

límites se expresan en normas jurídicas, el APC toma algunos elementos del saber jurídico (dado que las normas son algunos de sus instrumentos, y nada más), pero en términos generales no es una disciplina jurídica, pues no gira alrededor de la interpretación de textos jurídicos. Aunque también se debe relativizar la exclusividad jurídica de la dogmática, dado que una adecuada hermenéutica de los textos toma en cuenta muchos otros factores, además de los propiamente jurídicos (desde la lógica hasta los contextos organizacionales).

Debe quedar claro el nivel en el que se instala la crítica a la propuesta de ZAFFARONI. No se trata de la descripción del funcionamiento del sistema penal; menos aún de la asignación de funciones limitadoras a la dogmática penal. Tampoco se trata de renegar de la construcción de un sistema (pese a las críticas ya realizadas al específico sistema que conforma la teoría del delito actual)⁵⁴, ni a la posibilidad de construir saberes racionales sobre la base de la negación de racionalidad del poder punitivo mismo.

La crítica se instala en la *asignación de funciones duales* a la dogmática penal, la cual —como hemos visto— provoca distorsiones graves a la hora de organizar un tipo de saber al servicio de la reducción del poder punitivo, afecta de un modo determinante la construcción de sistemas más rigurosos y claros y, por lo tanto, resiente la función racionalizadora de la dogmática penal, y además de todo ello mantiene viva la imagen del penalista que, como sabio oficial, se sitúa en un punto en el cual discute cuánto poder punitivo puede ser “legitimado” (la compra es una legitimación), aunque sea de un modo provisional o coyuntural.

Por el contrario, la lucha por la reducción del poder punitivo hasta su reemplazo por mejores instrumentos es una compleja trama de relaciones, actores, estrategias y discursos.

En ese juego, la purificación de la dogmática penal de toda función político criminal es esencial para fortalecer los siempre débiles esfuerzos por sostener las libertades individuales frente al poder punitivo. Mucho más aún cuando la dogmática penal ha construido un saber complejo y detallado que fortalecería en mucho a esa lucha, si dejara de tener pretensiones de ordenar

⁵⁴ BINDER, *Introducción al derecho penal*, p. 59.

todo el poder punitivo. Se podría seguir discutiendo en esta orientación, pero a los efectos de este capítulo alcanza con señalar cómo la dogmática penal debe ceder el paso al APC, con gran ganancia para sus fines limitadores, con la posibilidad de denunciar de un modo más claro, como extraños a sus finalidades, todos aquellos sistemas que han construido modelos político criminales encubiertos, con la toma de conciencia de que en su desarrollo actual no ha tenido gran éxito en la limitación del poder punitivo y, por lo tanto, abriendo el futuro a nuevos desarrollos que busquen otras formas de análisis, otros discursos y otras técnicas de contención de la siempre expansiva política criminal.

§ 10. LA CRIMINOLOGÍA COMO TECNOLOGÍA DEL PODER PENAL.

Pero no sólo la dogmática penal ha cerrado el paso al APC. De un modo más intenso lo ha hecho la criminología⁵⁵, hasta el punto de que muchos todavía hablan de *política criminológica*, como sinónimo de una “política criminal de base científica”. No se trata aquí de analizar el desarrollo de la criminología⁵⁶, intervenir en sus permanentes debates epistemológicos ni de tomar partido por alguna de las diferentes formas de definirla o de delinear su objeto. Sin duda, esos son temas graves e importantes, pero ajenos al propósito de esta obra.

Nos interesa mostrar, sin embargo, cómo el saber criminológico —en sus distintas variantes— ha ocupado el espacio que debería ocupar el APC, con perjuicio para la racionalización y reducción de la política criminal. Ello se observa con mayor claridad si destacamos, no el momento “etiológico” de la criminología, sino su momento “tecnológico”. En efecto, es bastante usual —y por otra parte ha demostrado ser un enfoque productivo para otros fines— destacar cómo la nueva disciplina criminológica, por lo menos desde el auge positivista de finales del siglo XIX, se abre paso y adquiere prestigio, buscando las causas

⁵⁵ En referencia a la relación entre la PC y la criminología, ver GABALDÓN, *Control social y criminología*; MEZGER, *Criminología*; GOPPINGER, *Criminología*; LARRAURI PUJAN, *La herencia de la criminología crítica*; MARTINEZ, *Qué pasa en la criminología moderna*; BARATTA, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*; ZAFFARONI, *Criminología*.

⁵⁶ Para ello ver la extensa y erudita exposición de ANITUA, *Historia de los pensamientos criminológicos*.

del crimen o del hombre criminal. Nace al siglo XX presentándose a sí misma como la ciencia de las causas de la criminalidad, independientemente de los debates que se suscitaron alrededor de los distintos factores que causaban ese fenómeno. Se ha atacado, con razón, la gran cantidad de prejuicios, errores, racismo o pura ideología que de un modo aluvional fue cargando la novel "ciencia".

La crítica al "paradigma etiológico" se convirtió en un punto obligado de toda la criminología pospositivista, en particular las corrientes críticas de finales del siglo pasado. Esa línea expositiva fue de gran utilidad para destronar la supuesta científicidad de esta disciplina, pero también es cierto que dejó en un segundo plano la crítica al momento tecnológico, es decir, la pretensión fundacional de la criminología de lograr una *tecnología del poder punitivo de base científica*.

En realidad, la pretensión tecnológica es anterior a la pretensión científica. La idea de una ingeniería social de base científica —esencial al paradigma positivista— es antes vocación constructiva que vocación científica; ella se presenta como la gran posibilidad de construir, en el caso de la criminología, un poder punitivo cuya eficacia estaría garantizada por la ciencia. Conocer las causas era el medio para lograr un poder punitivo eficiente que acabara con el flagelo de la criminalidad. El momento tecnológico es anterior al momento científico, dado que ha sido la búsqueda de nuevas herramientas de "combate a la criminalidad" lo que empujó la investigación de sus causas. Se trata de una preocupación "de época", pues el poder punitivo, luego de la expansión de la Revolución Industrial, se enfrentaba a nuevos desafíos, para los cuales reclamaba nuevas técnicas. Coincidió, además, con preocupaciones de ingeniería social también de la época, fundadas tanto en los nuevos desafíos como en el optimismo característico de la expansión industrial de fines del siglo XIX.

