

bles y sin lapso de ejecución tendremos una expresión de desafío o el anuncio de una medida en particular, pero no un plan político criminal. Por una parte, el tiempo configura un límite claro a todo plan; pero, por otra, es la única posibilidad de diseñar un plan y de fijar objetivos que sean realizables (en un tiempo determinado, precisamente). Por esa razón, no debemos tener una actitud reactiva frente a las limitaciones temporales. A su vez, ya hemos dicho que constituye un valor de los sistemas republicanos y democráticos que el poder de las autoridades esté limitado en el tiempo, tanto para evitar el abuso de poder como para renovar las consultas populares y actualizar los valores y los programas de gobierno.

De todos modos, asumir la variante temporal constituye un desafío para el análisis, porque esa temporalidad es la que hace nacer la tensión propia de la política; el tiempo limitado obliga a fijar prioridades, a seleccionar correctamente las áreas de intervención, a medir bien los recursos disponibles y a seleccionar con mucho cuidado los objetivos, si no se quiere provocar el propio fracaso. En sus múltiples dimensiones, el tiempo se nos presenta como un tiempo técnico, político, administrativo y social. La consideración de todas estas dimensiones debe influir para diseñar planes de corto, mediano o largo alcance.

La dimensión "técnica" del tiempo se relaciona con el tipo de acciones que se deben llevar a cabo según los objetivos que se han planteado. Por ejemplo, si un objetivo es la eliminación de una forma de criminalidad (mediante la aparición de otro modo de intervención del conflicto, no por la eliminación del conflicto mismo), eso puede significar un conjunto de actividades cuya realización se puede calcular en el tiempo, basados en experiencias compartidas o procedimientos establecidos. Por ejemplo, si ello implica la sanción de una ley, la formación de una nueva estructura administrativa o la preparación de nuevos funcionarios, habrá un tiempo dentro del cual todo ello es posible razonablemente y no una mera quimera. Los tiempos técnicos pueden ser mucho más largos y para determinarlos necesitamos el auxilio de muchas disciplinas. Si lo que nos interesa es acabar con una forma de manifestación violenta en un conflicto (p.ej., la que llevan adelante ciertos jóvenes en el uso del espacio público), deberemos conocer qué valores se expresan en esa violencia, qué función cumple ella en el desarrollo de la personalidad, y demás cuestiones inherentes.

Técnicamente, las disciplinas adecuadas nos podrán decir que no esperemos resultados positivos antes de determinado tiempo, mínimo necesario para que se produzcan cambios en la conducta de un sector social. Si nos proponemos establecer una forma de control de la criminalidad mediante la contención de un determinado sector, podemos evaluar cuánto tiempo será necesario, por ejemplo, para lograr la condena de quienes participan en conductas criminalizadas en él. Los tiempos técnicos no son absolutos, porque por lo general están vinculados al desempeño de otras organizaciones y ellas responderán también a distintos tipos de presiones. Distinto es si el tiempo de respuesta proviene de sectores sociales no estatales, pues allí la respuesta dependerá de múltiples factores. De un modo u otro, es posible realizar un cálculo de los tiempos que insumirán las distintas acciones para producir el efecto que se busca con ellas. Muchas veces no se desea realizar este ejercicio analítico porque sus conclusiones pueden ser frustrantes, pero al mismo tiempo ese análisis nos puede permitir profundizar las acciones, otorgándole a cada una de ellas su ámbito específico de eficacia, sin confundirlas ni confundirnos.

Las limitaciones que surgen del tiempo técnico se agravan cuando no existe continuidad en los planes político criminales. Es decir, ni siquiera existe una continuidad relativa que permita modificar algunas acciones o la estrategia general, pero en el marco de algo ya en marcha. Es bastante común que cada gobierno sienta que debe comenzar de nuevo en este campo. Por otra parte, la información disponible para quienes son candidatos a reemplazar a las actuales autoridades suele ser retaceada, de modo tal que no se pueden preparar planes realistas con tiempo. Todas estas malas prácticas hacen perder el poco tiempo de que se dispone. De hecho, la gran mayoría de las instituciones vinculadas a la PC apenas posee memoria institucional y ellas ni siquiera hacen un uso inteligente y rico de la información que producen.

Por eso, al inicio de cada gestión comienza una búsqueda de las personas "más informadas" para que guíen a las nuevas autoridades, en lo que se presenta como un laberinto de trámites y acciones desatadas sin mayor rumbo. Siempre comienza por aquí el camino de la improvisación tan propio del área político criminal. Técnicamente, todas las acciones tienen un tiempo que les es propio para adquirir eficacia. Si no hay me-

moria institucional, y si no existe la práctica de compartir la formación estratégica entre los distintos sectores políticos que ahora están en el gobierno o en la oposición (sabiendo que la permanencia es prácticamente una ley de la democracia), entonces el tiempo para lograr los objetivos será muy breve, si es que se lo gasta todo en juntar información y en diseñar planes y luego no hay tiempo real para ejecutar y menos aún para evaluar y corregir.

Los plazos de que dispone un funcionario para llevar adelante una determinada política están limitados por el escenario político mismo. En primer lugar, por los plazos legales de su propio mandato, que no pueden ser muy largos. Pensemos que un período de gobierno no pasa de los cuatro o cinco años. No se tiene un conjunto de planes muy adelantados y no se plantean continuidades respecto de los gobiernos anteriores, las posibilidades de alcanzar objetivos relevantes en tan corto plazo son muy escasas.

Los tiempos políticos no dependen solamente de los plazos legales, sino también de los ritmos de los otros actores políticos. Por ejemplo, si es necesaria la participación del parlamento, puede ocurrir que éste tenga un ritmo acelerado (porque hay una fracción oficialista muy amplia o acuerdos muy claros en este campo) o que sea cansino y que quien quiera alterarlo aumente el riesgo de entrar en crisis con los legisladores.

Algo similar —que suele enfurecer a los funcionarios ejecutivos— tiene que ver con los tiempos de la justicia. El conjunto de fiscales son actores político criminales, pero no así los jueces, que se limitan a autorizar los pedidos de los fiscales, basados en las previsionés de los legisladores, y que no son responsables del éxito de la PC. Los tiempos de la justicia pueden ser “manejados” por un ministerio público activo, pero siempre constituye un *tiempo político* de difícil manejo. También los funcionarios de estas áreas se encuentran con el de los presidentes o el de los ministros de mayor jerarquía o del gabinete, según la estructura y la práctica política. En el gobierno siempre hay otras prioridades y ello ocasiona un manejo de su tiempo global que puede no ser el que necesite la PC.

La propia Administración tiene su tiempo. “La condición final de la Administración perfecta es la ausencia de presión del tiempo. Pero los problemas se comienzan a presentar en cuanto

el administrador empieza a trabajar en un tiempo finito. Dentro de la amplia esfera de los ‘problemas de tiempo’, el proceso más conocido es el de los retrasos. Este problema ya lo advirtieron, hasta cierto grado, los teóricos ‘clásicos’ de los trastornos administrativos, como MERTON y CROZIER. En la Administración pública los retrasos están virtualmente integrados a la maquinaria de consulta, como por las arcaicas estructuras legales. El proceso de retraso significa que ‘prepararse para pelear las guerras del ayer’ es un problema administrativo bastante general. En una situación de cambio lineal tales respuestas retrasadas son ineficientes; en una situación de cambio cíclico, como las que característicamente se presentan en la administración macroeconómica, las respuestas retrasadas quizá sean contraproducentes, y también es posible que ocurra en cualquier otra situación en la cual la secuencia del tiempo real sea de importancia crítica”²⁴.

La PC debe contar con manejos administrativos bastante semejantes a los que se dan en la macroeconomía, es decir, áreas complejas con variables muy dinámicas y actores que prevén la acción política o administrativa para cambiar su juego. Este tiempo de la Administración debe ser tomado en cuenta, ya sea para incorporarlo a la planificación o para realizar acciones que neutralicen el retraso. Imagínese, por ejemplo, si se ha fijado un objetivo de transformación de un fenómeno criminal, como evitar que se mercadee un tipo de droga, aun cuando eso signifique —lo que es un mal menor— que las adicciones (cuyo tratamiento reclama tiempos mayores) se satisfagan con una droga mucho menos peligrosa.

Esas acciones tienen tiempos de eficacia (p.ej., el ciclo completo de restauración del mercado o de difusión de una nueva droga) que son centrales para el logro de los objetivos. El *tiempo administrativo* está tan alejado de estas consideraciones (incluso el tiempo de la justicia penal), que puede hacer fracasar cualquier plan, por más precisión que tenga en su diseño y más voluntad política de respaldo. Las organizaciones, incluso las que deberían tener el mayor compromiso con estos temas, tales como la policía o el ministerio público, suelen ser

²⁴ Hood, *Los alcances de la Administración pública*, p. 29.

"ciegas" a estos problemas. Un caso de incapacidad administrativa diría MERTON —siguiendo a WEBLEN—²⁵, aunque puede relacionarse con fenómenos más complejos de equilibrio organizacional.

Muchas veces las organizaciones vinculadas a la PC suelen equilibrarse en un punto de ineficacia que les evita problemas a sus funcionarios. El tiempo administrativo, en esos casos, es sólo un reflejo de algo más profundo, del *equilibrio burocrático*. El tiempo administrativo influye en la aprobación formal de planes, en las licitaciones indispensables para contar con los recursos, en la transmisión de las órdenes, en los procesos de toma de decisiones, etcétera. Sin embargo, no debemos ver esto con puro pesimismo; si el Estado no contara con grandes organizaciones, no podría desarrollar ninguna de las políticas que los ciudadanos reclaman como más importantes. Las tensiones entre el tiempo de la eficacia y el tiempo de la Administración son parte esencial del juego estatal, prácticamente en todos los casos y en todos los tipos de Estado.

Finalmente, los *tiempos sociales* no surgen de las razones técnicas, políticas o administrativas sino que responden a otras razones más profundas. Esto no quiere decir, como suelen opinar algunos tecnócratas, que los tiempos sociales son siempre irracionales. Al contrario, el ciudadano común tiene y ha tenido mucha paciencia ante la ineficiencia estatal; si actualmente se ha vuelto impaciente, ello muchas veces tiene mucha mayor relación con la falta de preparación que observa en los funcionarios que con otras razones de ansiedad personal o grupal. En el caso de la PC, por otra parte, nos hallamos ante un fenómeno complejo, porque son los propios políticos quienes atizan el miedo social y la angustia, sin saber que luego serán las víctimas de una premura por hallar soluciones que no siempre se pueden lograr en los tiempos sociales.

En toda política pública, la comunicación es esencial, pero en el caso de la PC, una política con una larga historia de improvisaciones y falsas promesas (acabaremos con el delito, simplemente porque se trata de "nosotros", los honestos, los puros, los convencidos), tiene que haber complejas relaciones de comunicaciones con todas las instancias sociales que participen de un modo u otro en el área seleccionada. Una comunicación que no se proponga "tranquilizar", como si se tratara de infan-

²⁵ MERTON, *Teoría y estructuras sociales*, p. 224.

tes, sino que le explique a la población, por más insegura y atemorada que se encuentre, los objetivos, las finalidades y los medios que se utilizarán en un tiempo determinado. La política económica ha demostrado que es posible construir un diálogo más maduro con la sociedad, por más que las cargas de esa política estén repartidas de un modo desigual; por lo general, esandalosamente desigual. La PC debe aprender a manejar este diálogo, sabiendo que el tiempo social, el tiempo de los reclamos y las aprobaciones, influye de un modo determinante en el tiempo político y, a veces, en el tiempo administrativo.

El APC debe ser riguroso en la determinación de los tiempos disponibles o en la identificación de las acciones necesarias para "ganar" tiempo. Es un tipo de análisis que muchos funcionarios no desean atender, porque también genera frustraciones o acaba con sueños e ideales; pero la política debe ser rigurosa, si es que quiere ser un instrumento de altos ideales. En el caso de la PC, que lidia con la violencia, más rigurosa aún. La planificación de las acciones es dependiente en un grado extremo de la adecuada delimitación del horizonte temporal de esas acciones. El poco tiempo puede empujarnos tanto a estrategias incrementalistas como a otras de fuerte innovación. Normalmente, cuando el tiempo social ha acertado a todos los demás tiempos, es una buena época para la innovación, porque ya se sabe que las soluciones cercanas al funcionamiento ordinario de las organizaciones requieren de tiempos más largos, que ya han sido probados. Es cierto que la innovación aumenta el riesgo del error y que éste es siempre, en el plano de la política, costo social, porque algún sector paga sus consecuencias.

Cuanto más continuidad exista en los planes político criminales, menor será la influencia negativa del tiempo; cuanto mayor preparación haya antes de comenzar a ejercer las funciones (y aquí es cuando los equipos técnicos y los *think tanks* cumplen una función importante), también se reducirán las consecuencias de la falta de tiempo; cuanto mayor involucramiento exista —si ello es posible— de todos los estamentos de las organizaciones en la planeación y determinación de objetivos, mayores serán las posibilidades de reducir las crónicas demoras de la administración; en fin, el tiempo es una variable determinante, porque empuja a otras variables y, a la vez, ella misma es expresión de dimensiones ocultas que se expresarán en demoras o distorsiones temporales en la ejecución. Mientras tanto, la vida

social tiene su propio tiempo; el mundo no permanece inactivo frente a nuestras demoras, sino que cambia permanentemente. Una PC que llega tarde no sólo es ineficaz, sino que agrava la situación social, porque inyecta violencia en la sociedad, aumentando el mal que quiere evitar.

§ 59. **INSTRUMENTOS Y REGLAS. LAS ORGANIZACIONES. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.** – Para planificar las múltiples acciones es necesario tener en claro los instrumentos con los que se cuenta. Es decir, se debe contar con un preciso *inventario* de los instrumentos disponibles. Claro está que la palabra “inventario” es sólo una aproximación, dado que los instrumentos de la PC no se encuentran acumulados como *stock* en un depósito, sino que se trata, antes que nada, de organizaciones y de objetos culturales. En el Estado moderno, la política pública se desarrolla por medio de la “Administración pública”, pero ello es también un concepto demasiado amplio o demasiado vago. Se trata, en definitiva, de personas agrupadas en oficinas que responden a procedimientos de trabajo, es decir, a “organizaciones”. “Es más fácil y seguramente más útil dar ejemplos de organizaciones formales que definir este término”²⁶. Sin embargo, es posible señalar que se trata de: *a*) entidades sociales, es decir, personas o grupos de personas; *b*) que se dirigen a una meta o que tienen uno o más propósitos que son razón de su existencia; *c*) que utiliza sistemas de actividad deliberadamente estructurados, es decir, procesos de trabajos que generan y son sostenidos por estructuras, construidas a ese efecto, y *d*) que tienen límites identificables, es decir, es posible saber lo que se encuentra dentro o fuera de la organización²⁷.

