

## EL CONTROL DE LA CRIMINALIDAD EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. -Ideas para una discusión conceptual-

ALBERTO M. BINDER\*

### I. NECESIDAD DE UN CAMBIO DE PARADIGMA.

El debate sobre los problemas de seguridad en nuestro país transita por carriles superficiales. Si bien ha aumentado la intensidad, extensión y profundidad de la inquietud por los temas referidos a la inseguridad personal y colectiva y todos los dirigentes políticos o sociales comparten la preocupación “por dar cuenta de su preocupación” por este tema, es poco lo que podemos mostrar como verdaderos avances en el análisis, comprensión y diseño de soluciones frente al avance real de la criminalidad o el miedo frente a la inseguridad.<sup>1</sup>

Mucho menos aún podemos mostrar el diseño o la ejecución de políticas de seguridad o políticas criminales que superen las meras promesas de acabar con los criminales, ya sea a cualquier precio o mediante la aplicación irrestricta de ley. La conjunción de un problema grave, que es percibido socialmente como grave, la falta de ideas y profundidad, sumado a la ausencia de políticas verdaderamente eficaces ha generado un círculo vicioso que poco a poco va generando la idea de que la inseguridad es un *fenómeno natural* que no podemos revertir y que debemos resignarnos a vivir bajo esas condiciones como el costo insoslayable de la vida moderna. Por otra parte, en el mismo nivel de impotencia se sitúan las respuestas mágicas, según las cuales acabar con la criminalidad y el problema de la inseguridad es sólo un asunto de decisión política, de bravura personal y de honestidad.

De este modo la sociedad fluctúa entre la sensación de *peste* y el mesianismo que promete una salvación milagrosa, sin advertir que ambos extremos forman parte de una misma actitud frente al problema: *un conservadurismo carente de ideas, poco dispuesto a profundizar en el análisis y menos aun dispuesto a arriesgar en el diseño de políticas complejas que nos permitan enfrentar un fenómeno social también complejo y multifacético*. Producto del miedo y la incertidumbre, este conservadurismo conceptual y práctico se nutre de la intuición de que si bien las cosas en este tema van mal, bien pueden estar peor y, en el fondo, mientras no tengamos una experiencia dolorosa que afecte directamente nuestros intereses, podemos ser espectadores asustados o asqueados, pero espectadores al fin de la desgracia ajena. El inmovilismo que hoy caracteriza a la dirigencia en este tema se ha convertido, mientras tanto, en un negocio de múltiples intereses. Ello contribuye aun más a que, pese a las proclamas, poco se avance en el rediseño de las políticas de seguridad. En esta ponencia buscaremos sentar las

---

\* Director Del CEPPAS (Centro de Políticas Públicas para el Socialismo. [www.ceppas.org](http://www.ceppas.org) ), Miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia ILSED [www.ilsed.org](http://www.ilsed.org) y miembro fundador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales INECIP [www.inecip.org](http://www.inecip.org) ).

<sup>1</sup> Esta situación no es exclusiva de nuestro país. Dice Philippe Robert, refiriéndose al entorno europeo: “La seguridad de las personas y de sus bienes se ha elevado al nivel de los problemas sociales sobre los que se discute sin saber muy bien como resolverlos, de manera que su exacerbación lo convierte en capital político para quien sepa manipularla. Uno acaba por preguntarse si el avión realmente lleva piloto o, dicho de otro modo, si existe realmente alguna política más allá del crecimiento continuo, pero poco eficaz, de unos medios puestos al servicio de unas prácticas inalterables, sin voluntad alguna de evaluar su efectividad”. “El ciudadano, el delito y el Estado”, ed. Atelier, versión española de Amadeu Recasens y Anabel Rodríguez, 2003, pg. 30.

bases de un análisis más extenso del problema, detectar las líneas instrumentales de trabajo para revertir el inmovilismo y establecer, de modo general, los temas que deberían formar una agenda de largo plazo para afrontar con energía, creatividad y razonabilidad el problema de la criminalidad, la inseguridad y el diseño de algunas de las políticas elementales para responder a estos fenómenos.