Ya en Ferri es fácil de observar esta pretensión: "Nosotros, agradeciendo el trabajo de nuestros antecesores, en lo que se refiere a la mitigación general de las penas y al estudio jurídico del delito, trabajo sin el cual nuestra ciencia no sería hoy posible, nos dedicaremos a una nueva empresa, a la *disminución de los delitos*, entrando con el estudio natural del delito y con el principio de la responsabilidad social o jurídica, en un camino

sin no recorrido por los juristas"⁵⁷. El momento técnico es primario respecto del camino de indagación; se trata, en primer lugar, de lograr el éxito en la disminución de los delitos. Esta impronta quedó marcada en todas las definiciones del trabajo de la criminología hasta que el tema se volvió expreso en el debate sobre el carácter aplicado o "teórico" de aquélla. En efecto, NICEFORO incluye claramente la búsqueda de medios más adecuados de prevención y represión, tanto en los afanes iniciales como en los suyos propios⁵⁸, o —desde una perspectiva distinta— BONGER incluye ya de manera directa a la política criminal como criminología aplicada⁵⁹.

Pronto el tema será objeto de una discusión formal, aunque más allá de las posturas expresas siempre ha quedado un trasfondo tecnológico determinante en la criminología. GÖPPINGER, en un manual clásico, nos señala: "Hasta la fecha (1973) se encuentran relativamente pocos intentos de delimitar la política criminal frente al derecho penal y frente a la criminología (...) la discusión científica sobre una política criminal como disciplina científica independiente, desligado tanto de la criminología como del derecho penal, apenas si ha empezado a desarrollarse"⁶⁰.

El mismo prefiere una criminología alejada de las propuestas prácticas de la política criminal (recuérdese que, en nuestra terminología, la PC es política; la disciplina que busca ordenarla es el APC), pero ella no es una opinión generalizada y menos aún rigurosamente asumida. "¿Cuál debe ser la actitud de la criminología?", se pregunta PINATEL. "¿Debe permanecer al margen como la historia o la sociología? ¿Debe modelarse, al contrario, como la medicina, esforzándose en prevenir el crimen y perfeccionar el tratamiento del delincuente? El debate está abierto y los criminólogos vacilantes. Para todos los que se han formado en las técnicas clínicas, ya sean médicas, psiquiátricas, psicológicas o pedagógicas, no hay vacilación. Hace falta que la criminología se organice metodológicamente según el modelo de la medicina". Pero como el trabajo clínico no se puede realizar "dentro de un sistema de defensa social" también es necesario

⁵⁷ FERRI, *Los nuevos horizontes del derecho penal*, p. 106.

⁵⁸ NICEFORO, *Criminología*, t. I, p. 14 y siguientes.

⁵⁹ BONGER, *Introducción a la criminología*, p. 49.

⁶⁰ GÖPPINGER, *Criminología*, p. 19.

trabajar por la reforma de todo el sistema penal. "El reformismo es la única vía que conviene seguir en criminología", dado que ella no es solamente una "ciencia contemplativa; es también una ciencia comprometida"⁶¹.

La vocación aplicada de la criminología no es una tendencia que existe sólo en los partidarios de una criminología de base clínica o de un tipo de criminología ya perimida en los ambientes académicos —porque seguramente no lo está en los distintos operadores del sistema penal que la "utilizan" en su tarea cotidiana—. En la medida en que la criminología le prestó mayor atención a los procesos de criminalización y, mucho más aún, cuando enlazó esos procesos con las relaciones de dominación generales en una sociedad, de modo tal que se puso en evidencia el uso de la violencia del Estado para proteger intereses de algunos sectores y nada más, aumentó antes que disminuir la vocación transformadora de la criminología, que derivó en programas político criminales de transformación, minimización o abolición del sistema penal⁶². "Robustecer la afirmación de los Estados de derecho, tender a la máxima juridización de la intervención punitiva, pero reconstruir la legalidad penal sobre la base de los intereses reales de quienes son los que más necesitan la protección estatal serían los resultados que debe procurar el análisis sociológico del control penal en América Latina"⁶³.

De un modo u otro, desde distintas variantes teóricas y políticas, y aun desde diferentes talantes intelectuales, los criminólogos y, por ende, la criminología, no han podido abandonar la vocación de construir una determinada técnica del poder punitivo.

Nadie discute que el sistema penal deba ser reformado, transformado o directamente abolido, según las preferencias y opciones políticas de cada quien. No es éste el tema en discernimiento; tampoco lo es el hecho indudable de que los conocimientos que pueda descubrir o elaborar la criminología deban ser usados para esa tarea. Lo que se sostiene aquí es que no es su tarea organizar y disciplinar ese uso, ya que al pretender hacerlo

⁶¹ PINATEL, *La sociedad criminógena*, p. 14 y 15.

⁶² Ver, en general, MARTÍNEZ, *Qué pasa en la criminología moderna*.

⁶³ BERGALLI, *Una sociología del control penal para América Latina: la superación de la criminología*, en BERGALLI - BUSTOS (dir.), "El poder penal del Estado", p. 20.

se queda a mitad de camino entre múltiples tareas no siempre compatibles entre sí y no asume la reflexión completa del momento práctico. La criminología ha hablado de la reforma del sistema penal, de las cárceles, de su transformación, de su abolición, de su minimización, de la prevención del delito, de los mecanismos sustitutivos de la pena, del tratamiento del delincuente y otra cantidad de temas, sin tomar nota de las enormes complejidades del diseño, realización, control, evolución de las políticas públicas, en el marco de sociedades y Estados cada vez más complejos.

Al igual que la dogmática penal, que pretende hacer política criminal con conceptos jurídicos, la criminología pretende hacerlo mediante una trama abierta de conceptos que quizá sólo tengan como común denominador no hacerse cargo de las *condiciones reales* de formulación y ejecución de las políticas y de la necesidad de elaborar un *marco analítico* que ayude a lograr las finalidades asumidas. De esta manera, ambas sin quererlo y en contra de sus propios postulados, han empobrecido el desarrollo de la política criminal. Si los objetivos son amplios, como la reducción, la reorientación o la supresión de sectores importantes de la PC, este empobrecimiento analítico ha entorpecido la consecución de finalidades ya de por sí difíciles de concretar en el corto o mediano plazo. La criminología o la sociología del control penal debe describir, explicar y criticar en profundidad el funcionamiento real del sistema penal y con ello proveerá de ideas para su transformación o supresión, pero debe dejar que otra disciplina construya el saber necesario para el desarrollo práctico de la PC; disciplina que debe tener la capacidad de elaborar ordenadamente los conceptos que necesita actualmente la formulación, ejecución y evolución de una política pública moderna, sometida a las condiciones y exigencias de una sociedad democrática.

