

El campo de la seguridad pública en Francia, 1997-2001

Recibido 18 septiembre 2023-Aceptado 05 enero 2024

José Alfredo Zavaleta Betancourt*
Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
azavaleta@uv.mx

RESUMEN: *El presente trabajo analiza la dinámica del campo de la seguridad francesa durante el periodo (1997-2001). El objetivo del análisis es la recuperación de las experiencias de gestión socialista a nivel municipal para identificar los logros y límites de la participación ciudadana. Para tal efecto, reconstruye el proceso con base en un trabajo documental que contrasta publicaciones del periodo que expresan diferentes posiciones en controversia, acerca de la eficiencia de la gestión socialista de la inseguridad. En esta lógica, el análisis de contenido de diversas leyes y políticas se focaliza en las oportunidades y obstáculos de la participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad. El artículo aborda la inseguridad, la seguridad y las modalidades de participación ciudadana en el campo con la*

ABSTRACT: *This paper analyzes the dynamics of the French security field during the period 1997-2001. Its aim is to retrieve the experiences of socialist management at the municipal level to identify the achievements and limits of citizen participation. To this end, it reconstructs the process based on documentary research contrasting publications that express opposing positions regarding the efficiency of socialist management of insecurity. In this context, the analysis of diverse laws and policies seeks the opportunities and obstacles of citizen participation in the field of security. The article addresses insecurity, security, and the modalities of citizen participation in the field with the idea of identifying opportunities for the democratization of*

* Doctor en Sociología, Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de las Ciencias, Área de Ciencias Sociales. ☎ 0000-0002-8859-1647

idea de identificación de oportunidades de democratización de la seguridad pública local. Esta experiencia de gestión representa un antecedente en la gobernanza de la seguridad para las sociedades latinoamericanas que, gobernadas mediante regímenes federales o centralistas, asumen que el problema de la inseguridad enfrenta retos para la implementación de políticas de seguridad local.

Palabras clave: Campo, Delincuencia, Inseguridad, Contrato de Seguridad, Gobernanza.

local public security. This management experience serves as a precedent in the governance of security for Latin American societies that, governed under federal or centralized regimes, assume that the issue of insecurity faces challenges for the implementation of local security policies.

Keywords: Countryside, Crime, Insecurity, Security Contract, Governance.

SUMARIO: Introducción. 1. El campo de la inseguridad. 1.1 La inseguridad y la delincuencia. 1.2 Las incivildades y la delincuencia. 2. El campo de la seguridad pública. 2.1 La dinámica del campo de la seguridad pública. 2.2 La descentralización y la gobernanza de la delincuencia y la seguridad. 2.3 El proyecto socialista de la coproducción de la seguridad. 2.4 La gestión de "la nueva arquitectura liberal de la seguridad". 3. La participación de los ciudadanos. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

La gestión socialista de la inseguridad en Francia, durante el periodo de 1997-2001, fue un cambio de paradigma en las políticas de control social, porque modificó la estrategia de las políticas de seguridad pública, tradicionalmente centralizadas, mediante un modelo de proximidad policial que hace posible acuerdos entre diversos actores gubernamentales y civiles. Dicha experiencia se formó a partir de reformas legales, contratos locales de seguridad (CLS), la participación de policías sindicalizados y ciudadanos dispuestos a involucrarse en algunas actividades de vigilancia en barrios o zonas urbanas caracterizadas como inseguras por sus altas tasas de delito y violencia.

Las políticas de proximidad policial se institucionalizaron en un contexto de descentralización política, con el incremento de policías municipales y nuevos instrumentos de participación ciudadana en la coproducción de la seguridad pública local. La gestión socialista en el campo se cerró en 2001 con la crítica liberal de las políticas de proximidad mediante una retórica de la eficiencia policial que denunciaba que los alcaldes socialistas habían confundido el desempeño policial con el trabajo social, al sustituir el control por la prevención.

El rechazo de las políticas de proximidad implicó una adaptación del discurso de la cero tolerancia, basada en la teoría de las ventanas rotas; sin embargo, a pesar de que las políticas de seguridad local socialistas fueron abandonadas, estas pueden ser útiles en otras ciudades periféricas, como las latinoamericanas, para enfrentar la inseguridad desde las alcaldías, municipios o provincias. De ellas podemos recuperar algunos elementos para construir una política de seguridad realista, sobre todo, acerca de las oportunidades de participación ciudadana en el campo. La experiencia de gestión socialista nos enseña que las políticas de seguridad funcionan mejor cuando se acompañan de procesos de descentralización administrativa, posibilitan la cooperación de diversos actores sociales y políticos locales y acuerdan la participación de ciudadanos en tareas de supervisión en el control social.

1. El campo de la inseguridad

El campo de la inseguridad en Francia es transnacional y puede contextualizarse en el espacio de la Unión Europea.¹ El registro delictivo galo incluye los delitos cometidos en Guyana, Martinica y Guadalupe. Los discursos y prácticas delictivas, incluidos abusos de poder policial. Los discursos y prácticas del campo delictivo son un segmento de un campo más amplio, el de la seguridad pública, y las fronteras de este se extienden hasta las excolonias, cuyos delitos son registrados bajo la etiqueta de “departamentos de ultramar”.

El campo delictivo se regula mediante oposiciones del tipo: legal/ilegal; criminal/normal; limpio/sucio; chusma/decente; cité/ciudad y nosotros/ellos. De acuerdo a estas oposiciones que regulan discursos y prácticas delictivas, los delincuentes son “ilegales”, “criminales”, “sucios”, “gentuza”, “cretinos”, “cités”, “ellos”.

1.1 La inseguridad y la delincuencia

En 2001, el 50% de los franceses decían sentirse inseguros y señalaban a la inseguridad y la violencia como temas urgentes. Al respecto, algunos analistas sostenían: “no imaginábamos la proximidad de una alternancia política. La izquierda parecía sólida en el poder, y la inseguridad no aparecía como el tema susceptible de cambiar una elección” (Rudolph y Soullez, 2007: 5).

Unos años más tarde, la elección presidencial de 2007 estuvo determinada por el tema de la inseguridad. La gestión de la seguridad pública desde el Ministerio del Interior, posicionó a Nicolás Sarkozy en las preferencias electorales, frente a Segolene Royal, la candidata socialista, quien se pronunciaba por un “encuadramiento militar” de jóvenes delincuentes, siguiendo la vieja tradición socialista de la suspensión de ayudas familiares y encuadramientos educativos planteada por Jospin y Chevènement.

¹ Francia tiene 675,417 kilómetros cuadrados de territorio y 64,473,140 habitantes, de los cuales 61,875,822 habitan en el espacio metropolitano que excluye a los departamentos de ultramar.

De acuerdo a datos del Ministerio del Interior, en 2007, el 18% de los franceses declaraba haber sido testigo de un delito, el 15% se sentía inseguro en su domicilio, y el 19.5%, en el barrio. Entre 2005 y 2007, bajó la preocupación por la inseguridad y, también el porcentaje que la consideraba el problema más importante.²

En ese escenario, el sentimiento de inseguridad variaba según la ubicación espacial de los habitantes. Se concentraba en zonas, regiones y departamentos con mayores tasas de incivildades registradas.³ Las zonas urbanas manifestaban mayor inseguridad, junto a periferias y el centro, en contraste con espacios rurales y semiurbanos.

La aglutinación en zonas urbanas sensibles (ZUS) se incrementó con las revueltas urbanas de 2005-2007. Estos espacios multiculturales, "acumulan los principales indicadores de dificultades sociales" como el desempleo, el abandono escolar y la precariedad, el entorno más propicio para el bloqueo de trayectorias sociales y escolares juveniles (Avenel, 2007).⁴

El sentimiento de inseguridad se incrementó sobre todo en las viviendas sociales, donde el 30% declaraba haber sido víctima de algún atentado a los bienes, el 33%, o de una incivildad (Peyrat, 2007).

