

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL CONTEXTO URBANO Y PREVENCIÓN COMUNITARIA

La experiencia anglosajona

Juanjo Medina Ariza

Senior Lecturer. University of Manchester

MEDINA ARIZA, Juanjo. Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria: la experiencia anglosajona. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2010, núm. 12-02, p. 02:1-01:36. Disponible en Internet:

<http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-02.pdf>
ISSN 1695-0194 [RECPC 12-02 (2010), 7 mar]

RESUMEN: Este artículo ofrece una descripción de varios modelos que han articulado el campo de la prevención comunitaria del delito, así como su vinculación al específico contexto histórico, cultural y económico en el que se desarrollaron en los Estados Unidos y el Reino Unido. De la misma

forma que hay quienes plantean que hemos asistido a la transición de una penalidad del bienestar a la penalidad de la sociedad del control, en materia de prevención del delito a nivel comunitario se ha producido también una transformación importante tanto a nivel ideológico como práctico que no puede desvincularse de los cambios que se han experimentado en el entendimiento de la ciudad como unidad económica y social.

PALABRAS CLAVE: Prevención del delito, policía, comunidad y delincuencia.

Fecha de publicación: 7 marzo 2010

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: TEORÍAS ECOLÓGICAS Y DELINCUENCIA URBANA. II. LA PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL ESTADO DEL BIENESTAR: IMPLICACIÓN DE LOS RESIDENTES Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS. 1. El Proyecto de las Áreas de Chicago. 2. La movilización de recursos. III. PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL PERIODO DE LA CIUDAD ASUSTADA: LOS ESQUEMAS DE VIGILANCIA COMUNITARIA Y EL USO DEL DISEÑO ARQUITECTÓNICO. 1. Los programas de vigilancia comunitaria. 2. El espacio defendible. IV. PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL PERIODO DE LA CIUDAD DESORDENADA: LOS 90. 1. Policía 'de calidad de vida', mantenimiento del orden y 'tolerancia cero'. 2. La video-vigilancia. V. CONCLUSIONES. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN: TEORÍAS ECOLÓGICAS Y DELINCUENCIA URBANA

En su ensayo clásico sobre el urbanismo como una forma de vida publicado en 1938, Louis Wirth sentaba las bases de la sociología urbana contemporánea y el pensamiento criminológico de la Escuela de Chicago. En este ensayo Wirth planteaba la ciudad como lugar en el que relaciones sociales fragmentadas, anónimas y superficiales originaban sentimientos de inseguridad y situaciones de conflicto social en los que mecanismos de control social formal adquirirían una relevancia más acentuada. Este reconocimiento de la ciudad y la vida en la misma como planos en los que la inseguridad se plantea con matices importantes han continuado hasta nuestros días.

En la actualidad el nexo entre seguridad y la condición urbana se plantea también en el contexto de los debates en relación con el reconocimiento de los derechos humanos de los sectores sociales más desfavorecidos. Así, por ejemplo, UN-Habitat reconoce la delincuencia como un serio problema que afecta a las ciudades de forma global y que tiene importantes repercusiones para la protección de los derechos humanos. La delincuencia y la inseguridad ciudadana, se dice, amenazan la estabilidad y el clima social de las ciudades, el desarrollo económico sostenible, y la calidad de vida. Desde esta posición se mantiene como la delincuencia además afecta particularmente a los sectores más desfavorecidos en las ciudades y contribuye a la estigmatización de barriadas pobres generando así barreras adicionales para la movilidad social. De ahí que desde 1996, y a petición de alcaldes de localidades africanas, este organismo vinculado a Naciones Unidas iniciara el programa Ciudades Seguras.

Mientras que en el plano jurídico se ha venido a observar un desarrollo de estas cuestiones de seguridad al hilo del debate sobre derechos humanos, a nivel criminológico, y a lo largo de los últimos 100 años, se ha podido observar el desarrollo de un conjunto de modelos teóricos que han tratado de valorar el nexo entre la condición de vida urbana y la delincuencia. Existe, así, un núcleo de teorías criminológicas que no se interesan tanto por explicar la comisión de actos delictivos por individuos, sino que se centran en tratar de explicar porque determinadas comunidades o lugares dentro de los espacios urbanos exhiben una mayor tasa de delitos y que proponen de que forma el desarrollo urbano puede contribuir a la delincuencia. Para estas teorías el nivel de análisis, así pues, no lo es el individuo, sino las áreas en las que estos viven. El punto de partida es que los delincuentes no son sujetos que sufren alguna forma de patología que los hace diferentes del resto de los humanos, sino simplemente sujetos que participan en comportamiento delictivo como respuesta a las condiciones sociales en las que viven en el contexto urbano¹.

1 “These studies focused attention on the paradoxical fact that no matter how destructive or morally shocking, delinquency may often represent the efforts of the person to find and vindicate his status as a

La escuela de la estadística moral, ya en el siglo XIX, producía mapas del delito y procuraba correlacionar las condiciones sociales de zonas con los delitos que se generaban en las mismas. En los años 30 la Escuela de Chicago se convirtió en el más claro referente de este tipo de modelos al tratar de explicar el desarrollo de núcleos delictivos en las nuevas urbes americanas experimentando una rápida expansión industrial, así como fuertes movimientos migratorios, como consecuencia de la ‘desorganización social’ que se generaba en estos contextos.

Hoy en día el problema de la delincuencia urbana es diferente y las ciudades de hoy no son como las ciudades de principios del siglo XX. Algunos problemas son diferentes, frente a rápida industrialización hoy nos encontramos en los países más desarrollados con una situación de rápida desindustrialización que ha generado nuevos modelos urbanos. Y viejos factores, como los movimientos migratorios, han cambiado en carácter con la expansión de la globalización. Estos modelos ecológicos de la delincuencia tratan de entender de qué forma estos cambios urbanos y condiciones sociales generan la geografía social del delito. Así, por ejemplo:

- Los partidarios de la *nueva escuela de la desorganización social* aluden a factores tal y como la falta de capital social, la dificultad para definir y alcanzar objetivos comunitarios comunes y para ejercer formas informales de control social, sobre todo en el contexto del abandono estatal, la segregación espacial de minorías fundadas en prácticas privadas y políticas públicas, y la falta de inversiones privadas en determinadas comunidades.
- Los partidarios de *teorías anómicas o de la presión estructural*, por otro lado, pueden destacar de forma más notoria la ausencia de oportunidades legítimas para el desarrollo de identidades positivas y prosociales para jóvenes en comunidades marginales.
- Mientras que, por otra parte, las *teorías de la oportunidad* destacan la distribución no aleatoria en espacio y tiempo de las oportunidades delictivas, así como la necesidad de ir más allá de explicaciones ecológicas tradicionales que asocian lo malo (pobreza) con lo malo (delito), cuando la distribución del delito (no de la residencia de los delincuentes) a veces responde a otros factores (p.ej, hurto de tiendas depende de la geografía de las tiendas, la de los altercados violentos a menudo está ligada a la geografía de bares, etc).

Cada modelo teórico de la delincuencia, de forma explícita o implícita, trae consigo un determinado programa político criminal y político preventivo. Desde la perspectiva de las teorías ecológicas la conexión es evidente. Si pensamos que factores de tipo comunitario tienen un impacto en la delincuencia, lo que hemos de hacer es desarrollar intervenciones que actúen sobre estas condiciones de tipo comunitario. La prevención comunitaria del delito puede definirse en un sentido

human being, rather than an abdication of his humanity or an intrinsic incapacity to experience human sentiment” (Kobrin, 1959).

amplio como “aquellas acciones orientadas a cambiar las condiciones sociales que se cree que conducen al delito en comunidades residenciales” (Hope, 1995). Estas teorías, por tanto, llevan implícitas en las mismas determinados modelos de políticas de seguridad en el ámbito urbano.

De acuerdo con Hope (1995) podemos distinguir entre varios tipos de modelos de prevención comunitaria a lo largo del siglo XX.

Tabla 1. Clasificación de los modelos de prevención comunitaria del delito (adaptada de Hope, 1995)

Prevención Comunitaria en el Periodo de Expansión Urbana: Los 60 y los 70	
Organización de las comunidades	
<i>Origen</i>	Escuela de Chicago
<i>Estrategia</i>	Liderazgo de los vecinos en la coordinación de instituciones, grupos y agencias locales dentro de un programa unificado para el barrio
<i>Tácticas</i>	Programas recreativos para los niños, campañas para mejorar las condiciones de los barrios, consejo a los delincuentes
Implicación de los residentes en la gestión de comunidades	
<i>Origen</i>	Expansión de proyectos de vivienda pública en Gran Bretaña
<i>Estrategia</i>	Descentralización de la gestión de los proyectos y consulta de los residentes sobre todos los aspectos de la gestión de los mismos
<i>Tácticas</i>	Intentos de mejorar la calidad del alojamiento y los servicios recibidos por las personas viviendo en proyectos de vivienda pública, programas de seguridad para los edificios, proyectos de limpieza
Movilización de recursos	
<i>Origen</i>	El programa de “Guerra a la Pobreza” iniciado por el Presidente Johnson en los Estados Unidos durante los años 60
<i>Estrategia</i>	Transferencia de recursos a las comunidades y provisión de oportunidades legítimas para el desarrollo individual
<i>Tácticas</i>	Prestación de servicios sociales, formación laboral y educativa, intentos de movilizar políticamente a las comunidades para pedir recursos para el desarrollo

Prevención Comunitaria en el Periodo de la Ciudad Asustada: Los 70 y los 80	
Organización intencional de la vigilancia comunitaria	
<i>Origen</i>	Olas de la delincuencia de los años 70 en los USA y creciente miedo al delito
<i>Estrategia</i>	Organizar a los vecinos para que vigilen los barrios favoreciendo así la reducción del delito y el miedo al mismo, así como el fortalecimiento de lazos de solidaridad entre los vecinos
<i>Tácticas</i>	Vigilancia de los barrios, encuesta de seguridad, operaciones de marcado de la propiedad, cooperación con la policía
Modificación del espacio	
<i>Origen</i>	Problemas de delincuencia en los proyectos de vivienda pública en Nueva York
<i>Estrategia</i>	Diseñar el entorno urbano de manera que se facilite el desarrollo de la vigilancia natural de los espacios públicos y que la gente se identifique con dichos espacios
<i>Tácticas</i>	Mejorar las condiciones de seguridad de los edificios, mejora del alumbrado, embellecimiento y limpieza, instalación de tecnologías de vigilancia, diseño arquitectónico
Prevención Comunitaria en la Ciudad Desordenada: Los 90	
Mantenimiento del orden público	
<i>Origen</i>	Teoría de los cristales rotos
<i>Estrategia</i>	Ayudar a los residentes a mantener niveles apropiados de orden público de acuerdo con los estándares de cada comunidad
<i>Tácticas</i>	Programas de reparación inmediata del vandalismo, policía de proximidad, fiscales de proximidad, implicación de las organizaciones de comerciantes y vecinos en la preservación del orden, programas de restauración física de las comunidades, persecución de las incivildades, uso de remedios civiles para atajar problemas criminales, mediación
Protección de los vulnerables	
<i>Origen</i>	Descubrimiento de los pobres y las minorías como víctimas vulnerables y del concepto de victimización repetida
<i>Estrategia</i>	Centrar los esfuerzos preventivos en las áreas más vulnerables al delito

<i>Tácticas</i>	Técnicas de prevención situacional del delito, policía orientada a la solución de problemas, uso de remedios civiles para atajar problemas criminales, integración de las víctimas en grupos de autoayuda y en redes sociales
La reducción del daño	
<i>Origen</i>	Descubrimiento de las limitaciones de un enfoque puramente punitivo contra las drogas
<i>Estrategia</i>	Compensar el proceso de deterioro que esta asociado con la adopción de estilos de vidas desviados de vagabundos, drogadictos, prostitutas, etc., tratar de favorecer la reintegración de los mismos y ayudar a las comunidades a convivir con estos colectivos
<i>Tácticas</i>	Programas de servicios sociales para este tipo de colectivos en comunidades donde se encuentran, así como para sus familiares y las comunidades en las que se encuentran

La clasificación de Hope sigue un modelo cronológico en el que se distinguen tres momentos históricos claves, lo que el denomina la ciudad en la fase de expansión (desde los años 40 a los 60), la ciudad asustada (los 70 y los 80) y la ciudad desordenada (desde los 90 a la actualidad). Esta clasificación encuentra un paralelo importante en la cronología de modelos político criminales que a un nivel más amplio han propuesto autores como David Garland (2002). Así, el período de la ciudad en la fase de expansión y el tipo de programas con un énfasis en la promoción del bienestar social coincide con el modelo de la penalidad del bienestar, el modelo dominante de política criminal en el Estado del bienestar. El período de la ciudad asustada coincide con el momento de crisis que marca la transición entre este modelo de penalidad o política criminal del bienestar y el paradigma de penalidad en la sociedad del control. Mientras que finalmente el período de la ciudad desordenada coincide claramente con el modelo de la penalidad y política criminal del control que de acuerdo con Garland surge a raíz de la crisis de los 70 y los 80. El foco de este ensayo es presentar de forma resumida estos distintos modelos de política de seguridad en el contexto de sus repercusiones para la protección de derechos.