En primer lugar debemos preocuparnos por analizar el fenómeno mismo de la criminalidad, como *primera dimensión objetiva* de la situación general.<sup>2</sup> En este primer paso ya encontramos graves dificultades, vinculados con la información y el análisis de la información. La producción de información en la Argentina en relación a los fenómenos de criminalidad adolece de grandes vacíos y deficiencias funcionales. En primer lugar, los recursos disponibles para producir información relevante son relativamente escasos. Existen reparticiones nacionales encargadas de producirlos (Dirección de Política Criminal, Dirección de Inteligencia Criminal, etc.) pero el nivel de planificación y coordinación conjunta entre éstas y otras fuentes de información nacional y provincial es muy débil. Los programas que se hicieron para generar un sistema nacional de información criminal no han logrado prosperar aún, pese a la urgencia proclamada por todos<sup>3</sup>. Por otra parte, la información, ya sea que provenga de fuentes policiales o judiciales o nazca de fuentes autónomas o encuestas de victimización, tiene como lógica preponderante la de contar *personas y casos*. Cantidad de homicidios, robos, violaciones, realizadas por personas de tal edad, educación contra personas de tal o cual característica. No se sostiene aquí que estos datos sean irrelevantes, pero la información útil de las realidades sociales sobre las cuales puede intervenir la política criminal y de seguridad es muy escasa.

---

<sup>2</sup> La idea de inseguridad y de “criminalidad” no son equivalentes pero sin duda están fuertemente relacionadas. La inseguridad, como ya es conocido, tiene componentes objetivos y subjetivos. El grado de desarrollo de las diversas formas de criminalidad es un componente de la dimensión objetiva, así como también lo es la percepción sobre la posibilidad o riesgo de ser víctima de algún delito, en particular los vinculados a la robo o a las agresiones de la dimensión subjetiva. Sin embargo, en el plano objetivo, también existen otras variables, tales como la vulnerabilidad social, las agresiones no delictivas, la falta de vínculos familiares de contención, la incertidumbre real frente al futuro, etc. Del mismo modo, estas variables objetivas generan miedo, ansiedad y sentimiento de fragilidad. De allí que si bien es escindible el problema de la criminalidad del tema de la inseguridad, ésta lo excede. De estas afirmaciones no se puede extraer la conclusión de que la inseguridad es simplemente una dimensión subjetiva y, por lo tanto, se trata solamente de reparar la confianza. Esta visión reduccionista nutre muchas propuestas meramente simbólicas, como las fundadas en los aumentos de penas. Todo esto es pertinente para nuestro país donde el estudio de las correlaciones entre las dimensiones subjetivas y objetivas están todavía en ciernes. Así lo señala Kosovsky, Darío en “Delito y Análisis de la Información en Argentina”, en “El delito... cit, pg. 47 y ss... Ver también Robert. Op.cit. pg.182. La misma perspectiva, con mayor profundidad, en Kessler, Gabriel: “Miedo al delito y victimización en Argentina”, “El delito, cit, pg 78 y 79 y ss. En particular ver en ese trabajo una diferenciación de los distintos planos que conforman lo que en términos ya muy genéricos llamamos “dimensión subjetiva” de la inseguridad. Por otra parte, también se tienen que tener en cuenta las diferencias entre política criminal (que siempre trabaja con algo que se ha definido como delito, con la política de seguridad que tiene un radio de acción (especialmente en lo preventivo o disuasivo) que puede no estar vinculado a conductas calificadas como delito, de allí que también las relaciones entre lo subjetivo y lo objetivo deben ser analizadas con diferencia cuando se trata de política de seguridad y política criminal.

<sup>3</sup> No significa que no existan iniciativas, tales como el Sistema Nacional de Información Criminal (SINC) o el Sistema de Alerta Temprana (SAT) y proyectos de integración, pero se reconoce que “todavía existe una gran cantidad de información que actualmente no está siendo aprovechada”. Ver “La Estadística Criminal y el aporte de la minería de datos” en “El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para el desarrollo de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional”, Fundación F. Ebert y otros, Buenos Aires, 2007, pg.21. Coinciden Kosovsky (pg.72) y Kessler en la misma publicación.

Es imprescindible aquí realizar una primera reconversión conceptual. Lo que denominamos el “fenómeno criminal” o *criminalidad* – tal como la denominaremos de aquí en más- no es una *realidad natural sino que es el entrecruzamiento de fenómenos culturales (conflictividad) y políticas estatales (procesos de criminalización)*. Esta distinción es bastante usual en la criminología moderna<sup>4</sup>, pero no ha calado aún en los que debaten los problemas de seguridad en todos los niveles, los formuladores de políticas y los operadores del sistema penal. De hecho no forma parte del *sentido común de los dirigentes*. Volver sobre esta distinción es importante para lo que estamos tratando en este punto, es decir, las deficiencias en la producción y el análisis de la información.