Por estas razones, la inseguridad ocupaba un lugar central en el debate público en el cual participan actores políticos de izquierda y derecha. Respecto de ésta dice un experto:

La izquierda, al menos una parte de ella, recupera la explicación por las circunstancias. Se habría asistido a una revancha social y cultural de los jóvenes de las periferias, sobre los colegios privilegiados [...] A la ultraizquierda, se prefiere la explicación por el complot, tanto de los medios, tanto por el Estado [...] A la derecha la explicación por la crisis de la autoridad [...] A la extrema izquierda la explicación por los orígenes [...] El debate sobre la inseguridad [...] moviliza un número considerable de gente, en función de la percepción del nivel de la inseguridad en tal o cual momento [...] La inseguridad devino un problema masivo, junto a la pobreza y el desempleo (Peyrat, 2007: 43).

Un ejemplo de la retórica del periodo es el título del libro *Francia tiene miedo*, mediante el cual se registra la inquietud y preocupación institucional por la delincuencia.⁵ Quizá la mejor forma de describir la experiencia de inseguridad en esos años sea el siguiente enunciado: "Ni enloquecidos, ni indiferentes: preocupados [...] La delincuencia francesa no es [...] una apocalipsis [...] no todo el mundo es atacado, todo el tiempo por todo [...]" (Peyrat, 2007: 12).

² De acuerdo a Roché (1998), la inseguridad tiene dos facetas: delincuencia y miedo.

³ Roché conceptúa las incivildades como "desórdenes poco graves que no incluyen robos y agresiones" (Roché, 2002: 39).

⁴ En Francia había, durante el periodo, 751 zonas sensibles, de las cuales 717 se ubicaban en zonas metropolitanas. Las 711 eran habitadas por el 7.6% de la población (Avenel, 2007).

⁵ "La Francia tiene miedo, la fórmula conoce una cierta posteridad, puede ser porque traduce a la época una inflexión en la manera en que una parte de las élites políticas percibe la violencia y la delincuencia" (Bonelli, 2008: 5).

Así, el sentimiento de inseguridad no era reflejo mecánico de las tasas delictivas, aunque algunos ciudadanos se sentían inseguros porque habían sido víctimas de algún delito. En estas circunstancias, sostiene otro analista: “la preocupación securitaria no es muy sensible a la exposición del riesgo: haber sido víctima o no, no la hace variar mucho. No es la experiencia personal que la nutre [...] es abstracta” (Roberts, 2002: 12), no obstante, el debate era intenso. “El incremento de inquietudes tiene una base sólida. No flota en el aire...” (2007: 63).

Puede observarse que la inseguridad se experimenta según la victimización directa o indirecta y se intensifica en domicilios y barrios; sin embargo, el sentimiento no se construye automáticamente en problema público; por el contrario, se individualiza y multiplica la desconfianza en las organizaciones e instituciones antes de pasar a la agenda pública. Con este contexto, el sentimiento de inseguridad es una observación situada del riesgo global, la reflexión situada, mediante la cual se conectan imaginariamente incivildades, delincuencia y bajo desempeño policiaco y judicial. De acuerdo a Roché esto está correlacionado con la edad, género, estilo de vida y nivel de instrucción. Lo que puede producir desintegración social y generar un conjunto de inclusiones sociales paralelas al modelo de integración “republicano” (Roché, 1998). En nuestra perspectiva, los otros tipos de inclusión no deben describirse como desviación ni como baja socialización, porque constituyen otras modalidades de convivencia que complejizan la dinámica del espacio social.

En este contexto, Nicolás Sarkozy, Ministro del Interior durante 2005-2007, insistía en la idea de que la lucha contra la delincuencia y la violencia era una forma de “volver a los valores republicanos fundamentales” (Rudolph y Soulez, 2007: X). La política de control social se orientó a la disminución mediática del miedo, mediante una estrategia que se decía “simple y pragmática”, y conceptuaba a la violencia como: “un fenómeno que no desaparecería con el crecimiento económico”. Esa retórica del orden republicano, criticada por los políticos socialistas y académicos expertos como securitaria y liberticida, tranquilizaba a los ciudadanos en un ciclo de descenso de delitos contra bienes, en contraste con el ascenso de atentados a las personas, tal como se constata, a partir de 2003 (Rudolph y Soulez, 2007).

1.2 Las incivildades y la delincuencia

Los análisis de Roché (2002, 1998) demuestran que las incivildades en Francia producían sentimientos de inseguridad, lo que provocaba, entre otras cosas, deseo de cambiar de residencia e insatisfacción con las acciones de la policía y las alcaldías. En el periodo que se analiza predominaba la idea de que las incivildades no castigadas por la ley incrementaban la delincuencia. Quizá por ello, la intolerancia a las incivildades era alta y variaba de acuerdo con el tipo de ciudad, el bien dañado o el tipo de agresión.

Para dar una idea de cómo evolucionaron las incivildades, podemos observar algunos datos. Los cuadros siguientes permiten comparar lo acontecido en el centro y algunas ciudades de la región de Isère. El cuadro 1 muestra específicamente cómo el graffiti, las reuniones de jóvenes en lugares públicos y disturbios de vecinos son las principales preocupaciones de la vida diaria de París.

Cuadro 1

La tolerancia hacia las incivildades en París, Francia, 1998

El reclutamiento y el exhibicionismo sexual	10	Los sonidos molestos	28
El abandono de jeringas usadas	10	Los problemas de propiedad en los inmuebles, los espacios verdes, los transportes en común	28
Los animales peligrosos	12	Los excrementos de los perros	29
Los insultos y provocaciones	12	Las inscripciones, el graffiti	36
Los actos de vandalismo contra los inmuebles urbanos	10	El agrupamiento de individuos sin actividad en los lugares públicos o en las partes públicas de los inmuebles	44
Las degradaciones de partes comunes de inmuebles	13	Los disturbios vecinales	44
La degradación de vehículos	16	Las ventas callejeras	70

Nota: (IFOP, 1998, tomado de Roché, 2002).

Continuando con esta lógica, observemos lo acontecido en la comuna de Saint Etienne. Del conjunto de incivildades y delitos, el robo a pequeño comercio, ocupó el lugar de preocupación principal, por encima del robo de tienda y fraude en transportes públicos.

Cuadro 2

La condena de comportamientos en Saint Etienne, Francia, 1995

Eso le parece	Arrojar papeles en el piso	No pagar en los transportes en común	Robar en una tienda	Robar en un pequeño comercio
Totalmente condenable	44	54	70	78*
Muy condenable	23	21	19	15
No verdaderamente condenable	21	15	5,5	3
Nada condenable	11	7,5	3	2
NR	1	2,5	2,5	2

Nota: (Encuesta en Saint Etienne, Roché, 2002).

Además, el robo fue menos rechazado que la agresión física en la calle o la degradación de vehículos, como se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3

El grado de condena de comportamientos en Romans, Francia, 1998

	Agresión física en la calle	Degradaciones de vehículos	Robo de una tienda	No pagar en los transportes en común	Inscripciones salvajes o grafitis	Agrupamiento de jóvenes (lugares públicos, inmuebles)
Totalmente condenable	96,5*	82,5*	75,0*	44,5	44	12
Muy condenable	3	12	17,5	26,5	21	10,5
No verdaderamente condenable	0	4	5,5	21,5	27,5	47,5
Nada condenable	0	0,5	1	4,0	6	27
NR	0,5	1,5	1	3,5	1,5	3

Nota: (Encuesta en Romans, 1998, tomado de Roché, 2002).

Una vez descrita la relación entre incivildades y delitos, la dinámica del campo delictivo puede observarse longitudinalmente a través de algunos datos estadísticos para contextualizarlas en su justa dimensión.

En 2007, la población de Francia era de 61,538,000 habitantes, la tasa de criminalidad, del 58.3%, y la tasa de resolución policiaca, 35% (DCPJ, 2007).⁶ Desde 2004, inició un ciclo de baja de robos, pero se incrementaron los delitos sexuales, amenazas y fraudes. La tasa de robo simple es de 3.3%; robo con violencia, 0.8%; robo a casa habitación, 1.6%; robo de autopartes, 3.2%; mientras que la tasa de delitos sexuales, 0.3%; amenazas, 2.1% y fraudes, 10.2% (ENICRIV, 2008).