Si bien, de todos estos elementos, el más tangible, finalmente, es el de las personas, no se debe caer en el reduccionismo de creer que todo “es cuestión de personas”. Ellas actúan de muchas maneras diferentes, según su contexto de trabajo y sus formas de inserción en la sociedad. Una organización conjuga recursos materiales, tecnologías, personas y también valores; en ese entorno, el hombre puede realizar acciones que nunca hubiera podido imaginar o realizar en el mundo personal, tanto

²⁶ MARCH - SIMON, *Teoría de la organización*, p. 1.

²⁷ DAFT, *Teoría y diseño organizacional*, p. 23.

para bien como para mal. Tampoco debemos caer en el error de “antropomorfizar” a la organización. En la literatura especializada suelen hallarse afirmaciones en el sentido de que la organización “piensa”, o “siente”, o “actúa” o “hace”. De hecho, algunos le han atribuido *conciencia*. Implicar que las organizaciones tienen características humanas es engañoso. Ellas son una invención humana, creada por el hombre para facilitar la realización de fines que él no podría ejecutar individualmente. La responsabilidad de lo que las organizaciones hacen o dejan de hacer corresponde a las personas que las administran²⁸.

No obstante, el concepto de *organización* –reconoce la mayor parte de la literatura– es esquivo, cuando se quiere precisarlo. Influyen en las diversas definiciones los intereses cognoscitivos (el propósito práctico que es servido por una teoría), las metáforas utilizadas para darle fuerza al pensamiento, las prioridades en el análisis, las concepciones que se tengan sobre el papel del individuo, las diferencias de valores o la concepción sobre el alcance de la máxima racionalidad posible. HARMON y MAYER señalan ocho diferentes definiciones de “organización” de los principales autores, todas ellas válidas y, en cierto modo, complementarias, dado que se diferencian por énfasis, perspectivas y estilos, antes que por diferencias sustanciales en la conceptualización del fenómeno.

Así, para WEBER una organización será “un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio”. Para WALDO, “la organización puede definirse como la *estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo*”, entendiéndose por “autoritarias” solamente la idea que señala la presencia de una autoridad directora y permanente. O también “una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas” (BARNARD), “la expresión estructural de la acción racional” (SELZNICK) o –siguiendo a SILVERMAN– “son instituciones sociales con ciertas características especiales: son creadas de modo consciente en un momento determinado; sus fundadores les han dado metas que suelen ser importantes, sobre todo como símbolos legitimadores; la relación entre sus

²⁸ SCOTT - MITCHELL, *Sociología de la organización*, p. 5.

miembros y la fuente de autoridad legítima está relativamente bien definida, aunque a menudo esta última está sujeta a discusión y a un cambio planeado por los miembros que buscan coordinar o controlar”²⁹.

De todos modos, a los efectos de nuestro análisis, los elementos señalados al inicio de este párrafo son claros para identificar a las organizaciones. Cabe decir, por último, que todas las organizaciones tienen historia, que han sido creadas en algún momento, con fines y valores establecidos en una situación específica. Esa historia será determinante para comprender su grado de desarrollo o de estancamiento, los niveles de burocratización y fundamentales su cultura, porque toda organización puede ser vista, finalmente, como un sistema cultural, a veces fuertemente autonomizado de su entorno.

Los principales *instrumentos* de la PC son organizaciones. Hay algunas, en particular, cuya finalidad principal es canalizar las acciones político criminales u otras muy cercanas, tales como las propias de la política de seguridad. A ellas las denominamos “instrumentos *proprios*” de la PC. Ésta, en consecuencia, se materializa por medio de tres instrumentos principales, propios, que son la *policía* (en particular, la de investigaciones), el ministerio público penal, o las *fiscalías*, y la *organización carcelaria*. Por otra parte, hay otros instrumentos que canalizan acciones político criminales, que podrán estar más o menos organizados. Éstos no han sido creados para la PC, sino que —por razones circunstanciales— pueden servir para un determinado tipo de acción. Hay acciones que se canalizan por oficinas administrativas de todo tipo (p.ej., cuando la oficina de impuestos participa en un plan político criminal o la superintendencia de bancos); otras, por medio de personas no estatales (p.ej., cuando participan en la persecución penal las víctimas u organizaciones de víctimas de interés social) u otras instancias del Estado, como cuando se solicitan extradiciones o capturas mediante oficinas políticas o embajadas. En términos generales, los instrumentos —tanto propios como impropios— funcionan por medio de *reglas* muy formalizadas, por la índole de la política en cuestión; reglas vinculadas tanto a los límites internos como externos de la PC. La existencia de reglas y procedimientos es

²⁹ Citados por HARMON - MAYER, *Teoría de la organización para la Administración pública*, p. 45 a 57.

una característica de toda organización; lo peculiar de los instrumentos propios de la PC es la acentuada formalización de sus procedimientos, en particular por imposición de los límites externos, contruidos por razones históricas y políticas, pero también por imperio de las finalidades de aquélla en el contexto de la gestión de la conflictividad.

La *policía* es una de las principales organizaciones propias de la PC. Ya sea cuando ella se expresa por el castigo o mediante la aplicación directa de violencia o en virtud de acciones accesorias a esas dos formas de actuación (decomisos, controles, etc.), ningún plan político criminal se puede llevar adelante sin una fuerte y clara participación de las organizaciones policiales. El hecho de tratarse de una organización mucho más dependiente de las autoridades administrativas, y con tendencia a una fuerte jerarquización, hace que normalmente se trate del principal instrumento político criminal. Como la PC establece objetivos que siempre necesitan un alto nivel de información (ya sea para controlar, disminuir o acabar con un fenómeno criminal), la recolección de esa información, ya sea mediante tareas de *inteligencia policial* (es decir, investigaciones genéricas sobre el área de intervención) o directamente por la *investigación criminal* (es decir, sobre conductas realizadas por personas circunscriptas, aunque sean en un principio desconocidas), constituye el eje central de la actividad policial vinculada a la PC, paralelamente a las tareas más ejecutivas, que tradicionalmente asociamos con el trabajo policial (v.gr., acciones de investigación, detención).

Aunque suene extraño, ambas áreas de actividad no se encuentran desarrolladas en nuestro país ni en la región latinoamericana. La preeminencia de sistemas judiciales arcaicos —que sólo desde hace algún par de décadas comienzan a ser transformados— generó, por extensión, sistemas policiales con procedimientos toscos y antiguos, incapaces de llevar adelante verdaderas investigaciones. La ausencia de un análisis preciso del fenómeno de la criminalidad (ya establecida o en vías de establecerse como área de criminalización) produjo que la inteligencia policial no existiera o que se tratara de un actividad de “cuasiespionaje”, muchas veces rayana en el ridículo.

Por otra parte, la existencia de megaorganizaciones policiales, altamente centralizadas, militarizadas y politizadas, también

llevó a un escaso nivel de profesionalización, poca flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones de la criminalidad y fuertes compromisos con actividades criminales y de corrupción. Todavía estas características de las organizaciones policiales no han sido revertidas de un modo significativo y esto genera uno de los mayores condicionantes para una PC democrática y minimalista.

En definitiva, más allá de otras perspectivas de valoración, las organizaciones policiales son, hoy por hoy, altamente ineficientes, ingobernables y con fuertes compromisos con la criminalidad que deben enfrentar. No es necesario mayor análisis para comprender que esto es un grave problema, que obliga a conjugar políticas sustantivas (control de criminalidad) con políticas instrumentales (reforma de las organizaciones), en fórmulas no siempre comprensibles para la sociedad en general y no siempre capaces de resolver ambos problemas a la vez.

* El ministerio público penal es la segunda gran organización propia de la PC. Esta organización regula la persecución penal, que es el modo como la PC obtiene el castigo y lo integra dentro de sus objetivos. Por razones históricas y políticas, la violencia del Estado, salvo cuando sea utilizada para repeler acciones criminales inmediatas, sólo se puede aplicar bajo ciertos condicionantes formales y sustanciales que, finalmente, llamamos castigo penal o "imposición de una pena". Si esa actividad la observamos desde los objetivos político criminales, siempre tendrá que cumplir una función vinculada al control (en sentido amplio) de la criminalidad, entendido éste de un modo particular, por áreas de intervención. Como los límites formales (afortunadamente) obligan a obtener permisos para la aplicación de ese castigo, mediante caminos altamente formalizados (juicio), se necesita una organización con capacidad de integrar las necesidades propias de la PC con las exigencias propias del sistema de garantías.

Esa integración la realizan los fiscales, los cuales, con el trabajo de investigación, organizan la persecución penal, es decir, la obtención de los permisos judiciales para aplicar castigos violentos. Estos funcionarios con capacidad de llevar los casos a juicio, es decir, de litigar y obtener condenas, se encuentran organizados y sometidos internamente también a procedimientos formalizados. El ministerio público penal es una institución que sólo hace un tiempo relativamente breve comenzó a tomar

identidad y a cumplir de modo cabal con sus funciones. De hecho, muchas de las nuevas leyes, sancionadas en los últimos quince años, le han dado explícitamente funciones político criminales, sin que todavía se vea con claridad cómo cumplirlas. La idea de persecución penal estratégica, es decir, la superación de la lógica del "caso a caso", para mirar las regularidades sociales y el cumplimiento de objetivos político criminales, nos abre nuevas perspectivas, todavía sin explorar suficientemente.

Las organizaciones de policías y fiscales son los dos principales instrumentos de la PC y no sólo tienen graves problemas cada uno en sí mismo, sino que es altamente ineficiente el modo como se relacionan entre ellas. Esas relaciones son determinadas para la consecución de los objetivos político criminales y hoy transitan desde la indiferencia a la confrontación, sin que se haya encontrado todavía el equilibrio adecuado entre las dos funciones. El hecho de que ambas organizaciones no se estructuren correctamente hacia la consecución de resultados tangibles ayuda a generar incomprendimientos, que resultan mayores desde una lógica de los trámites propios de cada una de ellas. La idea de que el ministerio público penal tiene la dirección funcional de la policía de investigaciones se vuelve abstracta por fuera de un plan estratégico de persecución penal.

En la actualidad todavía tienen muchos procedimientos incompatibles, no comparten información, no comparten metas comunes y no se respetan, entre otros ejemplos. Como se puede apreciar fácilmente, éste es un condicionante muy grave para la eficacia que muchos pretenden pasar por alto, sumergiéndose en la lógica de cada una de las instituciones y pensando exclusivamente en casos particulares. Desgraciadamente, por un buen tiempo será imposible llevar adelante en nuestro país un eficaz plan de PC en la gran mayoría de las áreas de intervención, sin realizar profundas reorganizaciones de base de estas dos organizaciones. Estos instrumentos son en nuestro país notablemente insuficientes, salvo para acciones de rutina, vinculadas a formas de criminalidad muy estandarizadas y, en general, referidas a sectores pobres o marginales, con escasa posibilidad de presionar a las autoridades. Estas modalidades de trabajo también generan una política criminal de arrastre que no sólo es ineficaz para controlar la criminalidad, sino que produce las faltas de equidad propias de la actual selectividad del sistema penal.

imp.

Las *reglas* son los modos, deliberadamente estructurados, para el funcionamiento de esas organizaciones. Se trata de los procedimientos que regulan las acciones de investigación, acción directa o litigio y los que reglan otros tipos de actividad interna de las organizaciones, tales como la asignación de trabajo, carreras, asignación de recursos, control y demás. Estas reglas se encuentran en un fuerte desfase respecto de los objetivos, por lo cual se dificulta su logro o se lo alcanza con altos niveles de ineficiencia. La eficiencia, es decir, la economía de recursos y la maximización de sus utilidades, es el criterio central para estructurar "deliberadamente" los procesos de trabajo que le permiten a estas organizaciones ser eficaces, y ello significa alcanzar, con niveles relevantes de satisfacción, los objetivos político criminales establecidos y decididos. Las reglas no son arbitrarias y son, en definitiva, las que definen la función.

Un policía no es un policía (por más que esté vestido de azul y se llame a sí mismo "sargento") si no actúa según las *reglas policiales*. Lo mismo ocurre con un fiscal y las *reglas de la persecución penal*. Por razones históricas y políticas, ambas organizaciones, por más que se identifiquen como policías o fiscales, cumplen con muy pocas reglas policiales y fiscales, con lo cual cabría preguntarse hasta qué punto son lo que son. Reglas de militarización o reglas de judicialización de las acciones siguen siendo determinantes, pese a que jueces y militares son algo totalmente distinto a fiscales y policías y cumplen tareas muy diferentes, orientadas a objetivos distintos (ni jueces ni militares cumplen objetivos político criminales). Por lo tanto, a la hora de calificar a una organización como policial o fiscal, es necesario analizar sus reglas de actuación y no tanto su nombre o su ubicación institucional.

Los jueces no son un instrumento político criminal. Es necesario aclarar este equívoco. Claro está que ellos realizan el juicio penal y aplican la pena. Pero su función es controlar y autorizar, es decir, su actuar está vinculado al sistema de garantías. Ha sido la distorsión de un sistema, que pone en manos de los jueces actividades de investigación y de persecución penal (el sistema inquisitorial), lo que ha generado esa confusión. En la medida en que se van clarificando las condiciones adversariales de la función del juez, es evidente que él no litiga a favor de la víctima ni de la sociedad, que no cumple funciones de investigación para descubrir la verdad, sino que se las exige a los acusadores.

Un juez, para ser juez, necesita ser imparcial y debe controlar el cumplimiento de las garantías pensadas para evitar el abuso de poder y la violencia desmedida por parte del Estado. En fin, debemos ser claros, la PC no ha sido pensada para los jueces. Aun en la determinación de la pena, ellos no pueden sobrepasar la que le piden los acusadores, dado que no es propio de un juez fallar por fuera de lo que le piden las partes; podrá imponer penas menores en función del sistema de garantías, pero no puede ocupar, en ningún momento, el lugar del acusador. Por otro lado, no hay nada más ineficiente que el hecho de que los jueces, sometidos a las reglas más rígidas, quieran participar, sin una lógica común ni estratégica —que les está vedada—, en la consecución de los objetivos político criminales. Una PC democrática y minimalista, que busca ser eficaz y eficiente, por imperativo de la gravedad de los instrumentos que utilizan, que no da ningún margen a la improvisación y al dispendio de violencia, debe tener absolutamente claro que los jueces no forman parte de sus instrumentos. Ellos serán los encargados de autorizar el uso de la violencia estatal, en virtud del conjunto de límites externos.