§ 11. **ANÁLISIS POLÍTICO CRIMINAL Y DERECHO PROCESAL PENAL. EL IMPERIO DE LO COTIDIANO.** — El derecho procesal penal no ha tenido las pretensiones teóricas de la dogmática penal o de la criminología ni se ha pensado a sí mismo como el eje articulador del saber sobre el sistema penal⁶⁴. Sus pretensiones

⁶⁴ En referencia a la relación entre la PC y el derecho procesal penal, ver BORDO, *La naturaleza jurídica de la reparación del daño*; BINDER, *Introducción*

teóricas siempre han sido más limitadas. Sin embargo, a su modo, es una de las disciplinas que más entorpece el desarrollo de un verdadero APC. Ello por la primacía casi invisible de la práctica y por la fuerza enorme, aunque poco brillante, del "saber forense". En efecto, es bastante usual que el derecho procesal penal se presente como un mero instrumento o un sirviente del derecho penal. Esa frase, que incluso BELING hizo famosa, se condice con la fuerte influencia que las normas procesales tienen en el desarrollo de la PC. Se podría sostener, incluso, que del conjunto de instrumentos jurídicos que utiliza la política criminal (que también utiliza instrumentos no jurídicos, por supuesto), las normas procesales son las que tienen mayor sensibilidad político criminal, es decir, son las que pueden ser utilizadas con mayor ductilidad para lograr finalidades político criminales⁶⁵.

Sin embargo, surge del derecho procesal penal uno de los factores distorsivos de mayor influencia, tanto en la formulación de la política criminal como en su ejecución: se trata de la *realidad e ideología del trámite*. En efecto, los altísimos niveles de burocratización del sistema penal, fenómeno que facilita y oculta la selectividad, hacen que la gran mayoría de las actividades (investigación, juzgamiento, ejecución y muchas veces hasta la defensa) se conviertan en trámites, es decir, en una secuencia de actividades enlazadas por razones formales o mera costumbre, de la que muchas veces ni siquiera alguien logra dar cuenta de su razón u origen. El mismo trámite, por otra parte, se utilizará para casos de una enorme complejidad o simples hurtos de mercado.

Se puede discernir con facilidad que por debajo de estos trámites fluye el ejercicio del poder punitivo con toda su fuerza o brutalidad y que, por lo tanto, el trámite no detiene ni limita ni disminuye la política criminal. Efectivamente es así; el punto es que la ideología del trámite o convierte directamente las decisiones político criminales en una secuencia formal (y así la anula, la potencia o la distorsiona), o forma decisiones político criminales sin sujetos claros, o transfiere hacia modos adminis-

al derecho procesal penal; GOLDSCHMIDT, Problemas jurídicos y políticos del proceso penal; FERRI, Los nuevos horizontes del derecho penal.

⁶⁵ BINDER, *Política criminal*, p. 26.

traciones que son decisiones político criminales de gran importancia.

Por otra parte, los operadores están convencidos —en una especie de intoxicación ideológica— que ellos solamente realizan los trámites prescritos por ley y de ese modo se desentienden de los efectos de sus decisiones. El "expediente" —objeto material de la ideología del trámite— recorre todas las instancias del sistema penal, desde la policía hasta el sistema penitenciario, pasando a las personas que sufren las decisiones o que las toman. Esta falsa uniformidad del trámite, que oculta las enormes diferencias de trato dentro del sistema penal, ha contribuido a evitar la conformación de un APC que transparente y racionalice el ejercicio del poder punitivo. Al contrario, ese mismo trámite se presenta a sí mismo como una *racionalidad sustituta* de la que puede proveer el APC, sustentado, además, por la fuerza moral que le daría su inserción en la "realidad". Se crea así un círculo perverso: el trámite distorsiona la "realidad" y su fuerza reside, precisamente, en que se ocupa de la "realidad" y no de meras "teorías", manera espuria de quitar legitimidad a quien sostiene formas distintas de actuación o denuncia la función ideológica de ese trámite.

Por otra parte, en el ámbito teórico, el *análisis secuencial*, propio de una visión curialesca e instrumental del proceso penal, ha pretendido que el desarrollo procesal poco tiene que ver con la PC, por más que se pueda demostrar todo lo contrario (y la realidad de la prisión preventiva, supuesta institución procesal, bastaría como muestra). Las categorías de "proceso", "acción pública", "instrucción formal", "legalidad del proceso", la visión abstracta de los actos procesales o la visión administrativa de muchas categorías (plazos, citaciones, nulidades, etc.) han contribuido a conformar una doctrina procesal penal supuestamente aséptica con respecto a la PC, pero fuertemente productora de decisiones político criminales. Esto se observa, por ejemplo, en la reaparición de todas estas categorías a la hora de discutir problemas político criminales; gracias a esta visión las soluciones que se proponen frente a grandes problemas vinculados al control de criminalidad se reducen a "acortar" plazos, reducir formas, crear juzgados, cambiar competencias, agilizar procesos, dotar de infraestructura y un sinnúmero de lugares comunes que han ocupado el espacio de los verdaderos debates político criminales.

Por el contrario, la visión correcta nos muestra que las normas procesales estarán configuradas también por la PC y son instrumentos de ella. Cuándo utilizarlas, cómo hacerlo y qué lugar de ellas es una reflexión que deberá ser nutrida por el APC. Un problema muy distinto es la función que cumplen dentro del sistema de garantías y ello sí es un genuino problema del derecho procesal penal y será un condicionante de la PC, como lo es todo el sistema de garantías, pero no una preocupación del análisis propio de ella. Toda norma procesal será, en definitiva, un equilibrio de fuerzas y necesidades distintas, ambas nutridas por saberes específicos. La "fuerza" de la imposición cotidiana del "saber curialesco" es seguramente uno de los factores que genera mayores distorsiones en la PC y el carácter supuestamente "práctico" y "realista" de ese saber uno de los obstáculos menos "glamorosos" pero más efectivos al desarrollo del APC.

