

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**¿CONSTRUCCIÓN LOCAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN
DE LA VIOLENCIA?**

por

ADOLFO FRANCO CAICEDO

adolfo_franco@hotmail.com

afrancoca@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Área temática:

Administración pública y políticas públicas

Mesa:

Política criminal ¿una política pública?

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Quito, 12 al 14 de junio de 2012

Resumen

Las políticas de prevención de la violencia, como una especie de política criminal, han sufrido un proceso de despolitización ciudadana y quedando en manos de los agentes expertos del control social formal, quienes recrean la situación socialmente problemática y proponen fórmulas de gestión tendientes a disminuir los riesgos de ocurrencia; dichas decisiones han fortalecido el poder represivo del Estado y han sacrificado libertades y derechos ciudadanos. De ahí la importancia por encontrar vías alternativas de intervención preventiva en las que no haya como efecto colateral una generalizada represión. Una alternativa puede ser la construcción local de una política pública en la materia.

Introducción

El tema de la seguridad y la convivencia ciudadana ocupan un lugar privilegiado y de referencia dentro de las agendas políticas latinoamericanas desde hace varias décadas atrás. Cada vez más los gobiernos del orden nacional y local se preocupan por proponer fórmulas que incidan negativamente en el aumento en los índices de criminalidad y violencia, así como en la percepción ciudadana de inseguridad. Sin embargo, en el afán por encontrar *La Fórmula* muchas medidas han fortalecido el poder punitivo del Estado sacrificando libertades y derechos ciudadanos sin lograr mayores resultados; de ahí que algunas instancias internacionales como el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente –ILANUD– promuevan estrategias mixtas (reactivas – preventivas) en el manejo del fenómeno violento, y que las mismas se articulen entre lo local y lo nacional. En punto de esta urgencia y advirtiendo el hecho de que el fenómeno violento acaece en un contexto determinado, que comprende el lugar y a quienes en él interactúan, lo que resulta un insumo vital en la construcción de una política pública para la prevención de la violencia, es importante que el escenario local tome participación directa en los procesos de formulación de políticas públicas de este tipo; sin embargo, ¿ello es posible?, ¿puede construirse localmente una política pública de prevención de la violencia, esto es, contando con la participación ciudadana de la localidad?

El presente artículo tiene como finalidad delimitar las posibilidades de creación local de una política pública de prevención de la violencia, como una especie de política criminal y desde una perspectiva crítica de la sociedad, para ello, he dividido el artículo en cuatro partes con el interés de ir tejiendo una red conceptual que sirva para analizar y evaluar alguna iniciativa futura en punto de lo cuestionado.

En primer momento expondré las nociones de “política criminal” y “política pública” para concluir que aquella es una de las tantas formas de esta, señalando algunas concretas particularidades. En segundo lugar, expondré el papel que tiene la ciudadanía en punto de su participación en la formulación de una política pública para la prevención de la violencia, destacando desde ya su relegación de este proceso a las formas de ejecución. En tercer lugar, expondré brevemente el concepto de sociedad del riesgo para contextualizar el escenario en el cual vienen formulándose las políticas criminales de prevención de la violencia y cuáles son los modelos que se imponen en esta materia. Finalmente, en cuarto lugar, buscaré dar una respuesta a la pregunta que motiva este estudio: si es posible la construcción local de una política pública de prevención de la violencia.

Política pública y política criminal

No debe quedar duda que la política criminal es un tipo de política pública¹. Muchos autores -desde diferentes paradigmas- se han preocupado por la definición de “política pública”; sin embargo, para cada uno de ellos parece evidente que existe la necesidad de llegar a una definición operativa que permita delimitar en un primer momento y de manera general, el campo y objeto de estudio que se pretende estudiar. Siguiendo esta tradición convendría inicialmente retomar la definición propuesta por Andre-Noël ROTH (2007b), para luego abordar lo que me parece es el carácter esencial de las políticas públicas.

Para el autor hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: (i) la implicación del gobierno, (ii) la percepción de problemas, (iii) las definiciones de objetivos y (iv) un proceso. Entonces, de acuerdo con lo anterior, es “*posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático*”. En consecuencia, la política pública “*designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.*” (ROTH, 2007b; 27).

Buscando aproximarme al carácter esencial de la política pública, destaco de la definición propuesta por ROTH: (i) la necesidad de la identificación de una situación percibida como insatisfactoria o problemática² y (ii) la orientación del comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar la situación problema. En otras palabras, si la existencia de una situación percibida como un problema y la orientación del comportamiento de actores individuales o colectivos aparece como doble imperativo para la razón de ser de una política pública, sugiero preguntarnos: ¿Qué parámetros se utilizan para la identificación de un problema?, ¿quién orienta esta decisión?, y ¿con qué fines?

Dentro del campo de estudio de las políticas públicas el paradigma positivista ocupa un papel predominante que influye tanto en los círculos dedicados a la formulación como a los dedicados al análisis. A las políticas públicas, como a todo objeto de estudio dentro de las ciencias sociales, se le ha intentado captar como fenómeno social desde posturas, llamadas dentro de los sectores académicos, *empiricistas*; razón por la cual el método

¹ Así mismo, debe haber caridad que con “política criminal” no se hace referencia a prácticas políticas que sean juzgadas como *criminales*, es decir, que comporten la comisión de delitos.

² Alejo VARGAS (1999; 58) expone algunas diferencias semánticas entre “problemas sociales” y “situaciones socialmente problemáticas”. Según esta claridad, el primer concepto engloba las “*necesidades, carencias, demandas de la sociedad en su conjunto o de sectores sociales particulares. Podríamos decir que en general los problemas sociales en todas sociedades rebasan la capacidad de respuesta del Estado y que éste en su accionar establece una serie de prioridades o una agenda de asuntos prioritarios.*” Este término remite a lo que se denomina “situaciones socialmente problemáticas”, que el autor concibe como “*aquellas en las cuales la sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social como relevante y considera que el régimen político debe entrar a enfrentarlo a través de políticas públicas*”.

investigativo se ha concentrado en acumular experiencias «empíricas/experimentales» (con énfasis en métodos cuantitativos) como fundamentos de realidad.

El convencimiento -heredado de la filosofía de la Ilustración- de que la realidad está atravesada por leyes naturales que a su vez pueden ser descubiertas a través de la ciencia positiva, llevó a los investigadores empiricistas a fundarse dentro de una pretensión de objetividad según la cual el sujeto, desde una posición privilegiada en virtud de su método científico, es capaz de aprender con éxito la realidad. Sin embargo, una posterior corriente bautizada como *postpositivista* planteó varias cuestiones frente a esa supuesta posición privilegiada del investigador y subrayó la dificultad de separar los hechos científicos de las cargas valorativas. Según esta revisión, la percepción de lo que acontece supone un entendimiento valorativo del observador pero que en sí mismo no lo obstaculiza para captar la realidad (ROTH; 2007b, 62).