Hay otras organizaciones que cumplen tareas policiales, muy especializadas por temas. Así, en las áreas ambientales, financiera, bancaria, comercial y de competencia, impuestos, aduanas, contrataciones del Estado, etc., hay organizaciones específicas o áreas de organizaciones administrativas que cumplen papeles relevantes en la persecución penal. Ellas deben ser conocidas y determinadas con precisión en cada plan político criminal vinculado a un área determinada. Es bastante usual que los niveles de participación y coordinación entre estas organizaciones con la policía general o los fiscales sea altamente ineficiente. Ello condiciona de un modo determinante la posibilidad de una persecución penal eficaz, precisamente en las áreas más difíciles, donde el cumplimiento de las reglas formales obliga a un trabajo técnico de gran envergadura.

Sin perjuicio del conocimiento de cada una de ellas, es importante utilizar herramientas analíticas tales como el sistema policial o el sistema de investigación de delitos, para hacer referencia al conjunto de instrumentos de que dispone el Estado y la sociedad para organizar una persecución penal eficiente, que, dentro del concepto de sistema penal, hallamos al conjunto de instrumentos y reglas de la PC. El sistema de investi-

de delitos (un subsistema del sistema penal) es mucho más que las capacidades instaladas en la policía y en las fiscalías, pero de todos modos son estas dos organizaciones las que cumplen un papel central de estructuración y manejo del conjunto de todo el sistema de investigación de los delitos.

La tercera organización (instrumento propio) que canaliza las acciones político criminales es la organización carcelaria. La principal de ejercer violencia estatal es por medio de la forma en que ella actualmente conforma, junto con quienes la administran y custodian, una organización compleja. No ha sido fácil establecer la estructura propia de las organizaciones carcelarias, sus valores y sus procesos de trabajo. De hecho, en la actualidad pasamos por un período de fuerte desestructuración de la organización carcelaria, de tal modo que se la piensa -añadida- como un perímetro de seguridad que debe evitar que ocurran fugas. Los objetivos político criminales no están referidos, a una persona en particular, por lo que las finalidades de ese encierro respecto de esa persona (resocialización, etc.) son el resultado de razones distintas de la político criminal, más allá de las discusiones que todavía generan esos fines. Tampoco surgen de la PC el conjunto de limitaciones que existen para la imposición de violencia en las cárceles, dado que ellas son derivaciones del sistema de garantías (régimen penitenciario). El encierro cumple funciones político criminales de alguna utilidad para controlar, disminuir, transformar o acabar con un determinado fenómeno criminal. Evitar que se siga participando en el circuito de criminalidad e impedir que se reintroduzca en él o en algún otro (reincidencia) son las únicas razones de PC y desde ellas se debe ver el fenómeno carcelario a partir del APC. Sin duda, el fenómeno carcelario excede lo político criminal, del mismo modo que la idea de castigo también lo excede.

Una referencia directa, pero todavía con vínculos respecto de ellas, se encuentran las organizaciones de control y ejecución de penas alternativas, de escaso nivel de violencia (oficinas de probation y penas alternativas), tan poco desarrolladas en nuestro país y todavía confundidas con los patronatos de presos y liberados, que deben cumplir otras funciones. Ya sea porque estas penas se apliquen directamente (política de diversificación) o se las utilice como sustitutivos parciales del encierro (libertad condicional), lo cierto es que ellas están vinculadas

también al cumplimiento de objetivos político criminales. Su organización no es sencilla y se la ha descuidado de un modo inaudito, cuando son, probablemente, un instrumento mucho más eficaz en el logro de los objetivos de control de la criminalidad.

Hay diversas formas de organización de estas oficinas, según el nivel y la amplitud del uso de esas penas alternativas al encierro, la reparación vigilada, o la libertad condicional. Todo el plan político criminal que se preocupe realmente por el logro de los objetivos debe atender a la relación entre organización carcelaria y organizaciones de penas alternativas, bajo el manto regulador de los objetivos propuestos para cada sector de intervención, que harán nacer programas y proyectos específicos para esta organización. Un defecto bastante común es el de generar trámites y procesos para estas oficinas y olvidar que también deben existir acciones político criminales que vinculen el cumplimiento de ese tipo de pena al control de criminalidad; por ejemplo, una medida de restricción a un determinado lugar puede ser mucho más eficiente, en términos de control de criminalidad, que otra de trabajo comunitario. Normalmente se piensa muy poco en las razones político criminales a la hora de solicitar estas medidas, las cuales, en algunos casos -repetimos-, pueden ser mucho más eficientes que el encierro carcelario, aparte de las ventajas propias de la economía de la violencia estatal.

Bajo determinadas circunstancias la persecución penal puede verse entregada o compartida con personas particulares (la acción directa sólo está entregada en muy pocos casos, de necesidad urgente o legítima defensa, y no cumple ninguna finalidad político criminal, precisamente por su carácter excepcional e impredecible). El hecho de que la gestión no sea estatal (como en los llamados "delitos de acción privada") o de que se comparta con o entregue a los particulares (como en los casos de querrela de acción pública o de conversión de acciones) no significa que no deba estar enmarcada en un plan político criminal.

Las razones que llevan a tomar este tipo de acciones pueden ser muy variadas, desde las puramente circunstanciales de prioridad en los recursos, hasta las de eficiencia, dado que, por lo común, la víctima directa tarda mucho menos en preparar el caso, porque tiene información de primera mano o mayor capacidad de resguardar sus propios intereses durante el desarrollo del litigio. En todas estas circunstancias, de todos modos, deben

existir objetivos político criminales, pues debe ser inadmisibles que sea criminalizado un sector de los conflictos sin un plan político criminal (por más que esa práctica insensata sea más común de lo que pensamos). La integración de la gestión de las víctimas dentro del plan político criminal debe ser tarea de las organizaciones propias, quienes deben tener la capacidad de coordinar, sostener y auxiliar la gestión de las víctimas, dado que en todo sector criminalizado existen razones generales, además del propio daño de la víctima, para volver preponderante su gestión.

Todo plan de PC implica la participación, en su nivel más elemental, de por lo menos tres organizaciones de gran magnitud. En general deberán participar muchas otras organizaciones de distinto nivel y entidad, tanto públicas como privadas. A ello debemos agregarle que, en nuestro país, por expresa decisión constitucional, el ejercicio de la PC se encuentra fuertemente descentralizado, tanto en los niveles municipales, como estatales y el federal. Es decir que la coordinación entre todas las organizaciones es, en todo caso, un problema; en la gran mayoría de los supuestos, un grandísimo problema. Por ejemplo, si se ha decidido criminalizar el robo violento de automóviles, y se quiere cumplir con objetivos de reducción del mercado (disminución de la criminalidad), será imposible tener éxito si no se trabaja específicamente en coordinación con otras policías, otros fiscales, pertenecientes a instancias políticas diferentes, como son las provincias.

No existe en nuestro país una previsión clara de quién deberá asumir la coordinación, dado que no es función de las autoridades federales hacerlo; más bien debe ser el resultado de procesos de acuerdos institucionales o de instancias específicas de coordinación, que todavía no han logrado establecer una adecuada coordinación efectiva entre planes que, en realidad, en pocas provincias se llevan a cabo.

Apenas existe coordinación operacional y menos aún tenemos una coordinación de planes estratégicos, con lo cual el cumplimiento de objetivos político criminales que son dependientes de las acciones de organizaciones radicadas en otras entidades políticas se vuelve muy esquivo. Esto no es un problema propio de la PC; hay diversas políticas que necesitan un fuerte nivel de relación intergubernamental, tales como la sanitaria o la educativa.

Por otra parte, la internacionalización creciente de la vida social vuelve necesarios niveles de coordinación cada día más estrechos entre países vecinos u otros afectados por determinados delitos. Los países de donde provienen las personas que ingresan al mercado de esclavos laborales o sexuales son muy diferentes de los que los capacitan o estabilizan y de los países de destino. Algo similar ocurre con el mercado ilegal de armas, de venenos y otros.

En general, cada uno de los mercados se encuentra fuertemente internacionalizado; aun los vinculados a formas de "criminalidad común", como el robo de ganado o de mercadería a granel. Todos estos fenómenos reclaman relaciones entre los gobiernos que apenas se hallan en desarrollo, pero que, en todo caso, no se pueden llevar adelante si cada uno de los países no tiene un claro plan político criminal, con la suficiente especificidad por sectores. La internacionalización de los circuitos de criminalidad y de los instrumentos de PC es una consideración que no debe descuidar el APC.

En todo caso, dada la influencia de las organizaciones en la puesta en marcha de la PC, es esencial realizar un adecuado análisis de las organizaciones. Éste implica conocer sus recursos humanos, su real capacidad de ejecutar las acciones que se esperan o sus capacidad de distorsión, el ambiente burocrático en el que se encuentran; obliga a conocer, efectivamente, qué recursos materiales están verdaderamente a disposición de las personas o son, efectivamente, usados por ellos (no como ocurre con tantos sistemas informáticos o nuevas tecnologías, que han sido adquiridas, pero que no son utilizadas por las personas de la organización). Se debe realizar un adecuado análisis del contexto formal, es decir, de los procedimientos establecidos, pero también del informal, es decir, de las prácticas reales que estructuran de un modo más profundo el trabajo de esa organización. Cabe señalar que en las tres principales organizaciones que utiliza la PC hay grandes (y a veces graves) divergencias entre los procedimientos formales y las prácticas reales, que llevan a que sea uno de los principales factores de distorsión. Es necesario analizar los flujos financieros que ponen en funcionamiento la organización, paralelamente a una visión estática del presupuesto.

El análisis de la organización debe tener la capacidad de observar y desmenuzar el comportamiento de la organización en sus parámetros normales, así como descubrir su actuación fren-

te a contingencias. No todas las organizaciones son semejantes, aunque tengan las mismas competencias y características formales distintas. No todas las policías son iguales, aunque se parezcan. No hay principios universales que puedan aplicarse a todas las organizaciones, aunque sean similares y muchas de ellas reaccionen de distinta manera ante situaciones parecidas. El "análisis de contingencia" dentro de la teoría de la organización nos llama la atención sobre estas particularidades y nos advierte que la aplicación de muchos principios depende de otras circunstancias, que deben ser advertidas por el análisis³⁰. Esto no significa abandonar una visión general. Al contrario, "las cualidades distintivas de la teoría moderna de las organizaciones son su base conceptual analítica, su dependencia de los datos de la investigación empírica y, sobre todo, su naturaleza sintetizadora e integradora. Estas cualidades se insertan en una filosofía que acepta la premisa de que el único modo significativo de estudiar a la organización es considerarla un sistema"³¹.

Finalmente existen *instrumentos impropios* de distinta clase. Los medios de comunicación pueden cumplir un papel esencial en los procesos de toma de decisiones, en la información que se consigue, en la colaboración de la población, en la aceptación de los resultados. En la actualidad, toda política pública necesita diseñarse, ejecutarse y evaluarse en una relación estrecha con los medios de comunicación. Los contextos políticos y culturales donde se toman las decisiones y se desarrollan las acciones son altamente influenciados, para bien o para mal, por ellos. El APC debe incorporar esta dimensión de estudio y un plan de PC que no les incorpore como instrumentos seguramente los encontrará como obstáculos en medio de la implementación.

Pueden existir otros instrumentos. Compañías privadas o entidades sindicales pueden ser útiles en ciertas áreas (criminalidad económica o laboral); las compañías de seguros deben participar en el control del mercado de vehículos robados, porque atañe a sus propios intereses. Los registros de automotor, aun cuando se hallen tercerizados, pueden cumplir tareas importantes. En fin, cada plan político-criminal, en la medida en que

³⁰ DAFT, *Teoría y diseño organizacional*, p. 35.

³¹ SCOTT - MITCHELL, *Sociología de la organización*, p. 38.

tenga un conocimiento acabado del circuito en el que ha decidido intervenir y plantee con claridad sus propios objetivos, podrá determinar también con claridad qué entidades sociales —y hasta qué personas— pueden cumplir un papel relevante en el logro de las metas planteadas.

§ 60. **DECISIONES POLÍTICO CRIMINALES. LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN. SUJETOS.** — Un plan político criminal requiere tomar decisiones, tanto respecto de los objetivos seleccionados como de la cantidad y calidad de los recursos (instrumentos) involucrados, así como de las metas y tiempos en los que se evaluará el logro de los resultados. Por otra parte, el proceso de toma de decisiones no se agota en el diseño o la elaboración del plan, sino que en la implementación de éste se deben tomar múltiples decisiones, meramente ejecutivas o correctivas de las acciones, para encaminarse correctamente a los objetivos, basadas en la información disponible. Ambos tipos de decisiones suelen estar en niveles diferentes, generando fuertes problemas de control, comunicación y reajuste.

Toda acción está enmarcada en un conjunto de decisiones y ellas mismas son también acciones complejas. De allí la importancia de abrir también una categoría analítica que nos permita comprender el proceso de toma de decisiones en el campo político criminal, sus limitaciones, sus reglas y la dinámica general del proceso de interconexión de todas las decisiones que conforman un plan y su ejecución. "El decisor es, en efecto, la persona que sabe elegir y tiene el coraje y la fuerza de elegir un camino en la encrucijada de los posibles. La decisión no es un acto abstracto, sino un poder de creación, una fuerza generadora de realidades nuevas. El gobernante y el jefe de empresa poseen el poder casi mágico de crear nuevas condiciones de vida, o de historia, que no se habrían podido producir sin su intervención. Esta mezcla de poder y de riesgo que implica la actividad de decidir permanentemente es algo que fascina a algunas personas, como un fruto agridulce, de sabor ambiguo, pero fuerte"³².

Esto no significa que la toma de decisiones sea algo "mágico", en el sentido de irracional o inasible. Lo cierto es que

³² LARA, *La decisión*, p. 23.

también podemos aprender, reglar y analizar muchos aspectos del proceso decisorio, aunque difícilmente podamos reemplazar ciertas aptitudes personales de quien deba tomar decisiones. Sin embargo, también ha generado graves errores creer que, porque alguien tiene esas cualidades, está exento del control propio del proceso de decisión y que debe abandonarse a alguna forma de intuición. Cuanto mayores son las consecuencias graves de una decisión, más regladas suelen estar las fases del proceso decisorio.

Por experiencia histórica, muchas de las decisiones político criminales, tales como imponer una pena o aplicar violencia directa en una situación, se encuentran fuertemente regladas por procedimientos rígidos que, si bien en un caso particular nos pueden hacer perder oportunidades, nos previenen de graves desastres. Imaginemos siquiera lo que hubiera ocurrido con el mundo si la decisión del uso de armas nucleares no se hubiera reglamentado minuciosamente. Las decisiones político criminales tienen relación con el uso de la violencia y, por lo tanto, no pueden ser decisiones libradas al azar, a una intuición romántica, a la "interpretación" del sentido popular, a la impulsividad del "buen gestor" o a cualquier otra fórmula cuasimágica que finalmente encubre la arbitrariedad, que podrá ser afortunada o desastrosa. El APC debe establecer formas de comprensión y pasos mucho más claros para la toma de decisiones político criminales.