II. LA PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL ESTADO DEL BIENESTAR: IMPLICACIÓN DE LOS RESIDENTES Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Cuando se hablan de los primeros modelos de prevención comunitaria de la delincuencia generalmente se hace referencia a una serie de políticas que se desarrollaron en Estados Unidos y en el Reino Unido durante los 40 y hasta los 70 y que estaban fundamentalmente orientados a fortalecer la capacidad organizativa de los barrios y a poner a disposición de comunidades con problemas una serie de recursos sociales que sirvieran para paliar los mismos. Esta es la etapa de la edad dorada del Estado del Bienestar en ambos países y los programas de prevención comunitaria

ria responden a una política social que aspira a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más desfavorecidos, incluso si ello implicaba ambiciosas inversiones sociales.

1. El Proyecto de las Áreas de Chicago

Los primeros programas de prevención comunitaria se encontraban fuertemente influenciados por las teorías de la escuela de Chicago y, posteriormente, por modelos teóricos basados en la teoría de la anomia y la falta de oportunidades legítimas. La teoría de la desorganización social propuesta por Shaw y McKay (1942) estaba basada en observaciones empíricas de la correlación entre determinadas características de los barrios y la densidad de delincuentes que residían en los mismos. Estos autores documentaron como los barrios con un mayor nivel de movilidad residencial, diversidad de grupos étnicos, pobreza general y deterioro físico presentan un mayor nivel de delincuencia. En estas condiciones las comunidades residenciales encuentran problemas para actualizar sus valores comunes. Shaw y McKay pensaban que las condiciones socioeconómicas de estos barrios (1) influían negativamente en la capacidad de los residentes para desarrollar una vida asociativa capaz de canalizar a los jóvenes hacia motivaciones convencionales, (2) limitaban la capacidad de los residentes para desarrollar de forma efectiva el control social informal de las actividades de los jóvenes y (3) facilitaban la exposición de los jóvenes a valores, modelos y comportamientos desviados². Esto es lo que Shaw y McKay llamaban desorganización social. La premisa es que dadas las condiciones sociales en áreas con altos niveles de delincuencia, el comportamiento delictivo en la mayoría de los casos era simplemente el producto directo de un proceso de aprendizaje social. Los jóvenes que crecen en estos barrios, que carecen de los recursos para su supervisión apropiada y que se encuentran con una serie de modelos desviados en los mismos, participan en el comportamiento delictivo “como parte de su aspiración por un lugar en los únicos grupos sociales que les abren las puertas” (Kobrin, 1959). La delincuencia era conceptualizada como un mecanismo de adaptación por parte de los hijos de inmigrantes rurales actuando como miembros de pandillas de adolescentes en sus esfuerzos para encontrar una ruta para la obtención de papeles sociales significativos y respetados en un contexto comunitario en el que no existe apoyo por parte de la generación más vieja y existe una diversidad de modelos criminales y otros comportamientos desviados (Kobrin, 1959).

La prevención de la delincuencia, desde esta perspectiva, implicaba, por tanto, la generación de las condiciones apropiadas para favorecer la organización social o, como en términos más actuales se indica, para favorecer el desarrollo del capital

2 Para una valoración crítica de esta teoría se puede consultar cualquiera de los manuales de teoría criminológica en castellano: García Pablos de Molina, Cid y Larrauri, 2001; Garrido, Stangeland, Redondo, 2001. Para una exposición un tanto más actualizada de la evolución de estas teorías también se puede consultar Medina, 2002.

social. Estos autores no solamente desarrollaron un modelo teórico, sino que también contribuyeron de forma notable al desarrollo de un modelo de intervención inspirado en estos principios teóricos: el Proyecto de las Áreas de Chicago (CAP). Este proyecto, el primer programa sistemático y comprensivo de prevención de la delincuencia en Estados Unidos (Bursik y Grasmick, 1992), fue iniciado por Clifford Shaw en 1932 y todavía sigue en funcionamiento³.

El Proyecto de las Áreas de Chicago estaba basado en una visión optimista de la naturaleza humana que concebía como posible la prevención de la delincuencia y la rehabilitación de los delincuentes. Si los hombres delinquen como respuesta a las condiciones sociales en las que viven, la alteración de estas condiciones puede servir para frenar la delincuencia.

El eje del Proyecto de las Áreas de Chicago era la idea de que la participación activa de los residentes locales es un prerrequisito esencial de cualquier programa de intervención. Si los objetivos de la comunidad local son diferentes de los objetivos de los programas de prevención no se puede esperar que estas intervenciones vayan a tener éxito. De esta forma se consideraba como indispensable que los residentes de los barrios pobres de Chicago se tomaran la prevención de la delincuencia en serio. El segundo postulado ligado al Proyecto era la idea de que la gente solamente apoya y participa en aquellas iniciativas en las que tienen un papel significativo. Para estos autores solamente aquellas intervenciones de bienestar social o de prevención de la delincuencia que toman en serio la participación activa de la comunidad pueden tener éxito en la consecución de sus objetivos (Kobrin, 1959)⁴.

La implementación del proyecto era un proceso gradual. En una primera etapa, se procedía a la identificación de las instituciones locales más poderosas y a los residentes más influyentes que estaban más familiarizados con la estructura y la historia del barrio. El siguiente paso era convencer a estos actores locales de que tanto ellos como otros residentes locales tenían un interés en el bienestar de los jóvenes locales. El tercer paso era identificar y reclutar uno de estos influyentes residentes locales como el representante asalariado del Proyecto de Áreas de Chicago en el barrio, como un “trabajador” nativo que intentaría organizar un grupo amplio de influyentes residentes locales con el objetivo de mejorar el bienestar de los jóvenes locales y la prevención de la delincuencia (Kobrin, 1959; Bursick y Grasmick, 1992). Aunque hoy en día muchos programas de bienestar social emplean residentes locales como trabajadores nativos dado su conocimiento de las

3 Ver www.chicagoareaproject.org.

4 “The answer lies in tapping the natural leadership and concern for community found within each neighborhood. While some delinquency prevention programs try to impose outside policies upon local residents, the Chicago Area Project’s philosophy is to encourage the people who live in the neighborhood to seek their own solutions. This is done by forming a community committee as the primary force for change. The committee consists of local citizens who encourage participation and effective representation in decisions affecting their neighborhood.” (Tomado de la página web del Chicago Area Project: 13-01-2004).

áreas, en los inicios de este proyecto este era un desarrollo polémico e innovador que generó mucha controversia, así como la resistencia de los profesionales del trabajo social (Bursick y Grasmick, 1993). Una vez los trabajadores nativos habían organizado un grupo local de residentes el Proyecto de Áreas de Chicago les facilitaba una estructura formal, autonomía y respaldo económico.

Los contenidos del Proyecto eran diversos, algo consustancial al grado de autonomía que se reconocía a cada una de las áreas, sin embargo en general incluían al menos tres niveles diferentes de actuación (Kobrin, 1959):

- Programas recreativos para niños en el barrio, incluyendo campamentos de verano, la participación de voluntarios de la comunidad en la organización de actividades, o la búsqueda de espacios en el barrio para organizar actividades recreativas.

- Campañas para facilitar la mejora de la comunidad en dimensiones tal y como los servicios educativos, la seguridad vial, la conservación física, la recogida de basuras, etc.

- Actividades dirigidas a los jóvenes delincuentes, así como a adultos que volvían a la comunidad tras haber cumplido condena. En esta categoría se incluían programas de supervisión de los jóvenes delincuentes, la identificación de voluntarios que actuaban como enlace entre la policía, los juzgados de menores y la comunidad y que avocaban por estrategias judiciales de diversión, voluntarios ligados con las pandillas de delincuentes, así como asistencia a los delincuentes que han cumplido condena para reinsertarse en la comunidad.

Estas actividades estaban orientadas a la consecución de tres objetivos fundamentales: (a) facilitar contactos significativos entre adultos y jóvenes en la comunidad, (b) exponer los residentes locales a las nuevas perspectivas científicas en educación y desarrollo infantil y juvenil, y (c) crear canales de comunicación entre los residentes locales y representantes de instituciones públicas y privadas capaces de proporcionar recursos de utilidad para los barrios (Finestone, 1976).

Es difícil determinar en qué medida el Proyecto de Áreas de Chicago es una intervención efectiva. La respuesta no es clara. Desde los primeros días del proyecto fue evidente que este tipo de intervención resultaba muy difícil de implementar en los barrios con un mayor nivel de desorganización social. La movilización de los residentes solamente funciona cuando hay un mínimo de estructura institucional y apoyo social que a menudo no existe en este tipo de barrios (Finestone, 1976). Existen también serios interrogantes sobre la posibilidad de sostener los grupos de residentes sin el apoyo externo proporcionado por el Proyecto (Hope, 1995). De forma más general, evaluar iniciativas de tipo comunitario es extremadamente complejo y ha sido muy difícil establecer que cambios comunitarios han sido la responsabilidad del Proyecto de Áreas de Chicago. Es muy difícil encontrar referentes de comparación, es decir, barrios con características similares y que solo

difieren en la existencia de este tipo de iniciativas. Y, cuando dichos referentes han sido encontrados, ha sido prácticamente imposible separar los efectos de las iniciativas generadas por el Proyecto de Áreas de Chicago de los efectos de cambios urbanos que afectaron a la ciudad de Chicago durante la historia del proyecto. La diversidad de actividades adoptadas en cada una de las áreas también complica la evaluación global del proyecto, así como el énfasis de mucha de estas actividades en promover la *diversión* judicial y policial (es decir la no- intervención) y la consiguiente inexistencia de registros oficiales de casos que han sido sometidos a diversión, lo que complica la interpretación de datos oficiales sobre casos registrados de delincuencia (Bursik y Grasmick, 1992).

El estudio más reciente sobre este proyecto es de 1984 (Scholsman y Sedlak, 1983). Esta evaluación y discusión del proyecto conducida por la *Rand Corporation* en general ofrece una lectura positiva del proyecto, aunque también advierte que el Proyecto ha cambiado de forma sustancial durante su historia en parte como respuesta a las nuevas directrices de financiación del gobierno federal estadounidense. Bursik y Grasmick (1992) también destacan como algunos miembros del proyecto cuestionan el énfasis de la intervención en la prevención de la delincuencia y como las actividades centradas en delincuentes serios prácticamente han desaparecido. Algunas de las actividades introducidas por primera vez en Chicago, como la asignación de trabajadores a pandillas juveniles también han sido criticadas por sus efectos criminógenos, al servir fundamentalmente para aumentar la cohesión de dichas pandillas (Klein, 1971).

2. La movilización de recursos

Durante los años 60 el presidente americano Lyndon Jhonson propuso un programa de “Guerra contra la Pobreza”. Era la época dorada del estado de bienestar en los Estados Unidos, un período de ilusión y optimismo sobre la posibilidad de reforma social. En este periodo también existía una presión creciente para tratar los problemas generados por la falta de reconocimiento social y jurídico de las minorías de color. En este contexto se desarrollaron un número de programas sociales orientados a prevenir la marginación social y la delincuencia. El modelo de movilización de recursos parte de la idea de que fomentar la cohesión social de los barrios pobres, al estilo de las ideas inspiradas por la Escuela de Chicago, sirve de poco si estos barrios carecen de los recursos económicos y sociales necesarios para sostener dicha cohesión social (Binder y Polan, 1991; Hope, 1995).