§ 12. **QUÉ SIGNIFICA CONSTRUIR UNA NUEVA DISCIPLINA. RUPERTURAS Y NUEVOS PARADIGMAS.** — Es claro que ha existido desde hace siglos política criminal. Es claro también que ha habido numerosas —buenas y malas— ideas sobre ella. La cuestión, sin embargo, consiste en determinar cómo y bajo qué presupuestos debemos ocuparnos de ella en el marco de las sociedades y Estados actuales y, en particular, bajo los condicionamientos y exigencias de una sociedad democrática sometida al Estado de derecho.

Ya hemos visto que la política criminal, nos guste o no, ha existido y existe. También hemos visto que la dogmática penal, la criminología y el derecho procesal penal no son las disciplinas adecuadas para ocuparse de ella y que cuando lo hacen la han empobrecido, la han vuelto arbitraria, oscura e incontrolable. Además, al hacerlo se han empobrecido a sí mismas en sus otras funciones (limitar, criticar). Dejar que un sector de la política tan importante como la PC quede sin apoyo teórico o técnico, abandonada al garete de las emociones o discusiones irracionales es el mejor camino hacia el autoritarismo, el populismo y la expansión de la violencia estatal; pareciera, entonces, que lo que nos debe ocupar es recoger muchas de las reflexiones que han existido y existen alrededor de la PC y reordenarlas metódicamente sobre la base de nuevos modelos de trabajo, distintos —por lo menos— a los que han desarrollado la dogmática penal, la criminología y el derecho procesal penal con respecto a ella.

Esta es la necesidad que busca cubrir el desarrollo del APC: un conjunto de conceptos y métodos de análisis que se ocupan exclusivamente del desarrollo de la PC. Por supuesto, esto es un modo neutro (ya nadie sostendría la validez de esa postura neutralidad), sino bajo los parámetros valorativos de una república democrática sometida al imperio de la ley. ZAFFARONI lo expresa con claridad: "Cabe pensar que en los próximos años los politólogos se aproximarán a la política criminal, porque hasta el presente predomina el viejo concepto positivista, no sólo porque los penalistas los han ignorado, sino también porque ellos no han reparado en este aspecto de su propia disciplina y no se han producido trabajos importantes sobre ingeniería institucional penal desde este campo"⁶⁶.

El "descuido" en la construcción del APC no sólo proviene de que los saberes jurídicos y la criminología —con su enorme capital de prestigio para actuar con exclusividad en este campo— ocuparon el espacio, sino del propio desarrollo de la teoría política, preocupada en general por los grandes temas de la sociedad (la legitimidad del poder, los modelos de gobierno, los tipos de sociedad política, el desarrollo de los procesos sociales, etc.) y atrapada, en gran medida, en una tradición de "grandes temas". Sin embargo, en las últimas décadas se ha fortalecido un enfoque complementario, centrado en el desarrollo de políticas públicas concretas. Se ha ido consolidando así una disciplina del análisis de políticas públicas, del cual el APC es sólo una visión sectorial.

No es necesario, en consecuencia, "inventar" ninguna disciplina, sino orientar la producción teórica y analítica de un sector de la teoría política social hacia el campo de la política criminal y depurar, desde ese "giro metodológico", el conjunto de saberes sobre del sistema penal; depurarlo de sus actuales confusiones e indeterminaciones, propias de una asignación ambigua y contradictoria de tareas a cada uno de los componentes de ese conjunto disciplinario, hoy ya claramente insuficiente para proveer de buenas ideas al desarrollo de la PC.

En efecto, en el mismo campo de la teoría política se ha dado un giro orientado a las políticas públicas que nos permite contar ya con experiencias y un marco teórico lo suficientemen-

⁶⁶ ZAFFARONI, *Derecho penal. Parte general*, p. 156.

te amplio como flexible para extenderlo a la política criminal. Mucho más aun cuando, como hemos insistido, la PC es una política pública concreta del Estado (y una de las más antiguas y consolidadas, desgraciadamente). Que esa política se ocupe de un tema tan específico como los instrumentos violentos del Estado no le da ninguna especificidad como política pública, salvo la mayor necesidad de precisión, racionalidad y control que surge de la cualidad de sus instrumentos principales, así como la exigencia de un vínculo más estrecho y transparente con los valores democráticos y legalistas a los que sirve. Como señala SUBIRATS, "los trabajos de gente como SIMON, DAHL, LINDBLOM, WILDAVSKY o MAJONE han resultado esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones. La llamada escuela de *public policy* nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectado con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas [...]. Se parte del presupuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación) de manera simultánea. Se 'burocratizan' los procesos políticos, se 'politizan' los procesos burocráticos, se socializan unos y otros"⁶⁷.

O, como señala en el mismo sentido AGUILAR VILLANUEVA, "nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y esti-

⁶⁷ SUBIRATS, *Introducción*, en LINDBLOM, "El proceso de elaboración de políticas públicas", p. 5.

de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en ciertas áreas de asuntos públicos, que en mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político".

Por ello, insiste: "El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamentales, la confiabilidad de los cálculos de costos y beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje"⁶⁸.

Un nuevo tipo de análisis que indefectiblemente nos lleva como ya hemos visto en el § 1-, no sólo a replantearnos el problema de la conexión entre saberes y política, sino a una revalorización del papel de la Administración pública como parte central del proceso político y del tipo de conocimiento que gira alrededor de ella. Un enfoque de estas características encuentra un punto especial de preocupación en los múltiples entrecruzamientos entre política y administración. En el caso de la PC solemos tener una visión o totalmente ajena a la formación de esa política por los procesos administrativos (como si ella se realizara mágicamente y no por medio de grandes burocracias) o usamos conceptos simples -y a veces con un tinte conspirativo-, como si las "agencias" del sistema penal fueran sujetos que tienen una voluntad malvada y no se trataran de complejísimas instituciones tales como la policía, la justicia o los cuerpos penitenciarios, muchas veces más preocupados por sus procedimien-

⁶⁸ AGUILAR VILLANUEVA, *Presentación*, en "El estudio de las políticas públicas", p. 22.

tos internos (por otra parte, altamente burocratizados) que por razones políticas o ideológicas.

Como señala AGUILAR VILLANUEVA, "nuestra 'teoría' de la Administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorios de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones prácticas. Al acercar la Administración pública al proceso de decisiones políticas y a su compleja puesta en práctica se rescata el olvidado sentido clásico de gobierno (...). Abandonaría su tradicional imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente 'procedural', de ventanilla y papeleo"⁶⁹.