Por más que no sea fácil establecerlo, la calidad de las decisiones, así como su mayor o menor aceptación, no deben depender de criterios sustantivos, que no siempre existen, o de las consecuencias (que sólo se conocen a posterioridad), sino también -y de un modo primordial- de la *calidad* del proceso de toma de decisiones.

El primer problema a resolver en nuestro campo es el de la *inercia* de las organizaciones, que se transforma en una formulación implícita de PC. Todas las organizaciones tienen una inercia y ello es inevitable. Pero lo que nos preocupa ahora es cuando la política es definida desde la inercia; es decir, cuándo es la operación de los instrumentos lo que define objetivos, metas, estrategias, valores, la política en su conjunto. Se puede optar por una política de innovación o una de pequeños avances; no siempre hay criterios claros para elegir una de otra y de-

penderá de factores de situación, de contingencias o de visiones generales sobre la sociedad. Ambos tipos de políticas son admisibles en un determinado momento. Pero algo muy diferente es cuando la operación del sistema policial o las prácticas de los fiscales se convierten en el modo como hacemos PC por autonomía, sin ningún tipo de preocupación por los resultados. De este modo, no es que se renuncia a la PC (como suele parecer), sino que se renuncia a una PC democrática, es decir, diseñada, formulada, comunicada, sometida al debate público, implementada con monitoreos, evaluada y con responsables políticos de su éxito.

Se oculta todo esto en la operatoria cotidiana de la organización, sea ella buena, mala o mediocre. *Gradualismo* no es "inercia", como *innovación* no es simple "ocurrencia". Uno de los modos de ocultar esta forma perversa de hacer PC implícita es evitar una visión de sistema y atender solamente a una de las dimensiones de las organizaciones. Así se suele sostener que, si existe más presupuesto, si se mejoran las personas, si se corrigen algunos procedimientos, etc., la PC cambiará por la influencia directa e inmediata de esos factores. Es posible que sean necesarias inversiones o correcciones en alguna de esas dimensiones, pero ninguna de ellas por sí misma genera un cambio o un nuevo tipo de PC. La inexistencia casi absoluta, hasta hace poco tiempo, de decisores visibles en la formulación de los planes político-criminales, ha ayudado a la extensión de este modo invisible y rutinario de tomar decisiones político-criminales. En este elemento, el APC debe, en primer lugar, romper con la molición y el facilismo de adherirse a la inercia organizacional. Buena parte de la PC que hoy se lleva adelante en nuestro país está fundada en esa inercia, antes que en verdaderas decisiones político criminales.

Frente a esto la primera pregunta es ¿por qué tomar una decisión? Las respuestas posibles son que ya existe un plan político criminal -y que por lo tanto hay que continuar con su implementación, lo que reclama decisiones- o que éste no existe o es inadecuado, y que, por ello, hay que tomar decisiones para crearlo y ponerlo en marcha. Recordemos que, cuando hablamos de plan político criminal, nunca hacemos referencia a uno general y abstracto, sino que todo plan se refiere a un área específica de intervención y hace referencia a objetivos concre-

na: q' la policia haga autonomias y q' su uso sea
 hacer cumplir la ley sin un plan politico criminal

tos. Toda decisión se toma ante una determinada situación. "Entenderemos por situaciones 'decisionales' aquellos estados del entorno, o aquellos conjuntos de circunstancias, que solicitan del hombre una respuesta, consciente o inconsciente, racional o no, con la particularidad de que esta respuesta sigue a un cómputo selectivo, implícito o explícito, entre varias soluciones posibles"³³. Visto desde la política pública, una "situación" no es un simple hecho o circunstancia que se plantea (como ocurre en nuestra vida personal), sino que siempre será un problema. Si la dimensión "problemática" de la situación no es evidente, entonces deberá ser construida como problema. Quien deba tomar una decisión debe tener la capacidad de convertir toda situación en un problema. Aunque no se suele prestar atención a ello, la "definición del problema" es uno de los elementos centrales que debe proveer el análisis para la toma de decisiones. Principalmente porque la decisión es, por lo general, una opción entre soluciones posibles para solucionar un problema dado.

Aquí cabe repetir la advertencia usual de los planificadores: no se debe confundir la existencia de un problema con la ausencia de una solución. El ejemplo docente clásico es el del puente. Si dos comunidades necesitan comunicarse (intercambiar bienes, etc.), y se hallan separadas por un río, es bastante usual que alguien defina el problema diciendo que "falta un puente" que una a ambas comunidades. Sin duda el puente es una solución, pero no la única. Cuando confundimos la existencia de un problema con la ausencia de una solución quedamos atados a tomar decisiones respecto de esa solución. Por ejemplo, podemos decidir hacer el puente y enfrentarnos a obstáculos muy dificultosos o insalvables, tales como la inexistencia de fondos, la ausencia de tecnología o el hecho de que las costas no admiten, al ser barrosas, un puente o a que el río crece mucho y, por lo tanto, lo arrastrará. El problema no es la ausencia del puente (aunque obviamente es una solución y, quizá, la mejor), sino la "dificultad de comunicarse por el obstáculo natural del río".

Así definido el problema, aparecerán distintas soluciones (p.ej., construir el puente, establecer una balsa, hallar un vado

³³ LARA, *La decisión*, p. 41.

del río, trasladar a una de las comunidades, comprar botes). Quien deba tomar una decisión se encuentra con una definición del problema que no le induce una de las soluciones, sino que le abre un abanico de soluciones posibles.

El campo político criminal es muy apropiado para definiciones de problemas al estilo de "falta un puente". Así, por ejemplo, se dice que faltan fiscales, que faltan jueces, que falta tal procedimiento o que no hay personal o es poco preparado. Un problema político criminal nunca es, por ejemplo, "la falta de policías o fiscales o su mala preparación". Tener suficientes fiscales o policías preparados podrá ser una de las soluciones, o quizá la mejor, pero no es el problema. En síntesis, la situación que lleva a tomar una decisión es siempre la definición de un problema y ello reclama un esfuerzo analítico muy grande, para no confundir el problema con la ausencia de una solución. Sólo quien tenga soluciones alternativas, puede tomar una decisión fundada en criterios explícitos, ya sean técnicos o valorativos.

Para definir adecuadamente un problema es importante abandonar un pensamiento lineal que nos lleva a pensar que un problema determinado tiene una causa y una solución. La definición de problemas político criminales, siempre complejos, deberá hacerse desde una mirada sistémica, que plantee todas las interdependencias de problemas (es raro que exista uno solo), que tenga la capacidad de analizar todas las circunstancias que lo rodean y su dinámica, que abra el abanico de las soluciones y que pueda anticipar los efectos de las soluciones, tanto queridos como concomitantes, entre otros supuestos. "Dado que muchas personas aceptan su primera impresión del problema como si fuera su adecuada definición, con frecuencia proceden directamente a formar una o unas pocas soluciones opcionales dentro de los límites de esa definición. La falta de independencia y creatividad al definir un problema reduce las probabilidades de formular opciones no comunes"³⁴.

Es bastante usual -y tiene algún asidero en el sentido común- que le exijamos, a quienes toman decisiones de políticas, que funden esa decisión en una consideración "racional" del problema y que hagan esta opción entre las soluciones alter-

³⁴ HAMPTON, *Administración contemporánea*, p. 231 a 233.

nativas. La teoría administrativa ha discutido en las últimas décadas todos estos problemas, en diálogo con la teoría de los juegos y el análisis económico.

La diferenciación entre la forma de decidir del *homo oeconomicus*, paradigma de la elección racional, y el arquetipo del "hombre administrativo" de SIMON sigue teniendo gran utilidad en particular para las decisiones de políticas públicas. Para WEBER, ser instrumental racional significa ponderar y valorar todos los aspectos de la acción, comparando no sólo las alternativas que uno enfrenta, sino también los propósitos de estas. Por su parte, para SIMON, ser racional (sin importar el adverbio que se use) significa evaluar sólo aquellas alternativas disponibles en un sistema de valores preestablecido. El sentido weberiano de lo racional no se limita a WEBER, así como el de SIMON no es del todo exclusivo. En la noción weberiana está implícito que el individuo es racional y responsable a pesar del ambiente organizacional y social que lo rodea. En cambio, en la postura de SIMON se sobreentiende la convicción de que el individuo es racional y responsable sólo dentro de un ambiente organizacional³⁵.

Como vemos hay limitaciones que el hombre inmerso en organizaciones (o quien debe hacerlas mover) tiene que asumir para construir una decisión "racional". El hombre administrativo, o quien toma decisiones de políticas públicas, tiene una capacidad limitada para tomar decisiones "óptimas" desde lo que sería una visión propia de lo económicamente racional. Es, por lo tanto -según SIMON-, una *racionalidad limitada*. Un poco más allá va BOURDIEU, para quien "la teoría de la acción racional sólo reconoce las *respuestas racionales* de un agente carente de historia, indeterminado e intercambiable. Esta antropología imaginaria pretende fundamentar la acción, económica o no, en la elección intencional de un actor libre de cualquier tipo de condicionamiento económico y social. Ignora la historia individual y colectiva de los agentes a través de los cuales se constituyen las estructuras y preferencias que los caracterizan dentro de una compleja dialéctica temporal con las estructuras objetivas que las producen y que ellas tienden a reproducir"³⁶.

³⁵ HARMON - MAYER, *Teoría de la organización para la Administración Pública*, p. 184.

³⁶ BOURDIEU - WACQUANT, *Respuestas*, p. 85.

No se trata de sostener, insistimos, alguna forma de "intuicionismo" en la toma de decisiones; ello atentaría contra las exigencias de control que tiene toda decisión democrática. De lo que se trata es de llamar la atención sobre las complejas "racionalidades" en la que está inmersa toda política pública, que son diversas de una razón universal y fácilmente generalizable. Mucho más cuando se trata de decisiones políticas que deben movilizar a agentes inmersos en organizaciones con largas historias por detrás, con culturas institucionales muy fuertes y, en general, con un sistema penal que como campo específico desarrolla su propia racionalidad.

Tampoco se trata de quedar "atrapado" en estas racionalidades como si fueran fuerzas incontrolables que generan un determinismo absoluto, sino de conocer el contexto de las acciones y de toma de decisiones y de tener capacidad de analizarlo con mayor complejidad y no con la "transparencia" muchas veces fallista de algunos tipos de análisis de la acción racional. Debemos tener capacidad de construir y exigir "decisiones racionales", pero con toda la complejidad que ese adjetivo carga en campos y organizaciones específicas. Es en ese ambiente de información limitada, capacidad humanas limitadas, tiempos específicos, instrumentos limitados, expectativas "irracionales", etc.; es en ese contexto real del desarrollo de las políticas en el que debemos ubicar la decisión racional como aquella "satisfactoria" (SIMON), es decir, la que conjuga del modo más productivo las distintas racionalidades a las que debe responder, entendiendo por "satisfactorio" el "óptimo" resultante de una racionalidad "limitada" por las fallas de información y por las limitaciones de la mente humana, la cual también se encuentra "socialmente limitada"³⁷.

Dentro de esas racionalidades se encuentra la definición de los *costos de las decisiones*, algo que no suele ser tomado en cuenta en las políticas criminales. Toda decisión tiene un costo directo, que se puede medir por la cantidad de recursos organizacionales que se verán afectados a la realización de las acciones. No se debe identificar costo directo simplemente con el gasto en dinero, aunque es una buena medida tener en claro el costo monetario de cada acción, para poder discernir entre opciones.

³⁷ BOURDIEU - WACQUANT, *Respuestas*, p. 87.

Cuando las decisiones se toman por inercia organizacional se suele creer que no tienen costo, porque simplemente se gastaba antes. También hay costos indirectos de las decisiones que pueden significar muchas cosas, en diferentes dimensiones. En particular esos costos pueden ser cuotas de legitimidad, de aislamiento social o de desprestigio, entre otros supuestos.

Finalmente, existe un costo de "oportunidad", que consiste en las vías de acción que se tornan imposibles o inviables por la realización de las que se han decidido. En el campo del sistema penal cuesta que se asuman las cuestiones de costo de las decisiones; en un viejo resabio de la ideología sacerdotal, la cual el "combate" al delito es lo mismo que el combate al mal. Nada más alejado de una PC moderna y más aún una de tipo democrática. Las acciones políticas están siempre orientadas por principios de oportunidad, eficiencia y eficacia, y esto es tan válido para la PC como para cualquier acción del Estado.

El proceso de toma de decisiones no se realiza de un modo lineal. No sólo porque hay cierta circularidad propia de una decisión de mayor complejidad, sino porque normalmente son muchos los sujetos que participan en ese proceso. Las tensiones entre técnicos (asesores) y decisores propiamente dichos (políticos, administradores, funcionarios) no son propias de la PC, sino de todo el ámbito de las políticas públicas. Hay tensiones particulares entre las organizaciones propias, porque son instituciones cargadas de historia, tales como la policía o el Ministerio Público. Pero por fuera de ello normalmente las decisiones políticas criminales se encuentran atravesadas por turbulencias propias del tema de que se trata, tanto por los sufrimientos que generan los propios instrumentos violentos del Estado como por el tipo de conflictos que normalmente ocupan a la PC, en los que -por imposición de sus propios principios- la violencia existe.

Hay sujetos que deben tomar decisiones de PC (sujetos formales) y sujetos que participan en ese proceso basados en intereses particulares o sociales (sujetos informales). Los primeros toman decisiones de diseño y ejecución y son los principales responsables de la PC (p.ej., ministros de carteras de seguridad o justicia, o autoridades policiales o del ministerio público).

Si bien pareciera que debería haber una autoridad en la toma de decisiones político criminales de este tipo, ello no ocurre en la realidad, ya sea porque existe una amplia e impropia delegación en sujetos policiales o porque las leyes le han dado esas facultades al ministerio público. Dada la índole de la PC, parecería oportuno dejar siempre en manos de las autoridades administrativas de alto nivel (y por lo tanto responsables políticamente) la toma de decisión final sobre el diseño y ejecución de un plan político-criminal.

El modelo de decisiones compartidas con el ministerio público ha sido una solución transitoria, producto de la falta de claridad sobre la PC en las autoridades ejecutivas y de una reacción frente a la inconveniente delegación en las policías de estas decisiones, antes que un diseño que responda a necesidades fundadas en la eficacia, en la eficiencia o en una armónica distribución de tareas dentro del sistema penal. Desde el punto de vista de la organización armónica, responsable y transparente de la PC, parece conveniente que esa decisión final se encuentre en las autoridades político administrativas y no en alguna de las cabezas de las organizaciones ejecutoras, menos aún si son las organizaciones policiales. También los sujetos formales toman decisiones operativas vinculadas a casos concretos o a políticas estructuradas (p.ej., planes policiales o persecución penal estratégica).