Estas cifras son interesantes cuando se correlacionan con el crecimiento económico. En el periodo 1950-1990, la delincuencia se incrementa cuando está a la alza y disminuye, cuando la economía desacelera.⁷ Dice Roché:

Desde 1950 distinguimos tres fases durante las cuales la delincuencia no ha dejado de crecer. La primera (1950-1980) está dominada por la expansión económica, antes de que los efectos sociales de la crisis se hicieran sentir; las tasas de crecimiento económico son fuertes, el desempleo limitado, la delincuencia contra los bienes progresa rápidamente, tanto como la delincuencia contra las personas. El segundo periodo, (1981-1990) está marcado por tasas de crecimiento del PIB más reducidas, una delincuencia que se desacelera igualmente. El tercer periodo (1991-1996) es la instalación en la recesión durante la

⁶ Las estadísticas se publican desde 1972 y el Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND) fue creado en 2004.

⁷ En este punto otros autores están de acuerdo con que la "La explosión delictiva tiene lugar en un periodo de crecimiento económico". "Desde el inicio de los años 1960 se ha registrado en Francia...un incremento extremadamente rápido de las desviaciones y los desórdenes, particularmente en el medio urbano" (Roché, 1998: 131); "El estudio de cifras de crímenes y delitos muestra que éstos han progresado masivamente entre los años 1960 e 1985 de 600 000 a 3,6 millones" (Garcin, 2007: 9).

cual el crecimiento de las riquezas puede ser negativo mientras que los atentados a los bienes disminuyen [...] pero sobre todo, los atentados a las personas (Roché, 1998: 49).

¿Por qué los atentados a las personas se incrementan en periodos de desaceleración económica? Una respuesta frecuente en el debate público es que las personas se han protegido mejor, que la policía disuade más y que, por el contrario, para el caso de atentados a personas, hay mayor exposición al estrés porque se experimentan mayores fricciones, en las cuales la violencia se utiliza como mecanismo de resolución de conflictos.

Los datos anteriores hacen pensar que las sociedades centrales crecen con una lógica mediante la cual la delincuencia se incrementa en la abundancia de bienes, mientras que en las sociedades periféricas, sin seguridad social institucionalizada, la delincuencia se incrementa cuando existen menos bienes. Quizá sea conveniente considerar en el análisis una variable que atempera el descenso de la delincuencia en ciclos de desaceleración económica tal como la seguridad social. Respecto de este punto dice Mucchielli:

[...]en efecto, los robos son las infracciones más numerosas (dos tercios de 3,5 millones de crímenes y delitos registrados en 1999 por la policía [...] los robos de accesorios de autos, seguidos de robos de autos, además de los asaltos [...] los autos y los domicilios son los dos grandes blancos de los ladrones. Se trata de una predación no violenta, que constituye el corazón del incremento de la violencia registrada desde hace un cuarto de siglo [...] en comparación los robos con violencia son mucho más raros, pero aumentan más regularmente [...] las violencias más graves no son más frecuentes en la sociedad [...] las menos graves, los golpes y las heridas, aumentan mucho [...] la otra gran novedad de los últimos veinte años es el lugar tomado por el consumo y el tráfico de drogas (Mucchielli, 2002: 60, 61).

Los años más complejos se registraron en el periodo 2001-2002. De acuerdo a Peyrat, "esta alza de la criminalidad [...] es probablemente mejor representada por una espiral que por una línea derecha ascendente [...] *la tendencia general a la acumulación de delitos* es perfectamente clara" (2007: 27).

Por todo lo anterior, es interesante observar los datos de 2001 y 2002. Como lo muestran los siguientes cuadros, los atentados a los bienes disminuyeron y, por el contrario, los atentados a la integridad física se incrementaron entre el 2000 y 2006.

Cuadro 4

Atentados a los bienes en Francia metropolitana, 1996-2006

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2765191	2685053	2753458	2716865	2820509	3863922*	3059062*	2991938	2709934	2633571	2534097

Nota: (IHES/OND, 2007).

Cuadro 5

Atentados a la integridad física en Francia metropolitana, 1996-2006

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
22830	244880	257233	282963	316404	362175	381053	389172	391857	411350	434183*

Nota: (IHES/OND, 2007).

Estas tendencias se repitieron en los departamentos –incluidos los de ultramar– de forma más o menos homogénea, excepto en Seine-Saint Denis, donde, al contrario, los atentados de bienes se incrementaron. Para el caso de robos simples con y sin violencia, robos de autos, destrucción y degradación, Saint Denis ocupa un lugar relativamente alto (OND, 2006).

Cuadro 6

Atentados a los bienes en Francia metropolitana por Departamentos, 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
París	208136	211815	230594	233749	229543	242294*	225705	204279	189010	178073	167814
Rhon	109056	111134	114740*	105438	104449	108339	109108	103877	97996	95148	93356
Seine-Saint Denis	86968	90539	91729	95497	99393	106578*	103497	99680	95647	94978	104724
Val de Marne	73143	70354	72597	72004	75838	78032*	75027	73256	67148	66039	64709
Val d'Oise	72147	70806	70099	72302	75908	81590*	79913	72229	66728	66156	52855
Seine-et-Marne	66543	63558	67713	64796	63326	67776	68744*	68256	64599	64108	62091
Haute-Garonne	52620	50830	51071	52582	53290	62420	62940*	59950	57350	55491	52855
Isère*	54791	54115	52947	48413	53201	58632	60134	62493*	56757	53380	49733
Essonne	61787	58139	58493	58510	57553	62420	62940*	59950	57350	55491	52885

Nota: (IHES/OND, 2007).

Los datos de atentados a personas para Saint Denis se incrementaron significativamente por encima de todos los departamentos listados en el siguiente cuadro. El caso de Seine Saint-Denis es particular porque para la mayoría de variables de robo ocupa casi siempre el segundo lugar después de París. Para atentados a la integridad física, violencias físicas, golpes y heridas ocupa el primer lugar por arriba de París.

Cuadro 7

Atentados a la integridad física en Francia metropolitana por Departamentos, 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
París	20766	21665	22129	27110	30614	37284	34316	32700	32680	33856	35713*
Rhon	6686	7593	8033	8793	10938	12273	13607	14954	14449	14971	16496*
Seine-Saint Denis	10597	11936	13418	16277	18072	21567	22046	23588	23023	24971	27780*
Val de Marne	6027	7058	7899	9274	11493	13063	11599	12039	11523	12392	12567*
Val d'Oise	8228	9379	9843	10972	11461	12775	13700	12780	12971	14721	14253

Seine-et-Marne	5847	6255	6965	7510	8293	9575	9638	9657	9507	10984	11676*
Haute-Garonne	3185	3504	3692	4322	4506	5441	5802	6766	7170	7156	8167*
Isère*	3316	4275	4291	4097	4859	4920	5647	6432	6330	6644	6874*
Essonne	6162	6068	7168	7781	8198	9360	10318	10745	10980	11329	11339*

Nota: (IHES/OND, 2007).

Respecto de los datos por regiones, mostrados en el Cuadro 8, pueden aislarse aquellos de Ile de France y Rhone-Alpes, como ejemplos de dos regiones complejas. Estas regiones concentran las experiencias de seguridad pública que compararemos en el siguiente apartado.

Cuadro 8

Atentados a los bienes por 1000 habitantes en regiones de la Francia metropolitana, 2006

Ile de France	654137	25,8
Provence-Alpes-Cote	286271	11,3
Rhone-Alpes*	257219	10,2
Nord Pas de Calais	171315	6,8
Pays de la Loire	114089	4,5
Aquitaine	116586	4,6
Languedoc-Rousillon	130 604	5.2

Nota:(IHES/OND, 2006).

Cuadro 9

Atentados a la integridad física por 1000 habitantes en regiones de la Francia metropolitana, 2006

Ile de France	138062	31,8
Provence-Alpes-Cote	46655	10,7
Rhone-Alpes*	37671	8,7
Nord Pas de Calais	34590	8,0
Pays de la Loire	13140	3,0
Aquitaine	14343	3,3
Languedoc-Rousillon	17460	4,0

Nota: (IHES/OND, 2006).