En la dimensión social poco sabemos del desarrollo de la conflictividad en nuestro país. Y el conocimiento de esa base social es indispensable porque tras la construcción de todo delito siempre existe un conflicto que se pretende regular de un modo particular.<sup>5</sup> Buena parte de los procesos de criminalización se hacen totalmente a ciegas frente a la *conflictividad de base*. Esto es más grave aún porque esa conflictividad de base existe en todos los delitos, aún aquéllos que están vinculados a la criminalidad común y que una mirada tradicional nos lleva a verlos por fuera de esa conflictividad de base y a dejar de analizarla.<sup>6</sup> Tras este proceder hay cuestiones de fondo. En primer lugar subsiste la idea de orden como paradigma elemental de comprensión de este fenómeno. Según esta visión, toda conflictividad es un “desorden” y como tal un desequilibrio de la armonía social que debe ser restablecida. La fuerza de este *paradigma del orden* proviene de sus largas raíces históricas, que han acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental.<sup>7</sup> Se trate del orden natural propio del pensamiento

---

<sup>4</sup>. Ver Bergalli, Roberto; “Origen de las Teorías de la Reacción Social”, en “Crítica a la Criminología”, Ed. Temis, Bogota 1982, pg. 175-178. El mismo postulado comparte toda la Criminología Crítica, enfocando además sus vínculos con las relaciones de dominación de la sociedad. Una visión más amplia de la idea de “dominación” y en especial el desarrollo de sus componentes simbólicos (como hace Bourdieu, por ejemplo) nos amplía mucho más el panorama sin caer en las visiones criticadas.

<sup>5</sup> La idea de que tras todo delito subyace un conflicto suele no ser fácil de asimilar dada la larga historia del uso de instrumentos legales para definir delitos. Así lo determinante sería la violación a la ley y no su base social. Ello no implica necesariamente que exista una razón social determinante para cada delito, pero siempre existe una puja de intereses, por más que esté resuelta desde hace mucho tiempo en un determinado sentido. La base conflictual se ve clara cuando se afirma que no existe delito sin víctima, por más que la víctima sea un colectivo de personas, hasta llegar a la sociedad como agrupamiento general. En el marco del “derecho penal infraccional” queda oculta esta relación con el conflicto primario, dada la primacía del “conflicto secundario”. Ver para más detalle: Binder, Alberto; Tensiones político-criminales en el proceso penal, ponencia para el XXVIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. El desarrollo claro del “derecho penal infraccional como núcleo del modelo inquisitorial se puede ver en Foucault, Michel: La verdad y las formas jurídicas, Ed. Gedisa, pg. 75 y ss. También relata el mismo proceso Robert, op. cit. pg. 39 y ss.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el robo, el hurto, el homicidio doloso no son categorías válidas para mostrarnos estos fenómenos y están atrapadas todavía en el juridicismo. Por ejemplo, en los delitos contra la propiedad vinculados a la subsistencia, es obvia la raíz conflictual. En aquéllos donde se juega una posición de prestigio también. En los robos aprovechando situaciones de disponibilidad (supermercados, etc.) no es tan difícil construirla. Paradójicamente uno de los fenómenos estudiados en nuestro país con mayor pobreza conceptual sigue siendo la llamada delincuencia tradicional.

<sup>7</sup> “La visión conflictiva de la sociedad posee unos credenciales por lo menos tan venerables y profundos como los de la versión armónica u orgánica. No obstante, y por razones en demasía obvias, el conservadurismo inherente a esta última visión le ha dado mayores oportunidades para convertirse en doctrina aceptable para los príncipes de este mundo, dentro y fuera de la teoría social estricta, es decir, tanto en la filosofía de la sociedad como en la ideología. Ello es tan cierto de la *Política* de Aristóteles y de la *Summa* de Santo Tomás como lo es de la llamada “teoría de las clases sociales no antagónicas” de Stalin, al margen del abismo que separa a las primeras de la última. Es posible que también tenga esto que

grecorromano, del orden teologal de la edad media o del orden racional del Humanismo y la Ilustración, el molde de una sociedad ordenada y estamental ha calado muy hondo en nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Según este paradigma, el fenómeno criminal es un caso especialmente grave de desorden social o de desviación del equilibrio social.