En el caso especial de nuestro país, donde se ha producido en la segunda mitad del siglo xx un crecimiento del Estado demasiado armónico respecto del resto de las instituciones sociales, la revalorización del modo como ese Estado y su burocracia influyen en las políticas más relevantes es una tarea de gran magnitud. No sólo para orientar a esos procesos "administrativos" y reconducirlos hacia ámbitos menos autónomos sino también para contribuir a un debate político menos abstracto y más real, en el sentido de que los electores no queden luego "olvidados" en el día a día de la ejecución de las políticas. Esa "autonomía" de las instituciones burocráticas es uno de los grandes componentes antidemocráticos de nuestras deficientes democracias. El análisis de políticas públicas, en este sentido, busca profundizar los componentes democráticos del proceso de gestión pública, como parte central del problema del poder en una sociedad. Si se trata de una política que regula el uso de la violencia del Estado, limitar la "autonomía" de esas agencias es "politizar" la PC, en el sentido de transparencia y democracia. Parece como una tarea de mayor importancia aún, pues éste ha sido un ámbito especialmente atrapado por burócratas y técnicos.

La idea de "gestión pública" como algo totalmente distinto a la simple administración es una consideración clave en este enfoque. No obstante, es también muy importante estar advertidos sobre la filtración de ciertos enfoques políticos o ideológicos

⁶⁹ AGUILAR VILLANUEVA, *Presentación*, en "El estudio de las políticas públicas", p. 7.

inherentes a la idea de análisis de políticas públicas. No existe ninguna razón para vincular el análisis de políticas con doctrinas específicas tales como el neoliberalismo o el neoconservadurismo, que tuvo su auge en las décadas ochenta y en América Latina en buena parte de los noventa. El hecho de que haya sido en esas décadas donde se hizo una reflexión sobre el sentido y alcances de la gestión de la mano de un redimensionamiento del Estado, de racionalizadoras y de ajuste fiscal, y que históricamente ha sido muchos de los propiciadores de esas corrientes los que comenzaron a difundir el pensamiento orientado a las políticas públicas en nuestra región⁷⁰, no debe ser visto más que como un vínculo histórico circunstancial, propio de nuestros tiempos, que de ninguna manera tiñe a todo el análisis de políticas públicas. Al contrario, "el estudio del contexto histórico y la relación de las ciencias sociales con el Estado varían con la forma de desarrollo de este último y con la naturaleza de los problemas de la agenda pública. En el caso más obvio, la preocupación por la expansión del Estado benefactor en los Estados Unidos y en la Europa occidental durante el decenio de los sesenta fue la que hizo que se solicitaran análisis y dirección a las ciencias sociales"⁷¹.

En consecuencia, pues, que -a diferencia del desarrollo en los últimos años- el análisis de políticas públicas en la región latinoamericana de crecimiento y desarrollo original ha estado vinculado a la necesidad de dar ideas a un Estado que debía ocuparse de muchas cosas nuevas y de proveer servicios a la población en áreas que antes estaban reservados a unos pocos, motivando la necesidad del auxilio de conceptos, técnicas y formas de análisis provenientes de las ciencias sociales. Cualquier idea que cuestiona el rol del Estado en la actualidad no impide que se le asignen tareas que están muy alejadas de la tradicional concepción del Estado del siglo xix o de principios del siglo xx. Las formas complejas de economía mixta, la distribución de la red de subsidios, los procesos de integración regional, el mantenimiento de mínimos de subsistencia, la

AGUILAR VILLANUEVA, *Presentación*, en "El estudio de las políticas públicas", p. 7.

⁷⁰ Véase *La orientación hacia las políticas: legado y promesa*, en "El estudio de las políticas públicas y Estados modernos", p. 46.

educación obligatoria, la prevención y lucha contra nuevas enfermedades, etc., nos muestra a un Estado en el que aun quienes piden su reducción drástica serían vistos como expansionistas por los políticos de hace apenas cien años. En el caso de la PC, la enorme cantidad de dimensiones para la que se pretende usar la violencia del Estado, el acompañamiento a políticas tan complejas, la repercusión que actualmente generan los medios de comunicación masiva, la internacionalización de objetivos políticos criminales, etc., hacen que, más allá del fenómeno específico de la inflación penal, haya variado la cantidad, calidad y complejidad de la propia política criminal.

Si nos atenemos a los elementos fundacionales del "enfoque de políticas públicas" y, en particular, a los elementos constitutivos que le asignó LASSWELL —uno de sus principales fundadores—, no se trata de meras "técnicas" de análisis y menos aún del saber de los tecnócratas de un Estado supuestamente "racional":

"El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre y la sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes. Son obvias nuestras dificultades para hacer que funcionen las instituciones económicas y políticas. La ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas (...). El enfoque de políticas no debe ser confundido con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse de tiempo completo en la práctica directa de la política. Tampoco debe confundirse con la sugerencia de que los científicos sociales tengan que pasar la mayor parte de su tiempo asesorando a quienes elaboran las políticas sobre cuestiones inmediatas. Aunque sería provechoso para los catedráticos dedicar más tiempo a los asuntos prácticos, la idea más fructífera de la ciencia de las políticas es diferente. Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura"⁷².

⁷² LASSWELL, *La orientación hacia las políticas*, en "El estudio de las políticas públicas", p. 89.

En la visión *lasswelliana*, además de esta concepción de base, que la separa del mero saber tecnocrático de ocasión, existen otras características propias de la teoría orientada hacia las políticas públicas.

En primer lugar, se trata, necesariamente, de un tipo de saber interdisciplinario. Sin duda se ha hablado tanto de lo interdisciplinario que corre ya el peligro de no significar nada. Posiblemente su consideración en abstracto sea así. Sin embargo, cuando hablamos, ya no de la interdisciplina en general, sino del método interdisciplinario aplicado a un proyecto concreto, la cuestión se vuelve evidente, tal como veremos a continuación. En segundo lugar, "los valores ocupan un lugar central en la orientación hacia las políticas". Se trata de la contribución al desarrollo de las políticas en una sociedad pluralista y democrática. El tipo de análisis, su riqueza, dificultad y complejidad surgen, precisamente, porque se trata de procesos políticos en ese contexto y no en otro; por ejemplo, en un Estado autoritario. Además de ellos, la determinación de los valores debe estar clara —con mucha más claridad de lo que necesita toda reflexión sobre ciencias sociales, donde lo valorativo cumple siempre una función—, pues se trata de orientar, controlar o evaluar procesos políticos muy concretos (esto no quiere decir que no deban existir estándares de objetividad dentro de cada proyecto en particular). En tercer lugar es central, en la orientación de políticas públicas, el reconocimiento del contexto y la toma de conciencia del tiempo de ejecución de las políticas. Cada vez más, el manejo del contexto organizacional, cultural e institucional es determinante para la configuración o distorsión de las políticas públicas. Es impensable un aporte útil desde el pensamiento analítico o teórico que pueda desconocer ese medio ambiente de las políticas. "En cuarto lugar, según la definición de LASSWELL, la orientación hacia las políticas tiene dos componentes: 'el desarrollo de una ciencia de la formación y ejecución de las políticas' y la 'mejora del contenido concreto de la información y las interpretaciones de que dispongan los elaboradores de las políticas'"⁷³.