Las decisiones operativas se encuentran en un nivel inferior a las de diseño y puesta en marcha, aunque no se debe exagerar en esta distinción, salvo para dilucidar puntos concretos (p.ej., para definir bien las responsabilidades). Muchas decisiones operativas tienen tal impacto en el diseño del plan, que las diferencias se diluyen y muchos planes se basan, en realidad, en la modificación de algunas decisiones operativas (p.ej., cuando se cambia el rumbo de las estrategias fiscales o policiales). Tal como hemos dicho, los jueces no toman en sentido estricto decisiones político criminales, sino que autorizan peticiones de los acusadores. Éste es, por lo menos, el sentido más puro de la actividad jurisdiccional en materia penal.

Hay otros sujetos formales, aunque su participación es más compleja. En primer lugar, pueden existir organismos técnicos cuya participación sea obligada para la toma de decisiones político criminales, tales como consejos asesores o consejos de se-

guridad. Se ha sostenido la necesidad de que existan tribunales o institutos de PC que tomen decisiones últimas en materia política criminal, fundados en conocimientos técnicos. Esta decisión no es democrática. La PC, como toda política, debe estar orientada por saberes técnicos, pero se trata, en instancia, de una política que debe ser decidida por las autoridades electas y sus colaboradores, como los ministros o secretarios de Estado, quienes serán responsables.

Siempre nos parecerá que hay conocimientos técnicos que pueden hacer funcionar mejor a las políticas, pero de allí no se extrae que los técnicos puestos en la realidad del proceso de toma de decisión, y todas sus turbulencias, tomen mejores decisiones ni tengan mejores valores. La historia de la PC está plagada de los abusos de saberes que han pretendido ser sus rectores y que han terminado creando sus mayores distorsiones, tales como la inflación penal, la burocratización o la "medicalización" de la violencia estatal. En consecuencia, se debe propiciar la mayor tecnificación posible de los saberes concurrentes al diseño y ejecución de la PC -y ello es uno de los cometidos del APC-, pero en ningún caso propiciar el reemplazo de decisiones políticas por decisiones tecnocráticas.

En el caso de los legisladores también nos encontramos con algunas complejidades. Por razones históricas que tienen relación con el programa liberal y con las controversias entre el parlamento y la monarquía, finalmente quedó como una facultad propia del primero la autorización del uso del poder penal. Ese es el sentido del principio de legalidad, que obliga a las autoridades administrativas a solicitar autorización a los legisladores para criminalizar un área de la vida social. Eso convierte a los legisladores en sujetos de la PC, pero en un sentido bien distinto al de las autoridades políticas. No es muy conveniente que los legisladores tomen iniciativas autónomas en temas de PC, sin contar con la participación de las autoridades políticas que deberán llevar adelante esos planes y relacionarse o manejar a las organizaciones que son sus instrumentos. Nada impide que desde la legislatura se fije toda una política pública, sin duda, pero ello obliga a tener en claro las consecuencias de ejecución y puesta en marcha.

En nuestra época, por una visión autonomizada de la legislación, se acostumbra a emitir leyes penales, incluso por iniciativa de los legisladores, sin que exista atrás de ellas un verdadero

plan de PC. Se ha tomado la costumbre -nefasta, por cierto- de manifestar la grave preocupación por un tema mediante la criminalización. De tal modo se va construyendo, entre otros, un fenómeno tan irresponsable como la inflación penal que priva, hoy por hoy, de eficacia a la PC y agrava los problemas de violencia de la sociedad. Del mismo modo que no se puede declarar la guerra sin el concurso de la legislatura, pero a nadie se le ocurriría -esperemos- planear una guerra desde el parlamento, tampoco deberían surgir planes político criminales de la legislatura y menos aún aprobarse leyes sin el respaldo de un verdadero plan. De hecho debería ser una exigencia de técnica parlamentaria que toda aprobación de una ley penal deba estar acompañada del pertinente plan de PC.

Pero también participan en el proceso sujetos informales, que responden a intereses sociales, sectoriales o particulares. Siempre ha existido una disputa entre los sectores sociales acerca de la orientación de la violencia del Estado. Siempre se ha percibido ese ejercicio de poder como el de mayor importancia, como el "núcleo duro" del poder estatal y no sin razón. Sólo la consolidación de una forma de arrastre de la PC, que hace que ella haya sido configurada en sus elementos centrales hace un par de siglos, ha generado un estrechamiento del campo de las decisiones político criminales más importantes, de diseño. No obstante continúa la puja por la criminalización y, en especial, por la concreción de las grandes decisiones en operatorias concretas. Todo proceso democrático de toma de decisiones debe ser participativo y la cuestión no es que exista la puja sectorial dentro de la PC; lo problemático es cuando aquélla es utilizada para tratar de superar los límites externos e internos de ésta. En primer lugar, el Estado de derecho, por su propia naturaleza, no está sujeto al escrutinio público; él conforma el conjunto de límites al ejercicio de todo poder, sea de un sector, del Estado como tal o de las mayorías sociales. Pero las decisiones político criminales no son una puesta en cuestión del Estado de derecho -como suele hacer creer la retórica demagógica de la "mano dura"-, sino que se desarrollan dentro de sus límites. Tampoco están en cuestión sus límites internos, que se relacionan con la eficacia y no hay razón, ni siquiera razón popular, para desarrollar una política ineficaz. De todos modos, sería conveniente formalizar la participación de estos sectores, dada la índole de los instrumentos de la PC.

Si bien no se perciben con claridad las razones para pro-cibir las decisiones político criminales de las formas consti-cionales de iniciativa popular (repetimos: nunca están en juego los límites externos ni internos), salvo que en realidad el modo de formación de las decisiones político criminales no es de modo eminente la legislatura, pareciera conveniente establecer un sistema formalizado para la expresión de los grupos de interés en estos casos. La reglamentación del *lobby*, de importancia para darle transparencia a la puja de intereses y evitar corrupciones, tiene una mayor importancia cuando se trata de la violencia del Estado. En la actualidad, los medios de comunicación tienen un papel relevante en las decisiones político criminales; ello es, en gran medida, resultado de la configuración general de la política actual, sometida al escrutinio de los medios y de las encuestas, antes que a los métodos tradicionales de la democracia. El problema consiste en que la rapidez de los medios de comunicación y la artificialidad de las encuestas (se hacen preguntas en contextos artificiales) facilitan la superficialización de las decisiones político criminales.

La lentificación de esas decisiones, ya mediante trámites de consultas formales, la participación de institutos especializados o el establecimiento de requisitos de fundamentación, aparece como un mecanismo útil para evitar cerrar estos temas al debate democrático y al mismo tiempo evitar opiniones irresponsables, reacciones emotivas o usos demagógicos. Resta, al mismo tiempo, una gran tarea docente —que no suelen cumplir adecuadamente los especialistas— para mostrar a la sociedad que el uso del poder penal no es sinónimo de darle la mayor importancia a un tema, sino muchas veces lo contrario; así se han creado tantas legislaciones penales ficticias, que lo único que hacen es ocultar la inacción del Estado y que es una forma de no hacer nada mediante la promesa, tan estentórea como inútil, de actuar con “todo el peso de la ley penal”.

La importancia del elemento “decisiones” como categoría analítica del APC se relaciona con la superación del hábito, la rutina y la concepción burocrática, principal problema de ineficacia de la PC, dada la extrema burocratización de las organizaciones que conforman sus instrumentos propios. “El hábito es la más general, la más extendida de todas las técnicas empleadas para decidir de acuerdo con un programa. Las memorias reunidas de los miembros de una organización son vastas encic-

lopedias de saber empírico, de acostumbradas habilidades y de procedimientos de operación. Los altos costos que acompañan la introducción de nuevos miembros en una empresa organizativa son, sobre todo, los que supone el darles (mediante la instrucción sistemática y la experiencia) el repertorio de destreza y de otros hábitos que necesitan para sus trabajos. En parte, la organización misma facilita esos hábitos, y en parte los adquiere ésta recogiendo nuevos empleados que los aprendieron ya en las instituciones educativas y de adiestramiento que sostiene la sociedad”³⁸.

Este círculo vicioso de hábitos que generan conocimientos y prácticas y enseñanzas que los reproducen, es uno de los grandes mecanismos del mantenimiento de la burocratización, no sólo como ineficiencia sino como autonomía de las organizaciones respecto de sus fines específicos. Hoy por hoy, la mayoría de las decisiones político criminales son el resultado de hábitos organizacionales, es decir, “sistemas perdurables y transponibles de esquemas de percepción, apreciación y acción resultantes de la institución de lo social en los cuerpos (o en los individuos biológicos), y los campos, sistemas de relaciones, objetivos que son el producto de la institución social en las cosas o en los mecanismos que poseen la casi-realidad de los objetos físicos”³⁹.

De allí la persistencia y la resistencia al cambio en este campo del sistema penal. Se ha “naturalizado” en cierta forma, o reificado, lo que son costumbres, rutinas y que, por lo tanto, siempre parecen como lo más “razonable”, precisamente porque son las más adecuadas a la racionalidad del campo que las produce, las mejor adaptadas. Todo ello es una sustracción de las decisiones a la dinámica de la democracia. Mediante esta categoría analítica no sólo se busca aumentar la eficiencia de la PC, sino propender a su democratización.

§ 61. **ESTRATEGIAS Y ARTICULACIONES. LA POLÍTICA CRIMINAL COMO PLAN ESTRATÉGICO.** — Cuando uno ha logrado determinar los objetivos, los tiempos, tiene claros los condicionantes del contexto, conoce los sujetos que participarán y sabe cuáles son los instrumentos disponibles, se encuentra en con-

³⁸ SIMON, *La nueva ciencia de la decisión*, p. 45.

³⁹ BOURDIEU - WACQUANT, *Respuestas*, p. 87.

diciones de realizar un plan. Pero un plan no es una idea, sino una ordenación de acciones para lograr un objetivo. Lo que ocurre es que generalmente existen varios cursos de acción, incluso con semejante valor de eficiencia. Nace así el problema estratégico. Todo plan -y esto vale también para la PC- debe ser un plan estratégico; no alcanza -algo tan común en la práctica- con realizar un listado de todo lo que se debiera llevar adelante.

En realidad, un plan que no contiene una estrategia no merece siquiera ese nombre, será, en el mejor de los casos, un listado de acciones más o menos necesarias. "En el campo de la administración, una estrategia es el patrón o plan, que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a *poner orden y asignar*, con base tanto en sus *atributos* como en sus *deficiencias* internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación *viable y original*, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los *oponentes inteligentes*"⁴⁰.

Ya hemos visto la importancia de analizar los objetivos y las metas y de fijar las limitaciones del contexto. En la planeación estratégica aparece como un núcleo central el establecimiento de las secuencias de acciones. ¿Es esto posible en el campo político criminal? No ha sido fácil establecerlo por los niveles de descoordinación de sus instrumentos principales. Acciones policiales de gran envergadura son luego acompañadas con mollicie por los fiscales, largas y complejas investigaciones de las fiscalías, apenas son comprendidas por los policías. Las organizaciones estatales que deben proveer información responden burocráticamente y sin conciencia de la importancia de su participación; finalmente se impone la rutina y los objetivos se frustran. Esta imagen de acciones sin estrategia es común en los planes político criminales y luego se le echa la culpa a los jueces por el fracaso de la persecución penal. Sin embargo, tales fracasos poco tienen que ver con la administración de justicia, que tiene sus tiempos, sus formas y sus rigideces, pero nadie le podrá achacar que actúa "sorpresivamente". Tanto los límites

⁴⁰ MINTZBERG - QUINN, *El proceso estratégico*, p. 5.

internos como externos, así como el funcionamiento de la administración de justicia, son variables de alta predictibilidad y, por lo tanto, integrables en una concepción estratégica. El punto central de ineficacia proviene del hecho de que sólo se piensa en una lógica de casos; no se analiza con claridad el área de intervención. Lo que significa un *caso* para la policía es algo muy diferente de lo que significa para los fiscales y, en definitiva, nadie tiene el control sobre la secuencia de las acciones.

Esta situación debe ser superada y al APC le corresponde llamar la atención y establecer las categorías necesarias para que existan planes político-criminales que tomen conciencia de la necesidad estratégica y asuman su construcción. Es útil, en este sentido, tomar como guía lo que MINTZBERG ha llamado "las cinco 'P' de la estrategia"⁴¹.

En primer lugar, la estrategia como "plan". Tal como hemos visto, se trata de enlazar acciones de un modo completo, que prevea las decisiones que se deberán tomar en cada momento para desencadenar acciones, que sea integral, comprensible. La clave está en el enlace entre las acciones, no en la definición de las acciones por sí solas. Esos "enlaces" son decisiones, situaciones, etcétera. La flexibilidad y la integralidad es lo que permitirá adecuar esa secuencia de acciones cuando los enlaces no se produzcan (y no siempre por error, sino por azar). En particular se debe tomar en cuenta que los planes político criminales están entrelazados por decisiones que no corresponden a quienes ejecutan el plan, tales como jueces, legisladores o simples ciudadanos que deciden o no participar en la persecución penal. La visión de la estrategia como plan no puede ser rígida, sino que debe tener la capacidad que tiene un jugador para anticipar las jugadas de sus oponentes y adaptar sus decisiones, lanzando al plan acciones alternativas o cambiando, a veces, de cursos completos de acción.

Luego tenemos la estrategia como "patrón". Esto significa que en la secuencia de acciones se puede observar un modelo, una forma específica de actuar, que luego tendrá influencia en la orientación de otros actores y en las decisiones "tácticas" (ellas son los "relineamientos de corta duración, que son ajustables y asumen la acción y la interacción que las fuerzas contra-

⁴¹ MINTZBERG - QUINN, *El proceso estratégico*, p. 14.

rias usan para lograr metas específicas después de su contacto inicial")⁴².

Cuando la PC interviene en áreas complejas (p.ej., el mercado de drogas o de personas), la estrategia como patrón se vuelve esencial; si se ha optado por debilitar tal o cual segmento del mercado, ello debe estar claro para todos los operadores, pues si no actuarán "a ciegas". La estrategia debe tener gran capacidad para mostrar su "clave" a todos los operadores; no sólo para que definan sus movimientos tácticos, sino para que comprendan el sentido de su acción cotidiana.

Muchas acciones de PC carecen de toda luminosidad en su clave estratégica, aun cuando la tengan. ¿Por qué la persecución penal se orienta a tales acciones y no a otras? ¿Cómo nos permite llegar ello a un mejor objetivo de control o transformación de la criminalidad? Los operadores en los distintos niveles no tienen que adivinar, sino que se les debe comunicar con claridad cuál es el patrón o modelo que funda la estrategia.

Desde este punto de vista, la estrategia es "pauta de acción"; esto es, ella nos permite tener claro los "movimientos críticos" que hacen "ganar la partida". Si lo que nos interesa es desarticular el mercado de vehículos robados, de modo tal que el robo violento quede totalmente desalentado, un plan político criminal debe tener en claro el movimiento central, en el que se define el éxito. La concentración de recursos, que es central en todo plan que se materializa en contexto de escasez, como ocurre siempre en la Administración pública, debe tener en claro el momento y la calidad de la acción decidida, para no arruinarla por falta de recursos, tiempo o distracción. Dentro de la estrategia como patrón esa clave debe servir tanto a las acciones ordinarias como respecto de las acciones decisivas.

En cuarto lugar, la estrategia es una "posición". Ésta se define frente al "medio ambiente" de las organizaciones y frente a otras políticas, distintas de la PC. En general se debe tener en cuenta que ella está siempre actuando al lado y luego de la actuación de otras políticas de gestión de la conflictividad (múltiple articulación) y, por lo tanto, sus movimientos, sus planes, influyen en el funcionamiento de las otras políticas. Por ejemplo, si se ha definido que estratégicamente carece de sentido,

⁴² MINTZBERG - QUINN, *El proceso estratégico*, p. 6.

para lograr el objetivo de controlar tales agresiones, intervenir con PC -es decir, con violencia- en las infracciones cometidas en esa área por niños menores de tantos años, eso no significa que otras políticas no se deban mover, conociendo la "posición" de la estrategia político criminal.

En otro sentido ocurre lo mismo con las organizaciones; por ejemplo, la persecución penal nunca es una tarea puramente estatal, pues involucra en distintos niveles a ciudadanos que colaboran con ella o que asumen la persecución penal. Conocer cuál es la "posición" de la policía o del ministerio público en cierta área de intervención es determinante para que esos recursos hagan también sus planes y definan sus acciones.

Sin estrategia no sólo se desorientan y vuelven ineficientes los instrumentos propios sino que la influencia negativa también se extiende hacia otras organizaciones o instrumentos que participan de un modo accidental en la PC. Esto es determinante para lo que se denomina "persecución penal comunitaria", que implica una forma de "estrategia colectiva", es decir, la que busca promover la cooperación entre organizaciones o actores sociales comunitarios.

Finalmente podemos hablar de estrategia como "perspectiva". Visto ahora no ya desde la inserción en el medio ambiente, sino desde el interior de las organizaciones, ya sean instrumentales o directivas (como puede ser un ministerio o los órganos de conducción de la policía, el servicio penitenciario o los fiscales), la estrategia sirve para dotar de una *visión colectiva sobre sí misma* a esas organizaciones. Muchas veces se habla de la "mística" de las organizaciones como un recurso motivacional central para el logro de objetivos; ella nace, entre otras cosas, de la claridad de una estrategia.

En este sentido, la ausencia de estrategias o las estrategias "implícitas" que llevan a que la mayor cantidad de recursos de los instrumentos propios se canalicen hacia "ladrones de gallinas" o hacia una selectividad inversa (los delitos de los pobres) ha generado una "contramística", que no sólo desalienta a los recursos humanos de esas organizaciones, sino que luego es superado mediante un espíritu burocrático que insensibiliza para no tener que asumir esa función de un modo consciente, lo que para muchos operadores se vuelve doloroso. Por el contrario, cuando la perspectiva estratégica es compartida, se pueden lo-

grar contribuciones más eficaces y, en particular, se construye un contexto favorable para la innovación y el compromiso, que son situaciones de mayor calidad dentro de la vida organizacional.

Toda estrategia asume que otros jugadores juegan en el mismo campo. En el caso de la PC, cuando asumimos el enfoque de regularidades que aquí hemos propuesto, es evidente que no sólo existe un campo de juego, sino que en él juegan jugadores muy avezados y que no dudan en realizar inversiones importantes en su juego; entre ellos, la propia libertad o la vida. Por eso, nada más equivocado que no tomarse en serio a quienes participan en el fenómeno criminal. Ellos tendrán fuertes intereses, contarán con planes, tendrán asesores, cambiarán de juego, sabrán explotar las debilidades, migrarán hacia otras áreas y todo ello; además, con la disposición a no respetar límites, ni siquiera los más elementales límites morales de no matar o de no agredir violentamente a los otros. Quien diseña un plan político criminal y quienes lo ejecutan deben tener clara conciencia de que juegan con otros contrincantes y que ellos no deben ser subestimados.

La vieja práctica del sistema penal de no alcanzar a los actores poderosos, sino a los débiles, ha llevado a que en gran medida también las organizaciones del sistema penal se hayan vuelto organizaciones "bobas", que no aprenden porque no juegan el verdadero juego. Frente a esta situación una estrategia es siempre adaptativa y flexible y mantiene la capacidad de analizar los efectos que sus propias acciones producen en el campo de intervención. Si se ha logrado desarticular a grandes bandas, ¿ello significará que el lugar lo ocupan otras más pequeñas pero más eficientes? Ésta es una pregunta que nos marca el tipo de análisis que deben realizar permanentemente quienes implementan planes de PC. ¿Cuáles son los efectos reales de tal "golpe mortal" a la criminalidad? Esto no significa hablar de fracasos; se puede haber tenido éxito en lograr un objetivo, pero ello no significa que las fuerzas e intereses que participaban en el campo de criminalidad no reaparezcan en otro lado, se reagrupen o se adapten a la nueva situación, provocada por una acción exitosa de las autoridades. Es un juego permanente.

Por eso no hay que confundir estrategias con "planes a largo plazo". Todo plan, aun el de más corto plazo, tiene una estrategia.

Pero no sólo se debe conocer cómo juegan los jugadores "contrincantes", sino que es esencial, para el desarrollo de una estrategia, contar con las expectativas de los propios jugadores, de los espectadores y de quienes participan en el juego, sin ser parte en realidad de él. Esto es especialmente importante en la PC, porque estamos hablando de víctimas, de dolor y, en muchas ocasiones, de una sociedad asustada, que percibe el riesgo de ser victimizada como algo muy probable y, en todo caso, digno de la mayor atención y preocupación. En nuestros días, esto hace que el contexto social y cultural donde se desarrollan las políticas criminales sean altamente inestables. Toda estrategia político-criminal debe procurar, como objetivos adyacentes, *reducir* las "condiciones de inestabilidad", de tal manera que se pueda recuperar tiempo y tranquilidad para una acción más efectiva. Esto no es sólo una cuestión subjetiva y, por lo tanto, de comunicación. La PC, en este aspecto, se parece a la política financiera que debe contar con *evitar una situación de desconfianza*, cuya máxima expresión es la "corrida bancaria", en la que normalmente un banco o la totalidad del sistema se derrumban o se afecta gravemente.

Todo esto implica, por una parte, que los planes político criminales deban ser "multiestables", es decir, que deban tener la capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes, a veces con una velocidad muy grande. Por otra parte, deben reducir la inestabilidad mediante una acción concentrada en los elementos objetivos productores de mayor inestabilidad (p.ej., cuando se debe trabajar en los casos más graves o resonantes o que más asustan) y, en todas las acciones, buscar inyectar confianza en las organizaciones y en el plan que se desarrolla, aun en condiciones inestables.

Esto demuestra que las fronteras entre planeación (que siempre es estratégica, aun la de corto plazo, como hemos dicho) e implementación, puesta en marcha o ejecución de un plan nunca son muy claras. No obstante, es conveniente establecer una categoría específica de análisis sobre los procesos de implementación dada la variedad de problemas que ellos presentan, en especial cuando van aumentando la complejidad y extensión de los planes político criminales.

§ 62. **IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO.** – Un adecuado diseño y formulación de un plan político criminal es sólo el inicio

de un largo camino. Por la propia naturaleza de los instrumentos político criminales, su puesta en marcha (de eso se trata la categoría analítica de "implementación") implica la coordinación de instrumentos propios y no propios, de controles externos altamente formalizados (como la administración de justicia) y de grandes organizaciones con conducciones distintas, descentralizadas o autónomas, tal como suele ocurrir con el ministerio público. Tales condiciones de implementación nos hablan por sí solas de las dificultades iniciales. Éstas suelen ser sorteadas mediante una despreocupación clara por el proceso de puesta en marcha, ya sea apostando a que finalmente las cosas ocurran como se ha esperado o simplemente asumiendo que lo máximo que se puede hacer es diseñar un buen plan y que luego sean las propias organizaciones quienes lo interpreten, como si se tratara de un músico que compone una pieza; se preocupa —en el mejor de los casos— de que la partitura esté disponible y prolija, pero deja a otros la ejecución de la pieza musical.

Es evidente que ésta no puede ser la forma de actuación de una política que no quiere quedar librada al azar y menos aún de una que tiene que tener un especial cuidado acerca de cómo se utilizan sus instrumentos. Las dificultades de implementación son una categoría que debe estar presente en el diseño mismo del programa y es un llamado de atención sobre la necesidad de diseñar programas acotados a áreas específicas y muy rigurosos en sus restantes elementos, para poder mantener algún control en la implementación.

"En los últimos años se ha dado cada vez mayor importancia a las fases de implementación y evaluación del proceso de políticas. Estas fases del desarrollo de políticas son el foco de una tensión especial motivada por una buena razón: son numerosas las políticas basadas en ideas aparentemente sensatas, que al llevarse a la práctica han tropezado con dificultades (...). Pero ¿cómo sabremos si un programa que incorpora una política se ha implementado bien o mal? Lo sabremos si observamos la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, o sea mediante una evaluación. En verdad, si extendemos la labor de la evaluación más allá de la simple medida de resultados hasta llegar a sus causas, podremos adquirir conocimientos que puedan utilizarse para modificar programas y sus vías de implementación. Ya sea que se use para comprobar avances o

para cambiar de dirección, la evaluación incluye el análisis de la implementación"⁴³.

De todos modos, aun asumiendo que el análisis de implementación y la evaluación son dos caras de una misma moneda, aquí realizaremos una distinción: el análisis de implementación que nos interesa en esta parte es el que influye directamente en el diseño y la formulación de un plan; a su vez, separaremos la idea de *evaluación de implementación*, una evaluación directamente vinculada al seguimiento de un plan, que permita avanzar, elaborar nuevas tácticas o cambiar de rumbo (monitoreo del plan), de la *evaluación de resultados* que se lleva a cabo al final del plazo total previsto para una política y que obliga al replanteo completo de su diseño, a su intensificación o a su abandono. Toda PC debe tener un monitoreo permanente, como parte del proceso de una implementación consciente y dirigida, pero los planes político criminales no deben convertirse en un continuo permanente, sino que deben tener plazos bien precisos; las reglas del recambio democrático y del debate público así lo aconsejan.

En primer lugar, debemos tener en claro que un plan debe ser formulado *para tener éxito*. Esto parece una verdad de Perogrullo, pero no lo es. Ya hemos visto que la claridad y cuantificación de los objetivos, la adecuada selección del área, el conocimiento del comportamiento de los instrumentos, etc., son factores que contribuyen a que la idea de éxito pueda ser una realidad. Solemos ser bastante superficiales en la asignación tanto de "éxito" como de "fracaso" a los planes. Cuando ellos son difusos y expresiones de deseos, antes que planes, se hace más fácil todavía generar un debate estéril sobre su fracaso.

De hecho, en la PC es bastante común que se admita la elaboración de planes sabiendo que se va a "fracasar"; esta anomalía debe ser desterrada por perversa y porque aumenta la desconfianza del ciudadano y la frustración de las organizaciones. Se puede debatir sobre un tipo u otro de diseño, pero el éxito debe ser una condición asumida sin duda. Claro está que todo plan tiene riesgos y que éstos, si finalmente se concretan, pueden llevar al no cumplimiento de los objetivos, pero eso es algo muy distinto a asumir el fracaso, como una derrota anticipada.

⁴³ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 45.

En el caso de la PC –y esto es aplicable a muchas políticas– es difícil diseñar un plan de implementación centralizada, por las características de las organizaciones que deben ejecutarlo.

Por tal razón se deben establecer *consensos* y *pactos iniciales*, aun cuando se trate de tareas previstas legalmente, lo que no debe influir para la realización de aquéllos. Asumir de modo abstracto que cada organización hará lo que “deba” hacer, según sus reglas de competencia, es desconocer cómo funcionan las organizaciones en la práctica, cómo establecen sus propias agendas y cómo desarrollan resistencias ante acciones innovadoras o que simplemente las alejan de sus rutinas habituales.

Puede ocurrir que una determinada organización (p.ej., la policía) no esté dispuesta a participar de un modo activo en el nuevo plan y que ello sea un grave condicionante para la implementación, o directamente una lucha de poder acerca de quién debe diseñar un plan o sobre su contenido. Muchas de estas pugnas serán inadmisibles; pero en ese caso el diseño debe prever cómo salir al cruce o remediar esa ineficiencia y finalmente construir consenso o cambiar la lógica de la institución. Lo único inaceptable es esconder el problema, refugiándose en un análisis formal de las competencias legales. “Muchas veces lo aparentemente sencillo y directo es realmente complejo y retorcido. En primer lugar nos sorprende que no empecemos por considerar el número de etapas, el número de participantes cuyas preferencias deben tenerse en cuenta, y el número de decisiones separadas que forman parte de lo que creíamos que era una sola”⁴⁴.

Un adecuado análisis de las secuencias de decisiones (hay mucha tecnología disponible para realizar esta tarea de un modo preciso) y las personas responsables de cada una de ellas, la adecuada identificación de las decisiones críticas y el monitoreo del comportamiento “organizacional” nos permiten corregir las deficiencias de los acuerdos. En particular, porque es bastante usual en este campo la existencia de acuerdos falsos, de tal modo que quienes conducen esas organizaciones asienten en lo que no están de acuerdo (falsa subordinación) o simplemente no objetan, contando con la recuperación de poder en el proceso de implementación. Incluso, cuando el diseño de un

⁴⁴ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 178.

plan político criminal ha sido precedido de un debate, el hecho de que en un determinado momento éste se salde (p.ej., los legisladores aprueban una ley) no significa que no reaparezca de un modo más intenso durante el proceso de implementación, donde ya no hay instancias formales para saldarlo, lo que genera graves perturbaciones.

El análisis de todas las decisiones, sus puntos críticos, la celebración de acuerdos entre los participantes, su seguimiento y la reducción del antagonismo “pos diseño” deben ser tareas específicas de análisis. Muchísimo aumentan las posibilidades de éxito si se logra una “cultura general de acuerdos” que permita sortear las nuevas decisiones producto de imprevistos, cambios de rumbos, nuevas tácticas y ajustes en los programas.