Una política de seguridad es, en consecuencia, una política de restablecimiento del orden. Esta ecuación tan simple, ha fundado en gran medida todas las políticas de seguridad hasta el presente y su aparente simpleza es tanto la razón de su fuerza como de su ineficacia. Su tosquedad es tan evidente y grave como si la política económica se hubiera estancado en los postulados mercantilistas o fisiócratas de hace más de doscientos años. Más grave aún porque a ningún economista se le ocurre hoy, sea de derechas o de izquierdas, quedar atrapado en esas ideas. Por el contrario, el discurso de seguridad no tiene problemas, hoy por hoy, con su primitivismo.<sup>8</sup>

El problema central no es, en definitiva, demostrar la *ilusión de la idea de orden*, como imposibilidad fáctica en el curso histórico del proceso social, siempre atravesado y necesitado de conflictos para renovar sus formas sociales, con base en las expectativas y valores de las nuevas generaciones. De lo que se trata es de señalar que la idea o la ilusión del orden no es una idea democrática y que ella, menos aún, sirve para fundar una interpretación del fenómeno criminal y de las políticas que crean y responden a ese fenómeno. En primer lugar es evidente que la idea misma de orden, por su remisión a la naturaleza, a Dios o a la Razón, establece un principio absoluto que se sustrae al debate democrático y, en el plano histórico, ha significado un sector social que se autodefine con mejor capacidad para comprender los alcances y exigencias de ese orden, derivando necesariamente en una estructura estamental. Pero, por otra parte, y es el tema que más nos interesa para el desarrollo de los conceptos que proponemos renovar, la *ilusión del orden* ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad. Es llamativa la resistencia a abandonar esta idea, muchas veces simplemente por razones emocionales, además de teóricas o conceptuales. Una de las mayores razones de su fuerza semántica proviene del hecho de que su contrario es asimilado inmediatamente con una situación catastrófica para los seres humanos (anarquía, caos, violencia, etc.) sin que ello sea analizado con mucha profundidad. Otras veces la fuerza emocional de la palabra es tal que se prefiere ampliar su sentido hasta el punto en que significa otra cosa: claro que todo intento de acción política puede ser incluido en un concepto amplísimo de orden, lo mismo que prácticamente toda acción cultural. De ese modo toda sociedad o toda cultura siempre producen o tendrían un orden. Pero esa ampliación del concepto diluye el sentido con el que se lo ha utilizado históricamente y convierte a la idea de "orden" en un sinónimo de Estado, política o cultura. Todo por salvar la pervivencia de un concepto que nos

---

ver más de lo que a primera vista parece con la cuestión de cual de las dos alternativas principales ha sido verdaderamente hegemónica en la sociología moderna, desde 1835 hasta 1970 por lo menos. "Giner, Salvador: "El Progreso de la conciencia sociológica" Ed. Península, 1974. Pg. 177.

<sup>8</sup> Una observación aparentemente pueril puede servir de ejemplo. Es bastante común que en los programas de televisión o radio, se convoque a especialistas a discutir políticas de seguridad sobre la base de un caso, por ejemplo, frente a una madre a quien le han matado un hijo. Es obvio que frente al caso priman elementos de indignación o dolor que dificultan el análisis de generalidades. Por el contrario sería casi imposible que a un economista se lo pusiera delante de un caso igualmente dramático (por ejemplo frente a una persona que no tiene dinero para alimentar o educar a sus hijos o no consigue trabajo desde hace una década) y se le pidiera que hiciera observaciones de política económica. Esto no significa, por supuesto, que las políticas no deban resolver "casos" sino el reconocimiento de que funcionan en otra escala. Lo que sería inaceptable para el economista lo es también cuando se discute políticas de seguridad, pero el distinto nivel de aceptabilidad de estas prácticas muestra diferencias notables de desarrollo y de percepción social.

conviene comenzar a desplazar si queremos pensar los problemas de convivencia desde una base democrática.