Sin duda el propio desarrollo de esta disciplina ya ha superado la división de tareas básicas que propuso LASSWELL, pero ella

⁷³ WAGNER, *La orientación hacia las políticas: legado y promesa*, en "Ciencias sociales y Estados modernos", p. 48.

ha quedado como una base firme de las preocupaciones principales. Finalmente, una quinta característica tiene que ver con la preocupación por generar nuevos ámbitos de interacción entre analistas de políticas públicas y elaboradores de esas políticas. Esto es de mayor importancia en nuestra región, donde la universidad sigue sin encontrar el rumbo de una inserción productiva y razonable en el contexto del desarrollo del sistema democrático de nuestros países.

Vemos, pues, que a la hora de presentar al APC como una nueva disciplina no estamos haciendo otra cosa que llamar la atención sobre la posibilidad de construir un saber metódico útil para el desarrollo de la política criminal. En este sentido se retoma una larga tradición que ha considerado que la PC necesitaba un *saber específico*; sólo que no aceptamos el modo como se pretendió construir ese saber, dado que generaba un equívoco entre la PC como realidad del poder, como pura política, y la disciplina (el APC) que debía orientarla de un modo riguroso. Menos aún es aceptable la atribución de competencias que asumieron la dogmática penal, el derecho procesal o la criminología, ya sea directamente o de un modo indirecto, simplemente presupuesto, sin mayor debate o puesta en discusión.

Rescatamos, en este sentido, la vieja fórmula de oposición radical entre la política criminal y el derecho penal (como sistema de garantías) que luego se debe trasladar al APC, por una parte, y al derecho penal (y procesal penal) como saberes o disciplinas por la otra, exclusivamente orientados al desarrollo sistemático del sistema de garantías. Que el conjunto de estos saberes nos brinden o no finalmente una visión completa del sistema penal no es relevante. En primer lugar, no todos ellos están en el mismo nivel, dado que el APC o la dogmática penal son saberes prácticos que buscan orientar a operadores concretos, situados en el tiempo y el espacio. La criminología, por el contrario, como sociología del control penal, o sea cual fuere el modo como ella se defina a sí misma, no es principalmente una disciplina práctica (salvo la criminología clínica), por más que sus conclusiones deban ser tomadas en cuenta por los otros saberes. Esta interrelación no es más que una forma de trabajo típicamente interdisciplinario y no necesita sostenerse en proyectos integrados o desintegrados de una hipotética ciencia penal conjunta, que siempre ha tenido mucho más de pro-

político que de rigor técnico o científico o de necesidad metodológica.

10. SENTIDO, POSIBILIDADES Y ALCANCES DE LA INTERDISCIPLINARIEDAD. Cualquier disciplina que se enfrenta a un problema complejo debe tener una vocación interdisciplinaria. En cierta medida ya se han opacado los debates de hace algunas décadas sobre el sentido y alcances de la interdisciplina, dado que ellos estaban inmersos, por una parte, en el problema de la unidad del trabajo científico, viejo problema que actualizó el positivismo lógico. Hablar de interdisciplina era, en gran medida, preguntarse si existía un trasfondo común a todas las disciplinas provenientes de un lenguaje común, de ciertas características del método científico (como el estructuralismo, por ejemplo) o de la utilización de la herramienta común de una lógica formal.

Por otra parte, la reflexión sobre la interdisciplina estaba condicionada por la búsqueda de legitimidad de nuevos métodos y saberes, tales como la teoría de los juegos y de las decisiones, la teoría de las organizaciones, de la comunicación, las nuevas formas de lingüística, etc., para ser utilizados por las distintas ciencias humanas. A su vez, los nuevos métodos de la complejidad (teoría de sistemas, cibernética, etc.) también reclamaban un estatus de visión general transversal a todas las disciplinas (transdisciplinarietà). De un modo más natural, las distintas teorías sobre lo social se han dado cuenta que deben ampliar sus arsenales metódicos para poder dar cuenta de los complejos fenómenos sociales y de la mayor integración que actualmente presentan las actividades económicas, sociales y culturales⁷⁴.

En el caso específico de la política criminal es evidente que ella responde, como fenómeno social y político, a factores que son estudiados por otras disciplinas y que no pueden ser dejados de lado por un análisis que busca mayor riqueza. El juego de los actores que conforman sus decisiones, el impacto de decisiones económicas en el aumento de la conflictividad, las resistencias o posibilidades de las organizaciones, los procesos de burocratización, los límites de las asignaciones presupuestarios, las posibilidades reales de lograr motivaciones sociales, los procesos de

⁷⁴ BOTTOMORE, *Introducción*, en APOSTEL y otros, "Interdisciplinarietà y ciencias humanas", p. 17.

aprendizaje social, las disputas simbólicas entre grupos y con éstos y el Estado, el juego de las relaciones internacionales, fin, un sinnúmero de dimensiones que influyen en la configuración, desarrollo y control de la PC y para lo cual no es necesario "inventar" conceptos propios o sostener alguna forma de nomenclatura. El uso de los hallazgos, las dudas o los debates de otras disciplinas debe convertirse en un canal permanentemente abierto para el APC.

Sin duda esto genera problemas para el especialista y para el método, pues ha sido bastante común una visión superficial que produce traspolaciones de conceptos sin ningún control. El diálogo entre las disciplinas debe ser más humilde y controlado: la conjunción de perspectivas, de estilos, de experiencias de investigadores, de ensayo y error, de búsquedas inacabadas por lo menos, el saber nos habitantes de un mundo común que nos lo da, pero que, sin embargo, nos convierte a todos los diferentes en manos en hablantes. El necesario reconocimiento de los elementos de diálogo entre esas culturas y hasta la construcción de dimensiones comunes, siempre que seamos suficientemente cautos y estemos conscientes de todas las formas de etnocentrismo.