Mientras que el programa de acción urbana propuesto en Chicago encontraba su inspiración teórica en la formulación clásica de la teoría de la desorganización social, el modelo de movilización de recursos encontraba su inspiración teórica en las teorías de la anomia de Merton, el interés en la conformidad de Jackson Toby y, sobre todo, en la teoría del bloqueo de las aspiraciones legítimas de Cloward y

Ohlin. Merton en un artículo publicado en 1938 (“Anomie and Social Structure”) en la revista oficial de la Sociedad Americana de Sociología criticaba la idea de que el comportamiento desviado es simplemente el resultado de los fallos de los mecanismos de control social y el carácter naturalmente egoísta del hombre. Frente a este modelo, Merton propone uno que señala como la estructura social puede inducir de forma directa una *presión* en la conducta humana para comportarse de forma desviada. Merton señala como en toda sociedad existen una serie de objetivos culturales más o menos consensuados y una serie de mecanismos para alcanzar estos objetivos. En una sociedad como la americana en la que el enriquecimiento personal y el consumo de consagran como valores culturales, pero no existen suficientes canales legítimos para la obtención de estos bienes, se genera una presión anómica, en particular sobre los sectores más marginados de la sociedad, para utilizar procedimientos no aceptados para lograr la riqueza.

Cloward y Ohlin (1960) desarrollan estas ideas en la teoría de la oportunidad diferencial. Como Merton, estos autores destacan en sus análisis como la frustración generada del bloqueo de canales legítimos de acceso a los valores y objetivos culturalmente aceptados puede dar lugar a la delincuencia. Pero Cloward y Ohlin también destacan que el acceso a oportunidades de desarrollo criminal esta distribuido desigualmente en la sociedad. Su teoría constituye un esfuerzo de integración teórica de las ideas de Merton con la de las teorías subculturales y algunas de las nociones en torno a asociación diferencial y cohesión social propuestas por autores del ámbito de Chicago. Mientras que en los barrios marginales tradicionales existían culturas delictivas que ofrecían este tipo de salidas a los jóvenes locales en el mundo tradicional de la delincuencia “organizada”⁵ o en formas tradicionales de economía sumergida, el deterioro socioeconómico de este entorno, la progresiva desaparición de las maquinarias políticas locales en las que se apoyaban estas subculturas delictivas y su sustitución por programas de bienestar más generales y administrados de forma más burocrática y menos susceptibles a formas de corrupción local⁶, sirvieron para facilitar la proliferación de adaptaciones delictivas más violentas y predatorias en el contexto de los barrios pobres⁷.

5 “When crime was on a local scale, delinquency was a way of acquiring the skills and attitudes needed for participation in the adult criminal structure. Where it was linked through age-grading with adult criminal occupations, the delinquent subculture was a first stage in access to systems of illegitimate opportunity. But there is considerable reason to doubt whether these same functions are performed by the delinquent subculture in an era of syndicated crime... The delinquent subculture can no longer perform the educational functions that once made it so vital a force in the continuity of criminal enterprises; it has become obsolete. Illegal chances of social ascent are thus closed off, and pressures for conflict forms of delinquency mount” (Cloward and Ohlin, 1960: 206-207).

6 “As a result of the gradual absorption of the immigrant masses into the middle classes and of certain radical changes in the structure of the economy, the locus of political power has shifted from the local neighborhood to the state and national arenas... With the decline of the neighborhood-based political machine the urban lower class has lost an important integrating structure and a significant channel for social ascent... The political machine also played a strategic part in the process by which crime, especially gambling, was made rational and bureaucratic. But with the progressive rationalization of crime and the integra-

Para Cloward y Ohlin (1960) la delincuencia no es simplemente una propiedad de individuos o subculturas, sino una propiedad de los sistemas sociales en los que estos individuos y grupos viven. Las presiones que producen la delincuencia se originan en estas estructuras, así como las fuerzas que moldean el contenido de las diferentes subculturas delictivas. Desde esta perspectiva, por tanto, se subraya que el objetivo de la acción preventiva no lo deben constituir tanto los individuos o los grupos que exhiben comportamiento delictivo, sino los contextos sociales que dan lugar a la delincuencia. En la opinión de estos autores, los esfuerzos de quienes pretenden eliminar la delincuencia han de concentrarse en la reorganización de las barriadas marginales dado que las viejas estructuras que proporcionaban control social y avenidas de ascenso social se encuentran en proceso de resquebrajamiento.

Esta teoría sirvió de inspiración al modelo de movilización de recursos y en particular a una de sus manifestaciones más conocidas el programa de Movilización para los Jóvenes que tenía como objetivo la expansión de oportunidades legítimas para adolescentes. El Programa de Movilización para los Jóvenes (*Mobilization for Youth*, MFY) comenzó a principios de los 60 en el *Lower East Side* de Nueva York, por aquella época todavía un barrio pobre de portorriqueños y afroamericanos. El programa, la creación de Lloyd Ohlin que era profesor de Trabajo Social en Columbia University, se convirtió en un modelo para otros programas e intervenciones dentro de las iniciativas de la “Guerra a la Pobreza” del presidente Johnson. El plan original pretendía reducir la delincuencia por medio de una serie de medidas coordinadas y comprensivas que incluían trabajos para los adolescentes, centros de atención comunitarios, empleo de residentes locales como líderes de la organización, y la organización de los residentes locales en plataformas para tomar acción sobre temas de interés común.

La organización de los residentes locales se convirtió en un tema polémico cuando los grupos organizados por el MFY empezaron a criticar las autoridades locales, la policía y las escuelas locales por su falta de atención a las necesidades de los residentes. En esta etapa del programa se organizaron protestas de vecinos y el objetivo de la organización de las plataformas se centró en reivindicar la mejora de las condiciones de las viviendas, cambiar las prácticas de las escuelas que discrimi-

tion of its leaders with city, state and national politicians, the dependence of syndicate operators upon neighborhood political organizations has diminished. Hence local political groups can no longer count upon the financial largesse of financial enterprises as a stable source of income. Perhaps the greatest paradox of all is the fact that the growth of the welfare state has undermined the importance of the urban political machine... It is of course true that the ‘welfare state’ ... has taken over a function once performed by the political machine. But to say that the structure of the welfare services effectively supplants the traditional political machine is to overlook many other functions that the machine performed for lower-class persons... One of the principal differences between aid dispensed by welfare agencies and similar assistance given by political machines is that the latter brings about neighborhood social integration while the former does not” (Cloward and Ohlin, 1960: 207-209)

7 “We predict that delinquency will become increasingly aggressive and violent in the future as a result of the disintegration of slum organization” (Cloward y Ohlin, 1960: 203)

naban a los estudiantes cuyo idioma original era el español, presionar a la ciudad para que organizara formación vocacional, y otras medidas de presión y crítica. Las autoridades locales contra-atacaron y las relaciones entre políticos e instituciones locales y el MFY se deterioraron. Uno de los tabloides locales, el *Daily News*, acusó a MFY de fomentar el desorden público y el antagonismo racial (Weissman, 1969). A pesar de que MFY contaba con el apoyo teórico y financiero del gobierno federal, acusados de radicalismo político y sin aliados en el gobierno local, a finales de los 60 MFY abandonó los esfuerzos de organización comunitaria y concentró sus actividades en la educación vocacional. En lugar de crear nuevas oportunidades, MFY se resignó a intentar preparar a los jóvenes locales para el mercado de limitadas oportunidades disponibles a los mismos.

La historia de MFY es similar a la de los programas que inspiró. MFY, aunque era un programa dirigido a la prevención del delito, se convirtió en el modelo que inspiró las iniciativas del presidente Kennedy y de su sucesor Lyndon Johnson para, de forma más general, combatir la pobreza y la marginación social. El Programa de Acción Comunitaria (CAP, *Community Action Program*) fue lanzado como una de las iniciativas de la “Guerra contra la Pobreza”. Uno de los objetivos explícitos de este programa era implicar a los sectores marginales de las ciudades directamente, facilitando el “máximo posible de participación” en los programas que afectan sus vidas. Aproximadamente 1000 iniciativas se beneficiaron de los fondos federales reservados para este programa entre 1964 y 1966, sin embargo una buena parte de los recursos fueron absorbidos por las organizaciones políticas existentes que veían en el desarrollo de nuevas bases de poder político local una amenaza. Ello subvirtió el objetivo original de crear redes de organización política y social entre los residentes de barrios marginales (McGahey, 1986). Otros programas de intervención social también fueron financiados por la Guerra contra la Pobreza, incluyendo *Head Start* (que como vimos es uno de los ejemplos más conocidos de intervención en la infancia), *VISTA*, *Job Corps*, y *Upward Bound*. Sin embargo, la opinión pública, sobre todo, identificaba la Guerra contra la Pobreza con CAP (Binder y Polan, 1991).

Se han ofrecido muchas respuestas a porqué la “Guerra contra la Pobreza” fracasó. La acción comunitaria en general, y en particular los esfuerzos para maximizar participación local, fueron culpados de generar prácticas de gestión corrupta, ineficiente e inexperta y de fomentar el radicalismo de los grupos de color y los sentimientos en contra del gobierno. Otros historiadores culpan a otros factores económicos y sociales, en particular el costo de la guerra de Vietnam y los cambios en los sentimientos e ideologías públicas de los americanos. La disminución de los fondos federales, la falta de cooperación e incluso oposición de las autoridades locales y policiales, tampoco ayudaron. Finalmente, hay quien señala que ni el gobierno federal ni las autoridades estatales y locales, y ciertamente ni la sociedad

americana en general, estaban suficientemente comprometidos con los objetivos de la “Guerra a la Pobreza” como para adoptar los cambios políticos y económicos necesarios para eliminar la desigualdad y marginación social.

Antes de Kennedy y Johnson el gobierno federal no había jugado un papel importante en el control de la delincuencia, de forma que las iniciativas sustentadas bajo este periodo se convirtieron en una especie de examen sobre su eficacia y eficiencia. Cuando el optimismo burgués, un tanto ingenuo, de la época no se reforzó por medio de la observación empírica de resultados generalmente positivos de estos esfuerzos se generó un clima generalizado de escepticismo sobre cualquier esfuerzo social para cambiar la fortuna de los sectores más marginales de la sociedad, lo que ha limitado de forma considerable el desarrollo de políticas tan ambiciosas como las adoptadas durante la presidencia de Kennedy y Johnson con posterioridad (Binder y Polan, 1991)⁸. Los problemas de estos programas fueron empleados por criminólogos conservadores como evidencia de que reformas sociales no son un mecanismo eficaz para la prevención del delito. El cambio del clima socioeconómico y cultural también ha dado lugar a nuevos desarrollos en la prevención comunitaria del delito.

III. PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL PERIODO DE LA CIUDAD ASUSTADA: LOS ESQUEMAS DE VIGILANCIA COMUNITARIA Y EL USO DEL DISEÑO ARQUITECTÓNICO

El segundo momento histórico descrito por Hope (1995) se comienza a desarrollar en los 70 y desde un punto de vista social tiene un alcance menos ambiciosos que los esquemas propuestos anteriormente. Frente al optimismo de las décadas de la postguerra, nos encontramos ahora en un momento económico diferente ligado a la crisis del petróleo y a la desindustrialización de las economías occidentales que comienza a generar modelos y condiciones urbanas diferentes. El desempleo crece de forma preocupante y asociado al mismo el desarrollo de epidemias de drogas como la heroína con un costo social y humano elevado para las economías urbanas. En este período se produce también en los Estados Unidos la aceleración de lo que se denomina como el “vuelo blanco”, el abandono de las ciudades por parte de las clases medias de raza blanca que se desplazan a los suburbios más seguros con la consecuencia de que la base fiscal de los ayuntamientos de las ciudades más grandes se veía reducido en un momento en el que las necesidades sociales también eran más elevadas. Los objetivos de los programas de prevención comunitaria en esta época son también, por tanto, menos ambiciosos, no se trata tanto de acabar con los bolsillos de pobreza, sino de garantizar que los mismos están diseñados

8 “Rhetorically, the war on poverty was made to sound more sweeping than it really was, and so set itself up (or was set up) to seem as if it had ended in defeat when it didn’t vanquish all poverty” (Lemann citado por Hope, 1995: 41).

arquitectónicamente de tal forma que se garantiza la vigilancia natural de los mismos por parte de los residentes y, por otra parte, se pretende enlistar la participación de los vecinos en programas de vigilancia comunitaria (“*neighborhood watch schemes*”).