Una visión democrática del control de la criminalidad no se debe fundar en la idea de orden. Esto pareciera afectar al sentido común –y la superación de la fácil evidencia del sentido común es una de las tareas principales del trabajo teórico- pero, como ya hemos dicho, su superación es insoslayable para asumir un modelo *complejo y eficiente de tratamiento y respuesta a este tema*. Abandonar la idea de orden no significa, de ninguna manera, proponer una política permisiva respecto a la criminalidad. Tampoco implica lo contrario. La idea de permisivismo, intransigencia, debilidad, o fortaleza, etc. son inaplicables a este primer plano de análisis. La idea de orden debe ser remplazada por la idea de *gestión de conflictividad*.

Esto no es un mero cambio de nombres sino un cambio de paradigmas.<sup>9</sup> La idea de orden funda una determinada creación y comprensión del fenómeno criminal y funda a las políticas de seguridad y criminal como *políticas de orden*. Los conceptos tradicionales de orden público, orden interior, incluso seguridad pública y seguridad interior están, en gran medida, asentados sobre esa idea. En este marco las políticas de seguridad interior, la política criminal y, muchas veces, la política judicial, son formas de la política de orden interior. Desde el paradigma de la gestión de la conflictividad esas políticas son, precisamente, políticas de gestión de los conflictos y construyen el *sistema institucional de gestión de la conflictividad*.<sup>10</sup> La diferencia conceptual no es menor a los efectos de la comprensión del problema criminal y, menos aún, para el diseño de las políticas de seguridad. En efecto, un paradigma de gestión de la conflictividad parte de una visión mucho más cuidadosa respecto de la idea misma de la conflictividad o de sus funciones. Sin duda, un análisis más preciso de sus manifestaciones, características y alcances le es inherente. Por ejemplo, fácilmente podemos señalar que las formas organizativas de las pandillas juveniles (maras), su participación en actividades violentas o “criminales” y los efectos sobre comunidades, barrios, etc. constituyen un fenómeno criminal que debe ser “combatido” con crudeza. Buena parte de las políticas actuales de “limpieza social”, tal como son denominadas en otros países, parten de esa mirada. Desde la perspectiva de la gestión de la conflictividad no se dice “pobres muchachos son el resultado de su entorno” como una forma de evadir la gravedad y consecuencias de ese fenómeno. Lo que se dirá es que sin entender la clase, intensidad y características de la conflictividad que está en la base de ese fenómeno, sus funciones negativas y positivas y sus vínculos con otros tipos de conflictividad cercanas, poco es lo que se puede hacer en términos de una política eficiente. El “paradigma de gestión de los conflictos” *no es una mirada débil* sino una mirada de mayor complejidad que

---

<sup>9</sup> “Las teorías conflictuales de la criminalidad no son teoría de mediano alcance, (...) Parte, por el contrario, de una teoría general de la sociedad en la cual el modelo del conflicto es fundamental. (...) Para comprender esta realidad es menester proceder –proclama Dahrendorf a una revolución copernicana en el pensamiento sociológico, esto es, entender el cambio y el conflicto no ya como desviación de un sistema “normal” y equilibrado, sino como características normales y universales de toda sociedad”. Baratta, Alessandro; “Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal” Ed. S XXI 1986 pg. 125 y 126. como podemos ver estos enfoques tanto en la sociología como en la Criminología no son “nuevos” (aunque su consolidación como una perspectiva con capacidad de competir con la “tradicional” de equilibrio social tampoco excede de algunas décadas) pero su “uso” para fundar políticas de seguridad propiamente democráticas no es todavía extendido.

<sup>10</sup> Entendemos por Sistema Institucional de Gestión de Conflictos (SIGC) al conjunto de reglas, instancias, procedimientos, agencias y agrupamientos de personas cuya actividad y función se vincula con esa actividad. En ese sentido, el “sistema judicial”, el “sistema penal”, sistema de seguridad, etc. son subsistemas del SIGC. El uso del enfoque de sistemas no debe llevar a equívocos: es correcto hablar de “sistema policial o sistema carcelario, pero ellos no son en sí mismo subsistemas del SIGC, dada la definición que hemos dado.