Las críticas al modelo dominante no cesaron y dos corrientes nuevas repusieron nuevas críticas y nuevos postulados. Por un lado, contrario a lo que consideran los postpositivistas, la Teoría crítica afirma la imposibilidad de acceso a «la realidad»³. En consecuencia, la actividad investigativa está permeada por una fuerte carga valorativa, obligando al investigador adepto a este modelo a asumir un compromiso con la transformación social. De esta manera, rechazan por completo el principio de objetividad del positivismo y agregan que detrás de la pretensión de objetividad se oculta una intencionalidad ligada a propósitos políticos. Podría decirse que el objetivo general de la Teoría crítica es “*develar las relaciones de poder y las manipulaciones en la vida cotidiana,*” y en el campo de las políticas públicas “*mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos, esperanzas de la ciudadanía*” (ROTH; 2007b; 64).

Por otro lado, el paradigma *constructivista* considera que la realidad es producto de una *construcción social*, de lo que se deriva que la «realidad objetiva» no es asequible a los investigadores, inclusive no existe, ya que cada ser humano puede ver la realidad de forma diferente de acuerdo a su percepción y los contenidos acumulados en su memoria, capacidad de reconocimiento, capacidad de asociación, fragmentos de imagen y demás subjetividades (metáfora de los lentes) (BERGER y LUCKMANN; 1975). Dentro de este marco, el conocimiento y los investigadores hacen parte de la misma realidad subjetiva donde los discursos, las narraciones, las subjetividades y en general el mundo de las significaciones juega un papel fundamental. Al respecto, dice ROTH que la “*metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación, y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes*” (2007; 65), donde la ideología juega un papel clave tanto en la formulación como en el análisis de las políticas públicas.

Si buscamos identificar el carácter fundamental de las políticas públicas es necesario analizar críticamente el doble imperativo, según la definición propuesta por ROTH, recogiéndonos en las críticas formuladas por el postpositivismo, la teoría crítica y el enfoque constructivista que señalan principalmente: (i) la imposibilidad de separar los hechos de las cargas valorativas, (ii) la imposibilidad de la objetividad, (iii) la importancia de las construcciones discursivas y (iv) la necesidad de develar las

³ No obstante, sí comparte la premisa ontológica del postempiricismo según la cual existe *La Realidad* sólo que no se puede llegar a ella con la objetividad pretendida por los positivistas (Roth, 2007b; 64).

relaciones de poder existentes dentro de los procesos de formulación y análisis de políticas públicas.

Aceptando las cuestiones críticas planteadas al positivismo, podemos discernir que cuando se habla de la identificación de una situación percibida como problemática, entran en juego una serie de variables que no necesariamente se corresponden con un análisis racional bajo un presupuesto de objetividad sino más bien a una racionalidad de tipo *política* (VARGAS, 1999; 57). La identificación, o más bien, la construcción social de un problema en una realidad que aceptamos relativa, compleja y contradictoria plantea interrogantes sobre los parámetros y presupuestos bajo los cuales una situación “problemática” es tomada en cuenta y se convierte en objeto de la institucionalidad.⁴

Este proceso de configuración y de inscripción de los problemas en la agenda pública resulta en la mayoría de los casos autoritaria, pues para nadie es un secreto que los grupos económicamente más poderosos (elites políticas tradicionales, multinacionales, grupos económicos nacionales) disponen de mejores recursos y fórmulas de presión para lograr que el Gobierno de turno tome en cuenta sus demandas privilegiadamente sin contar aún con las alianzas de intereses con miembros del Legislativo. Tampoco es secreto que muchas de estas entidades financian o hacen parte de los *think tanks* que siguen con detalle las políticas que en ocasiones ellos mismos formulan.

La identificación y formulación de problemas en las políticas públicas “*es una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea lo más ventajosa posible para sus intereses*” (ROTH; 2007b, 58); así “*los problemas entran en el discurso y por lo tanto en la existencia como refuerzos de las ideologías, no simplemente porque están allí o porque son importantes para el bienestar. Ellos significan quienes son virtuosos y útiles, y quienes peligrosos o inadecuados, qué acciones serán recompensadas y cuales penalizadas. Construyen áreas inmunes a la preocupación y al interés porque no son vistas como problemas*” (EDELMAN; 1991, 19).

Ahora bien, en punto de la orientación del comportamiento de los actores individuales o colectivos; el verbo “orientar” aparece aquí como un eufemismo que enmascara el carácter disciplinador, en el sentido foucaultiano, de las políticas públicas, todo ello cuando las mismas se formulan sin pretenden solucionar problemas estructurales (la pobreza, la injusticia social y en general los *males necesarios* dentro del modelo económico capitalista de mercado) si no mitigar índices escandalosos que puedan significar pérdida de legitimidad en el *statu quo* o desequilibrio del régimen político.

No habrá conflicto en afirmar que el espectro de materias que abordan las políticas públicas abarca problemas de distintos órdenes; sin duda, la violencia y la delincuencia se inscriben dentro de este conjunto. Es más, en estos temas es más visible el

⁴ Así por ejemplo, desde una perspectiva marxista podemos argumentar que nos encontramos en una sociedad jerarquizada y dividida por clases antagónicas que interactúan y se manifiestan en pro de la imposición de sus intereses particulares. En ese sentido la percepción, construcción y representación social y política de los “problemas” en el plano institucional necesariamente deben estar determinados por los intereses de clase del grupo que se encuentre a la cabeza del aparato estatal, respaldada por una construcción ideológica. Así entendido, de la misma manera en que un problema para unos representa un beneficio para otros, en virtud de una sociedad jerarquizada, antagónica e inequitativa, en lo tocante a la construcción de los “problemas” emergidos de las tensiones entre la imposición de narrativas, ideologías, intereses de clase, etc., el Gobierno tiene que elegir entre una variada gama donde terminara privilegiando unos por encima de otros que, a la postre, beneficiara más a uno u otro sector de la sociedad.

componente disciplinador mencionado, habida cuenta del interés gubernamental por mantener el orden social en punto de que se brinden las garantías de su legitimación política y estabilidad del sistema, asunto que desde la década del noventa toma el nombre de *governabilidad* (VARGAS; 1999; 77).

Inicialmente se había consolidado la idea de que la política criminal era el escenario donde se exponían y sometían a juicios valorativos los insumos empíricos logrados con la criminología positivista, escenario con pretensiones científicas donde se esperaba resolver asuntos de naturaleza punitiva y resocializativa por medio de la búsqueda de las leyes naturales que regían sobre la desviación social. La criminología era el conjunto de evaluaciones positivas que otorgaban los insumos empíricos para decidir sobre el sistema penal mediante una política criminal (ZIPF; 1979).⁵

Luego de las fuertes críticas expuestas por los teóricos del *labelling approach* (teoría del etiquetamiento) y de la *Nueva criminología* que llevaron al fracaso el método causalista, desmintieron la pretensión de objetividad y subvirtieron el paradigma etiológico en la explicación de la desviación social por un paradigma de la reacción social⁶, los criminólogos críticos exponen que no habría escisión terminológica entre “criminología” y “política criminal” al existir confluencia en los asuntos que abordan, es decir, que al igual que la política criminal la voz “criminología” implica pretensiones axiológicas y orientaciones políticas (MARTÍNEZ, 1999; 48), que buscaban ser ocultadas con un manto de neutralidad objetiva y científicidad falaz del que emerge el compromiso político y académico por desenmascarar, pues es allí el sitio desde que el poder gubernamental y legislativo impone fuertes restricciones a las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía, en punto de obtener un estado de cosas favorable y estable para su régimen político y sistema económico capitalista (ANIYAR DE CASTRO, 1987; 33).