Puede observarse que el campo delictivo tiene modalidades diversas que evidencian las tendencias anteriores. Es decir que las trayectorias delictivas se construyen a través de la individuación y la socialización ilegal mediante incivildades y delitos que acaecen en el espacio privado y público.

De lo anterior puede inferirse que la violencia de pareja es un eslabón primario de una cadena delictiva que se reproduce en casa, escuela, barrio y en espacios públicos. El 3.8% de los casos registrados de violencia física de pareja durante 2002-2006 se produjo en presencia

de los hijos. En 2006 se registraron 891,000 víctimas de violencia física y sexual doméstica y 929 víctimas de violencia física sexual no doméstica. El 30.9% de los agresores, según las víctimas, actuaron motivados por una causa no manifiesta, el 28.9%, por alcoholismo, el 11.3%, sin causa aparente; el 10% por problemas psicológicos y el 9.2%, por celos. Del total de mujeres golpeadas, el 41,4% eran francesas y fueron agredidas por 29.6% connacionales. Del 41.4% de francesas golpeadas, el 24% no tiene una actividad profesional y del 29.6% de los agresores, el 9.3% tampoco. Estos datos dan continuidad a una tendencia tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 10

La violencia en la pareja en Francia, 2002-2006

	2002		2003		2004		2005		2006	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Las víctimas de tentativa de homicidio por el concubino o la pareja	38	8	38	11	34	13	45*	17	42	14
Los golpes y heridas cometidas por la pareja	7270	1587	8155	1578	8851	1583	8869	1457	10680*	1724*
Las violaciones de hombres y mujeres mayores	778	243	819	252	925*	218	825	143	729	135
Las violaciones de mujeres mayores	2454		2582		2564		2627		2579	

Nota: (OND, 2007).

En la dinámica del campo, la cadena de violencia va de casa a la escuela. La violencia en la escuela es "estable" y está montada sobre la propia violencia de la familia, el barrio y la estructura de la misma escuela, particularmente en establecimientos situados en zonas de exclusión, barrios llamados "sensibles". En algunas zonas "sensibles" las escuelas reproducen la exclusión étnica manifiesta en tensiones por nacionalidades, trayectorias sociales y creencias religiosas.

En este entorno de violencia acumulada, se incrementó la delincuencia juvenil. Su registro no debe de ninguna forma generalizarse para estigmatizar a la juventud como categoría social, aunque el supuesto de que la delincuencia de algunos jóvenes es una forma de "pasar el tiempo" es controvertida (Wacquant, 2001).⁸ De acuerdo a Roché (2002), el incremento

⁸ Respecto de este punto, Wacquant cita a Dubet y Lapeyronnie: "Entre las actividades delictivas más populares de los adolescentes se encuentran tomar el tren a París sin pagar, entrar con engaños a las salas de cine, robar

de delitos cometidos por jóvenes puede dividirse en dos periodos, de 1972 a 1993, caracterizado por el aumento “ligero” y de 1993 a 2001, por el incremento en el “volumen y gravedad de los actos”.

Aunque la delincuencia entre los jóvenes se incrementó, la mayoría de las infracciones y delitos fue cometida por un grupo reducido de ellos (Roché, 2002; Peyrat, 2007). La trayectoria de jóvenes de 13 a 19 años que han cometido algún tipo de delito, va de las degradaciones a los robos. Las infracciones más cometidas por éstos son fraude en transportes en común, 76%; venta de un objeto robado, 32%; consumo de marihuana, 30%, y robo en una tienda grande, 24%. Las principales causas del inicio de las trayectorias delictivas juveniles pueden relacionarse con diversas variables. Dice Roché: “el medio socioeconómico de los niños no es una variable más importante que la calidad de las relaciones entre los padres y niños o la frecuentación de los amigos o aún más la inserción escolar” (Roché, 1998: XVI).

La reducción de la escala de observación de la delincuencia de los jóvenes sobre las “zonas sensibles” permite comprender mejor las causas de las revueltas urbanas registradas entre 2005-2007. Las revueltas se produjeron por un conflicto entre jóvenes y policías en París y otras provincias a partir de la muerte de jóvenes perseguidos por la policía. Las revueltas de 2005 duraron tres semanas, del 27 de octubre al 18 de noviembre, produjeron 9,767 siniestros y fue la primera vez que la policía utilizó helicópteros en operativos (OND, 2007). La violencia de 2006 se intensificó mediante 44,157 vehículos quemados, el 41% de los casos registrados, entre los cuales destacan el incendio de edificios públicos y basureros, lanzamiento de proyectiles, degradación de inmuebles urbanos, entre otros (OND, 2007).

La intensificación de las revueltas fueron reproducidas por los canales de televisión. Recordemos dos registros expertos: “los medios están lejos de ser neutros... banalizan una temática social... dramatizan... deforman la realidad... estigmatizan a personas y los lugares” (Mucchielli, 2002: 12), “La generalización de las revueltas de París a la provincia en tiempo breve [...] no serían explicables sin la contribución de los grandes medios” (Roché, 2006, 79).

Un buen ejemplo del papel de los medios de comunicación puede ser el seguimiento de los acontecimientos del 25 al 28 de noviembre de 2007, hora por hora, realizado por *Nouvele Observateur*, el cual narró el desenlace de hechos policíacos y políticos relativos a la muerte de dos jóvenes que chocaron en persecución con una patrulla.⁹ La contextualización de las revueltas en el espacio social permite una interpretación diferente porque las revueltas

en negocios [...] o en las escuelas y otros establecimientos públicos, cometer atracos en las calles [...] o la destrucción de buzones o equipos colectivos. En los casos más extremos se incendian autos estacionados [...] que lleva a incinerar el instrumento de esta movilidad geográfica y social de la que uno está privado. Esta delincuencia muestra más “una manera de vivir y pasarla bien” destinada a superar el aburrimiento cotidiano que la entrada en una carrera criminal” (Wacquant, 2007).

⁹ Emeutes a Villiers-le-Bel, “Violencias urbanas: hora por hora” *Nouvele Observateur*, 28 de noviembre de 2007.

urbanas evidenciaban los problemas del modelo de integración social francés (Wieviorka, 2004).

2. El campo de la seguridad pública¹⁰

En el campo de la seguridad pública francesa intervienen, durante el periodo de análisis, diversos actores sociales y políticos. El campo funciona mediante oposiciones del tipo orden/desorden; orden en público/libertades; republicano/partisano; legal/ilegal; prevención/represión e útil/inútil.

En el segmento institucional, participan diversas policías y el OND creado el 6 de diciembre de 2004, como parte del Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior [IHESI]. El OND fue propuesto el 2 de febrero de 2001, por el sindicato policial UNSA y el proyecto fue canalizado por el Ministerio del Interior, mediante la creación de una comisión dirigida por los diputados Christophe Caresche y Robert Pandraud.¹¹ El OND produce información para el sistema policíaco, mediante reportes y georreferenciación de la evolución de la delincuencia en regiones y departamentos del país.

El sistema policíaco está compuesto por la Policía Nacional, que tiene 130,304 elementos; la Gendarmería, con 102,101 efectivos, de los cuales 51,747 son policías judiciales y 3,320 policías municipales. Las principales características de la policía francesa en el periodo son el carácter dual y la centralización (Roché, 2004; Roche y Maillard, 2003). Dice Monjardet: "La fuerza pública en Francia está compuesta, a título principal, de dos administraciones distintas. La policía nacional, fuerza civil, bajo la autoridad del Ministerio del Interior [...] La gendarmería nacional, fuerza de estatuto militar" (Monjardet, 2002: 265). Para una imagen general del sistema policíaco francés, observemos el siguiente cuadro.