busca resolver problemas de fondo, con mayor conciencia. Por ejemplo, si toda política de seguridad o política criminal es una intervención, se quiera o no, en la dimensión conflictiva de la sociedad y esa dimensión conflictiva de la sociedad, contiene, además de elementos negativos, muchos otros elementos que cumplen funciones positivas en la sociedad<sup>11</sup>, entonces esa intervención deberá ser, a lo menos, inteligente, informada y precavida: todo lo contrario de lo que solemos hacer desde el paradigma del orden. Otro ejemplo nos muestra lo que queremos señalar: a ningún economista le parecería una respuesta acertada o seria, frente al fenómeno de la inflación, que un técnico o un ministro de economía, simplemente golpeará sobre la mesa gritando que se evitará que los precios aumenten. Una “retórica” de la mano dura frente a un fenómeno complejo como la inflación (que también tiene en su base una dimensión conflictual) le parecerá a los economistas una forma tonta, ciega y poco informada de actuar, que puede tener efectos indeseables sobre el tratamiento del problema y sobre sus dimensiones subjetivas (aún, cuando pudiera calmar a un determinado sector social que tiene miedo del desmadre del proceso inflacionario). Sin embargo, no suena tan mal esa misma retórica cuando se refiere a fenómenos tan o más complejos que la inflación misma.

Otro aspecto importante para destacar cuando hablamos del paradigma de gestión de conflictos tiene que ver con los distintos niveles que preceden o rodean a la intervención violenta. En efecto, una de las principales razones de la ineficiencia de un modelo esquemático y simplista de análisis del fenómeno criminal en su interacción con las políticas, consiste en la falta de visión holística sobre el conjunto de medios que gestionan la conflictividad.

En sentido técnico, asignar el valor de criminalidad a un determinado tipo de conflictos implica la decisión de dirigir hacia él determinadas formas de gestión, en particular las violentas, propias, precisamente de la política criminal que es la que define lo que es o deja de ser delito<sup>12</sup>. Pero en un sentido primario al conjunto de conflictos se le responde con diversas formas de gestión instaladas en distintos niveles y que se caracterizan por su mayor capacidad reactiva, disuasiva o preventiva. Una determinada forma de conflictividad puede ser gestionada mediante formas sociales no estatales, mediante la existencia de modelos ejemplares (ley, decisiones judiciales, etc.), a través de la creación de ámbitos o niveles de conciliación, por medio de funcionarios que resuelven conflictos (todas las formas de tribunales) o mediante la

---

<sup>11</sup> La visión clásica en Coser, Lewis: Las funciones del conflicto social, FCE, 1961. Básicamente: “el conflicto es una forma de socialización”. Esto es muy importante para una teoría democrática de la inclusión social, ya que muchas veces se pretende resolver problemas de inclusión de grandes sectores sin admitir el necesario carácter conflictivo de esa inclusión. Al mismo tiempo para superar la idea de que con la mera inclusión se resuelven los problemas de conflictividad que están en la base de ciertas formas de criminalidad. La regla sería diferente: a mayor inclusión, mayor conflictividad, mayor gestión de la conflictividad. (lo que no es lo mismo que política de seguridad, téngase claro).

<sup>12</sup> Ya hemos insistido suficientemente sobre el carácter de constructo social del delito y su vinculación con los procesos políticos. Sin embargo, esta idea aparece como extraña frente a dos fenómenos; por un lado siempre existe una base social, la creación no es totalmente artificial, en especial en la criminalidad común. El otro fenómeno tiene que ver con la larga historia del “delito natural”. Nos dice Baratta; “Entre los elementos en que puede articularse la ideología oficial del derecho penal contemporáneo hay uno que en cierto sentido absorbe a todos los otros. Lo hemos denominado principio del interés social y del delito natural, enunciándolo del modo siguiente: El núcleo central de los delitos contenidos en los códigos penales de las naciones civilizadas representa la ofensa de intereses fundamentales, de condiciones esenciales para la existencia de toda la sociedad. Los intereses protegidos por medio del derecho penal son intereses comunes a todos los ciudadanos.” Op. cit. pg. 120. Como se puede observar fácilmente, aún en la formulación crítica de Baratta, ella adquiere un alto grado de sentido común y el deslizamiento a la “naturalización” es muy fácil. Pueden existir intereses comunes a todos los ciudadanos, pero ello no le quitaría un ápice al carácter de constructo social y político del delito.