Una de las preocupaciones centrales de la criminología crítica latinoamericana tiene que ver con las formas de *control social* y que puede distinguirse en dos: (i) control social formal y (ii) control social informal. Para no profundizar en el tema, baste decir que la primera forma de control enunciada supone todo un sistema institucionalizado que oficialmente opera (o se activa) frente algún hecho criminal o contravencional y cuya reacción es generalmente coercitiva (preventiva o reactiva); en él se enumeran el sistema penal en su conjunto, el cuerpo de policía y el sistema penitenciario (ZAFFARONI, 1988; 15). El control social informal es más complejo, en él se relacionan los procesos de socialización adquiridos en la familia, el vecindario, las instituciones educativas, los medios de comunicación, el sistema económico, el credo religioso y otros espacios frente a los que el individuo se somete a normas casi que inconscientemente; allí la reacción es comparativamente menos «dolorosa» que la del control social formal (DE LA CRUZ, 2003; 45).

La política criminal oficial hace parte integral dentro del control social formal.⁷ Con claridad sobre este punto, procedo a destacar que las cuestiones que buscan ser

⁵ Para profundizar sobre los postulados del positivismo criminológico y las críticas al mismo, véase Massimo PAVARINI, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México D.F.: Siglo XXI eds., 2002.

⁶ Para profundizar sobre las transformaciones de las distintas tesis dentro del pensamiento criminológico, véase Ian TAYLOR, Paul WALTON & Jock YOUNG, *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu eds., 2007.

⁷ Esto debe quedar claro. Se habla de “política criminal oficial” para demarcar diferencias con otros tipos de políticas criminales que también pueden adscribirse dentro de las formas de control social y en el

atendidas con decisiones de política criminal inciden dentro de la sociedad e instituciones *fatalmente*, esto es, afectando derechos humanos y modificando procedimientos de control social formal, fluctuando entre la restricción o ampliación del poder punitivo del Estado. Son en definitiva, decisiones de naturaleza política que en el marco colombiano de conflicto armado interno han servido a los gobiernos de turno para hacer frente a quien definen como su “*enemigo prioritario*”: grupos violentos subversivos, organizaciones narcotraficantes, terroristas, delincuencia armada organizada, paramilitarismo, corrupción, etc. (UPRIMNY, 2001; 291)

No obstante, el contexto de violencia generalizado ha incidido en que dichas decisiones se circunscriban a la esfera del derecho penal, es decir, del conjunto de materias que trata la política criminal⁸, las medidas decididas han apuntado a la modificación de las instituciones penales únicamente: código penal, código de procedimiento penal, estatutos policivos y penitenciarios. Así mismo, dicho contexto (correlato de una guerra que superó los 60 años) ha causado cierto nivel de polarización dentro de la sociedad colombiana, en la que ha sido recurrente acudir a temas como la delincuencia o la justicia penal para posicionar en el foro público a personajes señalados como “malos”, y que revisten de legitimidad a los “buenos” para hacerles frente. Como afirma Mauricio MARTÍNEZ (1999; 42) “[e]s la ideología de la defensa social que sostiene al sistema de justicia penal que conocemos”.

Sea esto suficiente para recabar en la idea de que la política criminal (policy) comprende decisiones de tipo político (politics) en el marco de un enfrentamiento entre las instituciones del Estado y su *enemigo*. Este elemento contempla una especialidad que pone distancia a la política criminal de otras políticas públicas, porque de cierto modo (i) limita el problema al enfrentamiento, pues generalmente las políticas criminales oficiales están pensadas para «luchar contra ...», quedando la duda de si el problema responde a una necesidad social fundada y verificable o a una estrategia de dominación por parte de un sector poderoso enquistado en el poder público o aliado con sus intereses. (ii) Marca otra diferencia el hecho de que se restringe la participación de los actores a ciertas cláusulas de competencia creadas en leyes o reglamentadas en decretos, haciendo que los temas de política criminal sean de debate *experto* en el que sólo participan las agencias tradicionales del control formal. (iii) Por otro lado, y en vista de la primera diferencia señalada, las decisiones en la materia suelen estar pre-orientadas por una ideología de la *defensa social*⁹ y del *eficientismo penal*¹⁰. Parece común que los Gobiernos, cuando enfrentan asuntos de orden público, promuevan el

marco de un pluralismo normativo o jurídico. Así por ejemplo, no hay duda que el paramilitarismo y las guerrillas en Colombia aplicaron sistemas de juzgamiento marciales y sumarios en contra de la población civil indefensa y cuya sanción era la muerte (AGUILERA, 2001; 389-ss.). Otro ejemplo lo encontramos en los ordenamientos jurídicos indígenas, quienes inspirados en su cosmogonía y tradición cultural aplican sus propias normas disciplinarias a los miembros de su comunidad (GÓMEZ, 2000). Tanto uno como otro fenómeno dan cuenta de procesos de selección de conductas con el objetivo de reprimirlas o prevenirlas, así como de mecanismos de incidencia en las mismas, lo que de cierto modo puede presumirse como una política criminal.

⁸ Como por ejemplo, el aumento de restricciones al poder punitivo del Estado buscando concretar que se acuda al derecho penal en última instancia.

⁹ División de la sociedad en una «mayoría buena» y una «minoría mala» de la que debe protegerse, y se espera del Estado que lo haga en ese sentido. Bajo esta ideología, el derecho penal representa el conjunto de prohibiciones que son males «en sí» para la sociedad (BARATTA, 1986; 35)

¹⁰ Según esta *actitud*, el *ius puniendi* deja de ser la última instancia a la que debe recurrir el Estado para enfrentar un problema y pasa a ser su primera opción, con la que busca atender asuntos de diversa índole social. Es una forma de incrementar las competencias punitivas e implica un elevadísimo costo social en punto de los derechos y libertades ciudadanos (BARATTA, 2003).

incremento de penas, o disminución de garantías procesales, o el aumento del pie de fuerza disponible, en fin, decisiones que al ser poco deliberadas (por creer que ello es la *salida más obvia*) satirizan la sociedad en una tensión de buenos y malos y favorecen el surgimiento de medidas opresivas. Y finalmente, (iv) otra especificidad de la política criminal es que selecciona la «población objetivo» con criterios de *adversariedad*, sin redundar en lo anotado, baste señalar que son escasos los ejemplos de políticas criminales que no estén dirigidas a atender el fenómeno violento en clave de confrontación, pues ofrecer seguridad es un mandato de Estado para con sus ciudadanos y en el marco de una economía de mercado global, para la inversión extranjera, quedando abierta la pregunta sobre la seguridad de quién concretamente.