Cuadro 11

La organización territorial de la seguridad interior

	Presidencia	Ministerio del Interior	Gendarmería	Policía	Justicia
Escalón central	Consejo de Seguridad Interior	Ministro del Interior	Director General de la Gendarmería Nacional	Director General de la Policía Nacional DCRG; DCSP; DCPAF DCPJ; DST; SCCRS	Ministro de la Justicia
Zona de Defensa		Prefecto de Zona	Comandante de Región de Gendarmería para la	Dirección interregional de la PAF Dirección regional de RG	

¹⁰ Dominique Monjardet (2008) utiliza el concepto de campo de la seguridad, igual que Sebastián Roché (2002).

¹¹ La Comisión fue creada el 23 de julio de 2001.

			defensa de la zona	Dirección regional de la seguridad de territorio	
Región		Prefecto de Región	Comandante de Región	Dirección regional de RG	
Departamento		Prefecto de Departamento Conferencia departamental de Seguridad Consejo departamental de prevención	Comandante de agrupamiento	DDSP, DDRG Brigada ST, Dirección departamental PAF	
Distrito		Subprefecto	Compañía Comunidad de Brigadas	Circunscripción SP	TGI
Cantón			Brigada de proximidad		Tribunal de Instancia
Comuna o municipio Alcalde CLSPD				Policía municipal	

Nota: Garcin (2007).

Desde el 15 de mayo de 2005, las policías dependen del Ministerio del Interior, incluida la Gendarmería, sujetas a reformas impulsadas por las alternancias y la cohabitación política. La Gendarmería Nacional tiene 66,000 miembros, una tasa de elucidación de 32.15% en 2001 y se organiza por misiones (Garcin, 2007).

La municipalización de la seguridad pública en Francia realizó muchas innovaciones en el control de incivildades y delitos en el espacio local. Los municipios de Rouen, Rennes, Nantes, Stransburg, Mâcon, Lormont, Grenoble y Chambéry desarrollaron experiencias de interlocutores de noche, grupos de prevención y tratamiento de las incivildades [GPTI], reguladores sociales y comités de amonestación, con el propósito de reducir conflictos en el orden público mediante acompañamiento, presencia física y diálogo (Roché, 2002). Particularmente, las experiencias de Saint Martin d'Herès, Chambéry y Valence, en los cuales se instituyó el GPTI y un CDN, destacan por su grado de institucionalización (Bonelli, 2008; Roché, 2002).

Debemos tomar en cuenta que la policía municipal creada por acuerdo comunal, estaba sujeta al Procurador y al Prefecto del Departamento, quienes autorizaban su armamento (Garcin, 2007). Dice Garcin: "Las policías municipales están encargadas de misiones de policía administrativa bajo la autoridad del alcalde. Ellas deben asegurar la prevención, la vigilancia del buen orden, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad en el seno de la comuna" (2007: 31).

Los policías están organizados en sindicatos que presionan –mediante marchas– a políticos para la mejora salarial y la creación de nuevas plazas (Monjardet, 2002). Los sindicatos de comisarios, oficiales, guardianes, administrativos y técnicos son intersectoriales. El sindicalismo policial tiene una fuerte tasa de sindicalización, está sectorizado, pero está muy dividido y algunos tienen mayor peso que otros en las reformas policíacas.

2.1 La dinámica del campo de la seguridad pública

En el periodo la policía estaba sujeta a la reforma en curso. Los esfuerzos de cambio buscaban enlazarla a las nuevas modalidades de incivilidad y delincuencia.¹² Las fases de la reforma estaban determinadas por procesos de reforma estatal como la nueva gobernanza, la descentralización y dependía de las alternancias entre los distintos niveles de gobierno.

Las reformas policiales se orientaban con base en reportes ministeriales, la creación de instituciones mediante decretos y la institucionalización de modelos organizacionales, basados en ideologías y valores. Dice Monjardet (2008): “el flujo continuo de reformas [...] desde hace más de veinte años [...] testimonian la insatisfacción igualmente continua” (Monjardet, 2002: 268). La reforma se propuso restablecer el republicanismo y generó intensos debates que analizaban las paradojas del discurso de la reforma y los límites de los desempeños policiales a nivel nacional y local.

Los reportes más referidos en el debate sobre la delincuencia y la seguridad fueron el Reporte Peyrefitte: *Respuestas a la violencia* de 1977; el Reporte Bonnemaison: *De cara a la delincuencia, prevención, represión, solidaridad*, de 1983, el Reporte Cabannes: *Relación y perspectivas sobre la gendarmería y la policía* de 1983, el Reporte Haenel: *Las infracciones sin seguimiento o la delincuencia mal atendida* de 1998, el Reporte Peyrat: *Habitar, cohabitar. La seguridad en la vivienda social de 2001*, el Reporte Caresche/Pandrau: *“Creación de un Observatorio de la Delincuencia, de 2002 y el Reporte Breton sobre la cibercriminalidad”*, de 2005.

Los programas de policía de proximidad y la nuevas instituciones de la seguridad fueron diseñadas con base en un conjunto de leyes cuyo catálogo puede sintetizarse en el siguiente listado: Ley 95-73 del 21 de enero de 1995, de la orientación y programación de la seguridad; la Ley 99-291, del 15 de abril de 1999, sobre las policías municipales; la Ley 2000-494 del 6 de junio de 2000 de la creación de la Comisión Nacional de Deontología Policial; la Ley 2001-1067 del 15 de noviembre de 2001, relativa a la seguridad cotidiana; la Ley 2003-239, del 18 de marzo de 2003 de la Seguridad Interior; la Ley 2007-297 del 5 de marzo de 2007, sobre la

¹² “Después de la guerra, las políticas públicas de seguridad han evolucionado fuertemente en un movimiento constante de adaptación a una delincuencia que ha devenido progresivamente en una cuestión central para la sociedad” (Garcin, 2007: 12).

prevención de la delincuencia; el Decreto 2007-997 de las atribuciones del Ministerio del Interior. En fin, en un periodo corto, “de 2002 a 2007, cuarenta leyes han modificado el código de procedimientos penales y treinta el código penal” (Danet, 2008: 19). Dice Mucchielli:

Es un verdadero frenesí securitario [...] cada nueva ley es votada con urgencia, cuando la precedente acaba apenas de entrar en vigor y cuando se es aún incapaz de evaluar los efectos en la práctica. Todo sucede como si la función de la ley fuera [...] menos reformadora que simbólica o declarativa (Mucchielli, 2008: 8).

Paralelamente a la actividad legislativa, destacan otros acontecimientos: la creación del IHESI en 1990, el Congreso de Villepinte de 1997, la fundación del OND en 2004, la propuesta de Jacques Chirac para reagrupamiento de la Policía Nacional y la Gendarmería en 2002, orientada por un discurso de “impunidad cero”, y la absorción de la Gendarmería por el Ministerio del Interior en 2002. Entonces, la reforma policial experimentó un giro de la prevención a la “interpelación”, eufemismo liberal de represión. Es la discontinuidad de la experiencia francesa en seguridad que transita de la proximidad al pragmatismo de la “cultura de los resultados”, instituida por un nuevo contrato, lo que cancela la experiencia socialista.

En diferentes momentos, los socialistas sorprendieron con algunas propuestas controvertidas, como la iniciativa de encuadramiento educativo forzado,¹³ la oposición al control por los alcaldes de la seguridad y a la “municipalización”,¹⁴ la supresión de ayudas familiares a los padres de jóvenes delincuentes¹⁵ y el encuadramiento militar,¹⁶ como veremos más adelante. Por otro lado, los liberales sorprendían por su capacidad de asimilación de dispositivos pragmáticos estadounidenses: “la impunidad cero”, la política de seguridad “simple”, pragmática, de arrestar a delincuentes y la gerencia de resultados.

A contrapelo de las diferencias ideológicas que oponen la proximidad y la eficacia, los políticos franceses reconocían, de diferentes formas, que la seguridad era una meta republicana, ligada a la integración social; que las policías, más allá de los abusos, son responsables, no sólo de salvaguardar bienes y las vidas de personas, sino además, garantizar la convivencia social (Roché, 1998).

¹³ El 8 de junio de 1998 Lionel Jospin anuncia las UEER (DF, 2008).