Otro punto central de análisis y monitoreo tiene que ver con los flujos temporales. Una de las razones más usuales de desajuste en los planes que reclaman decisiones y acciones conjuntas consiste en la *falta de armonía en el flujo temporal*. Una decisión crítica, como puede ser la aprobación de una ley o de una partida presupuestaria, se demora y traba otras decisiones; cuando el programa cuenta con los recursos ya han cambiado las circunstancias y es necesario realizar ajustes que provocan otras demoras. De tal modo, la implementación es mucho más una batalla por contar con los instrumentos necesarios que un diálogo con la realidad en la que se pretende influir.

Las políticas de anuncios periodísticos –tan comunes en nuestro campo– suelen estar acompañadas de estos problemas (y de un deficiente análisis de los procesos de toma de decisiones operativas) y ello explica su alto porcentaje de artificialidad, dado que no logran ejecutarse de un modo completo o no llegan siquiera a estar en condiciones de comenzar la implementación. A mayores participantes, en un número alto de decisiones, y cuyas preferencias no están claramente alineadas con el programa en cuestión, aumentan las posibilidades de retraso. Las demoras revierten sobre otros procesos y pueden hacer cambiar, incluso, las preferencias iniciales de los participantes, urgidos generalmente por otros planes y por otras necesidades de la organización.

También debemos tratar de distinguir analíticamente entre *demoras* y *obstrucciones*. En las segundas por lo común hallamos un tipo de decisión encubierta, la toma de una decisión

contraria al plan que no puede realizarse en el plano formal —porque no se tienen razones claras o competencia para hacerla— o directamente el modo de evitar una decisión que ha sido “forzada”, pero que tienen costos elevados dentro de la organización (p.ej., cuando un determinado plan de PC implica, necesariamente, un cambio en las políticas de persecución penal del ministerio público y quienes dirigen esas organizaciones no quieren pagar los costos internos de provocar esos cambios). La distinción es útil en distintos sentidos. Una *obstrucción* necesita, generalmente, una acción de tipo político para ser superada (un nuevo consenso, un cambio de autoridades, etc.); una *demora* precisa, por lo común, un cambio de rutina o de prácticas y no siempre implica desacuerdos o algo más profundo.

Se han cometido muchos errores por tratar a las demoras como obstrucciones y viceversa. En muchas ocasiones la demora misma es el fracaso del plan y por tal razón ella se convierte en una de las herramientas principales de quienes quieren que aquél fracase, porque afecta a sus intereses o porque no están de acuerdo con él.

No obstante, desde el punto de vista del APC, más que analizar conspiraciones reales o hipotéticas, lo útil es tener la capacidad de desarrollar largas secuencias de decisiones y acompañarlas de flujos temporales. Es bastante común que quienes tienen que conducir estos programas ya sea por el trasiego cotidiano o por falta de claridad, se dejen estar en el seguimiento o monitoreo del flujo temporal de decisiones y, cuando toman conciencia, ya se encuentran ante situaciones que sólo pueden ser resueltas mediante cambios de diseños o modificaciones tácticas de importancia, que reclaman nuevas secuencias de decisiones y sus flujos temporales; así se construyen los círculos viciosos que desalientan tantos programas fundados en valores positivos y se va edificando el mito de que no es posible alcanzar resultados en el control de la criminalidad o de que el funcionamiento “normal” de las organizaciones es el único posible. Por ese camino, son las burocracias las que imponen las políticas.

Para evitarnos los problemas del complejo juego de las organizaciones y su tendencia a la burocratización, es bastante común que prefiramos tratar de crear instrumentos nuevos, generando una nueva organización (v.gr., policías nuevos, equipos

especiales, comisiones independientes, organizaciones no gubernamentales). Se trata de huir de los canales formales de realización de políticas —muchas veces de probada ineficiencia—, de procesos laberínticos de toma de decisiones y de cultura informal determinante. Esta práctica es tentadora, porque las ineficiencias de las burocracias ya han sido probadas, pero generalmente hacen aparecer nuevos problemas. En primer lugar, perpetúan un tipo de funcionamiento del Estado que se hace reactivo al cambio de políticas, aumentando los niveles de burocratización insatisfactoria; por otro lado, generan nuevas complejidades en los procesos de toma de decisiones, muchas veces duplicando las instancias en formales e informales, dificultan los acuerdos con los operadores ordinarios que ven amenazadas sus tareas, su puesto y su prestigio por las nuevas estructuras y generan, finalmente, una competencia que se expresa en demoras y obstrucciones.

En el caso de la PC, esta tentación se acrecienta por las graves dificultades que arrastran las organizaciones propias (policías, fiscales, guardiacárceles), atados aún a formas de trabajo poco plásticas para la política criminal moderna. Sin embargo, se debe insistir en tratar de utilizar, hasta donde sea posible, las estructuras normales de esas organizaciones sin duplicar ni generar estructuras nuevas. Esto marca una de las características más propias de cualquier plan político criminal en esta época. Eso es tanto un cambio sustancial como instrumental. Pero esta dificultad puede convertirse en una virtud si se la toma adecuadamente, tanto en el diseño como en la implementación. Puede aumentar los niveles de adhesión, permite encarar un problema de fondo (la carencia de instrumentos adecuados) y rediseñar esos instrumentos no en abstracto, sino basados en la necesidad y en planes concretos, en diálogo con la realidad a modificar y no sólo con la propia de la organización.

“Si alguien desea asegurar una perspectiva razonable de implementación de un programa, será mejor que empiece con una gran probabilidad de que cooperarán todos y cada uno de los participantes. La finalidad de la burocracia reside precisamente en lograr este grado de predictibilidad. Muchas de sus características más criticadas, por ejemplo el requisito de que haya aclaraciones múltiples y anticipadas, y procedimientos fijos de operación, sirven para aumentar la capacidad de cada partici-

pante para predecir lo que harán los demás, así como para zanjar las diferencias. Los costos de la burocracia –en lugar de la finalidad de darle preferencia al procedimiento, o buscar el mínimo común denominador– pueden manifestarse bajo una luz diferente cuando se consideran como parte del precio que han pagado diversos participantes por la predictibilidad de alcanzar acuerdos, con el tiempo. El precio puede ser demasiado alto, pero, por lo demás, debe compararse con el costo que representa lograr poco o nada”⁴⁵.

Debe quedar claro que “eludir” a la burocracia no debe ser un método ni es la panacea que nos asegura el éxito; muchas veces puede ocurrir lo contrario. Esto tiene un valor más directo para la PC porque esa burocracia, por razones legales, no puede ser evadida en gran medida; es un camino obligado y ello no por capricho, sino por una larga experiencia histórica de las mayores desgracias que han ocurrido por la creación, en este campo, de organizaciones paralelas o afines. No eludir a la burocracia ni en el diseño ni la implementación no significa, claro está, someterse a ella, porque también en el campo del sistema penal es mucho más gravoso que en otros que la política sea fijada por las rutinas de las organizaciones, cuando esas prácticas están todavía, en su funcionamiento cotidiano, más que en su ideología, impregnadas de valores poco democráticos.

Vemos, pues, que desde el punto de vista analítico es central comprender a la fase de implementación, no como algo separado del diseño y la formulación del plan de acción sino como algo totalmente integrado en él. “La implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar después del diseño del plan de acción y que es independiente de él. Es posible hacer que los medios y los fines se correspondan más de cerca con sólo lograr que ambos dependan parcialmente uno de otros”⁴⁶.

Por otra parte, el proceso de implementación suele ser la piedra de toque de todo programa y la mayor fuente de frustraciones. Ello ya sea porque se ha desatendido este proceso o porque existe una real resistencia a incorporar las “verdaderas condiciones de ejecución” en el diseño mismo del programa, lo

⁴⁵ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 226.

⁴⁶ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 239.

que puede hacer aparecer objetivos, más realistas, pero que causan poco entusiasmo en su formulación. Lograr el equilibrio, es bastante más fácil de decir que de hacer y es uno de los puntos en los que se pone a prueba la calidad, tanto de diseñadores y ejecutores, aun cuando trabajen conscientemente en común.

Desde esta interacción compleja, es posible ver –siguiendo la clasificación de WILDAVSKY y MAJONE– al proceso de implementación desde diferentes perspectivas.

a) En la primera de ellas lo podemos ver como un problema de *control*. Se trata, en esta perspectiva, de que la fase de implementación haya sido fuertemente incorporada al proceso de planeamiento y luego, merced a un buen sistema de información, acciones perfectamente delimitadas, controles precisos e intensos y suficientes incentivos, no haya razón para que el plan se aparte de lo “planeado” y, si lo hace, es un defecto que debe ser corregido de inmediato.

“Esta idea de implementación tiene el atractivo intuitivo de todas las teorías teleológicas o de medios y fines, que parece encarnar la esencia misma de la acción racional. Como descripción excluye las desviaciones, los callejones sin salida, las hipótesis descartadas, las restricciones apretadas y laxas, la dura materia de la vida en favor de una fórmula predigerida, que consiste en clasificar objetivos, considerar alternativas y una norma para seleccionar entre ellas. Este paradigma predominante de racionalidad fomenta la congruencia en la clasificación de objetivos, a expensas de la efectividad para lograr que las prioridades de la política vivan en el mundo real”⁴⁷. En este modelo, lo que se gana en “prolijidad” del plan, en aparente “previsión”, se pierde en rigidez y en capacidad de “sorpresa” para descubrir las alternativas y los cursos de acción que aparecen durante la marcha.

b) Un segundo modelo nos muestra a la implementación como *interacción*. En él nos vamos al otro extremo; la planeación es, en el mejor de los casos, una pauta, un punto de partida para una negociación permanente con los operadores o los implementadores. Lo máximo posible es el establecimiento de un “marco de actuación”, que luego hay que concretar en men-

⁴⁷ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 266.

sajes precisos a los miembros de la organización y eso se hace por fuera de todo intento de planeación estricta. Si bien este modelo puede evitar muchos traumas, también su capacidad de quedar atrapado en la lógica burocrática y en una definición de conflictos puramente internos es muy grande. El problema carcelario no es de los "guardiacárceles", como la eficacia de la persecución penal no es un problema de los fiscales o de los policías.

c) Un tercer modelo ve a la implementación como un problema de *aptitudes*. Los objetivos, los instrumentos, las reglas y los contextos aparecen en este modelo como "reificaciones" impropias o como meras palabras; en el plano de la realidad se convierten en aptitudes y disposiciones concretas, de personas también concretas que forman parte de las organizaciones en todos sus niveles. El diseño de políticas y la planeación son sólo meras posibilidades que, sin las disposiciones adecuadas, nunca llegarán a convertirse en política real.

d) Finalmente el modelo que sostienen los autores citados nos muestra que la implementación es *evolutiva*, es decir, es la continuación de la política por otros medios; no existe, pues, una clara diferenciación y menos aún tajante, como se cree ver desde la idea de planeación y control. "Cuando los problemas son rompecabezas para los cuales hay soluciones únicas, los técnicos pueden hacerse cargo de la situación. Pero cuando los problemas se definen mediante el proceso de tratar de delinear soluciones aceptables, los analistas se convierten en creadores y en implementadores de políticas"⁴⁸.

Esta visión es mucho más pertinente para la PC, que debe lidiar con fenómenos muy dinámicos que también "evolucionarán" junto con el desarrollo de la política, en un largo y complejo juego que difícilmente sea como el ajedrez, dado que no está reglado por pautas tan formales ni establecidas.

Es en este sentido en el que podemos decir que la *implementación no es sólo que el mismo diseño de la política, sólo que visto en su fase dinámica y evolutiva*. Es la misma política diseñada, pero evolucionando al calor del diálogo con la realidad en la que debe influir para lograr los objetivos.

⁴⁸ PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 279.

Por esta razón, los distintos modelos de evaluación, ya sea para el monitoreo permanente, como para la evaluación en sentido estricto, se convierten en una de las herramientas principales de la implementación de la PC.

§ 63. **EVALUACIÓN.** - Evaluar lo que queremos lograr parece una tarea obvia. Sin embargo, no ha sido -y en el caso de la PC todavía no lo es- una tarea fácil de asumir para el desarrollo de una política pública. La vieja práctica es la de hacer de las políticas meras formulaciones de deseos, un marco general de actuación o la renuncia a realizar políticas a favor de la operación ordinaria de la organización (lo que ha reaparecido últimamente con una apología de la "gestión", más cercana a la metafísica de lo "práctico" que a una vocación pragmática verdadera y, en gran medida, ha surgido como expresión de un neoconservadurismo de la gestión del Estado, entendido como ausencia de conflictos con las burocracias como criterio de éxito). Pero debe quedar claro que, así como sin objetivos claros y sin plan de acción no existe "política", tampoco la habrá si no existe un proceso de evaluación. "Sin un proceso de evaluación de estrategias, no puede ser formulada una estrategia, ni tampoco ajustada a circunstancias cambiantes, ya sea que el análisis lo lleve a cabo un individuo, o que forme parte de un procedimiento organizacional de revisión"⁴⁹.

Los métodos pueden ser diversos, externos o internos, el propio ejercicio de la autoridad o auditorías de control, pero lo cierto es que sin un procedimiento de evaluación es impensable la puesta en marcha de ninguna política.

Según SIMON, se pueden evaluar los resultados de las actividades, medidas según los objetivos; los productos de esas actividades, los métodos y procedimientos o el funcionamiento general de una organización o de las organizaciones⁵⁰. Sin embargo, es importante realizar algunas distinciones conceptuales simples pero centrales para el análisis del proceso de evaluación.

Como primera medida, se deben poder evaluar *resultados* y *productos*, ambos en relación con los objetivos propuestos.

⁴⁹ RUMELT, *La evaluación de estrategias de negocios*, en MINTZBERG - QUINN, "El proceso estratégico", p. 219.

⁵⁰ SIMON, *El comportamiento administrativo*, p. 219.

Pero, desde el punto de vista de la evaluación, no son lo mismo. Supongamos que se ha establecido, como un objetivo político criminal, la reducción de los homicidios en una determinada zona en un 50%, en el plazo de dos años. Antes que nada se debe contar, como ya hemos dicho, con una adecuada línea de base o de partida, que permita ponerle un piso claro al proceso de evaluación. Si luego de dos años, por ejemplo, sólo se logró una reducción de un 30%, tendremos un *resultado* no "exitoso", porque no cumplió los parámetros establecidos, pero que podrá ser "satisfactorio" o no, según otras circunstancias, tales como dificultades en el proceso de implementación o aparición de contingencias (p.ej., casos resonantes) que desviaron demasiados recursos de las organizaciones y otro sinnúmero de razones que nos pueden llevar a una evaluación u otra, según la matriz de análisis. Pero el concepto de *resultado*, con relación al objetivo está claro.