Ciudadanía y política criminal

Se advierte que es poco recurrente escuchar la voz “política criminal” en el debate público en la misma intensidad de, por ejemplo, la “política económica”, a pesar de que muchos temas de interés nacional guardan relación con el sistema penal y la prevención de la violencia. Más infrecuente aún es la participación ciudadana en esta materia, en punto de la formulación de la política o sus etapas precedentes.

Alberto BINDER (1997; 41) señala que la “*notoria ‘ausencia’ del nombre de la política criminal y de las grandes cuestiones que plantea, tanto en los discursos oficiales como en la conciencia del ciudadano corriente no es casual*”. Para el autor este asunto “*pone de manifiesto un fenómeno de ‘despolitización’ del tema que, en base a toda una serie de definiciones ‘científicas’, pretendidamente verdaderas e indiscutibles, intenta ocultar hasta qué punto dicha política se edifica sobre ciertas decisiones fundamentales, tomadas por acción u omisión y que son –valga la redundancia– ‘políticas’, es decir estratégicas en función de determinados objetivos*”.

Este proceso de despolitización del asunto es clave, pues si bien no es acertado afirmar que la ciudadanía no participe de algún modo en la formulación de una política criminal, sí debe pensarse críticamente la clase de *ciudadanía* que participa. Boaventura de Sousa SANTOS (2001) presenta un elemento importante para la teoría crítica de la sociedad, según el autor la sociedad civil se organiza en tres distintos círculos concéntricos:

(i) La *sociedad civil de alcoba* representa la minoría poblacional más próxima a las instituciones del Estado, “*su relación con las instituciones del Estado y con las normas jurídicas se realiza preferentemente en términos de apropiación, no de ciudadanía. Por eso no requiere contrato social...*”¹¹. (ii) Continúa de adentro hacia fuera la *sociedad civil del pórtico*, en ella se encuentra la población «más o menos integrada», el acercamiento con las instituciones se hace para tutelar determinados derechos, pero no todos, y no para obtener nuevos. (iii) Por último, en el círculo exterior se encuentra la *sociedad civil de la calle* donde se ubica la mayor cantidad de habitantes y donde la presencia institucional del Estado se traduce en represión y exclusión que

¹¹ Mauricio GARCÍA, “Justicia penal comunitaria en Bogotá”; en: *Pensamiento Jurídico No 12*, Bogotá: Unilibros, 2000 (p173). En este mismo sentido: Mauricio GARCÍA & Boaventura de Sousa SANTOS, “Colombia: El revés del contrato social de la modernidad”; en: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

correlativamente implica “una hiper-inclusión penal”¹². El siguiente grafico muestra el aporte teórico de SANTOS:



En punto de este análisis, el tipo de ciudadanía y el grado de participación en la política criminal dependerá del *enemigo* sobre el que se espere incidir. Para ir profundizando en el tema que me convoca voy a ir dejando de lado otros escenarios de posible intervención de las políticas criminales, buscando dedicarme en el tema de las políticas públicas de prevención de la violencia, donde el *enemigo* son las expresiones de violencia urbana y la delincuencia.

A este tipo de políticas se suele resaltar el fuerte componente ciudadano y de cultura ciudadana como estrategias efectivas para la prevención; no obstante, la ciudadanía (que para este momento puede ser la ciudadanía de cualquiera de los tres círculos) suele ser convocada con el objetivo de la extracción de datos relevantes para la elaboración de la política como tal, por ejemplo mediante censos de victimización y encuestas de percepción de seguridad ciudadana; sin embargo, los canales para ello previstos no son democráticos, es decir, se asegura una participación limitada o no consensuada en la que la población (de la *sociedad civil de la calle*) es un *escenario* donde se espera *incidir*, buscando reducir la sensación de inseguridad ciudadana (de la *sociedad civil del pórtico* o de la *alcoba*)¹³, pero no es un *actor* propiamente dicho del que se espera participe dentro del proceso de formulación que se espera debe ser democrático.

Otra forma de participación limitada tiene lugar en la implementación de las medidas. Allí hay un sometimiento de la ciudadanía (de la *sociedad civil de la calle y del pórtico*) a la corresponsabilidad que en materia de seguridad existe entre ésta, la empresa privada y las instituciones estatales; se espera que las y los ciudadanos (de la *sociedad civil de la calle y del pórtico*) coincidan con los objetivos en materia de seguridad que están contenidos dentro de la política pública de prevención de la violencia que ya ha sido creada, muchas veces en los planes de gobierno nacionales o locales, y colaboren en la consecución de los mismos.

En cuanto a estas dos formas de participación limitada, es importante el papel de la policía, el agente del control social formal más próximo a la ciudadanía, pues su rol implica un conjunto de gestiones dirigidas –entre otras cosas- a la reducción del

¹² Esta *hiper-inclusión penal* refiere a la actitud de enfrentamiento que asume la policía en las localidades pobres o marginales, dando poca oportunidad de defensa al capturado y presentando la respuesta punitiva del Estado como única vía de gestión del conflicto que se presenta; es el caso, por ejemplo, de la aplicación con *rigor redoblado* de la legislación penal sobre consumo y porte de drogas en estos sectores. (GARCÍA, 2000b; 173)

¹³ No obstante, el construccionismo ha demostrado la poca representatividad que resultan tener las encuestas y censos, pues la seguridad como sentimiento es difícilmente tasable y no hay certeza de su asidero real («lo que es seguro para unos es inseguro para otros»), de ahí que desde una posición de poder (de pronto por conocimiento *experto*) sean fácilmente manipulables los resultados.

fenómeno violento, y en virtud de esta especialidad, está en una *posición experta* frente a los ciudadanos para coordinar el modo en que éstos participarían en la obtención de lo propuesto. De ahí que los informes policiales sobre la criminalidad provoquen eco en la opinión pública y sirvan como (auto)referente para evaluar la gestión en materia de seguridad.¹⁴

Es así como lejos del debate sobre la identificación del problema y las decisiones de cómo incidir en él, la ciudadanía (de la *sociedad civil de la calle*) está relegada a un papel instrumental que necesitó de un proceso de despolitización del tema, quedando en manos de las *agencias expertas* en el control social formal. Que los asuntos de seguridad y prevención de la violencia, materias clave dentro de las políticas criminales, no sean debatidos en la esfera pública por la ciudadanía (en su conjunto) con la virtualidad de incidir en la formulación, no significa que lo que se decida finalmente no sea *político* pues, o bien hay otros actores que ocupan dicho lugar en representación de la sociedad civil (las empresas privadas de vigilancia, por ejemplo), o bien dichas decisiones ya vienen contenidas dentro de un programa político de gobierno.