¹⁴ El 30 de marzo del 2000, Lionel Jospin se opone a la municipalización de la seguridad pública bajo argumento de atomización y desigualdades entre comunas, (DF, 2008).

¹⁵ El 13 de enero de 1999 Jean Pierre Chevenement propone la supresión de las prestaciones familiares (DF, 2008).

¹⁶ El 2 de junio de 2006 Segolene Royal habla en campaña de encuadramiento militar de jóvenes delincuentes. Respecto de este tema, los asesores de Sarkozy desde el OND dicen: “Si Segolene Royal reconoce que durante largo tiempo la izquierda la minimizó [la inseguridad], que hace falta mirar de cara ese tema [...] hasta proponer un encuadramiento militar para los jóvenes delincuentes, ella hace una gran excepción en su campo” (Rudolph y Soulez, 2007: 9).

2.2 La descentralización y la gobernanza de la delincuencia y la seguridad

La reforma de la policía en Francia se nutrió en esos años por los discursos de la descentralización y la gobernanza de la seguridad, y se implantó mediante una red de políticas públicas.

Desde 1981 con la llegada al poder de la mayoría socialista, [se produce] un ritmo infernal de medidas descentralizadoras: 12 leyes aprobadas, 110 decretos [...] en menos de 2 años, todo ello girando en torno de la carta fuerte [...] la ley del 2 de marzo de 1982 (Vanneph y Revel, 1988: 59).

No obstante, la descentralización tenía límites. Por ejemplo, no había una ley de descentralización de la policía. Esta no implicó la municipalización, a pesar de que los alcaldes, en el contexto de la cohabitación o gobiernos locales divididos, crearon hasta 3300 policías municipales en 2004 (Garcin, 2007). El discurso de la gobernanza enfatizaba la cooperación de los agentes estatales y civiles en el campo de la seguridad pública. Esta retórica logró materializarse en el campo como una tendencia hacia la complejidad de soluciones, la baja participación ciudadana, la modificación de las relaciones entre comunas y gobierno nacional (Roché, 1998; 2005).

2.3 El proyecto socialista de la coproducción de la seguridad

En retrospectiva, la coproducción de seguridad de aquellos años es descrita en el debate público como doxa, ideología o retórica, más que como un proyecto (Bonelli, 2008; Roché, 2005). La implantación del programa de seguridad fue durante 1997-2001. El antecedente más importante del diseño técnico fue la Comisión Bonemaison de 1982, que articuló la prevención y represión a las funciones de policía. El Coloquio de Villepin del 10 de octubre de 1997 es quizá el acontecimiento en el cual la propuesta de coproducción se gubernamentaliza.

El detonante del proyecto fue la circular ministerial del 28 de mayo de 1997 y la creación del Consejo de Seguridad Interior del 28 del mismo mes, desde el cual se implantó, con ayuda técnica del IHESI, el pilotaje y la extensión de contratos a municipios y posteriormente se impulsó la policía de proximidad. "Las dos reformas [CLS y Policía de proximidad] están ligadas, pero no se confunden" (Roché, 2005: 53).

Por un lado, los contratos locales de seguridad (CLS), tuvieron como objetivo movilizar los agentes del campo mediante el principio de cooperación. Respecto de este punto, es importante considerar lo siguiente: "no se trata en nuestro caso, de hacer trabajar juntos policía y habitantes, se trata de reunir diferentes instituciones que, hablen entre ellas, confronten sus dificultades [...] se encuentran más fuertes para así tratar el problema de la seguridad" (Wyvekens, 2003: 328).

Este método incluyó la creación de casas (de infancia, juventud, de cultura, de justicia, entre otras) para visibilizar los servicios públicos y la creación de adjuntos de seguridad y agentes locales de mediación social (Wyvekens, 2003). En general, "reposan sobre diagnósticos previos, objeto de evaluaciones, negociados con el alcalde, el prefecto, el Procurador de la República, los CLS asociados al conjunto de socios de la seguridad [...] devienen el pivote de una nueva cultura político administrativa" (Gleizal, 2003: 35).

Los CLS fueron evaluados en dos ocasiones, el 12 de octubre de 1998 y el 23 de noviembre de 2000. Para el 31 de mayo de 2001 se habían firmado 753 contratos, precedidos de respectivos diagnósticos de seguridad. Los contratos perduraron unos años, con otras formas, "revisitados", reconducidos por los liberales de la UPM, a partir de 2002. Esta voluntad contractualista se acompañó de la gestión negativa de prestaciones familiares, de vigilancia focalizada en barrios sensibles, de encuadramientos y oposición al control de alcaldes de las policías municipales.

Por otra parte, la policía de proximidad fue impulsada desde el IHESI y puede fecharse el 24 de abril de 1991 y el 18 de abril de 1999 para la Prefectura de París (Roché, 1994). La policía de proximidad fue creada con el objetivo de reducir la delincuencia y reinventar las relaciones entre la policía y ciudadanos. Este objetivo implicaba un contacto mayor con los ciudadanos mediante rondas a pie.¹⁷

La implantación del programa se realizó en dos etapas. La primera que incluyó el pilotaje e institucionalización de 5 casos, en 62 comunas, y la segunda, compuesta de tres fases que extendieron el programa durante 2000-2002. La primera fase de abril de 2000 a diciembre de 2000, la segunda fase de octubre de 2000 a octubre de 2001, y la tercera fase de junio de 2001 a junio del 2002. (Chapuis, 2003: 290-297). Los casos instituyentes fueron Nimes, Chateauroux, Beauvais, Les Ulysses y Grages-les-Gonesses, más la Prefectura de París, abiertos con un comité de pilotaje –integrado de autoridades y sindicatos- que impulsó el experimento hasta su evaluación en 1999 (Roché, 2004).

Entonces, la policía de proximidad fue bloqueada, enfrentó dificultades con los policías judiciales y los magistrados, así como resistencia por algunos policías. La eficacia de ésta fue puesta en entredicho:

[...] no hay prueba empírica de su eficacia [...] [contra los delitos, aunque, trajo] algunos beneficios como la confianza y la baja inseguridad [...] valorados por quienes la echan de menos a partir de las revueltas urbanas de 2005 o, bien, por quienes proponen una "seguridad de proximidad. La policía de proximidad habría "eclipsado" por falta de liderazgo y olvido de los fines de la policía (Roché, 2005: 99).

¹⁷ El discurso de proximidad tenía tres núcleos: a) anticipación, b) conocimiento del territorio y c) respuesta a demandas de la población. El uso del discurso de la proximidad se realizó mediante 5 ejes: del programa, a) territorialización, b) contacto con la población, c) polivalencia del oficio, d) responsabilidad de cada policía, e) mejor servicio al público. Las prácticas de la proximidad se orientaron hacia, a) el conocimiento de la demanda de seguridad, b) respuestas durables, c) trabajo en equipo, d) uso de las comunicaciones, e) evaluación continua y f) una policía al servicio del público (Roché, 2005).

2.4 La gestión de “la nueva arquitectura liberal de la seguridad”

El abandono de la policía de proximidad comenzó con el uso del discurso de la impunidad cero de Jacques Chirac el 19 de febrero de 2001. Lionel Jospin declaró haber sido ingenuo y propone una aplicación integral de la nueva estrategia. Dice Roché: “Las políticas de los gobernantes de izquierda y derecha se solapan, se articulan mutuamente en este terreno” (Roché, 2004: 12). Un año después, el 22 de mayo de 2002, desde el Ministerio del Interior, Nicolás Sarkozy creó los Grupos de Intervención Regional [GIR]. En medio del debate sobre la pertinencia de la “tolerancia cero” estadounidense en Francia, el nuevo ministro relanza la estrategia de la “investigación y la interpelación” mediante un discurso que exige “una cultura de resultados”.

El debate sobre la “tolerancia cero” fue controvertido y terminó con una solución extraña, en la cual la teoría de las “ventanas rotas” era verificable en el país, pero de allí no se seguía un modelo represivo. O bien, se afirmaba, más o menos, que “de los estadounidenses aprendimos” a tomar en cuenta a los habitantes, a mejorar la relación entre las instituciones y las gentes y hacer a los individuos sujetos del proceso, pero “Francia no es América” (Roché, 2002; Ocqueteauc, 2003).