Este periodo marca la transición entre lo que Garland denomina la penalidad del bienestar y la sociedad del control. Es un momento histórico en el que a la crisis del ideal rehabilitador se le da como respuesta la reinención de la prisión como espacio de contención orientado fundamentalmente a la incapacitación de los delincuentes. El incremento masivo del uso de la prisión en Estados Unidos y otras sociedades occidentales, incluyendo la española, comienza en este periodo y continua hasta nuestros días. Este uso masivo de la prisión como respuesta a los problemas sociales de las ciudades afecta fundamentalmente a los residentes de las zonas pobres de las ciudades y contribuye a la destrucción del tejido social de las mismas.

1. Los programas de vigilancia comunitaria

Los programas de vigilancia comunitaria están fuertemente ligados al modelo policial comunitario. Una de las tácticas que nacen de las colaboraciones entre policía y vecinos de comunidades residenciales es el establecimiento de programas de vigilancia comunitaria. El trabajo de la escuela de Chicago destacaba el papel del control social informal en la reducción de la delincuencia. Esta misma idea también fue respaldada por las teorías de la urbanista Jane Jacobs (1961). Jacobs pensaba que la planificación urbana moderna, en particular la diferenciación y segregación de los espacios residenciales de otro tipo de espacios, había minado la capacidad de los residentes para regular el uso de estos espacios. Jacobs también era particularmente crítica de cómo la planificación urbana al desarrollar modelos que giraban en torno al automóvil habían reducido espacios para el peatón con el consiguiente abandono de la calle con las implicaciones desde el punto de vista de control social que ello implica. Para Jacobs la seguridad en la calle es un objetivo que no puede ser alcanzado solamente por la policía sino que depende del nivel de control social informal que resulta del uso e interacciones que tienen lugar en la calle⁹: “las calles con gente son calles seguras, las calles desiertas son calles inseguras”. Jacobs (1993) mantiene que una calle segura ha de reunir tres requisitos fundamentales:

- 1 Ha de haber una clara demarcación entre lo que es espacio público y lo que es espacio privado.

9 “The first thing to understand is that the public peace –the sidewalk and street peace of cities is not kept primarily by the police, necessary as police are. It is kept primarily by an intricate, almost unconscious, network of voluntary controls and standards among the people themselves, and enforced by people themselves... No amount of police can enforce civilization where the normal, casual enforcement of it has broken down” (Jacobs, 1993: p. 40). También: “the safety of the street works best, most casually, and with least frequent taint of hostility or suspicion precisely where people are using and most enjoying the city streets voluntarily and are least conscious, normally, that they are policing” (Jacobs, 1993: p. 46).

- 2 Debe haber ojos centrados en la calle, ojos que pertenecen a lo que puede llamar propietarios naturales de la calle (tenderos, otros viandantes, etc)
- 3 La acera ha de estar en uso continuo y estable, para añadir al número de ojos y para inducir a la gente en los edificios de esa calle a mantener un ojo en la calle.

Para que estos requisitos se cumplan Jacobs (1961) pensaba que era fundamental que hubiera en las calles una cantidad significativa de tiendas, pequeños comercios, y otros espacios públicos que dieran vida a la calle. Estos espacios no solo dan razones a la gente para usar la calle, sino que también crea un grupo de personas, los pequeños comerciantes, con un interés en el mantenimiento del orden en la calle donde sus comercios se ubican.

Jacobs habla de vigilancia natural que ocurre de forma espontánea y sus ideas tienen implicaciones importantes, por ejemplo, para el desarrollo de políticas de planificación urbana y de regulación de horarios comerciales. Sin embargo, en el ámbito policial sus ideas se interpretaron de forma menos ambiciosa y más estrecha para justificar el desarrollo de programas de vigilancia natural generados de forma artificial.

Los programas de vigilancia comunitaria constituyen un esfuerzo artificial para aumentar el nivel de “vigilancia natural” de la calle. Es una intervención barata que resulta atractiva desde un punto de vista político en un momento en el que la percepción pública de la efectividad de la institución policial en Estados Unidos en la reducción de la delincuencia era muy baja. La teoría era que la creación de estos tipos de esquemas podía tener un efecto directo en la prevención de la delincuencia (al incrementar la vigilancia natural) y que la participación en estos programas podría tener un efecto indirecto al crear redes informales de colaboración y apoyo en barrios necesitados. Los programas de vigilancia comunitaria en esencia son organizaciones informales de residentes, con o sin apoyo policial, que vigilan la propiedad de otros residentes en el curso de sus actividades cotidianas y que denuncian cualquier actividad sospechosa a la policía (Hope, 1995). Tanto el gobierno federal norteamericano, como el *Home Office* en Inglaterra y Gales ofrecieron un apoyo considerable a este tipo de programas durante los 70 y los 80. De hecho, estos programas, a pesar de los resultados negativos de muchas de las evaluaciones realizadas, aun son populares en el contexto anglosajón. Eck y Maguire (2000) recientemente concluían que los programas de vigilancia comunitaria constituyen una de las estrategias más populares entre los departamentos de policía en los Estados Unidos.

La valoración tradicional de estos programas era bastante negativa. Hasta recientemente se aceptaba que la investigación sobre este tipo de intervención, a pesar de los problemas metodológicos, es bastante consistente y en general encuentra nulos efectos en la reducción del delito (Lurigio y Rosenbaum, 1986; Hope,

1995; Sherman, 1997). Esta conclusión encontraba apoyo sólido en numerosos estudios, incluyendo un experimento con distribución aleatoria de casos en Minneapolis que trató de organizar programas de vigilancia comunitaria con y sin participación policial en barrios que no habían solicitado este tipo de programas. Varios estudios, de hecho, han documentado instancias en las que los programas de vigilancia comunitaria no solamente no han servido para reducir la delincuencia, sino que han estimulado los sentimientos de inseguridad ciudadana entre los residentes locales. Al traer a la atención de los residentes locales la necesidad de ejercer vigilancia natural para prevenir el delito, en algunas ocasiones estos programas pueden estar, de forma inesperada, contribuyendo a aumentando los niveles de ansiedad frente al delito (Hope, 1995).

Los estudios que han analizado los programas de vigilancia comunitaria no se han limitado a medir sus escasos resultados sino que también han ofrecido datos que pueden ayudar a entender su incapacidad para reducir los niveles de delincuencia. Uno de los datos desvelados por estos estudios es que existen niveles muy diferentes de participación en los programas de vigilancia comunitaria. Skogan (1988) en una revisión de la literatura documentaba como los miembros de este tipo de organizaciones tendían a ser los vecinos más educados, con ingresos más elevados, con familia y niños, y tendían también a ser propietarios de sus viviendas y a haber residido en el barrio por un período largo de tiempo. Eran, por tanto, organizaciones poco representativas del conjunto de los vecinos. Por otra parte, y de forma quizás más preocupante, Skogan documentaba como estos grupos no solían existir en barrios pobres y deteriorados con problemas de delincuencia, niveles de movilidad residencial elevada, y con una población diversa. Ello era debido a los escasos niveles de capital social y al elevado grado de desconfianza e inseguridad. Es decir este tipo de organizaciones planteaban serios problemas de implementación en aquellas comunidades que podrían haberse beneficiado más claramente de intervenciones orientadas a reducir la delincuencia. En Inglaterra y Gales, la *British Crime Survey* también documenta resultados muy similares (Hope, 1995). Dadas las condiciones de los barrios en los que estos programas existen quizás no es de extrañar el escaso impacto de los mismos, dado que son barrios que, para empezar, tienen niveles bajos de delincuencia (Sherman, 1997).

Hope (1995) también es muy crítico del tipo de actividades que realizan estos programas. En su opinión, en la mayoría de los casos se trata de una intervención débil que por su propia naturaleza resulta poco atractiva a los residentes locales y por tanto, difícil, de mantener:

“Estar atentos para que un delito no se cometa puede ser casi tan divertido como contemplar como se seca la pintura en una pared, mientras que la naturaleza subrepticia de la mayoría de los delitos contra la propiedad hace difícil que los residentes que vigilan vean nada... En Gran Bretaña la actividad más común de los

residentes que participan en programas de vigilancia comunitaria parece consistir solamente en poner una pegatina en la ventana de su casa indicando que el programa funciona en el barrio, además solamente un cuarta parte de las personas que atienden la primera reunión vuelven a las siguientes” (Hope, 1995: p. 49)

Hope (1995) también subraya el hecho de que la mayoría de los domicilios residenciales se encuentran vacíos durante el día (precisamente cuando los ladrones de piso actúan) y no hay nadie durante esas horas que, por tanto, pueda ejercer la función de vigilancia natural, contribuye a reducir el impacto preventivo de este tipo de intervenciones.

A pesar de estas lecturas negativas del impacto de los programas de vigilancia comunitaria los mismos han seguido siendo populares tanto con la policía como con los ciudadanos. Se estima que aproximadamente el 40% de los norteamericanos y más del 25% de los británicos viven en zonas residenciales que participan en programas de este tipo. Recientemente, una revisión sistemática de las evaluaciones de este tipo de programas han venido a cuestionar la lectura tan negativa que se hacía de las mismas por parte de la comunidad criminológica. Bennet y sus colegas (2005) concluyen que la revisión narrativa de las evaluaciones sugería efectos positivos en aproximadamente la mitad de los estudios, mientras que el meta-análisis sugería que 15 de los 18 estudios considerados ofrecían evidencia de una reducción en la delincuencia como resultado de programas de intervención comunitaria. Los autores concluían que aunque estos resultados son positivos, existen muchos programas de vigilancia comunitaria que no ofrecen resultados positivos y que es importante desarrollar un entendimiento más profundo de lo que distingue a aquellos programas de vigilancia comunitaria que son eficaces y aquellos que no.

2. El espacio defendible

El trabajo de Jane Jacobs (1991) no solamente sirvió de coartada a los proponentes de los programas de vigilancia comunitaria, sino que también sirvió de inspiración al movimiento del espacio defendible. La idea de que los espacios urbanos pueden planificarse para aumentar la vigilancia natural es una idea que Oscar Newman traspasó al campo del diseño arquitectónico. Oscar Newman era un arquitecto que trabajaba para el Departamento de Viviendas Públicas de la Ciudad de Nueva York que estaba particularmente interesado en como modificar el diseño de los proyectos de vivienda pública de la ciudad para convertirlos en espacios más seguros y habitables.

Los proyectos de vivienda pública representan un esfuerzo histórico para ofrecer mejores condiciones residenciales a los habitantes de chabolas y los barrios pobres de las ciudades. Los reformistas urbanos del siglo XIX y de principios del siglo XX habían criticado el estado de las condiciones residenciales de las personas condenadas a los estratos sociales más bajos. Durante las primeras décadas del siglo XX

como resultado de las luchas sociales que reivindicaban derechos para la clase trabajadora y los desposeídos, los gobiernos de las democracias occidentales comienzan a adoptar políticas de desarrollo urbano que trataban de mejorar estas condiciones residenciales en el contexto de políticas nacionales de vivienda. Los reformistas de la época abogaban por espacios residenciales abiertos, saludables y tranquilos. Este tipo de reivindicaciones por espacios abiertos se materializó en los diseños de los arquitectos modernistas europeos. Le Corbusier es el ejemplo más conocido de los mismos. Le Corbusier compartía la idea de que el espacio arquitectónico tiene un impacto directo en los estilos de vida de sus habitantes. Los diseños de Le Corbusier giraban en torno al principio de agregación vertical y la manifestación física de este principio lo constituía los edificios altos de pisos. Le Corbusier básicamente concebía los espacios urbanos como un conjunto de estos edificios en amplios espacios vacíos o con parques y conectados entre sí por grandes avenidas (Venkatesh, 2000).