La prevención de la violencia en la *sociedad del riesgo*

Es relevante destacar que el incidir en «el *riesgo* de la criminalidad» ha sido un objetivo declarado de varias políticas públicas. Entonces, la preocupación central se ha desplazado del interés por descubrir las causas de la violencia y la delincuencia al interés por saber administrar la misma, disminuyendo los riesgos para mantenerla en tasas manejables.

Según Ulrich BECK (1986) la sociedad moderna ha pasado a ser una *sociedad del riesgo*. Estamos en un contexto en el que se “*representa la agonía de una civilización que se ha puesto en peligro a sí misma. Sus mismos progresos desencadenan la producción de nuevos riesgos que se revisten de una importancia inédita y particular. La sociedad actual se enfrenta a amenazas de catástrofes ecológicas, al desmoronamiento del sistema intrasocial propio de la sociedad industrial que genera miedo e inseguridad al individuo*” (RIVERA y LAZO, 2006; 227).¹⁵ Los *riesgos* son

¹⁴ Los cuerpos de policía en la región han ido apostándole a reformas de tipo estructural, en punto de su organización institucional, y en el campo de lo estratégico, en el cómo va a incidir en la prevención de la violencia y en cuál será la manera adecuada y eficaz de usar las herramientas de las que se disponen. La *policía de proximidad* parece venir tomando popularidad como estrategia de avanzada en la «lucha contra la delincuencia», en ella se enumeran dos modelos: (i) la estrategia de cuadrantes y (ii) la policía comunitaria. Según este último modelo, la policía, en representación de la institucionalidad, debe ser «más cercana» al escenario en el que puede ocurrir un hecho de violencia (previa medición de riesgos). Esto lo puede hacer cuando se «acerca» a la comunidad, entabla diálogo con ella e identifica a sus representantes. Es un modelo de proximidad de la policía con el cual se considera la población local (barrial o vecinal) como un insumo de información sobre lo que allí acontece. Este modelo, señala FRÜHLING (2003; 155), es visto en aquellos contextos de pasado dictatorial con mucha desconfianza; sin embargo, se han tomado medidas para procurar disminuir los riesgos de que se haga un uso militar de la institución. Algunas de las medidas son: la creación de escuelas de formación, desincentivar la rotación de los cuerpos de policía, facilitar el ingreso del género femenino, dotarlos de sistemas de georeferencia, fortalecer la figura del policía «de a pie», entre otras. Véase: Hugo FRÜHLING, “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?” en: María Victoria LLORENTE & Mauricio RUBIO (c.) *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Secretaría de Gobierno- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

¹⁵ En lo que tiene que ver con la vida laboral, los nuevos modelos de contratación según los cuales «uno es su propio jefe» han aumentado la zona gris cercana al desempleo y la precarización de las condiciones

ficciones de naturaleza incalculable que utilizan un arsenal discursivo asociado al legítimo derecho de *estar a salvo*. A su vez, instrumentaliza tecnologías de la comunicación para ampliar su rango de cobertura y expansión, de ahí la relevancia en el acceso a los medios de comunicación, sitio desde el cual se transmite el riesgo que «ahora nos agobia».

Uno de los *riesgos* más significativos es el de la violencia y la criminalidad. Dicho riesgo no puede ser eliminado y simplemente se puede incidir en su probabilidad de ocurrencia, lo que requiere un manejo técnico de las circunstancias. Por ejemplo, Alfred BLUMSTEIN (2003; 23) habla de medidas *incapacitadoras* para señalar el accionar del sistema penal al momento de sustraer de la sociedad a una persona condenada. Según este autor, el sistema penitenciario tiene un papel importante al encargarse de incapacitar al condenado evitando que cometa nuevos delitos. De acuerdo con esta postura, la política penitenciaria debe incorporar un sistema de rastreo biográfico de la vida del condenado en punto de indicar su *trayectoria criminal*, con ello –y de la mano de operaciones actuariales- se puede medir el riesgo de que dicho sujeto reincida en el comportamiento proscrito u otra violencia; el tiempo producto del *estudio de riesgo* deberá ser aquel que el condenado efectivamente cumpla, un tiempo superior sería innecesario y además comportaría un desaprovecho de la capacidad carcelaria que podría usarse con otro condenado.

No obstante, esta postura *gerencial* del castigo otorga facultades inconstitucionales a los funcionarios que estimarían el riesgo, en franca violación del principio de legalidad penal (tanto el tipo penal como el castigo deben estimarse previamente en la ley) y desconociendo que el derecho penal moderno es de acto y no de autor (la persona se juzga por lo que hizo pero no por quien es). Estas experiencias estadounidenses en materia de *incapacitación selectiva* que buscan la identificación de los «criminales de carrera» han llevado, según Massimo PAVARINI (2006; 49), a la consolidación “*de presunciones legales de peligrosidad construidos sobre valoraciones estadísticas de riesgos por pertenencia a grupos*”, generalmente marginados o excluidos (*sociedad civil de la calle*).

Estos cálculos actuariales¹⁶ toman visibilidad en materia de criminalidad a partir de la década del noventa. El sistema de operación de este modelo criminológico tiene como *población objeto* a la cual, previa tasación del riesgo, considera “peligrosa”. La tasación se realiza mediante unas tablas estadísticas (*guidelines*) ingenieras en algunos *think tanks expertos* que se han encargado de elaborarlas previamente a solicitud de los interesados (gobiernos, empresarios, etc.).

Esta “[...] *criminología actuarial supone un cambio de paradigma ya que abandona el discurso correccionalista del welfare y rechaza los esquemas teóricos modernos del control social* [...]”. *Ya no va ser el proyecto disciplinario, entendido en el sentido foucaultiano como la modalidad de poder que garantiza la docilidad y la utilidad de los individuos mediante técnicas que permiten el control minucioso y la intervención en las operaciones del cuerpo y el alma (Foucault 1986), el eje en torno al que van a girar las*

laborales, sin hablar de las altas tasas de subempleo. No obstante, “*los riesgos del mundo laboral [...] que los individuos han de enfrentar son transformados y desmontados políticamente como fracaso personal. Será el individuo el único responsable de su situación, ya no la sociedad. Problemas de esta magnitud son, pues, aceptados sin trascendencia política. Son eliminados mediante la individualización*” (RIVERA y LAZO, 2006; 229).

¹⁶ Cálculos matemáticos a conocimientos estadísticos, jurídicos y financieros que tiene que ver con los seguros y su régimen, de los que hacen uso las empresas aseguradoras

prácticas de control de la actualidad. El propio Foucault ya enunció la emergencia de técnicas – de gobernabilidad- que se separarían del modelo disciplinario y se dirigirían a colectividades consideradas como conjunto de agregados configurando una estrategia distinta a aquella diseñada por él. El poder actuarial avanza por todos los campos sociales y reemplaza «la ciudad punitiva» por la «sociedad del riesgo» (RIVERA y LAZO, 2006; 232).