El nuevo ministro se posicionó con un discurso pragmático e inició “un momento de renovación intensiva de la política de seguridad” (Rudolph y Soullez, 2007: 3). El 24 de junio, formaliza el anuncio de una reorganización de la seguridad (Rudolph y Soullez, 2007: X).

En esos días, la clase política se quejaba de una delincuencia “galopante”, de una policía sin equipo adecuado, de un prejuicio antisecuritario que no entiende la función represiva de la policía.

El arribo de una nueva mayoría al poder, electa en gran parte por su capacidad de luchar contra la delincuencia, debía traducirse en una ruptura con los errores anteriores, simbolizados por el nombre del mismo Ministerio: Ministerio del Interior, de la Seguridad interior y de las libertades locales (Rudolph y Soullez, 2007: 2).

En realidad, los dos ejes de la política de Sarkozy fueron la aprobación desde el Ministerio del Interior de la propuesta de la Comisión Caresche/Pandrau, instituida por Lionel Jospin de la creación del OND, y la absorción de la Gendarmería al Ministerio. En retrospectiva el Presidente dice:

Los resultados que hemos obtenido, en materia de delincuencia, son fruto de una estrategia guiada por el pragmatismo y la eficacia [...] hemos tenido el coraje de imaginar e instaurar los dispositivos adaptados a las realidades de la violencia [...] Una de las principales innovaciones ha sido el reconocimiento de la diversidad de actores en la gestión de la seguridad [...] Estoy convencido de que no se puede disociar prevención y represión [...] La seguridad es un derecho fundamental. Nuestro deber es garantizar esta libertad para todos (Rudolph y Soullez, 2007: IX-X).

¿Pero cuán eficaz fue “la nueva arquitectura de la seguridad” diseñada desde el Ministerio del Interior? ¿Era más eficaz que la policía de proximidad abandonada? Dice Roché refiriendo a Sarkozy:

[...] en cinco años [...] no ha logrado establecer ni hacer bajar las delincuencias más graves, las violencias urbanas, las violencias contra las personas, tráfico de drogas duras [...] no marca alguna mejora decisiva en la lucha contra las violencias. Su balance es un balance medio [...] La comunicación aumenta. Es lo que verdaderamente ha cambiado [...] ha abandonado la policía de proximidad [...] pero sus dispositivos no han sido más eficaces para erradicar los núcleos duros de la delincuencia... no ha osado imaginar la policía que los ciudadanos necesitan [...] no ha hecho las grandes reformas indispensables (Roché, 2007).

Una vez institucionalizada la gestión liberal de la seguridad, en la zona académica del campo, se discutió una propuesta para superar el debate de la represión y la prevención, de la proximidad y los resultados. Bajo el principio de “ni policía de estado ni policía municipal”, se propuso la metropolización de las policías en un esquema de policía nacional. Los argumentos se basaban en el reconocimiento de la aglomeración de la delincuencia, en los logros de los contratos y la proximidad, en los riesgos de la municipalización, tanto como a la necesidad del trabajo de la policía con otras instituciones. La propuesta decía: a) acabar el dualismo de la policía y la gendarmería, b) redistribuirlas en aglomeraciones, c) combinación de la proximidad y los resultados, d) la intercomunalidad, y e) descentralización de la justicia. “Las leyes de descentralización de 1982 y de 2003 habían permitido descentralizar la prevención pero no la represión” (Roché, 2004: 289).

3. La participación de los ciudadanos

Ahora bien, la contractualización permite un análisis situado de la participación ciudadana. Para tal efecto, recortaremos la observación a una aglomeración urbana de Grenoble.

En 2000, Grenoble instituyó una red de actores para coproducir la seguridad bajo el tríptico “prevención/mediación/represión”. El objetivo fue la prevención mediante la cooperación de diferentes instituciones y actores civiles, asimismo, la respuesta urgente a situaciones de crisis. La organización de la red puede visualizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 12

La coproducción de la seguridad en Grenoble

	Prevención	Seguridad
El marco de acción	Contrato de acción y prevención. Programa de acción y financiamiento	Contrato local de Seguridad: diagnóstico; modo de cooperación; recursos humanos
Las instancias	Consejo Comunal de la prevención de la delincuencia [CCPD] Consejos locales de prevención de la delincuencia [CLPD]	Coordinación de Seguridad [CS]

	Células de vigilancia y células de crisis, en curso de transformación para devenir las coordinaciones de prevención [CC]	
Las orientaciones	Desarrollar la mediación Luchar contra la reincidencia Actuar en dirección de los jóvenes, los padres Actuar contra las incivildades	Luchar contra el sentimiento de inseguridad; coproducir la seguridad
Los dispositivos	Los agentes locales de mediación (17) reclutados por la ciudad Guardias verdes en los parques y jardines municipales Interlocutores de noche y guardianes de parque en la Villanueva.	

Nota: (Motte, 2003).

El CCPD y los 17 CLPD se reunían 2 veces por año; las 6 CS; las 8 coordinaciones de prevención y las CC se reunían periódicamente, según las necesidades con los actores sociales y educativos de los barrios. En esta red, el CCPD, compuesto por autoridades y ciudadanos, analizó el incremento de la delincuencia, seleccionó opciones de prevención y acordó la articulación de los diferentes participantes. Los CLPD, instituidos en los barrios Bajatierre, Malherbe, Villa Olimpica, Mistral, Alliés, Centre-Ville y Berriat con las uniones de barrios, los equipamientos sociales, la policía local y los servicios municipales, analizaron la evolución reciente de la delincuencia y las opciones más precisas para la prevención (Froment, 2003).

Las CS reunidas mensualmente, compuestas de las autoridades policíacas y judiciales, junto con arrendatarios, debatieron sobre incivildades y acordaron respuestas específicas. Las CP realizaron un diagnóstico de situación y, a partir de información compartida por las instituciones, propusieron un esquema de participación. La participación de los habitantes y los representantes de actores se produjo en el marco de las campañas de sensibilización, en los proyectos contra las incivildades y en los diagnósticos (Motte, 2003).

Los casos analizados se comprenden mejor en el marco de la circular del 28 de octubre de 1997 sobre los CLS y la alternancia política de 2002. El CCPD se creó en Fontaine en 1983 y en Grenoble en 1984. En Echirolles el tema se abordó por vez primera en 1983 y en Meyland desde 1977. En Grenoble, el CLS se firmó el 24 de abril en 1998, en Fontaine el 27 de mayo de 1998 y un CLSPD en Meylan el 17 de julio de 2002. La contractualización en Echirolles inicia en 1984 con el CLSPD, el 9 de noviembre de 1992 se firma el PLS y el CLS se firma el 24 de mayo de 1998.

Los contratos fueron precedidos por diagnósticos en el caso de Grenoble, Echirolles Fontaine y Mylan, esta última comuna contrató a una consultoría para el análisis situacional. En Grenoble, Echirolles y Fontaine, no se generaron datos propios, por lo que se tomaron estadísticas de la Policía Nacional, mientras que, en Meylan, la Consultoría construyó datos para el diagnóstico mediante encuestas. En todos los casos, la delincuencia de los jóvenes es

una preocupación compartida y tanto el alcalde como el prefecto son protagonistas del contrato y la coproducción local. En el caso de Meylán, se piensa que la delincuencia viene de las comunas vecinas de Chambéry y La Tronche.

En 1998 nació el primer CLS intercomunal entre Grenoble, Fontaine y Meylan. En Grenoble participaba además la agencia Campana Eleb. Por otro lado, el 14 de octubre, 140 habitantes, organizados en grupos de trabajo, hicieron una lista de proposiciones al alcalde. Se creó un observatorio el 29 de noviembre para verificar avances de la comuna en la materia. El CLSPD se organizó en tres colegios electos designados por el presidente del consejo; jefes de servicio designados por el prefecto, representantes profesionales y asociativos... comerciantes padres de estudiantes o uniones de barrio. Las reuniones por sector eran presididas por el alcalde o adjunto, la Policía Nacional y la Policía municipal, los directores de escuelas y las uniones de barrio. La alcaldía era el principal promotor de participación. Los ciudadanos tenían miedo de las represalias. En estas circunstancias, la coproducción es improbable, modifica poco las relaciones policía-ciudadanos, porque es decidida por la alcaldía (Froment, 2003).