En el contexto norteamericano los diseños de Le Corbusier se aceptaron como la solución al problema de vivienda de las clases desfavorecidas. En este país los movimientos migratorios desde el sur hacia los grandes centros urbanos del norte, protagonizados fundamentalmente por la población de color, generaron la necesidad de crear nuevos espacios habitables a partir de la década de los 40. En 1949, además, la Housing Act, instituía un programa para la abolición de chabolas y residencias de bajo estándar. Los macroproyectos de vivienda pública, en numerosas ocasiones ocupando varias manzanas de barrios, construidos en torno a los principios esbozados por Le Corbusier y otros arquitectos en la misma línea se convirtieron en la respuesta más común, sobre todo en ciudades como Chicago o Nueva York, a las nuevas necesidades residenciales. Aunque en un primer momento los beneficiarios de estas nuevas viviendas las contemplaban como un sueño hecho realidad, los problemas no tardaron en aparecer (Venkatesh, 2000). La política de vivienda emprendida en los Estados Unidos, junto a las prácticas discriminatorias del mercado de viviendas (Massey, 1994), supuso que estas islas residenciales, normalmente construidas en espacios aislados y pobres donde el suelo era barato, y a las que solamente se accedía cuando los ingresos eran bajos o muy bajos resultó en la práctica en la segregación geográfica y residencial por motivo de raza y clase social de los menos afortunados. La crisis económica de la década de los 70 y la desaparición de trabajos en la industria de manufacturación solamente sirvieron para acrecentar los problemas sociales y económicos de estas islas residenciales que los sociólogos americanos describen como guetos. Guetos en los que la delincuencia encontraba un rico caldo de cultivo. Tan mal acabó la cosa que hoy por hoy buena parte de la literatura criminológica considera como un factor de riesgo para la participación individual en la delincuencia el crecer y vivir en proyectos de residencia pública (Ireland, Thornberry, y Loeber, 2006) mientras que algunos

estudios tratan de examinar la relación entre las tasas delictivas en proyectos de vivienda pública y la delincuencia en los barrios que los rodean.

Y este era el problema que Oscar Newman (1972) contemplaba cuando trabajaba como consultor para el Departamento de Viviendas Públicas de la Ciudad de Nueva York. Newman pensaba que, al margen del impacto de la concentración de problemas sociales que él también reconocía, parte de los problemas resultaban de los principios arquitectónicos empleados en el diseño de estos proyectos. Para Newman parte del problema era el tamaño mastodóntico de estos proyectos, albergando en ocasiones a miles de familias normalmente en pisos de más de siete plantas. Por ejemplo, las *Jacob Iris Houses* en el *Lower East Side* tienen unas catorce plantas, con nueve familias por planta, lo que sumado supone unas ciento diecisiete familias por edificio. Estos edificios, generalmente, carecían de portero o encargado de mantenimiento. Los edificios además se agrupaban en lo que habían sido varias manzanas en una supermanzana cerrada al tráfico mientras que los espacios no-construidos fluían de forma libre y abierta sin que se realizaran esfuerzos para delimitar parcelas de terreno correspondientes a diferentes edificios. Aunque al construir a lo alto se libera más espacio comunal que si se construye a lo ancho, el terreno no construido generalmente tiene un diseño que no facilita su uso. Estas condiciones arquitectónicas disminuían la capacidad de vigilancia natural, al aumentar de forma drástica la densidad de población y, por tanto el anonimato, sin favorecer el uso de los espacios públicos alrededor de las viviendas ni crear la ilusión de responsabilidad por medio de la demarcación de espacios perteneciente a cada edificio. El formato estándar de estos edificios y proyectos, que permite su fácil identificación y estigmatización como vivienda pública, así como la concentración en los mismos de familias que sufren una variedad de problemas hacían la gestión de estos espacios particularmente difícil.

Newman pensaba que la solución al problema pasaba por la adopción de los principios del espacio defendible. “El espacio defendible es un modelo para ambientes residenciales que inhibe el delito por medio de la creación de la expresión física de una comunidad social que se defiende a sí misma” (Newman, 1972: p.3.). El objetivo del espacio defendible es “crear un ambiente en el que el sentimiento de territorialidad latente y de comunidad de los residentes puede traducirse en su responsabilidad para garantizar un espacio habitable seguro, productivo y bien mantenido” (Newman, 1972: p. 3). En la medida en que los delincuentes perciban estos sentimientos y las prácticas resultantes de los mismos serán disuadidos de cometer delitos en dichas áreas. El principio esencial, por tanto, consiste en la re-estructuración del espacio urbano para permitir a los residentes el controlar las áreas alrededor de sus viviendas (Newman, 1996). En la formulación original del modelo Newman (1972) identifica cuatro aspectos fundamentales del espacio defendible:

1 La definición territorial del espacio de forma que se refleje las áreas de influencia de los residentes. Para ello hay que subdividir los espacios residenciales en zonas hacia las que los residentes pueden ver fácilmente como suyas y sobre las que adquieren una especie de sentimientos de propiedad y responsabilidad. Por ejemplo, por medio de la ubicación de áreas de juego para niños u otros servicios que garanticen el uso de los espacios públicos.

2 El posicionamiento de las ventanas de los apartamentos para garantizar que los residentes que miran por las mismas puedan vigilar de forma natural el exterior y el interior de las áreas públicas

3 La adopción de formas e idiomas de construcción que eviten el estigma de peculiaridad que permite a otros identificar la vulnerabilidad y el aislamiento de los residentes de proyectos de vivienda pública

4 La mejora de la seguridad por medio de la ubicación de los proyectos en áreas urbanas adecuadas y seguras, sin que existan barreras arquitectónicas entre el proyecto y las mismas.

Newman es un partidario de la construcción de urbanizaciones más pequeñas y edificios menos elevados, con un menor número de pisos y, por tanto, de residentes. Newman (1980) también proponía como principio de ordenación urbana la creación de espacios residenciales de entre 50 a 500 residencias en los que por medio de la agrupación de unidades familiares con similares estilos de vida y edad se pudieran generar lo que él denomina “comunidades de interés” con un interés similar y común en el uso compartido de los espacios públicos de estas áreas residenciales. Estas agrupaciones por estilo de vida y edad, sin embargo, no deben construirse de forma tal que se excluyan los grupos más marginales. Newman es un partidario de políticas de vivienda de protección oficial que garanticen cuotas en estas áreas residenciales para familias pertenecientes a minorías étnicas o con ingresos escasos o moderados.

Desde el punto de vista del tratamiento de los problemas en urbanizaciones de vivienda pública, los problemas asociados a los proyectos mastodónticos de vivienda pública dieron lugar a políticas orientadas a destruir estas urbanizaciones a favor de urbanizaciones más pequeñas y menos segregadas. Más recientemente el énfasis se puso en esparcir las viviendas públicas por toda la ciudad. Es decir, en vez de construir urbanizaciones de vivienda pública, construir pequeños edificios o urbanizaciones, con un máximo de 24 familias, que se integren dentro de barrios residenciales de clase media o alta (Newman, 1996)¹⁰ o bien apostar por una política de viviendas de protección oficial dispersas por toda la ciudad. En los Estados Unidos esta idea se tradujo a partir de 1992 en el programa federal HOPE VI. Por otra parte, aunque los residentes de barrios de clase media donde estas viviendas disper-

10 Newman (1996) ofrece una discusión ilustrativa basada en el estudio de un caso en Yonkers (New York) que muestra las dificultades políticas y la resistencia de grupos de residentes a este tipo de desarrollos.

sas se ubican en ocasiones pueden adoptar una actitud defensiva y de resistencia a los mismos usando argumentos sobre el potencial aumento de la delincuencia que los mismos pueden conllevar (Newman, 1996), los estudios realizados hasta la fecha documentan que este no es el caso (Galster et al., 2003). Sampson (1995), en una revisión de la literatura sobre comunidad y delito, apoyaba este tipo de medidas. Algunos expertos en políticas de vivienda, sin embargo, son más escépticos sobre la viabilidad y eficacia, sobre todo a corto plazo, de este tipo de medidas (Popkin, 2006)¹¹.

En todo caso, el uso del diseño arquitectónico para la reducción de la delincuencia no tiene porque limitarse al estudio y construcción de urbanizaciones de viviendas pública (Poyner, 1983; Newman, 1996) y así hay estudios que han aplicado este tipo de principios al análisis del diseño de estaciones de metro, parques públicos, etc. Este tipo de planteamientos presenta conexiones importantes con la prevención del delito a través del diseño del entorno y podría, de hecho, conceptualizarse como una manifestación de la prevención situacional del delito. De hecho, la mayoría de los estudios más recientes que incorporan este tipo de principios emplean otros elementos de prevención situacional y se insertan claramente en esta literatura. Las publicaciones más recientes sobre este tipo de aplicaciones han destacado otro tipo de medidas al margen de la simple alteración del diseño físico que claramente enlazan con estas ideas. Por ejemplo, en una publicación del *National Institute of Justice*, Judith Feins y sus colegas (1997) recomiendan las siguientes medidas de gestión de espacios residenciales para prevenir la delincuencia:

Alteraciones del entorno físico	Endurecimiento de los objetivos
	Control de los accesos
	Aumento de las oportunidades para la vigilancia
	Identificación de los puntos calientes
	Mejora de la imagen
Cambios en la gestión	Mejora de la seguridad (policía y personal privado)
	Cambios en la gestión de los espacios
	Expansión del papel de los residentes
Cambios en los usos	Aumentar el uso de los espacios en diferentes momentos del día y de la noche
	Aumentar la variedad de los usos comerciales
	Aumentar el uso por parte de los residentes, así como las actividades recreativas

Hope (1995) plantea que en la práctica las alteraciones del entorno físico con el objetivo de prevenir delitos en general se han plasmado en operaciones de bajo

¹¹ La evaluación de HOPE VI muestra que los residentes de viviendas públicas que han sido movidos a este tipo de residencias se encuentran en viviendas de mejor calidad y condiciones. Sin embargo, muchos todavía viven en barrios que son pobres y tienen altos niveles de delincuencia. Además, hay un subgrupo de

costo y escaso alcance: mejoras en la seguridad de domicilios, el uso de rejas y vallas para excluir a los no residentes de las áreas comunes de urbanizaciones, la peatonización de algunas calles, programas de embellecimiento y limpieza urbana, mejora en el alumbrado de la calle, e instalación de tecnologías de control del acceso (p.ej., porteros electrónicos) y vigilancia. En una evaluación de la aplicación de los principios del espacio defendible en las urbanizaciones de vivienda pública en Nueva York, Plunz, Clarke y Dumanovsky (1997) concluyeron que, aunque se pudieron observar reducciones a corto plazo en las tasas de robos en los pisos, la aplicación de estas medidas eran demasiado limitada y uniforme como para generar reducciones a largo plazo. Un problema adicional es que, al margen del trabajo de Newman, existen escasas presentaciones comprensivas de esta literatura y algunos tratamientos del tema son contradictorios entre sí¹².

La evaluación de este tipo de iniciativas, sin embargo, ha sido muy difícil dada los problemas asociados con separar en cualquier estudio los efectos del entorno físico de los efectos de las características sociales de estas áreas que también contribuyen a la delincuencia. Además, muchas de las intervenciones que se han realizado bajo el estandarte del espacio defendible también incorporaban medidas de tipo social, administrativo o policial que iban más allá de la mera alteración del espacio físico, por lo cual ha sido muy difícil establecer en qué medida los posibles efectos de estos programas eran una función exclusiva de la alteración arquitectónica. Dadas las dificultades de evaluar directamente el impacto de estas intervenciones otros estudios han tratado de analizar el impacto de medidas de defensa espacial en las percepciones de ladrones de pisos sobre la vulnerabilidad de edificios y han ofrecido respaldo a algunas de las nociones que apoyan esta teoría. Por estas razones, es difícil obtener conclusiones definitivas sobre la eficacia preventiva de este tipo de medidas, aunque existen razones suficientes como para deducir que el diseño puede tener al menos cierto impacto, sobre todo cuando se combina con otros elementos de gestión del espacio y de sus usos y las alteraciones están basadas en un análisis detallado de los específicos problemas locales (Donnelly and Kimble, 1997; Feins et al., 1997).