Pues bien, dentro de las estrategias para incidir en el *riesgo* de la delincuencia y la violencia suelen mencionarse dos enfoques: (i) un enfoque reactivo que comprende las medidas punitivas que tienen que ver con el sistema penal (política penal) y dispositivos de castigo oficiales (política penitenciaria); y (ii) un enfoque preventivo que suele comprender aquellas medidas de corte represivo policivo y hasta las de tipo social asistencial.¹⁷

Sin embargo, en la práctica poco se observan medidas que sean solamente reactivas o solamente preventivas, de hecho varias organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID¹⁸, la Organización Mundial de la Salud -OMS¹⁹ y el ILANUD²⁰ han impulsado porque se implementen estrategias mixtas de incidencia en el riesgo. Arguyen que medidas de tipo reactivo pueden comunicar signos de advertencia, o como suele decirse, una *prevención negativa* que aplica tanto para quien en ese momento es sujeto del sistema penal o penitenciario (*prevención negativa especial*) como para el resto del conglomerado que recibe el mensaje disuasorio (*prevención negativa general*); igualmente, pregonan por fortalecer las medidas preventivas habida cuenta de que ellas son comparativamente más económicas para el gasto público que la clásica intervención reactiva.

Una política pública de prevención de la violencia es una especie de política criminal que busca incidir de forma anticipada frente a un hecho violento que puede o no ser delictivo. Este tipo de política pública integrará un conjunto de decisiones que ajustarían varias disposiciones normativas así como la formación de nuevas (a nivel legal y cultural), con el propósito de evitar que se reproduzca el fenómeno violento (violencia de género, violencia sexual, violencia por el deporte, violencia contra la propiedad privada o sobre bienes públicos, etc.).

Que una política pública de prevención de la violencia resulte verdaderamente preventiva dependerá del estudio serio del fenómeno violento que espera evitar se presente, del diálogo con los actores comprometidos y del entendimiento de que la violencia es una expresión *multicausal* (CARRIÓN, 2008; 115). No obstante, contando

¹⁷ En este punto la frontera con las políticas sociales se hace difusa, de ahí que algunos exponentes de la criminología crítica señalen que una política criminal que busque corresponder con los postulados del Estado Social de Derecho deba ser esencialmente social y busque enfrentar la violencia estructural que provoca la exclusión y la marginalidad, primeras formas de victimización y de las que pueden derivarse otras expresiones violentas, por causa de la insatisfacción de las necesidades básicas.

¹⁸ Las recomendaciones de esta entidad van en el sentido de destacar el alto costo económico que implica para la administración pública pensar solamente en la reacción al hecho violento habiendo posibilidades de trabajo preventivo, que es comparativamente menos costoso. Véase: Andrew MORRISON, *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington: BID, 1999.

¹⁹ Véase: Etienne G. KRUG; *et al* (eds.), *Informe mundial sobre la Violencia y la Salud*. Geneva: OMS, 2002.

²⁰ Ver informe sobre prevención de la violencia presentado por Elías CARRANZA, disponible en línea: <http://www.ilanud.or.cr/centro-de-documentacion/biblioteca-digital/178-prevencion-del-delito.html> [última consulta 24 de abril de 2012].

con los intereses gubernamentales, también dependerá del grado de influencia que tenga en ella la *doctrina de seguridad ciudadana*, pues ésta ha reemplazado a la doctrina de la seguridad nacional como enfoque de política de seguridad a lo largo de América latina durante los últimos veinte años. La lucha dejó de inscribirse en el plano ideológico para pasar a ser un tema de Gobierno, un tema de administración de la fuerza para combatir las tasas altas de delincuencia y violencia urbana y disminuir los riesgos de ocurrencia.²¹

Mauricio MARTÍNEZ (1995) señala que bajo este modelo de seguridad ciudadana, (i) toma visibilidad mediática el delito y se difunde el discurso de la impunidad; (ii) se inician una serie de reformas a la policía que refuerzan ese poder posesionándolo privilegiadamente para la atención de situaciones de conflicto social y político; y (iii) se promueve un discurso asociativo entre “ciudadanía” y “Estado” que identifica (¿confunde?) la voz “seguridad ciudadana” con “seguridad del poder público”²². Sobre este punto, Juan BUSTOS (1990) considera que indistintamente del enfoque que se maneje la seguridad ciudadana, éste se instituye en toda la región de América Latina sobre la idea de *orden público*, siendo una extensión de la seguridad del Estado, la cual aparece confundida con el concepto de seguridad nacional, de modo que la seguridad ciudadana tiene como fin sólo la represión.

El peligro de esta doctrina, como enfoque para una política pública para la prevención de la violencia, es que las agencias del control formal del Estado asumen como prioritario el mantenimiento del orden por sobre la situación conflictiva como tal, previniendo la ocurrencia de un hecho violento o delictivo mediante la oposición de una violencia legal que lo desborda y además mantiene latente el conflicto originario; entonces, sí sería una política preventiva pero que privilegia la represión y generaría altísimos costos a las libertades ciudadanas.

Por ejemplo, frente a una riña callejera (una expresión de violencia urbana común) la policía no intervendría sobre el conflicto que origina la disputa (proponiendo fórmulas de arreglo, por ejemplo) sino sobre el espacio público (conduciendo a los involucrados a la Estación), emitiendo un mensaje a la ciudadanía (de la *sociedad civil de la calle*) que en ese lugar no se permiten las riñas. Según la lógica de la Teoría de las Ventanas Rotas (*Broken Windows*)²³, que la policía permita riñas en la calle deterioraría el ambiente facilitando el brote de otras formas de violencia o delincuencia.

Es así que algunas de las medidas pueden ser en esencia reactivas a pesar de tener el título “de prevención”. Por ejemplo, suele ser una medida *preventiva* la imposición de

²¹ La *doctrina de seguridad nacional* fue un dispositivo ideológico de las dictaduras militares del cono sur y que fue correlato de la expansión del discurso anticomunista norteamericano que propugnaba por la defensa a ultranza del Estado, del statu quo y del capitalismo; esta doctrina tenía como objetivo la lucha contra la *amenaza comunista* que asediaba a los Estados latinoamericanos. Posteriormente, con la caída del muro de Berlín el panorama político mundial se reordenó y un nuevo enemigo emergía en los intersticios de las ciudades: el significativo aumento de la delincuencia urbana (LEAL, 2006; 288).

²² En el mismo sentido: Alessandro BARATTA, “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”; en: Carlos ELBERT, *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires, 2003.

²³ “Desde esta perspectiva, la no reacción de las autoridades frente a los delitos menores, podría ser un indicador de que la sociedad está dispuesta a tolerar el crimen, lo cual no sólo fomentaría una mayor cantidad de actividad criminal, sino también la comisión de delitos más graves. De acuerdo con esta hipótesis, lo contrario también debe ocurrir. Si la sociedad, a través de las agencias responsables por hacer cumplir la ley, da señales claras de que ni siquiera los desórdenes menores serán tolerados, se desalentará el que otros rompan ‘ventanas adicionales.’” Naci MOCAN, “Control del crimen: lecciones de la experiencia de la ciudad de Nueva York”, en: LLORENTE & RUBIO (c.) *Elementos para...* Ob Cit. p. 55

un toque de queda en determinada vecindad, en virtud de que «se ha logrado establecer» que la comisión de delitos aumenta significativamente en dicho lugar y en ese determinado interregno de tiempo. Si bien es cierto, dicha medida busca incidir en el *riesgo* de que se cometan delitos, es un claro ejemplo de una medida reactiva y represiva de los derechos humanos a la libre circulación y libertad de locomoción.