Los usos de la contractualización por las autoridades de la comuna, las dificultades de asociación de agentes con intereses y trayectorias diversas, la delicada fragilidad de la legitimidad de los alcaldes y las dificultades para delimitar espacios de intervención evidencian los problemas de la coproducción (Faget, 2003). En general, la participación se reduce a consultas o a la delación (Ocqueteau, 2003). Los ciudadanos son subordinados a estrategias de coproducción de seguridad controladas desde las comunas y las consultorías. En algunas ocasiones, los alcaldes piensan que "la asociación ya está realizada, porque estiman representar a los habitantes de la ciudad", en otros casos, las uniones de barrios y organizaciones involucradas no son suficientemente representativas y las asambleas, a veces, giran en torno a problemas individuales de baja implicación comunitaria; no obstante, las experiencias han mejorado la comunicación entre la policía nacional y municipal y los integrantes del consejo (Karsenty, 2003).

Puede observarse que las cosas no cambiaron mucho con las políticas de seguridad pública socialistas y liberales respecto de la participación ciudadana. El "jacobinismo político" y la especialización de los profesionales bloquearon la acción cívica. A contrapelo de las manifestaciones de policías por mayores salarios o equipamiento, en esos años en Francia, "la participación es una invocación ritual y mística de las políticas sociales en general [...] la acción colectiva es más improbable" (Roché, 1998: 212).

Conclusiones

Las dinámicas del campo de la inseguridad son el trasfondo en el cual se implementan reformas policiales orientadas, por diferentes medios, al control social de los delitos y la violencia. Entre 1997 y 2001, los socialistas implantaron un dispositivo de proximidad en el contexto de reformas administrativas más amplias de descentralización y reforma policial.

Esa experiencia de implantación del dispositivo de proximidad basado en CLS puede leerse como forma de control social que recurre a la participación ciudadana sólo en ciertos ámbitos como el diagnóstico, campañas y reuniones administrativas, en un contexto de crecimiento económico y del debate intenso acerca de la eficacia de la prevención social. El dispositivo de proximidad era una innovación que implicaba nuevas relaciones entre policías y ciudadanos, pero sólo selectivamente, lo que fue interpretado por algunos expertos como una forma de subordinación o bien como un mecanismo de legitimidad.

La experiencia se truncó con la alternancia liberal del gobierno en 2001 y fue sustituida paulatinamente por otra política de seguridad pública influida por las experiencias estadounidenses de "cero tolerancia". Los liberales que gobernaron desde 1995, instituyeron una nueva retórica de eficacia policial que conceptúa la proximidad como una quimera. Por esta razón, argumentaron que se trataba de una forma de control social constitucional que garantizaba las libertades de todos. De cualquier forma, durante la coyuntura, los polos socialista y liberal coinciden bajo el argumento de que la seguridad pública es inherente de la vida republicana y que no puede delegarse a ningún actor no estatal.

Fuentes de consulta

- Aebi, M. (2006). *Comment mesurer la delinquance?* Francia: Armand Colin.
- Avanel, C. (2007). *Sociologie des Quartiers sensibles*. Francia: Armand Colin.
- Bauer, A. y Ventre, A.-M. (2001). *Les polices en France*. Francia: PUF.
- Bonelli, L. (2008). *La France a peur. Une histoire social de l'insécurité*. Francia: La Découverte.
- Cousteau, G. (2008). *La Justice en France*. Francia: Les essentiels Milán.
- Chapuis, J.-L. (2003). Chronique d'une réforme annoncée. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 291-297. Francia: PUG-CERDAP.
- Danet, J. (2008). Cinq ans de frénésie pénale. En L. Mucchielli (Coord.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, pp. 19-40. Francia: La Découverte.
- Debarbieux, E. (2008). *Les dix commandements contre la violence a l'école*. París: Odile jacob.
- Debarbieux, E. (Dir.). (2006). *Violence a l'é cole: un défi mondial?*. París: Armand Colin.
- Faget, J. (1998). Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. En J. Ferret, Jérôme (Ed.) *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*, pp. 83-92. Francia: La documentation française.
- Ferret, J. (1998). *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*. Francia: La documentation française.
- Froment, J. C. (2003). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Francia: PUG-CERDAP.

- Garcin, P. (2007). *La sécurité publique au quotidien*. Francia: Armand Colin.
- Karsenty, J. (2003). Introduction. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 7-12. Francia: PUG-CERDAP.
- Gleizal, J.-J. (2003). L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002). En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 31-46. Francia: PUG-CERDAP.
- Monjardet, D. (2008). *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*. Francia: La Découverte.
- Monjardet, D. (2002). "Les policiers". En Mucchielli, Laurent y Phillippe Robert. *Crime et sécurité. L'état des savoirs*. Francia: La Découverte.
- Motte, J.-P. (2003). Les politiques de sécurité de proximité. L'exemple de la ville de Grenoble. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 313-322. Francia: PUG-CERDAP.
- Mucchielli, L. (2008). *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*. Francia: La Découverte.
- Mucchielli, L. (2002). *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*. Francia: La Découverte.
- Ocquetauc, F. (Dir.). (2003). Community Policing et zero tolerance à New-York et Chicago. En *Finir avec les mythes*. Francia: La documentation française.
- Peyrat, D. (2007). *L'insécurité: refaire la cité*. Francia: Buchet/Chastel.
- Robert, P. (2002). *L'insécurité en France*. Francia: La Découverte.
- Roché, S. (2007). *Crime and Justice. Criminal Justice Policy in France: Illusions of severity*. Estados Unidos: Chicago Journals.
- Roché, S. (2006). *Le frisson de l'émeute. Violences urbaines et banlieues*. Francia: Seuil.
- Roché, S. (2005). *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Francia; Seuil.

Roché, S. (2004a). *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Francia: Odile Jacob.

Roché S. y Maillard, J. (2004c). Crime and Justice in France. Time Trends, Policies and Political Debate. *European Journal of Criminology*, 1(1), 111-151. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1477370804038709>

Roché, S. (2002). *Tolerance Zero? Incivilités et Insécurité*. Francia: Odile Jacob.

Roché, S. (2001). *La delinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*. Francia: Seuil.

Roché, S. (2000). *La société d'hospitalité*. Francia: Seuil.

Roché, S. (1998). *Sociologie politique de l'insécurité*. París: Presses universitaires de France.

Roché, S. (1996). *La société incivil. Qu'est-ce que l'insécurité?* Francia: Seuil.

Rudolph, L. y Soullez, C. (2007). *Les stratégies de la sécurité, Questions judiciaires*. Francia: PUF.

Souffron, K. (2007). *Les violences conjugales*. Francia: Les essentiels Milán.

Vannep, A. y Revel-Mouroz, J. (1988). La descentralización en Francia. En J. Padua y A. Vannep (Coords.), *Poder local, poder regional*, pp. 57-74. México: COLMEX.

Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Argentina: Manantial.

Wacquant, L. (2001). *Los aprias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Argentina: Manantial.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad*. México: Siglo XXI.

Wieviorka, M. (2004). *La violence*. París: Éditions Balland.

Wyvekens, A. (2003). Sécurité, solidarité et société civile. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 323-334. Francia: PUG-CERDAP.

Otras fuentes

(CLS). Contratos Locales de Seguridad.

(CCPD). Centro de Cooperación Policial Aduanal.

(DCPJ). Dirección Central de Policía Judicial.

(OND). Observatorio Nacional de la Delincuencia.

(INHES). Instituto Nacional de Altos Estudios en Seguridad.

(CDN). Centro Nacional de Datos.

(DCPJ). Dirección Central de Policía Judicial.

(ENICRIV). Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización.