brindara asesoramiento sobre la prevención del delito y publicara sus medidas al respecto y las diversas instituciones identificaran problemas delictivos locales para que éstos fuesen atendidos por la policía. Hacia 1969 había 58 «paneles de prevención del delito» en todo el país. [N. del T.]

*** El programa «Safer Cities» fue lanzado en 1988 por el gobierno central del Reino Unido como una iniciativa destinada a financiar proyectos de intervenciones destinadas a reducir el delito y el miedo al delito en ciertas áreas del país, de tres años de duración. En el año 1995, cuando concluyó su primera fase, el programa había lanzado proyectos en veinte ciudades, iniciando más de 3.600 esquemas de prevención del delito y seguridad comunitaria con un coste de 30 millones de libras esterlinas. [N. del T.]

**** La llamada «Crime prevention through environmental design» (CPTED) es un modelo de intervención dirigido a prevenir el delito a través de la transformación del diseño arquitectónico y ambiental de edificios residenciales, escolares y comerciales, que se difundió mucho en Estados Unidos durante la década de 1970, inclusive con financiamiento del gobierno federal, a partir de las contribuciones de Newman y Jeffrey sobre el «espacio defendible» en el debate criminológico. En la década de 1980 también se difundió en otros contextos nacionales, como en el Reino Unido. [N. del T.]

***** Los llamados en inglés «Business Improvement Districts» son zonas de la ciudad que determina el Consejo Municipal y en donde el mismo recoge una contribución anual voluntaria de los propietarios destinada a financiar diversas acciones e intervenciones para mejorar el «ambiente para los negocios» en esa área geográfica. Frecuentemente estas acciones e intervenciones están vinculadas al problema de la seguridad frente al delito. Se han difundido fundamentalmente en las ciudades estadounidenses desde la década de 1970. [N. del T.]

***** La expresión en inglés «Neighbourhood Watch» ha sido empleada para individualizar un dispositivo a través del cual los ciudadanos se reúnen en grupos relativamente pequeños (usualmente en torno a una manzana de casas) para compartir información sobre los problemas locales de delito, intercambiar consejos para la prevención del delito y hacer planes para involucrarse en la vigilancia del vecindario y para denunciar actividades delictivas a las instituciones policiales. Las primeras experiencias de «Neighbourhood Watch» se originaron en Estados Unidos en la década de 1970 a partir de la replicación de la experiencia pionera del Community Crime Prevention Programme de Seattle. En los primeros años de la década de 1980 se importó a Gran Bretaña —el primer esquema se instaló en Cheshire en 1982— a partir fundamentalmente de la iniciativa de Sir Kenneth Newman, el Metropolitan Commissioner of Police desde 1983. Actualmente se encuentra muy difundido en diversos contextos nacionales. [N. del T.]

esta nueva infraestructura tiene claras vinculaciones con las instituciones de la justicia penal —especialmente con la policía y las oficinas de probation, que patrocinan o administran muchas de las principales iniciativas—, no debería ser considerada como un simple anexo o extensión del sistema de justicia penal tradicional. Por el contrario, la nueva infraestructura está fuertemente orientada hacia un conjunto de objetivos y prioridades —prevención, seguridad, reducción de los perjuicios, reducción del daño, reducción del temor— que son bastante diferentes de las metas tradicionales de la persecución, el castigo y la «justicia penal». De modo que mientras las principales medidas de la política de control del delito se orientan de manera creciente hacia la segregación punitiva y la justicia expresiva existe, al mismo tiempo, un nuevo compromiso, especialmente a nivel local, con una estrategia bastante diferente que podríamos definir como la propia de las *coaliciones preventivas*. Las estrategias actuales de control del delito más visibles podrán funcionar a través de la expulsión y la exclusión, pero son acompañadas por esfuerzos pacientes, continuos, de baja intensidad, por fortalecer los controles internos de los vecindarios y alentar a las comunidades a tomar en sus manos su propia vigilancia.

La sociedad civil y la comercialización del control del delito

Uno de los rasgos más interesantes de este nuevo conjunto de prácticas y autoridades preventivas es que atraviesa la línea divisoria entre lo público y lo privado y extiende los contornos del control del delito coordinado oficialmente mucho más allá de las fronteras institucionales del «Estado». Durante la mayor parte de los últimos dos siglos las instituciones estatales especializadas de la justicia penal han dominado este campo y han tratado el delito como un problema gestionado a través de la actividad policial, la persecución y el castigo de los individuos que violan la ley. Actualmente observamos un proceso que reúne la actividad de ciudadanos, comunidades y empresas, que funciona con una concepción más amplia del control del delito y que utiliza técnicas y estrategias que son bastante diferentes de las empleadas por las agencias tradicionales de la justicia penal.

Este desarrollo es alentado ahora cada vez más por las agencias gubernamentales, así como por grupos y organizaciones de la

sociedad civil. Por un lado, ha habido un intento del gobierno central (especialmente en Gran Bretaña) por ir más allá de sus propias organizaciones de la justicia penal y promover actividades de reducción del delito por parte de ciudadanos individualmente, las comunidades, el sector comercial y otros elementos de la sociedad civil. En una marcada reversión de la tendencia de largo plazo hacia la monopolización del control del delito por parte de las agencias gubernamentales especializadas, el Estado ha comenzado a hacer esfuerzos por «des-diferenciar» la respuesta social: es decir, por extender el esfuerzo del control del delito más allá de las organizaciones estatales especializadas del Estado que antes buscaban monopolizarlo.³²

Al mismo tiempo, hemos visto la llamativa expansión de la seguridad privada, que originariamente creció a la sombra del Estado pero que es reconocida cada vez más por el gobierno como un socio en la producción de seguridad y el control del delito. La actividad policial posee ahora una economía mixta, de provisión pública y privada, a medida que más y más funciones rutinarias de seguridad son asumidas por las policías privadas y más y más empresas y hogares invierten en tecnologías y servicios de protección ofrecidos por la industria de la seguridad privada. Comienza a aparecer también una mezcla similar de lo público y lo privado en el sector penal con el sorprendente crecimiento de las prisiones privadas, luego de más de un siglo en el que la administración de las instituciones penales se desarrolló como una función estatal que excluía los intereses privados o comerciales.³³

Hasta hace muy poco, el supuesto aceptado era que el control del delito era responsabilidad del Estado y debía ser llevado adelante por funcionarios estatales en función del interés público. Esta clara línea divisoria entre lo público y lo privado ha comenzado ahora a borrarse. Las agencias del sector público (prisiones, oficinas de probation, oficinas de libertad condicional, el sistema judicial, etcétera) están siendo remodeladas emulando los valores y las prácticas del sector privado. Los intereses comerciales han comenzado a cumplir un papel en el desarrollo y la implementación de la política penal que hubiese sido impensable hace veinte años. Lo que estamos observando es la redefinición de las fronteras preestablecidas entre las esferas pública y privada, entre la justicia penal estatal y los controles de la sociedad civil. El campo «moderno» del control del delito se está reconfigurando rápidamente, descentrando no

sólo las instituciones especializadas del Estado, sino también las racionalidades políticas y criminológicas que las fundaban.

Nuevos estilos de gestión y prácticas de trabajo

En las últimas décadas se han observado importantes cambios en los objetivos, prioridades e ideologías ocupacionales de las principales organizaciones de la justicia penal. La policía se considera ahora menos una fuerza dedicada a combatir el delito que un servicio público sensible que apunta a reducir el temor, el desorden y la incivilidad y a tomar en cuenta los sentimientos de la comunidad al definir las prioridades de su acción. Las autoridades carcelarias ven como su tarea primordial proteger al público manteniendo a los delincuentes bajo custodia y ya no pretenden ser capaces de lograr efectos rehabilitadores en la mayoría de los presos. Las agencias encargadas de controlar la libertad condicional y la probation han desplazado el acento en el *ethos* de trabajo social que dominaba su actividad y en lugar de ello se presentan a sí mismas como proveedoras de penalidades basadas en la comunidad, poco costosas, orientadas hacia el control y seguimiento de los delincuentes y la gestión del riesgo. La imposición de condenas —particularmente en Estados Unidos— ha pasado de ser un arte discrecional de disposiciones individuales a una aplicación mucho más rígida y mecánica de las guías para condenar y de las condenas obligatorias.