amenaza o la aplicación de violencia (política de seguridad y política criminal). Este conjunto de mecanismos conforman la trama propia del sistema institucional de gestión de conflictos, es decir, del *conjunto de niveles, instancias e instrumentos con que cuenta una determinada sociedad para intervenir en la conflictividad, en especial para que ella no sea resuelta bajo formas violentas o en términos de abuso de poder*.<sup>13</sup>

En definitiva, la sociedad se enfrentará a esa conflictividad en dos dimensiones, una, creando *criterios sustantivos* acerca de cual de las partes en el conflicto deba ser considerada ganadora (es decir tomando decisiones –políticas o culturales- acerca del *reparto de bienes o posiciones*) y otra, generando los mecanismos *formales* (*solo por distinción a la idea de criterio sustancial*<sup>14</sup>) que evitarán que la resolución de esos conflictos sea realizada con violencia o abuso de poder.

La idea y el valor subyacente a esta dimensión es que, independientemente del valor que le asignemos a un determinado tipo de conflictos o cual sea nuestra consideración en cuanto a sus funciones negativas o positivas, *siempre es valioso para una sociedad democrática que en esa conflictividad no predomine el más fuerte*. Todo el sistema de gestión de conflictividad es la contracara del predominio del más fuerte y podemos establecer como un principio democrático que la sociedad debe ir resolviendo (en un proceso social largo y complejo) cómo se distribuyen las ganancias en los conflictos, evitando en todo momento el abuso de poder y la violencia. Si el fuerte debe ganar que no lo sea porque es el más fuerte. Esta idea es el principio regulador de todas las políticas de gestión de la conflictividad y es, precisamente, la idea contraria al concepto de orden. Puede discutirse, es cierto, que este concepto es tan ideal o ilusorio como la idea de orden, pero aún cuando así fuera, es su base valorativa lo que diferencia a uno de otro.

Ahora bien, si el objetivo es una intervención que evite el abuso de poder y la violencia en los conflictos, entonces se debe reconocer que cuando el Estado usa su poder violento, como reacción o como amenaza, esta utilizando de todas las herramientas que posee aquella que se acerca más peligrosamente a lo que quiere evitar, es decir, la violencia y la que históricamente ha demostrado ser una causante permanente de abuso de poder del propio Estado. De aquí surgen un conjunto de principios adyacentes: 1. Debe existir una primacía de los instrumentos no violentos o con historia menos abusiva (principio de última ratio); 2. No se deben utilizar instrumentos violentos si el conflicto no tiene ya algún componente violento que deba ser neutralizado o acotado (principio de mínima intervención); 3. No existe ningún conflicto que por sí solo tenga una naturaleza que implique la intervención violenta del Estado, ya que la “gravedad” no sólo se mide por los atributos de ese conflicto sino por la eficacia de los métodos

---

<sup>13</sup> Philippe Robert, op. cit. pg. 40 y ss. Señala como la idea de la hegemonía estatal propia del derecho penal se va abriendo paso en un proceso lento, construido al calor de la desarticulación de las relaciones de vecindad, propios de la debilitación de la sociedad rural y comunitaria, que finalmente será derrumbada por procesos muy recientes que giran alrededor de la Primera Guerra Mundial. “El individuo se abre paso y, poco a poco, su enfrentamiento cara a cara con el Estado se hace realidad. Los recursos comunitarios pierden parte de sus capacidades arbitrales, simplemente porque la sociabilidad se va haciendo menos vecinal, dado que la proximidad espacial desempeña un papel menos hegemónico. Como consecuencia, el conjunto de las relaciones de sus miembros se vuelve menos visible para la sociedad local que pierde parte de su monopolio panóptico” (op. cit. pg. 54).

<sup>14</sup> La diferenciación entre formal y sustantivo no nos dice nada acerca de la importancia de uno u otro. En la base de la discusión sobre los modelos procedimentales de democracia se halla la misma discusión. Darle primacía a lo sustantivo, va en contra de una visión conflictivista; por el contrario darle primacía a lo “formal” nos puede generar el espejismo de que una sociedad no es fuertemente criticable por los criterios sustanciales con que repartes bienes y posiciones en un tiempo determinado, por más que respete las formas (democráticas, judiciales, republicanas, etc.).

de respuesta (principio de respuesta integral); 4. La selección de un conflicto como uno de aquellos que “reclaman” una intervención violenta no debe ser rígida, ya que siempre se debe dejar la puerta abierta, en el caso concreto, para que otra forma de intervención de los conflictos produzca el mismo efecto social con menor costo en términos de violencia (principio de economía de la violencia estatal).