Otro enfoque muy popular dentro de las políticas públicas de prevención de la violencia y la delincuencia es el *epidemiológico*. La epidemiología como disciplina de las ciencias de la salud se ocupa del estudio de las enfermedades y sus cambios a lo largo del tiempo, así mismo estudia los efectos que en ellas se producen frente a las intervenciones a que sean sometidas. Este enfoque supone que el comportamiento violento es producto de una serie de elementos condicionantes que lo hacen emerger y sobre los cuales, si se logra incidir, disminuyen las posibilidades (el riesgo) de que ocurra. Suelen señalarse como elementos de riesgo la ingesta de alcohol, el consumo de estupefacientes, la deficiencia educativa, el abandono y deterioro del espacio público, entre otros; sin embargo, el estudio debe ser aplicado caso a caso, pues la evolución del escenario no es igual casi nunca, de ahí que los factores de riesgo sean también particulares.²⁴

No obstante, este modelo parte del principio de que cierto hecho violento objeto de observación tendrá un comportamiento regular, como una enfermedad, cuando se reproduce. Al igual que los modelos actuariales, el enfoque epidemiológico despolitiza el fenómeno social y lo reduce a un producto de condicionantes que lo generaron. Además, reafirma el manejo del tema de la prevención de la violencia en manos de agentes *expertos* sustrayéndolo de la esfera de debate ciudadano.

Conclusiones

¿Construcción local de una política pública de prevención de la violencia?

Ahora bien, ¿es posible pensar en una construcción local de una política pública de prevención de la violencia? Por “construcción local” hago referencia a la vinculación de la ciudadanía que padece del fenómeno violento para que participe en el proceso de reconstrucción del problema y tome iniciativa en el proceso de formulación de medidas y toma de decisiones. Debe ser un escenario democrático que permita en igualdad de condiciones a todos los actores exponer su opinión sobre lo que se espera incidir y los resultados que se esperan obtener.

No obstante, el estado de cosas actual pone en riesgo que lo allí resuelto resulte siendo *otro insumo* para que los hacedores de la política (*policy makers*) determinen lo que ellos consideren pertinente.

Hasta el momento he indicado que las políticas de prevención de la violencia, como una especie de política criminal y política pública, han avanzado en un proceso de despolitización ciudadano y han quedado en manos de los agentes expertos del control social formal, siendo ellos mismos quienes recrean la situación socialmente problemática (el fenómeno violento) y proponen fórmulas de gestión influenciadas por

²⁴ Véase: Juan LONDOÑO & Rodrigo GUERRERO, *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*. Documento de trabajo de la Red de Centros R-375. Washington D.C.: BID, 1999. Disponible en línea: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-375.pdf> [Última consulta 24 de abril de 2012].

la doctrina de seguridad ciudadana tendientes a disminuir los riesgos de que ocurran de nuevo; dichas decisiones han fortalecido el poder punitivo y policivo del Estado y, correlativamente, se han visto sacrificadas libertades y derechos ciudadanos.

En el marco de esta problemática y reconociendo que la violencia es un fenómeno real, que afecta a la población siendo una de las principales causas de muerte, es importante encontrar vías alternativas de intervención preventiva en las que no haya como efecto colateral una generalizada represión. El proyecto es el de buscar que la única forma de prevención no sea «que nadie haga».

Para este propósito deben emprenderse labores en distintas áreas, pues al igual que el estado de cosas al que buscamos hacerle frente requirió de tiempo para lograrse, proponer un cambio exige que iniciemos con el mismo, pues la transformación de esta situación no será producto de un instante sino del proceso mismo. Así pues, sin pretender ser exclusivo ni omnicomprensivo, enunciaría dentro de dichas labores las siguientes:

En primer lugar, la academia debe comprometerse más con el desmantelamiento de la ideología de la defensa social. Asumir y exponer críticamente ante la sociedad que no estamos frente a un maniqueísmo de «buenos y malos» ayudará a que la ciudadanía fortalezca un criterio más complejo y relacione el tránsito de intereses entre los distintos actores políticos que han sido elegidos para gobernar y legislar. Develar que la figura de *el enemigo* ha legitimado medidas opresivas en contra de la sociedad, es un primer paso importante en esta labor y demostrará que en este juego «no todo vale», menos aún cuando las medidas tomadas en contra del *enemigo* suelen comportar restricciones para la ciudadanía en general, pero especialmente para la *sociedad civil de la calle*.

En segundo lugar, la educación escolar debe fortalecer una cultura política ciudadana de los derechos. Para ello la educación requiere de programas de prevención y asistencia financiera estatal que permitan a los docentes, en condiciones dignas laborales, dar a entender que el ejercicio ciudadano se ejerce desde la infancia, y que dicho ejercicio otorga derechos y correlativas obligaciones, primero que todo, frente al otro ser humano y luego ante la organización social. Un primer paso importante tiene que ver con la implementación de programas de resolución pacífica de los conflictos que busque formar en el estudiante una idea de que el ejercicio de la violencia física no debe ser la única opción con la que cuenta para salir de una aspereza con el otro.

En tercer lugar, el concepto de “seguridad” debe resignificarse. Si bien el nombre hoy nos remite a pensar en fuerza pública, el término debe desasociarse de dicho fenómeno y promoverse una seguridad de los derechos, esto es, tener seguro un estado de cosas que nos permita gozar plenamente de la ciudadanía (alimentación segura, educación segura, etc.). Esta es otra importante labor de la academia y de los gobiernos interesados en el empoderamiento local como una estrategia de gobernabilidad democrática. Un primer paso importante tiene que ver con desenmascarar la doctrina de seguridad ciudadana que hoy nos es presentada tan natural y necesaria.

En cuarto lugar, los abusos policiales deben ser tenidos como tal y no como “uso necesario de la fuerza”. Pensar que la policía es un cuerpo armado al servicio de la ciudadanía es otro mito por quebrar, de ahí que haya que desenmascarar los objetivos que persiguen y sus alianzas para llevarlos a cabo. Nuestro horizonte está en entender que la función policial debe estar dirigida a asegurar los ejercicios ciudadanos (que pueden o no ser impedidos por un fenómeno violento) y no asegurar el espacio público

violentando los derechos a la libre circulación, por ejemplo. Se le ha entregado mucha confianza a la institución policial, de ahí que sea importante, como primer paso en esta labor, crear organizaciones civiles de vigilancia a *los vigilantes*²⁵, por ejemplo observatorios ciudadanos o universitarios que no estén adscritos a la organización policial y que sigan paso a paso el proceso de fortalecimiento institucional, las reformas, las estrategias, etc.

En quinto lugar, los círculos académicos deben entender que las políticas criminales son políticas públicas, y como tal merecen análisis y evaluación, máxime cuando derechos y libertades ciudadanas están en juego. Así mismo, debe defenderse este campo de las evaluaciones tecnócratas que despolitizan el problema social sometiéndolo a tasas e índices que poco o nada nos dicen de las situaciones de violencia. El primer paso debe estar dirigido a entender el uso de la política penal (la cara más represiva de las políticas criminales) como otra forma de dominación legal que en contextos de polarización social suele ser instrumento represivo del poder y con la que diversas formas de expresión de inconformidad social pueden ser incluidas dentro del conjunto de comportamientos proscritos. Con esto claro, un *anarquismo epistemológico* como el que propone ROTH (2007), que busca alejarse de modelos positivistas de análisis de políticas públicas como el *policy cycle*, y con el cual se aboga “a favor del pluralismo metodológico o de una necesaria y legítima ‘combinación de todas las formas de lucha’ en las actividades relativas a la formación y al análisis de las políticas públicas” (48) se podrán enriquecer mejor los análisis, a diferencia de los presentados por los tecnócratas que reducen la complejidad social a cuestiones de recursos y resultados.

Finalmente, en sexto lugar, es importante que se *re-politice* el asunto para que haya una variedad democrática de proposiciones que, por un lado, den la posibilidad de enriquecer el debate y, por otro lado, se expongan los propósitos que en materia de seguridad y convivencia tienen los distintos actores. No es responsable ciudadanamente permitir que *expertos* en el modelo de seguridad ciudadana continúen presentando estrategias para llevar a cabo sus logros, cuando no tienen interés en prevenir la violencia sino en *saberla administrar* manteniéndola latente en tasas manejables. No se me ocurre un primer paso para iniciar con esta labor distinto al de *participar activamente* en las reuniones que en materia de seguridad y prevención de la violencia convocan los alcaldes locales junto con la policía, pues es éste el escenario donde se ventilan partes de la estrategia que en la materia vienen desarrollando. También es importante advertir el programa de seguridad ciudadana que tengan en los planes de gobierno de los candidatos, pues ello permitirá entrever la noción de seguridad que buscará consolidar a lo largo de su mandato.

Una política de prevención de la violencia que busque ser democrática deberá contar con seguimientos periódicos y formas de evaluación que no se auto-referencien, como sucede con las estrategias de la policía. Así mismo, dicha política deberá contener estrategias que promuevan la convivencia ciudadana con un fuerte componente de resolución pacífica de conflictos. Este tipo de política deberá fundamentarse en problemas concretos de la localidad, libre de pre-orientaciones y no en función de estrategias más amplias del poder policivo.

²⁵ Me es imposible no pensar en el afamado y contundente cómic *The Watchmen* del enigmático Alan Moore.

Bibliografía

1. AGUILERA PEÑA, Mario. "Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999." en: GARCÍA V, Mauricio & SANTOS, Boaventura de S. (eds.) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo 2. Bogotá: Colciencias/CES/ICANH/Siglo del Hombre/Unianandes/UN, 2001.
2. ANIYAR DE CASTRO, Lolita. *Criminología de la liberación*. Maracaibo: Universidad de Zulia, 1987.
3. BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica al sistema penal*. Buenos Aires: Siglo XXI eds., 1986.
4. _____. "Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales, la política criminal y el pacto social". En: ELBERT, Carlos. *Criminología y sistemas penales*. Buenos Aires, 2003.
5. _____. "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social" en: ELBERT, Carlos. *Criminología y sistemas penales*. Buenos Aires, 2003.
6. BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu eds., 1975.
7. BINDER, Alberto. *Política criminal: de la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Ed. Ad-Hoc, 1997.
8. BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *La seguridad ciudadana en Latinoamérica*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1990.
9. CARRIÓN, Fernando. "Violencia urbana: un asunto de ciudad"; en: *Eure*, Vol. XXXIV, Núm. 103, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008 [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19611481006.pdf>
10. DE LA CRUZ OCHOA, Ramón. "Control social y derecho penal" en: *El Otro Derecho*, Revista #29. Bogotá: ILSA, Marzo de 2003.
11. EDELMAN, Murray. *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1991.
12. FRÜHLING, Hugo. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?" en: LLORENTE, María Victoria & RUBIO, Mauricio (c.) *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Secretaría de Gobierno- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.
13. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. "Justicia Penal Comunitaria en Bogotá", en *Pensamiento Jurídico*, Revista #12, Bogotá: Unilibros, 2000.
14. _____ & SANTOS, Boaventura de Sousa, "Colombia: El revés del contrato social de la modernidad" en: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.
15. GÓMEZ, Herinaldy. *De la justicia y el poder indígena*. Santiago de Cali: Universidad del cauca. 2003.
16. KRUG, Etienne; et al (eds.), *Informe mundial sobre la Violencia y la Salud*. Geneva: OMS, 2002.
17. LEAL, Francisco. *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Ed. Planeta, 2006.
18. LONDOÑO Juan & GUERRERO Rodrigo, *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*. Documento de trabajo de la Red de Centros R-375. Washington D.C.: BID, 1999.
19. MARTÍNEZ, Mauricio. *Estado de derecho y política criminal*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 1995.

20. _____."El estado actual de la Criminología y la Política Criminal" en: ELBERT, Carlos. *La criminología del Siglo XXI*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1999.
21. MOCAN, Naci. "Control del crimen: lecciones de la experiencia de la ciudad de Nueva York", en: LLORENTE, María Victoria & RUBIO, Mauricio (c.) *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Secretaría de Gobierno- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.
22. RIVERA, Iñaki & LAZO, Nicolás. "La crisis del welfare y sus repercusiones en la cultura política europea"; en: RIVERA, Iñaki (coord.) *Política criminal y sistema penal*. Barcelona: Ed. Anthropos, 2005.
23. PAVARINI, Massimo. *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México, D.F.: Siglo XXI editores, 2002.
24. _____. "La pena hoy, entre la parsimonia y el despilfarro represivo"; en: RUJANA, Miguel. *El fracaso de la política criminal oficial*. Seminario en homenaje a Alessandro Baratta. Bogotá: Ed. Ibáñez, 2006.
25. ROTH, André-Noël. "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico"; en: ROMERO, Marco (c.). *Revista Ciencia Política No. 3, Políticas públicas: teorías y análisis de casos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007 [en línea] <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1943/1602>
26. _____. (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010
27. UPRIMNY, Rodrigo. "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia"; en GARCÍA V, Mauricio & SANTOS, Boaventura de S. (eds.) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo 1. Bogotá: Colciencias/CES/ICANH/Siglo del Hombre/Uniandes/UN, 2001.
28. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena eds., 1999.
29. ZAFFARONI, Raúl E. *Criminología. Aproximación desde un margen*. Tomo 1. Bogotá: Ed. Temis, 1988.
30. ZIPF, Heinz. *Introducción a la Política criminal*. Jaén: ed. Edersa, 1979.