Una visión interdisciplinaria está alejada de la vieja lógica de la "enciclopedia de las ciencias penales", que buscaba ordenar todas las disciplinas bajo el binomio de *ciencia principal* y *ciencia auxiliar*. No se trata solamente de que una disciplina defina un problema y luego use los datos o los conceptos de otras para poder describirlo o explicarlo mejor. La verdadera interdisciplina comienza con la definición del problema mismo. Justamente el mayor error al que nos conducen la dogmática penal o la criminología es en la definición de los problemas mismos. La verdadera definición de los problemas penales ni disciplinas auxiliares, necesita tener la capacidad de integrar instrumentos conceptuales de las ciencias penales para afrontar problemas similares.

En este sentido, mucho más que una reflexión epistemológica nos debe preocupar cómo usar con facilidad, sin caer en el simplismo o en una complejidad paralizante, los métodos e instrumentos conceptuales de otras disciplinas, en particu-

que aquellas que han logrado avances importantes en su configuración o en la formalización de sus conceptos. Para ello debemos olvidar, una vez más, el *sentido práctico del método*.

Se trata de dar instrumentos de trabajo a seres concretos, sujetos en un tiempo y con un tiempo acotado para actuar, con recursos limitados, incluso intelectuales, con limitaciones propias del propio proceso político y social. El análisis de políticas públicas, como hemos visto, tiene como una de sus características principales la de asumir el *contexto* en el que se desarrollan las políticas públicas y una toma de conciencia muy clara acerca de las *condiciones reales* de elaboración y desarrollo de esas políticas. Sería infiel a sus propios postulados si se trata de la integración de conceptos interdisciplinarios, se volvieran inútil para los actores a los que debe proveer de conocimientos, mediante una complejidad que no sea enriquecedora sino paralizante.

Falta limitación del proyecto interdisciplinario del análisis político criminal no debe ser vista como un menoscabo sino, todo lo contrario, como las condiciones de posibilidad y de riqueza de una verdadera interdisciplina. El desafío es construir una trama abierta, sometida a sospecha y control, pero que no afirme la utilidad a la que debe servir. De todos modos, también debemos temerle a la construcción de una rigurosidad que se vaya aproximando a los objetos de análisis con una buena cuota de ensayo y error. El primado de la práctica así lo recorda.⁷⁵

⁷⁵ En AROSTEL y otros, *Interdisciplinarietà e ciencias humanas*, se puede ver buena parte del debate sobre la interdisciplina y multidisciplinaria, propia de los años setenta. En especial los trabajos de GUSPOFF, *Pasado, presente y futuro de la investigación interdisciplinaria*, p. 32 a 52, y los ejemplos de usos propios de algunas disciplinas con relación a las ciencias humanas de AROSTEL, *Las ciencias humanas: muestras de relaciones interdisciplinarias*. Para una visión de fondo, sobre los presupuestos filosóficos y humanistas, ver, en general, MACHS - PIRELLI-PALMASINI, *La unidad del hombre como fundamento y aproximación interdisciplinaria*. En general, esos debates se han superado aunque no han desaparecido las dificultades prácticas de la interdisciplina. No obstante, hoy se presta más atención a los modos concretos de volverla efectiva que a la disputa de métodos o a la búsqueda de una base común a todos los métodos de trabajo. En particular, la consolidación de los métodos "holísticos" y las visiones sobre la complejidad han acallado el debate, aunque tampoco se acepte fácilmente que ellas cumplan una función "de base" o unitaria.

§ 14. *Usos DEL ANÁLISIS POLÍTICO CRIMINAL. Posibilidades y DESARROLLOS.* — La necesidad de una nueva disciplina surge no de cuestiones internas o de método sino del propio desarrollo del proceso social y político. De otra manera sería sólo una cuestión de escuela o una preferencia personal sin mayor trascendencia. Sin embargo, una simple mirada sobre el estado de desarrollo de la política criminal en nuestra región nos brinda una justificación suficiente.

En efecto, como señala ZAFFARONI, "si bien hasta el presente no se observa ninguna propuesta seria en materia constitucional desde la ingeniería institucional criminal, cabe pensar que una reflexión más profunda de los politólogos les mostrará la necesidad de hacerse cargo de un fenómeno preocupante por la importancia de los operadores políticos —siempre obsesionados por la coyuntura—, de los penalistas —perdidos en el reduccionismo normativista— y de los propios politólogos —encandilados por el afán de reconocimiento científico de su disciplina—, pero que lleva al Estado de derecho a dejar librado al azar de los intereses corporativos el conducto que alimenta y refuerza el Estado de policía que debe contener, lo que importa un suicidio institucional"⁷⁶.

Vemos, pues, que las razones para consolidar —mediante el nuevo APC— un saber ordenado y práctica que sirva a la formación y control de la PC son graves y profundas y no el simple resultado de un reordenamiento sistemático. Se puede discutir si la emergencia de un saber ordenado cumple realmente funciones de normalización y control y existen muchos ejemplos en la historia que muestran lo contrario. ¿Acaso no ha sido el análisis económico —el más amplio y desarrollado método de análisis de políticas públicas— fuente inagotable de afirmaciones ideológicas? Lo ha sido, pero también es cierto que ha permitido poner en evidencia esos encubrimientos o formulaciones alternativas y la economía presta conceptos a diversos tipos de políticas y poco a poco va realizando descubrimientos que ningún economista —de cualquier signo político— se animaría a desconocer o no lo haría de un modo superficial. Por el contrario, en el diseño de la PC cualquier idea, por más superficial que sea, tiene cabida; cualquier ocurrencia puede adquirir de inmediato el carácter de doctrina extendida y la permanente y peligrosa

la al "sentido común" esconde —la más de las veces— contenidos ideológicos normalmente de signo autoritario o problema más irresponsable.

En primer lugar, el APC nos debe servir para ordenar y controlar el debate sobre la PC. Ese debate es esencial para controlar la política criminal y evitar que ella quede atrapada en un debate de "especialistas", en los puros intereses burocráticos de las agencias penales o en los intereses específicos de ciertos grupos de poder. La mayor parte de las ocasiones el debate político criminal transcurre sobre la senda de las emociones y no del verdadero diagnóstico de problemas y diseño de soluciones. No alcanza con el debate sobre los límites de la PC que obviamente siempre hay que darlo—, porque en realidad no es un debate propiamente político criminal sino sobre condiciones de realización, según el Estado de derecho.