Otros autores, en cambio, son más críticos. Taylor y Gottfredson (1986) en una revisión de la literatura publicada hace 20 años concluían que los efectos del entorno físico en la delincuencia son entre pequeños y moderados, que los estudios que

residentes que, por su problemática personal (drogadicción, problemas de salud mental, etc.) resultan difícil de mudar a mejores residencias (Popkin, 2003).

12 Una referencia a menudo citada como ejemplo del espacio defendible es Barry Poyner. 1983. *Design against crime: Beyond Defensible Space*. En este libro, Poyner presenta, desde la perspectiva británica, numerosas ideas que son similares a las de Newman como, por ejemplo, la preferencia por edificios residenciales con una escala más humana, el cerrado de zonas comunales a los no residentes, etc. Sin embargo, también propone ideas totalmente opuestas a las de Newman, por ejemplo, la segregación de residentes pobres en zonas alejadas de barrios de clase media o alta, así como ideas opuestas a Jane Jacobs, por ejemplo, la clara separación de usos de los espacios en zonas comerciales versus zonas residenciales.

han encontrado efectos más fuertes no han controlado de forma apropiada la relevancia de otros factores sociales o conductas de los residentes, y que, aunque las medidas de defensa espacial tienen un impacto en la percepción de vulnerabilidad de objetivos por parte de ladrones de pisos, existen otros factores tal y como la conducta cotidiana de los residentes o la proximidad de los objetivos a la residencia de los ladrones de pisos y su familiaridad juegan un papel que puede ser más importante.

Por otra parte, los mecanismos del mercado característicos de la sociedad actual han significado que una de las traducciones perversa en la práctica de este tipo de ideas ha sido la proliferación de lo que los americanos llaman “*gated communities*”, comunidades cerradas, urbanizaciones en los suburbios residenciales con un cierto toque de exclusividad y dotadas de tecnologías de control de acceso y vigilancia que normalmente están pobladas por solamente quienes pueden permitirse el lujo de pagar por el nivel de seguridad que las mismas ofrecen¹³. El impacto de esta mercantilización de los espacios seguros en la fisonomía urbana puede tener un impacto social y de concentración de la delincuencia en los barrios más marginales muy importante. En este contexto, no es de extrañar los resultados obtenidos por algunos que muestran que a medida que aumentan los niveles de desigualdad económica también aumentan los niveles de concentración de la victimación delictiva entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

En conclusión, la eficacia de los principios del espacio defendible aún está por demostrar de forma convincente y existen cuestiones sobre su eficiencia económica y los costes sociales que conlleva. En el mejor de los casos, parece que, a escala general, los programas de prevención inspirados exclusivamente en el rediseño del entorno físico tienen efectos muy pequeños o modestos. Hoy por hoy, el espacio defendible se ha convertido en una herramienta más de la prevención situacional y la policía orientada a la solución de problemas y en este contexto, en la medida que esté basada en análisis de los problemas locales y se combine con otras medidas también orientadas a la solución de estos problemas puede tener un cierto impacto en la prevención del delito.

13 La investigación sobre la eficacia preventiva de estas comunidades cerradas aun está en su infancia y adolece de importantes limitaciones metodológicas. Un estudio realizado en California (Wilson, 2000), que comparaba dos comunidades cerradas con dos comunidad no cerradas de similares características sociales (en cada categoría una estaba compuesto por residentes con ingresos elevados y una con residentes con ingresos bajos) , mostraba que los residentes de la comunidad cerrada de ingresos altos exhibían menos sentimientos de inseguridad ciudadana, un menor sentimiento comunitario y el mismo nivel de delincuencia que los residentes de la comunidad no cerrada de ingresos altos. Por otra parte, la comunidad cerrada de ingresos bajos y la comunidad no cerrada de ingresos bajos no presentaban diferencias en ninguna de las medidas examinadas. Estos resultados, de nuevo, sugieren que las características sociales de estas áreas son quizás más importantes que las características del entorno físico. Hasley y Strange (1999) sugieren que aunque estas medidas pueden tener un efecto preventivo, plantean el problema del desplazamiento del delito, no son una forma eficiente de controlar el delito desde el punto de vista económico y pueden tener un serio impacto criminogénico si afectan las oportunidades laborales por medio de la alteración de la geografía del empleo.

IV. PREVENCIÓN COMUNITARIA EN EL PERIODO DE LA CIUDAD DESORDENADA: LOS 90

En los 90 el clima político y económico es diferente al del período anterior, las economías occidentales se han adaptado al modelo de globalización que de nuevo genera nuevos modelos urbanos de desarrollo. En el contexto norteamericano, una parte muy importante de la población, sobre todo de color, se encuentra condenada al estancamiento en condiciones sociales muy deterioradas en guetos urbanos con un alto nivel de un conjunto de problemas sociales entrelazados (pobreza, desempleo, delincuencia, enfermedades de transmisión sexual, drogadicción, etc). Ello en un contexto en el que políticas sociales y de bienestar sufren importantes recortes con independencia de los partidos en el poder y en el que se produce lo que algunos observadores denuncian como la retirada o el abandono del Estado.

Ya a principios de los 80 se empiezan a documentar, no obstante, procesos de revitalización de barrios en grandes ciudades occidentales. El abaratamiento del suelo y de la vivienda en zonas particularmente deterioradas comenzó a atraer el interés de pequeños y grandes empresarios. Igualmente, importantes flujos migratorios empiezan a dejar sentir un efecto positivo en la revitalización de zonas marginales de las ciudades. Carmon (1999) distingue dos tipos de procesos en este periodo, lo que denomina: iniciativas individuales-públicas y las coaliciones conjuntas entre empresa privada y autoridades públicas. Las primeras hacen referencia a casos en los que inversiones por parte de individuos, familias o pequeños comercios en barrios marginales son suplementados directamente (por medio de préstamos subsidiados) o indirectamente (por medio de regulaciones especiales, inversiones en los servicios públicos locales, etc) por parte de las autoridades. El segundo término hace referencia a la cooperación, que se ha hecho común en años recientes, entre grandes inversores de la empresa privada, a veces grandes corporaciones, y autoridades públicas, en general el gobierno municipal o regional.

Dentro de las primeras, Carmon (1999), a su vez, distingue entre:

- *El proceso de recuperación de barrios marginales por parte de las clases medias (“gentrification”).* Un proceso que se ha producido en barrios deteriorados que se encontraban en la vecindad de centros de ciudades vibrantes y que contaban con vivienda con algún tipo de encanto – arquitectónico o histórico-¹⁴.

14 “Researchers have extensively described this process, whose key players are oftentimes young people with higher education levels, Yuppies (young urban professionals) and Dinks (double income, no kids). They invest their savings or take loans in order to renovate old buildings in deteriorated central neighborhoods in the United States, Canada, and West European countries... Gentrification and its consequences have attracted research attention and criticism... The most hotly debated effect is displacement, i.e., the finding that the entry of the middle class frequently pushes out incumbent lower-class populations... In spite of the controversy, local authorities tend to encourage the “back to the city” movement of members of the middle class... through convenient regulations, tax discounts, subsidized loans and improvements to roads and other services, in neighborhoods where the process has begun.” (Carmon, 1999, p. 148)

- *El proceso de recuperación iniciado por asociaciones de residentes (históricos)*. Sería el proceso que ha tenido lugar en algunas ciudades en las que residentes de barrios deteriorados se han movilizado para conseguir apoyo externo para invertir recursos en las infraestructuras locales. Son situaciones en las que los propios residentes buscan financiación externa para sus propias iniciativas de regeneración. Sería el caso, por ejemplo, de una buena parte de las actividades de las americanas *Community Development Corporations*.
- *Recuperación por medio del flujo de inmigrantes*. En el pasado la llegada de inmigrantes de países pobres se consideraba un factor que contribuía al deterioro de los barrios. En la actualidad, por contraste, se ha producido un importante flujo migratorio, con un aumento en la tasa de inmigrantes con un alto nivel de educación, así como otros recursos, y la aspiración de penetrar la clase media del país receptor. Existe un número de estudios que han documentado los efectos positivos de la creación de ciertos enclaves étnicos como el caso de los cubanos en Miami u otros grupos de inmigrantes en ciudades como Nueva York y Los Angeles. Estos enclaves étnicos traen nueva vida a barrios deteriorados, generan actividad económica y comercial que aumenta el nivel de empleo local.

Junto a estos procesos, también ha sido común durante los 90 el desarrollo de coaliciones de intereses empresariales y municipales para la revitalización de centros urbanos. Este tipo de coaliciones generalmente ha venido ligada a la inversión en ambiciosos proyectos de regeneración comercial o cultural, por medio de la financiación de grandes centros comerciales, proyectos de residencias de lujo, museos, estadios deportivos, etc. En el contexto del proceso de desindustrialización de las sociedades occidentales, el desarrollo de modelos de regeneración urbana con base en proyectos de consumo y entretenimiento se ha convertido en una nueva panacea. El caso de la regeneración estimulada o ligada a la creación del museo Guggenheim en Bilbao, así como el proceso de recuperación del Rabal y el Barrio Chino en la ciudad de Barcelona, son buenos ejemplos de este tipo de iniciativas en el Estado español. Muchos de estos ambiciosos proyectos han tenido un notable éxito comercial: han servido para atraer negocios, clientes y turistas, han incrementado la base fiscal de los municipios y han contribuido a mejorar la reputación de las ciudades que se han beneficiado de los mismos.

Ello no quiere decir que este tipo de procesos no haya recibido críticas. Hay quienes apuntan a que los arreglos que permitieron estos desarrollos han planteado problemáticos conflictos de intereses entre lo público y lo privado. También hay quienes sugieren que la distribución de beneficios de este tipo de desarrollo urbano solamente ha servido para aumentar las diferencias sociales, dado que han venido a concentrarse solamente en determinados segmentos sociales y que estas “islas

revitalizadas” se encuentran rodeadas de “mares de deterioro” en ciudades cada vez más divididas socialmente (Carmon, 1999). La competición por inversión en proyectos vistosos se ha convertido en la norma, con las agencias encargadas de potenciar la regeneración, más preocupadas por satisfacer el interés de los potenciales inversores que por resolver o atender las necesidades de la población local (Raco, 2003).

Estos procesos, por medio de los cuales, por un lado, se produce una tendencia de recuperación de las ciudades por parte de las clases medias (*gentrification*) y, por otra, los centros urbanos experimentan una regeneración ligada al desarrollo de la economía del entretenimiento y el consumo de bienes culturales (Hobbs et al., 2003) también generan unas nuevas necesidades de seguridad pública y una nueva moralidad cívica con expectativas de urbanidad menos tolerantes que en décadas anteriores. En un contexto en el que las ciudades compiten entre sí (Logan y Molotch, 1992) para atraer inversores, visitantes y residentes de clase media, la seguridad se convierte en una comodidad deseable que debe ser parte de la nueva imagen que quienes venden las ciudades en el mercado global tienen que conseguir. Conseguir que las áreas regeneradas sean seguras y sean percibidas como tales se ha convertido en una prioridad de las agencias encargadas de potenciar la revitalización urbana (Raco, 2003).

Éste es el contexto en el que se suceden iniciativas para restaurar el “orden público” o en los términos de la teoría de los cristales rotos, mejorar la calidad de vida, y en el de los políticos laboristas ingleses combatir ‘la conducta antisocial’. . En el ámbito británico la llegada del gobierno laborista al poder en 1997 también abre un discurso público sensible a las consecuencias de la exclusión social y una serie de programas políticos orientados a combatir este fenómeno, aunque de forma paradójica también se apoyan políticas penales que contradicen estos desarrollos. El uso de la videovigilancia como mecanismo de prevención comunitaria también encuentra su nicho en este período, así como el desarrollo de colaboraciones preventivas por parte del sector privado.

1. Policía 'de calidad de vida', mantenimiento del orden y 'tolerancia cero'

Este enfoque se deriva de lo que algunos traducen como la teoría de los cristales rotos y otros como la teoría de las ventanas rotas (Wilson y Kelling, 1982; Kelling y Coles, 1996). Esta teoría postula que signos de desorden social, tal y como la presencia de prostitutas, drogadictos, jóvenes haciendo gamberradas, mendigos, vendedores ilegales, etc., o signos de desorden físico, tal y como basura, edificios, terrenos o vehículos abandonados, pintadas y graffiti, objeto vandalizados, etc, en determinados nichos ecológicos crean una sensación de abandono estatal y social en estas zonas que envía el mensaje de que todo está permitido en las mismas y nadie se preocupa de hacer nada al respecto. Este clima de sentimientos fomenta

entre los residentes sentimientos de inseguridad ciudadana que los lleva a un menor grado de participación social y comunitaria y a evitar la calle. Este retraimiento, a su vez, conduce a una disminución de los controles sociales informales en la calle, lo que unido a la presencia de los signos de desorden atrae a la zona a sujetos con intenciones poco honestas con el consiguiente aumento en las tasas delictivas. Skogan (1990) habla de la espiral del deterioro en la que entran los barrios que sufren este tipo de problemas y en un estudio de varias ciudades norteamericanas ofreció evidencia de la existencia de este proceso. Estudios posteriores han tratado de replicar estos resultados con diseños metodológicos más rigurosos y han ofrecido resultados ambivalentes.

Esta teoría fue adoptada por William Bratton, el jefe de la policía de Nueva York elegido por Rudolph Giuliani a principios de los 90. Bratton contaba entre sus consejeros con George Kelling y su liderazgo se caracterizó por la adopción de políticas en consonancia con las ideas de la teoría de los cristales rotos. Durante el mandato de Bratton Nueva York pasó de ser una de las ciudades con una tasa de delitos, particularmente de delitos violentos, más alta del país, a ser una de las ciudades que experimentó un descenso más dramático de delitos. Bratton atribuyó este descenso a sus políticas policiales, una mezcla de lo que sus partidarios denominan como policía de calidad de vida, así como de elementos de un nuevo gerencialismo público.

La teoría de los cristales rotos, como hemos visto, indica la existencia de un vínculo causal entre la existencia de signos de desorden y la delincuencia. De acuerdo con esta teoría una sociedad que tolera el desorden social (ofensas “contra la calidad de vida”) tal y como la prostitución, la mendicidad “agresiva”, o el consumo de drogas o alcohol en la calle envía el mensaje a los potenciales delincuentes de que nadie toma responsabilidades por lo que pasa en la calle, nadie esta vigilando, y de que se van a salir con la suya. La policía de “calidad de vida” o la policía basada en la teoría de los cristales rotos propone, por tanto, la persecución agresiva de actos de desorden social, incluso si estos actos tan solo constituyen, desde el punto de vista legal, infracciones administrativas o delictivas de tipo menor.

Este fue el tipo de políticas adaptadas por Bratton y Giuliani en Nueva York a partir de 1993. El eje de la estrategia consistió en una campaña para restaurar el orden por medio de la realización de detenciones por ofensas menores tal y como el acercarse a un coche en los semáforos para lavar las ventanillas, arrojar basura a la calle, pedir limosna, prostitución, beber alcohol en la calle, orinar en espacios públicos, vandalismo y una variedad de actos semejantes. Durante este período el número de detenciones por faltas delictivas en Nueva York pasó de 133,446 a 205,277 en 1996. Bratton también aumentó de forma considerable el número de lo que en la terminología anglosajona se denominan “paradas y búsquedas”, con el objetivo fundamental de detectar la posesión ilegal de armas de fuego.

La medida en que las políticas de Bratton tuvieron un impacto en las tasas delictivas de Nueva York se convirtió en un punto polémico de discusión académica, política y social. La polémica era de esperar en un contexto como el americano en el que la obtención de soluciones al problema delictivo tiene un elevado precio electoral. Bratton reivindicaba el papel de la policía en la reducción de la delincuencia y argumentaba que el descenso de un 60% en la tasa de delitos, incluyendo un descenso del 65% en la tasa de homicidios era una consecuencia directa de sus políticas policiales basadas en la teoría de los cristales rotos.

La historia es posiblemente más complicada. Varios autores reconocen que estas políticas pudieron jugar un cierto papel en el descenso de la delincuencia, pero señalan que otros factores demográficos, económicos y sociales independientes de la acción policial como, por ejemplo, la estabilización de los mercados de crack también fueron relevantes. Otros autores son más críticos y señalan una serie de problemas con la atribución del descenso a las prácticas policiales de Bratton. El descenso se comenzó a experimentar incluso antes de que las políticas se pusieran en práctica y también se produjo durante los 90 en otras ciudades norteamericanas que no emplearon este tipo de políticas policiales (Eck y Maguire, 2000). Fagan, Zimring y Kim (1997) observaron que el descenso en homicidios se debió fundamentalmente al descenso en homicidios causados por armas de fuego y que fue posiblemente la política agresiva de “cacheos” en la calle para la detección de armas de fuego la responsable por este descenso, más que las intervenciones indiscriminadas para mantener el orden. Harcourt (2001) va más allá y cuestiona el pretendido vínculo causal entre desorden social y delincuencia. Este autor realizó un análisis secundario de los datos presentados por Skogan en su libro *Disorder and Decline* (1990) y concluyó que no existe una relación causal entre desorden y delincuencia. En su opinión, si los métodos de Bratton tuvieron un impacto no fue por su énfasis en el mantenimiento del orden, sino por el elevado grado de vigilancia implícito en estas estrategias. Taylor (2001), aunque no evalúa los efectos de intervenciones policiales, también ha concluido tras la realización de estudios longitudinales examinando la tesis de los cristales rotos que el desorden no conduce necesariamente a aumentos de la delincuencia.

Otros críticos destacan que el problema fundamental con estas técnicas policiales es de tipo ético. Panzarella (1998) califica estas estrategias como “policía de acoso” que incrementa de forma desproporcionada los poderes policiales y la posibilidad de abuso policial, un abuso que es sufrido de forma desproporcional por los miembros de minorías étnicas y, en particular, por las personas de color. Un informe muy polémico de la ONG *Human Rights Watch* de 1998 subrayó la existencia de vínculos entre las políticas policiales agresivas y la brutalidad policial en Nueva York y otras ciudades, mientras que un informe similar de Amnistía Internacional de 1996 también documentó un aumento en los niveles de brutalidad policial y uso

excesivo de la fuerza por parte de oficiales de policía en Nueva York (Eck y Maguire, 2000). El criminólogo mallorquín afincado en Estados Unidos Pedro Mateu-Gilabert, en colaboración con Robert Davis, produjo un informe para el *Vera Institute of Justice* que claramente documentaba un aumento en quejas contra la policía y alegaciones de brutalidad policial desde 1993. Sin embargo, Mateu-Gilabert y Davis también documentan como este aumento no fue generalizado y había distritos policiales en los que se observaba un descenso en la delincuencia sin que se produjera un aumento en el número de quejas. Estos autores concluyen que aquellos distritos en los que los mandos policiales eran serios en cuanto al control del abuso policial, los residentes no tenían que elegir entre policía respetuosa y policía efectiva.

Finalmente, hay críticos que sugieren que incluso si este tipo de estrategias es eficaz a corto plazo, tiene una serie de consecuencias negativas que se manifiestan a medio y largo plazo. Goldstein advierte que si las estrategias policiales agresivas generan hostilidad en la comunidad llegará un momento en el que la policía tendrá que tratar con las consecuencias de dicha hostilidad (citado por Eck y Maguire, 2000). Una consecuencia directa de este tipo de estrategias puede ser la erosión de la legitimidad de la policía. Sherman (1997), por otro lado, destaca que la creación de antecedentes policiales para un número más elevado de personas que cometen delitos menores puede limitar su habilidad futura para participar de forma legítima en el mercado laboral, dado los efectos negativos de estos antecedentes en la obtención de empleo.

Lo cierto es que, a pesar de las pomposas declaraciones de sus partidarios, es muy difícil saber en qué medida este tipo de políticas son eficaces. Las mismas no han sido evaluadas propiamente. En Nueva York, además de las políticas de mantenimiento de orden, existieron otras intervenciones policiales que pudieron haber jugado un mayor papel en la reducción de la delincuencia (*compstat*, un mayor número de oficiales fue contratado, etc). Zimring (2006) considera que lo particularmente característico del caso de Nueva York fue la adopción de un paquete bastante comprensivo de reforma policial y estima que entre el 16% y el 32% del descenso de la delincuencia en Nueva York puede ser atribuido a estas reformas policiales. Eck y Maguire (2000) concluyen, tras revisar la literatura sobre la policía de calidad de vida, que lo único que se puede afirmar con certeza es que es un enfoque que ha generado una cantidad sustancial de críticas académicas y por parte de ciertos activistas en la comunidad y que no ha sido evaluada conforme a los cánones de las ciencias sociales y, por tanto, su eficacia no ha sido demostrada.

A pesar de ello la influencia de este modelo ha sido muy influyente. Pese a la resistencia de académicos que precisamente acuñaron el término “policía de tolerancia cero” para destacar sus dimensiones más negativas, en Inglaterra y Gales esta tesis, con una clara resonancia moral puritana, ha tenido un gran impacto en la

populista y cínica política criminal de la tercera vía de Tony Blair. Tanto Jack Straw como sus sucesores al frente del *Home Office* convirtieron la guerra contra el desorden social en uno de sus objetivos principales. La *Crime and Disorder Act* de 1997 es testimonio de ello y, más recientemente, la *Antisocial Behaviour Bill* (2003), continúa y expande esta tendencia por medio de la concesión de nuevos poderes a la policía y a las autoridades locales para combatir el desorden social. La clase política deliberadamente reguló estas medidas como medidas civiles, para evitar las garantías inherentes al proceso penal, a pesar de que las mismas efectivamente criminalizan, con penas de hasta cuatro años de prisión, a quienes se comportan de forma 'antisocial' (aquellas que incurren en comportamientos que 'pueden causar alarmas a terceros'). El auge de la teoría de los cristales rotos, así, sirvió para generar apoyo a una serie de medidas legales orientadas a restringir el uso de espacios públicos y a limitar la libertad de movimiento y actuación de todos aquellos cuya presencia pudiera generar 'alarma social' por medio de su criminalización (Beckett y Herbert, 2008). Significan así, un renacimiento de los principios de las antiguas leyes de peligrosidad social.

Belina y Helms (2003) sugieren que la popularidad de este modelo entre algunos sectores políticos y comerciales puede ser mejor entendida si pensamos sobre la policía de tolerancia cero no solamente como una medida de prevención del delito, sino como una herramienta en la competición económica y turística interurbana. Belina y Helms plantean que, sobre todo para viejas ciudades industriales, es fundamental ofrecer una imagen de seguridad y limpieza como parte de su capacidad competitiva y de promoción de imagen.

2. La video-vigilancia

Otro tipo de políticas que captura el espíritu de la sociedad del control lo constituye el apoyo a las medidas de video-vigilancia. El empleo de cámaras de vigilancia enlazadas con circuitos cerrados de televisión (CCTV) se ha convertido en una tecnología de control que sirve numerosas funciones hoy en día tanto en espacios privados como públicos. La video-vigilancia es conceptualizada por Clarke como una herramienta de prevención situacional que sirve para incrementar el nivel de vigilancia formal y, por tanto, tiene un papel disuasorio al aumentar la percepción subjetiva de los delincuentes de que pueden ser identificados y detenidos. La video-vigilancia, se plantea, puede aumentar la probabilidad de identificación y detención, puede aumentar el nivel de seguridad ciudadana y, en ese sentido, fomentar el uso de los espacios video-vigilados, puede actuar como un recordatorio al ciudadano de que es preciso tomar precauciones adicionales frente al delito, y puede ser empleado por la policía y el personal de seguridad privado a aquellos espacios donde su intervención es requerida (Welsh y Farrington, 2003b). En este sentido, la

video-vigilancia en teoría sirve para extender la visión de la policía y del personal de seguridad privado.

Aunque sería posible tratar el tema de la vídeo-vigilancia al examinar el paradigma de prevención situacional, lo que aquí nos interesa es su uso masivo como un instrumento de prevención comunitaria del delito. En el Reino Unido, se ha producido una expansión masiva en el uso de las cámaras de vigilancia ligadas a circuitos cerrados de televisión para la prevención del delito en espacios públicos, sobre todo, en los distritos comerciales y de entretenimiento del centro de las ciudades (Norris y Armstrong, 1999). En este país es la intervención preventiva que recibe una financiación más generosa por parte del gobierno. Entre 1999 y el 2001, el gobierno británico facilitó unos 170 millones de libras para la instalación de sistemas de video-vigilancia en los centros de las ciudades, aparcamientos y áreas con altas tasas de delito (Welsh y Farrington, 2003). Koch (1998) señala como en años anteriores el presupuesto dedicado a este tipo de intervenciones venía a representar aproximadamente tres cuartos del total del presupuesto dedicado a la prevención del delito por parte del *Home Office*. De acuerdo con Armitage (2002), el número de cámaras ha pasado de 100 en 1994 a 400 en 1994, 5,200 en 1997 y unas 40,000 en el 2002.

A pesar de la expansión masiva de este tipo de programas todavía sabemos muy poco sobre su efectividad. La apuesta del gobierno británico por este tipo de intervención estaba basada en un puñado de estudios que presentaban en apariencia resultados positivos, pero que no empleaban grupos de control, se limitaban a observar diferencias entre el periodo anterior y el posterior a la implementación de la vídeo-vigilancia, no siempre eran realizados con unos niveles apropiados de competencia profesional y, en general, eran evaluaciones realizadas por investigadores con vínculos al *Home Office* y, por lo tanto, no eran evaluaciones independientes (Welsh y Farrington, 2003).

Welsh y Farrington (2002) realizaron una revisión sistemática de la literatura para el *Home Office* orientada a evaluar la efectividad de este tipo de intervenciones, así como un meta-análisis de las mismas. Welsh y Farrington (2002) sólo incluyeron en esta revisión aquellos estudios que reunían un mínimo de criterios: la vídeo-vigilancia era el objeto de la intervención, se medían los niveles del delito antes y después de la intervención, el diseño tenía la suficiente calidad e incluía un área de control y un área experimental, el número de delitos en cada área antes de la intervención era al menos de 20. Esta revisión pudo encontrar 22 estudios que reunían estos criterios y que empleaban la vídeo-vigilancia en el centro de las ciudades o urbanizaciones de viviendas públicas, aparcamientos o transportes públicos. De los 22 estudios, la mitad (11) encontraron que la delincuencia se había visto reducida como resultado de la vídeo-vigilancia, mientras que cinco estudios encontraron que la delincuencia había aumentado, otros cinco estudios no encontraron diferencias

significativas y los resultados de un estudio aunque sugerían una reducción no eran del todo claros. Estos autores también documentaban como los estudios que no reunían sus criterios de rigor metodológico y que, por tanto fueron excluidos de la revisión, ofrecían en general resultados más positivos, lo que en su opinión destacaba la necesidad de subrayar el rigor metodológico de la evaluación de medidas preventivas.

Welsh y Farrington (2002) procedieron a realizar un meta-análisis de los 18 estudios que ofrecían suficiente información como para realizar este tipo de análisis estadísticos. Los resultados del meta-análisis sugerían que la vídeo-vigilancia servía para reducir la delincuencia, pero que el nivel de reducción de la delincuencia era muy bajo, aproximadamente del 4%. La mitad de estos estudios ofrecían resultados positivos, mientras que la otra mitad no. Curiosamente, todos los estudios que ofrecían resultados positivos procedían del Reino Unido, mientras que los cinco estudios norteamericanos ofrecían resultados negativos. El meta-análisis también sugería que los efectos de la vídeo-vigilancia eran nulos en los delitos violentos, pero tenían un efecto positivo en la reducción de delitos contra vehículos. La vídeo-vigilancia tenía un efecto particularmente en el centro de las ciudades y en zonas residenciales (aproximadamente del 2% en el Reino Unido y ningún efecto en Estados Unidos). La evidencia sobre la efectividad de la vídeo-vigilancia en sistemas de transporte público era menos clara, mientras que los efectos más impactantes se producían en los aparcamientos, donde la vídeo-vigilancia servía para reducir la delincuencia por un 41% (aunque en los estudios que examinaban estos contextos también se empleaban otras medidas de seguridad de forma conjunta y sólo se medían los delitos contra los vehículos). Aunque Welsh y Farrington (2002) en sus conclusiones tan solo realizan sugerencias generales sobre la necesidad de más estudios y el uso apropiado de estas técnicas, no podemos olvidar que era una publicación del *Home Office*, por lo demás bastante acostumbrado a censurar conclusiones demasiado negativas en sus propias publicaciones. Pero lo cierto es que este tipo de resultados constituyen en el mejor de los casos una justificación muy débil para el tipo de respaldo económico proporcionado a este tipo de programas (al margen de su empleo en contextos específicos como los aparcamientos). Ni que decir tiene que al margen de los problemas sobre su efectividad existen interrogantes sobre la justificación ética de este tipo de intervención un tanto Orwelliana.

V. CONCLUSIONES

En este ensayo se puede ver como el protagonismo a la hora de pensar en políticas de seguridad en el ámbito urbano ha ido cambiando entre distintos modelos de intervención. Aunque la clasificación de estas políticas, siguiendo por ejemplo a autores como Garland, en políticas más propias del Estado del Bienestar y aquellas de la sociedad del control resultan útiles simplificaciones, en el fondo no dejan de

ser simplificaciones que ocultan una realidad generalmente más compleja. Aunque es bien cierto que durante los últimos 15 años hemos asistido a una reconfiguración de las respuestas al comportamiento delictivo en el ámbito urbano que ha supuesto una reducción en el nivel de tolerancia hacia el comportamiento desviado y una intensificación de los mecanismos de control -algo que incluso se ha podido observar en lo que se denomina la ‘criminalización de la política social’, esto es, la subversión de la política social a objetivos y mecanismos de actuación político criminales. Lo cierto es que también es posible observar una cierta supervivencia de esquemas y programas auspiciados durante el desarrollo del estado del bienestar. Así, por ejemplo, Sure Start, la política social más ambiciosa del partido laborista británico, constituye la expansión a nivel nacional de algunos de los experimentos realizados durante la Guerra a la Pobreza norteamericana para favorecer el desarrollo familiar y personal de los niños de familias pobres. Conviene también recordar que las experiencias aquí descritas son aquellas de los Estados Unidos e Inglaterra y Gales. La historia de las políticas de seguridad ciudadana en el marco de las ciudades españolas es una historia que aun está por narrar.

REFERENCIAS

- Armitage, Rachel. 2002. *To CCTV or not? A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime*. London: National Association for the Care and Resettlement of Offenders.
- Beckett, Katherine y Steve Herve. 2008. Dealing with disorder: social control in the post-industrial city. *Theoretical Criminology* 12(1):5-30.
- Belina, Bernd y Gesa Helms. 2003. Zero tolerance for the industrial past and other threats: policing and urban entrepreneurialism in Britain and Germany. *Urban Studies* 40(9): 1845-1867.
- Bennet, Trevor, Katy Holloway y David Farrington. 2006. Does neighbourhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*. 2(4): 437-458.
- Binder, Arnold and Susan Polan. 1991. The Kennedy-Johnson years, social theory, and federal policy in the control of juvenile delinquency. *Crime and Delinquency*. 37(2):242-261.
- Bursick, Robert and Harold Grasmick. 1992. *Neighbourhoods and crime: the dimensions of effective community control*. Lexington: New Lexington Press.
- Carmon, Naomi. 1999. Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum* 30(2): 145-158.
- Cloward, R. y L. Ohlin. 1960. *Delinquency and opportunity: a theory of delinquent gangs*. New York: Free Press.
- Davis, Robert y Pedro Mateu Gelabert. 1999. *Respectful and effective policing*. New York: Vera Institute of Justice.
- Donnelly, P y C Kimble. 1997. Community organizing, environmental change, and neighborhood change. *Crime and delinquency* 43(4): 493-511.

- Eck, J. y E. Maguire. 2000. Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of evidence. En A. Blumstein (Ed). *The crime drop in America*. New York: Cambridge University Press.
- Fagan, J, Franklin Zimring, y June Kim. 1998. Declining homicide in New York city: a tale of two trends. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 88(4):1277-1290,
- Feins, Judith, Joel Epstein y Rebecca Widom. 1997. *Solving crime problems in residential neighborhoods*. Washington: National Institute of Justice.
- Finestone, H. 1976. Delinquent and society: the Shaw and McKay tradition. En James Short (ed). *Delinquency, crime and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garland, David. 2002. *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Galster, George, K Pettit, A Santiago y P Tatian. 2003. The impact of supportive housing on neighborhood crime rates. *Journal of Urban Affairs* 24(4): 289-315.
- Harcourt, B.E. 2001. *Illusion of order: the false promise of broken windows policing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hobbs, Dick, P Hadfield, S Lister y S Winlow. 2002. *Bouncers: violence and governance in the night-time economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hope, Timothy. 1995. Community crime prevention. En Tonry, M. y D. Farrington (Eds). *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Crime and Justice: A Review of Research (19). Chicago: University of Chicago Press.
- Ireland, T, T Thornberry, y R Loeber. 2006. Violence among adolescents living in public housing: a two-site analysis. *Criminology and Public Policy*. 3(1):3-38.
- Jacobs, Jane. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Kelling, George y Catherine Coles. 1998. *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Free Press.
- Klein, Malcolm. 1971. *Street gangs and street workers*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Koch, Brigitte. 1998. *The politics of crime prevention*. Aldershot: Ashgate.
- Kobrin, Solomon. 1959. The Chicago Area Project: A 25-Year Assessment. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 322(1):19-29.
- Logan, John y Harvey Molotch. 1992. *Urban fortunes: the political economy of place*. Bekeley: University of California Press.
- Lurigio, A y D Rosenbaum. 1986. Evaluation research in community crime prevention. En D. Rosenbaum (ed). *Community crime prevention: does it work?* Beverly Hills: SAGE.
- Massey, D. 1994. *American Apartheid: Segregation and the making of the underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- McGahey, Richard. 1986. Economic conditions, neighborhood organization and urban crime. *Crime and Justice: a Review of Research*. 231-250.
- Merton, Robert. 1938. Social structure and anomie. *American Sociological Review* 3(Oct): 672-682.
- Newman, Oscar. 1972. *Defensible Space: crime prevention through urban design*. New York: Macmillan.
- Newman, Oscar. 1996. *Creating defensible space*. Washington: US Department of Housing and Urban Development.
- Newman, Oscar. 1980. *Community of interest*. New York: Anchor Press.
- Norris, C y G. Armstrong. 1999. *The maximum surveillance society: the rise of cctv*. Oxford: Berg.
- Popkin, Susan. 2006. Beyond crime prevention: how the transformation of public housing has changed the policy equation. *Criminology and Public Policy*. 3(1): 45-52.

- Poyner, Barry. 1983. *Design against crime: beyond defensible space*. Woburn: Butterworth-Heinemann.
- Raco, Mike. 2003. Remaking place and securitising space: urban regeneration and the strategies, tactics and practices of policing in the UK. *Urban Studies* 40(9): 1869-1887.
- Sampson, Robert. 1995. The community. En James Q. Wilson y Joan Petersilia (Eds.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.
- Schlossman, Steven y Michale Sedlak. 1983. The Chicago Area Project Revisited. *Crime and Delinquency* 9(3): 398-462.
- Shaw, Clifford and Henry McKay. 1942. *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman, Lawrence. 1997. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington: National Institute of Justice.
- Skogan, Wesley. 1990. *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. New York: Free Press.
- Taylor, R. 2001. *Breaking away from broken windows: Baltimore neighborhoods and the nationwide fight against crime, grime, fear and decline*. Boulder: Westview Press.
- Taylor, R y S. Gottfredson. 1986. Environmental design, crime, and prevention: an examination of community dynamics. In A Reiss y M Tonry (eds). *Communities and crime. Crime and justice: a review of research* (vol 8). Chicago: University of Chicago Press.
- Venkatesh, S. 2002. *The American Project: the Rise and Fall of a Modern Ghetto*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weissman, Harold. 1969. *Community development in the mobilization for youth experience*. New York: Association Press.
- Welsh, Brandon y David Farrington. 2002. Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review. *Home Office Research Study*, No. 25. London: Home Office.
- Welsh, Brandon y David Farrington. 2003. Effects of closed-circuit television on crime. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 587(1):110-135.
- Wilson, James Q. y George Kelling. 1982. Broken windows: the police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, March 29-38.
- Wirth, Louis. 1938. Urbanism as a way of life. *The American Journal of Sociology* 44(1):1-24.