También existe una nueva y difundida actitud de gestión de tipo empresarial que afecta a los diversos aspectos de la justicia penal. Dentro de las agencias y organizaciones específicas, los indicadores de desempeño y las medidas gestoras han reducido la discreción profesional y regulado estrictamente las prácticas laborales. En el sistema, como un todo, nuevas formas de monitoreo sistémico, tecnología informática y auditoría financiera han extendido el control centralizado a un proceso que antes estaba pobremente regulado y era altamente resistente al *management*.³⁴

Esta acentuación puesta en la gestión eficiente de riesgos y recursos ha producido un sistema que es crecientemente selectivo en sus respuestas frente al delito. Existe actualmente una práctica bien desarrollada de focalizar los recursos (en las zonas urbanas con tasas altas de delito, en los delincuentes reincidentes, en las víctimas repetidas y en los delincuentes de alto riesgo); de controlar los ca-

delitos graves.³⁵ Estos ejemplos muestran con toda claridad la medida en que el campo está aún marcado por tensiones y contradicciones. La combinación de la reducción del gasto en sectores de la justicia penal que muchos expertos consideran valiosos a largo plazo (programas de rehabilitación para drogodependientes, prevención comunitaria, educación en las prisiones, reubicación habitacional, casas «a mitad de camino», etcétera) y el gasto dispendioso en medidas que son populares entre el público pero cuya efectividad se considera más que dudosa (encarcelamiento masivo, «la guerra contra las drogas», leyes consagrando condenas obligatorias, etcétera) es una fuente continua de tensión entre sectores de la comunidad profesional y las autoridades políticas.

Una sensación permanente de crisis

Durante gran parte de las últimas dos décadas el campo se ha visto afectado por un inconfundible malestar y una sensación de desmoralización. Esto se expresa regularmente hablando de una «crisis», aunque el término es claramente inapropiado para una situación que ha durado varias décadas. Desde finales de la década de 1970, los que trabajan en la justicia penal han vivido un período de conmoción y reforma permanente que no da señales de detenerse. A lo largo de la década de 1990, las cosas se aceleraron aún más. Proliferó la nueva legislación, la constante reforma organizativa y un patrón volátil e inconstante de desarrollo de las políticas públicas. Quienes trabajan en la justicia penal han estado expuestos a un período de constante incertidumbre y desestructuración, con toda la ansiedad y los esfuerzos mal coordinados que acompañan el cambio institucional acelerado. La lectura de las revistas y boletines profesionales o los programas de los congresos de los operadores muestran esto con total claridad.³⁶

Pero todo esto es mucho más que la consecuencia en el terreno psicológico de un período de reforma. Existe actualmente una sensación creciente de que los dispositivos «modernos» para el control del delito —organizados a través de las agencias especializadas de la justicia penal estatal— pueden ya no ser adecuados para enfrentar el problema del delito ni ser coherentes entre sí. Es más difícil ver las fallas del sistema como un problema temporal vinculado a la falta de recursos o a la implementación insuficiente de los programas co-

rreccionalistas o disuasivos. En lugar de ello existe una creciente conciencia de que la estrategia moderna de control del delito a través de la justicia penal ha sido probada y ha fracasado. Mientras antes se hubiese atribuido las altas tasas de delito o reincidencia a *defectos en la implementación* y se hubiese generado una demanda de reforzar el sistema existente con más recursos y más poderes profesionales, ahora se interpretan como evidencia del *fracaso de la teoría*, como señal de que el control del delito se basa en un modelo institucional singularmente inapropiado para su tarea.

Una de las consecuencias profundas de esta situación —a la que en otra parte me he referido como la «crisis de la modernidad penal»— es que ha tendido a desacreditar los conocimientos expertos de los grupos profesionales que trabajan en el sistema penal, tanto frente a terceros como frente a los miembros de estos mismos grupos. Parte de la crisis, tal como la viven estos profesionales, es que a lo largo de este período el público ha perdido cada vez más la confianza en la justicia penal y los políticos están cada vez menos dispuestos a dar poder de decisión a los expertos en criminología o al personal de la justicia penal. Desde el punto de vista político, el sistema de justicia penal se ha transformado en una zona peligrosa —generadora constante de riesgos y escándalos y de crecientes costos— a cuyos funcionarios ya no puede confiárseles poderes autónomos y ámbitos de discreción.

Lo que todo el mundo sabe...

Enumerar estos doce indicadores de cambio no significa más que presentar un catálogo de desarrollos que son familiares para cualquiera que esté informado de las políticas recientes en materia penal. Pero reunirlos así y contrastarlos con las instituciones y prácticas del campo previas a la década de 1970, destaca de forma más drástica de lo habitual la naturaleza sorprendente de la actual situación cuando se la observa desde una perspectiva de largo plazo.

Agrupar estos cambios de esta manera da lugar a la observación de que estos discursos criminológicos, estas prácticas de control del delito y estas instituciones de la justicia penal, de hecho, están relacionadas entre sí como elementos de una estructura laxamente diferenciada y constituida que se podría describir apropia-