Hay muy pocos debates sobre la política criminal en sentido estricto, sobre sus posibilidades de soluciones, sobre sus costos, sobre su coordinación con otros métodos de solución, sobre los distintos tipos de medidas (preventivas, disuasivas, reactivas, etcétera). Además, al no existir claridad sobre los niveles de análisis, tampoco la hay sobre el nivel en que se encuentran los problemas. Es muy distinto discutir sobre el tipo y clase de demanda ciudadana de seguridad, y cómo interpretarla, qué discutir sobre tal o cual modelo policial o cuál es la mejor estrategia para controlar el mercado de vehículos robados, armas o drogas. Vemos, pues, que el APC puede hacer grandes contribuciones en el ordenamiento y profundización del debate sobre el tipo de PC que se quiere llevar adelante. Ese debate, además, debe tener *transparencia*, dado que, si bien hay muchas soluciones que se pueden hallar en el plano técnico, otras soluciones verdaderas alternativas políticas que sólo se pueden saldar con los métodos de elección y participación propios de la democracia.

También el APC puede prestar servicios en la *ejecución de las políticas*. La política criminal —como hemos visto— es llevada adelante por múltiples oficinas que congregan a decenas de miles de personas (policías, jueces, fiscales, personal penitenciario). Todas ellas reclaman un saber práctico que les permita tener buenos ejecutores de esa política. Obviamente, no le compete al APC construir la totalidad de ese saber práctico, pero sí formar parte de él. Cada uno de esos operadores cumplirá una

⁷⁶ ZAFFARONI, *Derecho penal. Parte general*, p. 156 y 157.

función, ya sea actuando la PC o poniéndole límites (como los jueces) y para ello tienen que conocer con claridad sus objetivos, finalidades, estrategias, instrumentos, etcétera. Caso contrario, cada uno de ellos actúa según sus propias convicciones y queda librado a su "leal saber y entender".

Es insostenible que una política que tiene a su cargo nada menos que el ejercicio de la violencia del Estado quede librada a operadores con conocimientos tan superficiales o aleatorios sobre su cometido en la ejecución total de esa política. Una de las razones que ha hecho que se pueda prescindir de ese saber práctico consiste, por una parte, en el lugar que ocupan las concepciones morales en el desarrollo de la PC (y por ello todavía se trata, en gran medida, de un instrumento moralizante) y, en segundo lugar, por la primacía de los saberes burocráticos de cada una de las instituciones. De esa manera la política criminal —en la determinante dimensión de su aplicación— queda librada a las distintas culturas burocráticas que la moldean a sus necesidades institucionales y no según las necesidades sociales. La superación de esta *imposición y expropiación burocrática* es una de las misiones más importantes del APC.

Otra de las carencias fundamentales consiste en el monitoreo —el seguimiento cotidiano— y la evaluación —según metas— de la política criminal. La ausencia de verdaderos métodos para ambas dimensiones hace que toda discusión sobre la eficiencia o eficacia de la PC sea prácticamente una cuestión de intuición. Así florecen los planes sin control o las afirmaciones nunca contrastadas sobre el éxito o el fracaso de las políticas. En realidad no existe prácticamente ningún control de gestión; no se sabe cuáles son las metas y menos aún qué resultados se esperan en un determinado tiempo. Todo esto se pretende reemplazar con supuestas mediciones sobre el *aumento* o la *reducción* de los delitos cuando ello —aun cuando fuere bien realizado, lo que no ocurre con frecuencia— poco le dice a la PC, pues ella necesita conocer los fenómenos bajo otra categoría que la de "delitos", la cual —por ser genérica— nada relevante nos dice sobre los distintos planes político criminales, además de que esas modificaciones pueden ser el resultado de múltiples factores. La política criminal mal diseñada y peor ejecutada puede perfectamente convivir con una baja de los delitos, provenientes de otros factores. La profundidad, seriedad, transparencia y continuidad del

monitoreo y evaluación nutren nuevamente el debate democrático en el círculo básico en el que se conectan política, Administración y debate público.

Como hemos visto, una de las preocupaciones del análisis de políticas públicas consiste en la creación de instancias o instituciones donde se elaboren las ideas que necesita el desarrollo de esas políticas y que pueda servir de intersección entre la experiencia de los funcionarios, las concepciones políticas y el conocimiento de los especialistas. En nuestro país existen importantes áreas de formulación y seguimiento de la PC⁷⁷, pero ellas son insuficientes, ya sea porque todavía no ocupan un lugar claro en el proceso de elaboración de políticas o porque no logran dar cuenta de la complejidad que la política criminal tiene en un país de estructura federal, donde ella se encuentra descentralizada, tanto en su formulación como en su ejecución.

En el ámbito universitario el desarrollo es mucho menor, pues ni siquiera la criminología ha logrado contar con un respaldo suficiente y en las principales instituciones y sus centros de formación (policía, fiscalías) suele darse poca atención o una atención superficial a los problemas político criminales. La ausencia de una disciplina específica ha colaborado en la debilidad de los centros de formación de la PC o a la falta de programas específicos de enseñanza, tanto académicos como profesionales. La consolidación del APC puede ayudar a revertir en el tiempo esta debilidad que constituye, finalmente, una debilidad del control democrático de la política criminal, que es la finalidad última de todo análisis de políticas públicas.

⁷⁷ A principios de la década pasada, sobre la base de la existencia anterior de un Instituto de Política Criminal, se creó en el ámbito del Ministerio de Justicia Federal la Dirección de Política Criminal, luego dependiente de la Secretaría de Política Criminal. En la provincia de Buenos Aires hubo una experiencia de corto alcance y se han presentado diversos proyectos para la creación de consejos asesores de política criminal, que han tenido todavía un apoyo débil. En los últimos años han aparecido instancias políticas encargadas de la política de seguridad, que han tomado parcialmente preocupaciones político criminales, pero también han generado confusión sobre los alcances de una y otra política. En general se puede decir que la institucionalidad dedicada a la formulación y seguimiento de la PC es muy endeble todavía. Tampoco hay un adecuado seguimiento desde las instituciones académicas o privadas. En gran medida esta falta de institucionalidad es tanto tributaria y causante de la falta de desarrollo teórico de una disciplina como la propuesta en este trabajo.