Para cumplir con el objetivo y llegar a un resultado exitoso se planearon acciones y secuencias de acciones, de las cuales debían salir *productos*. Por ejemplo, la organización policial, mediante un cambio de método de patrullaje, debía evitar homicidios descubriendo a sus autores en la tentativa y capturándolos o cualquier otra forma de prevención, propia de la política de seguridad. Los fiscales debían lograr una determinada cantidad de condenas, probando los hechos en juicio, o el sistema penitenciario debía evitar reincidencias de quienes habían cometido casos similares. El análisis de productos es distinto del análisis de resultados. Por ejemplo, todas las organizaciones podrían haber cumplido cabalmente sus acciones y obtenido *productos satisfactorios*, según los objetivos, pero el resultado no haber sido el esperado, dado que circunstancias ajenas, tales como el recrudecimiento de odios raciales o el aumento de otro tipo de conflictividad, hicieron que otras razones que influyen en la práctica de los homicidios en esa zona, aumentarían.

El resultado puede no haber sido satisfactorio y los productos buenos o, al contrario —aunque es más difícil—, se puede lograr un resultado muy satisfactorio con productos malos (ninguna organización cumplió satisfactoriamente su plan de actividades y metas y, pese a ello, los homicidios bajaron, por otras circunstancias). Toda esta información es relevante porque influirá en los planes futuros y permitirá rendir cuentas a la población.

Si el resultado se obtuvo basado en otras circunstancias, ellas deberán ser tomadas en cuenta en el plan futuro o, si fueron coyunturales, se debe conocer cuáles pueden ser sus sustitutos, porque demostraron una fuerte influencia en el logro de los objetivos. Si los productos fueron malos e igual se lograron los objetivos, entonces habrá que analizar y simular si no se hubieran superado las expectativas con buenos productos o si ellos deben ser de otra naturaleza.

De un modo u otro, y con las variantes del análisis, es evidente que evaluar productos y resultados, con sus diferencias conceptuales, es de la mayor importancia. La organización siempre mantiene el control sobre el *producto* y si él es bueno o malo depende de su propia eficacia. Pero las organizaciones no mantienen todo el control sobre el *resultado*, dado que su logro será siempre una conjunción de la acción del producto con otras circunstancias que son ajenas a la organización y sus prácticas, aunque puedan ser previstos en la planeación estratégica, incluso para generar nuevos cursos de acción o nuevas alianzas con otros instrumentos no propios. Por ejemplo, el cambio de los métodos de patrullaje o de persecución puede ser muy importante, pero se necesita, para lograr el resultado, una campaña de pacificación de ánimos que sólo pueden llevar adelante los medios de comunicación.

Un plan que se conforma con buenos productos, y no en la capacidad de alcanzar los resultados, puede ser altamente ineficiente. De hecho, muchas organizaciones político criminales están más preocupadas por sus productos que por sus resultados. Pretender obtener resultados sin analizar la influencia de los productos en ellos, es apostar al azar o a la casualidad.

Evaluar el funcionamiento nos lleva al problema de la *eficiencia*. La idea de ella no nos vincula ya —en otras épocas las palabras "eficiencia" y "eficacia" se confundían— al logro de productos o resultados válidos según los fines, sino a la mayor o menor cantidad de gastos de recursos para lograr esos productos o ese resultado. Obviamente, esta eficiencia no es algo mecánico ni puramente cuantitativo, pero constituye un valor de toda organización —y mucho más aún de las organizaciones públicas, que consumen bienes públicos siempre escasos y requeridos para otras políticas— lograr su máximo rendimiento con el menor gasto de recursos o de energía de los recursos.

El análisis de la eficiencia se encuentra mucho más ligado al monitoreo que a la evaluación final, aunque no se debe prestar mucha atención a estas diferencias. Por ejemplo, puede ser que haya logrado capturar a muchas personas tentando un homicidio y evitado las muertes, pero ello con un gasto exagerado de medios, pues se podría haber logrado el mismo resultado, por ejemplo, con un mejor sistema de asignación de patrullas o un método más rápido de atender llamadas de auxilio; los fiscales podrían haber conseguido la misma cantidad de condenas en menos tiempo, si mejoraban la preparación del caso, o se puede evaluar que el objetivo de evitar la reincidencia se logra mucho mejor con un subsidio al liberado hasta que obtenga empleo y se inserte en el mercado laboral, que con costosas participaciones de profesionales durante el encierro para realizar cambios "actitudinales".

La *evaluación de la eficiencia* está vinculada a diversas funciones principales de un proceso de control y evaluación (de monitoreo): *a)* el análisis de la calidad de las decisiones de los operadores; *b)* la modificación de las decisiones mediante la intervención de quienes tienen responsabilidades mayores; *c)* la corrección de los efectos de las decisiones erróneas, y *d)* el aseguramiento de la toma de decisiones correctas, a través del control⁵¹. Ella es tan importante como la evaluación de resultados y productos, es decir, la *evaluación de eficacia*, en particular cuando se debe trabajar con organizaciones tan rígidas como las propias del sistema penal, poco acostumbradas a realizar evaluaciones y convencidas de que el gasto de recursos es correcto, porque ha sido asignado. Es decir, porque se gasta es correcto gastar. Un principio nefasto en Estados pobres, que deben gastar muy poco en PC —y mucho más en otras políticas— y, por lo tanto, deben ejecutar muy bien los recursos escasos.

También podemos evaluar el funcionamiento general de la política y, en particular, las relaciones entre las organizaciones, pues serán ellas las que llevarán adelante las secuencias de acciones cuya coherencia y consistencia se debe evaluar. En particular se debe analizar las relaciones de sincronización, de coordinación y conflicto entre las organizaciones. Es bastante común que cada una de ellas vea el problema como una cuestión de

⁵¹ SIMON, *El comportamiento administrativo*, p. 220.

otra organización; por ejemplo, es común que los policías consideren que los fiscales arruinan su trabajo, dado que para ellos todo estaba descubierto y resuelto desde el inicio. Consultados los fiscales, es común que sostengan que el trabajo de la policía era inservible para presentar en los tribunales, porque no respetaba las reglas de producción de prueba que son obligatorias en el sistema penal.

Unos y otros sostendrán que no se respetan los tiempos de cada organización y que los fiscales piden informaciones a des-tiempo o que los policías esperan a que se produzcan situaciones de urgencia sin necesidad. Si a ello le sumamos la existencia de grupos dentro de las organizaciones, que mantienen relaciones informales entre ellos, volviendo difusas y complejas las relaciones propiamente de la organización y las que son propias de grupos entre sí, nos daremos cuenta de la importancia de analizar con cuidado qué es lo que subyace detrás de los conflictos entre las organizaciones y cuáles son las prácticas que los generan, que ellos encubren o que provocan. En el sistema penal los niveles de coordinación formal son muy bajos, pero a veces son altos los niveles informales, lo que dificulta enormemente la evaluación de esta dimensión, en especial para corregir las disfunciones entre las organizaciones.

Debemos destacar la importancia de no ver a la evaluación como una fase final, una vez que un proceso se ha acabado. Aun en la diferenciación que hemos hecho entre la evaluación de monitoreo, vinculada a la idea de control del plan de acción, y la evaluación final como parte del análisis de resultados y cumplimiento de objetivos, ella se encuentra siempre en un continuo. En la gran mayoría de los casos, los objetivos de PC serán, por el momento, objetivos de control o transformación del fenómeno criminal (si bien no descartamos que actualmente hay grandes áreas donde los objetivos de finalización de una forma de criminalidad son altamente factibles).

Esto significa que la evaluación es parte, en el primer caso, del proceso de implementación y, en el segundo, de una reformulación o ajuste de procesos en marcha, que deben ingresar en la fijación de nuevas metas u objetivos, pero que mantienen la idea de continuidad.

"En el mundo de la acción, es frecuente que la implementación y la evaluación sean obra de una misma clase de gente;

funcionarios públicos, que actúan y observan, observan y actúan, combinando la ejecución de un programa con el conocimiento que tengan de sus consecuencias, a fin de reformar o de modificar su comportamiento. Haciéndolo bien o haciéndolo mal, apenas conscientes de diferencias analíticas, los participantes en el proceso de políticas actúan simultáneamente como evaluadores de los programas que implementan y como implementadores de los programas que evalúan⁵².

Es importante que las instancias de evaluación se encuentren insertas en los mismos centros de formulación e implementación de políticas; claro está que se pueden utilizar insumos provenientes de actores externos, de centros de investigación o de individuos a quienes se les encargue parte de la información, pero el proceso de evaluación en sí mismo es algo que debe formar parte de las organizaciones en sí y de los centros de conducción de la PC.

Se ha sostenido que la PC no es evaluable por la índole de los temas que trata, por una parte, y por el tipo de procedimientos que utiliza, por la otra, dado que ellos están sometidos a rigideces producto de normas constitucionales. En esta apreciación hay graves errores.

Que la materia de la que trata la PC es importante ha sido una idea recurrente en esta obra; que hay límites externos, de gran valor cultural, como las garantías constitucionales, no sólo no ha sido negado sino que debe ser alentado, porque allí no reside ningún problema. Una deficiente visión de las funciones político criminales del castigo, que no son las únicas que esta compleja institución cumple, ha llevado a creer que la evaluación es imposible. Lo es si los objetivos se enumeran en fórmulas tan vagas como suele hacerlo el derecho penal, pues será imposible determinar, por ejemplo, qué uso de la pena genera mayor adhesión a ciertos valores, de un modo general y abierto. Pero todo lo que hemos ido señalando en este capítulo muestra que puede ser diferente.

Las falsas generalizaciones pueden ser superadas mediante una aplicación de ideas a áreas bien concretas, en las que existen regularidades también muy concretas. La diferenciación de categorías analíticas que nos permita concretar la idea del con-

trol de criminalidad nos permite establecer parámetros claros y perfectamente evaluables. La existencia de límites internos, además de los externos, también nos permite hablar de la eficiencia y la eficacia de la PC como algo tangible; claro está, vinculada, además, a valores democráticos y minimalistas. Tras la afirmación de la imposibilidad de evaluación de esta política se esconden una tendencia a la autonomía de las organizaciones —en especial, la policía, reacia aún al control democrático— o la ideología profesional de muchos operadores que tampoco quieren quedar sometidos al escrutinio público por su actuación.

Por el contrario, el único modo de ir construyendo una PC democrática y minimalista, por un lado, y de revertir fenómenos tan dolorosos como el de la selectividad tradicional del sistema penal, es aumentar el rigor de la formulación de los planes político criminales y establecer sistemas claros, precisos y contundentes de evaluación de sus resultados y de su eficiencia.

Para todo eso creemos que el APC se constituye en una herramienta indispensable y que por ello es importante definir sus métodos y marcos de referencia, así como lograr su identificación como una disciplina que necesita una mayor institucionalización.

⁵² PRESSMAN - WILDAVSKY, *Implementación*, p. 310.

políticas públicas. Se ha expuesto en esta obra cómo ese análisis puede proveer de suficientes herramientas conceptuales como para aumentar el nivel técnico de su formulación, establecer criterios más rigurosos para su evaluación y hacer más transparentes y controlados ambos procesos; una disciplina lo suficientemente abierta para incorporar todos los aportes teóricos que se han suscitado en las últimas décadas para precisar y controlar las políticas del Estado, de la mano de una interdisciplina práctica y concreta y, además, lo necesariamente rigurosa como para volver precisa, transparente y evaluable a una política de alto riesgo, por los instrumentos que utiliza.

5. Por otra parte, el APC pone en evidencia el conjunto de valores propios de una visión democrática de la PC, que le otorga el papel de ser una política sectorial dentro de las políticas de gestión de la conflictividad (conflictividad que no es rechazada como necesariamente negativa, tal como lo hace el paradigma del orden) y que, por lo tanto, se tiene que asumir como minimalista y autorrestrictiva, de tal modo que los principios de *ultima ratio* se conviertan en herramientas operativas y no declamaciones emocionales frente al poder penal.

6. Desarrollar la base histórica del APC nos sirve para mostrar la preocupación constante por mantener bajo vigilancia el ejercicio de violencia por parte del Estado; insertar a la PC dentro del sistema de gestión de conflictos de una sociedad nos previene de una impropia autonomía de esa política y desarrollar todos sus elementos para dotar de rigurosidad el diseño, el debate público, el control, la implementación y la evaluación de resultados de cada plan político criminal.

7. Finalmente, un nuevo APC nos sirve para construir un nuevo marco de referencia para el desarrollo de investigaciones empíricas, orientadas al diseño y control de políticas públicas, que permitirán enriquecer el conocimiento que tenemos del desarrollo de la PC, así como precisar, diversificar y poner a prueba las propias categorías del APC, que —como instrumento teórico y práctico— debe someterse a una permanente revisión de sus herramientas, sus logros y sus finalidades explícitas de permitir que el sistema democrático evolucione hacia una intervención eficaz, pero no violenta, en la conflictividad que es su base y que también le provee de sus posibilidades de innovación y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOD, GABRIEL A., *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ACEL, MARC, *La nuova difesa sociale*, Milano, Giuffrè, 1966.
- ANITUA, GABRIEL I., *Historia de los pensamientos criminológicos*, Bs. As. Editores del Puerto, 2005.
- ANIYAR DE CASTRO, LOLA, *Criminología de la liberación*, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1987.
- ANSART, PIERRE, *Mary y el anarquismo*, Barcelona, Barral, 1972.
- APOSTEL, LEO, y otros, *Interdisciplinariedad y ciencias humanas*, Madrid, Tecnos, 1987.
- ARENDET, HANNAH, *Sobre la violencia*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1970.
- AUBERT, WILHELM, *Sociología del derecho*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971.
- BACHELARD, GASTÓN, *Epistemología*, Barcelona, Anagrama, 1973.
- BACIGALUPO, SILVINA - CANCIA MELLÁ, MANUEL (coords.), *Derecho penal y política transnacional*, Barcelona, Atelier, 2005.
- BARATTA, ALESSANDRO, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Bs. As., Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- *Criminología e dogmática penal: pasado e futuro do modelo integral da ciencia penal*, "Revista de Direito Penal", n° 31, p. 121.
- BARZELAY, MICHAEL, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BECCARIA, CESARE, *De los delitos y de las penas*, Bs. As., Anaya, 1959.
- BECKER, GARY S., *Teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- BENTHAM, JEREMÍAS, *Tratado de legislación civil y penal*, Madrid, Editora Nacional, 1981.
- BERGALLI, ROBERTO, *Criminología en América Latina*, Bs. As., Pannedille, 1972.
- *Crítica a la criminología*, Bogotá, Temis, 1982.
- BERGALLI, ROBERTO - BUSTOS, JUAN (dirs.), *El poder penal del Estado. Homenaje a Hilde Kaufmann*, Bs. As., Depalma, 1985.