Cuando decimos que un conflicto es un *delito* y que una forma de conflictividad es una forma de criminalidad es porque, supuestamente, hemos decidido intervenir en él o en ella con instrumentos violentos. Visto desde el paradigma de gestión de la conflictividad eso implica que se han tomado decisiones vinculadas a todos los principios que acabamos de señalar, y esas decisiones se han fundado en las razones centrales que nos llevan a intervenir en los conflictos y no dejarlos librados a su propia suerte. Obviamente esas decisiones son complejas y deberían estar acompañadas, en primer lugar, de una *base de información sobre las características del conflicto y el sector de conflictividad y de la eficacia relativa de cada una de las formas de gestión de la conflictividad*. En segundo lugar, debería estar acompañada de todo el *aparato técnico y político propio de las políticas públicas modernas que permitan un debate, un diseño, una ejecución y una evaluación de esas políticas, más participativa y controlada como conviene a un sistema democrático*<sup>15</sup>

Nada de eso ocurre en realidad con profundidad y permanencia en nuestro país, ni a nivel federal ni a nivel estadual y menos aún en todo aquello que necesita un alto nivel de coordinación. Pero ello no es el producto de un gobierno determinado: más bien es el resultado del nivel de rusticidad, simplismo, moralismo y negligencia que surgen en definitiva de una confianza irracional o una adhesión ideológica al paradigma del orden, que ha sido el predominante hasta la actualidad en la visión del fenómeno de la criminalidad y sus respuestas.

Vemos pues que la visión que tenemos del fenómeno de la criminalidad es la misma visión que nutre a las políticas de respuestas. No hay dos miradas, una que nos dice qué es el delito y otra que nos dice *como* enfrentarlas. Existe una única mirada.

La actual forma de *ver el fenómeno de la criminalidad es ya una condición de ineficacia de las políticas criminal o de seguridad*.

## II. CASOS, PERSONAS, ESTRUCTURAS.

Existe un segundo problema en el modo como analizamos el problema de la criminalidad y su control, que influye de un modo directo en la eficacia de las políticas de seguridad y en las de persecución penal, es decir, en el modo como cotidianamente nos enfrentamos al problema de la criminalidad, aún cuando hayamos definido correctamente (en base a algunos de los parámetros señalados en el punto anterior) el área de intervención de esas políticas.

---

<sup>15</sup> La “orientación a políticas públicas” dentro de las ciencias políticas nos da instrumentos para comprender, diseñar, ejecutar, controlar, debatir el desarrollo de políticas públicas, estatales o no, orientadas a finalidades concretas, dentro de un marco valorativo explícito. Ver una antología de los textos centrales de este enfoque en Aguilar Villanueva, Luis: “El estudio de las Políticas Públicas, Miguel Angel Porrua, México, 2003. En el campo de la política criminal es poco lo que se ha utilizado de ese enorme bagaje técnico. Ver Binder, Alberto; Análisis Político Criminal, en “Tensiones...”, cit. nota 4.

Por razones históricas, que ahora se han convertido en razones burocráticas, enfocamos esas tareas en *casos o personas*. Por una parte la larga tradición moralista del derecho penal (*mala in se*)<sup>16</sup> nos hace pensar que el problema es el de una conducta que merece un reproche y por lo tanto debe ser castigada.

Si leemos entre líneas podremos observar que buena parte de la literatura del derecho penal está todavía atada a este tipo de visión, aunque sea de un modo implícito. Ello es más influyente aún porque todavía, por un déficit de producción teórica (falta de desarrollo del Análisis Político Criminal) todavía se pretende hacer política criminal o política de seguridad desde el derecho penal (Obsérvese, incluso, el predominio de esta visión en muchos programas de formación policial). Según esta visión nos enfrentamos a un caso o a un conjunto de casos que merecen una respuesta. Esos casos están previstos en la legislación penal y le corresponde a la justicia penal *reconocer la existencia del caso y aplicar la sanción correspondiente también prevista en la ley penal*. Otra vez nos enfrentamos a una visión que parece de sentido común, esta vez fortalecida porque efectivamente eso es lo que la justicia penal hace, pero de allí nada nos dice que eso sea lo que la política criminal o de seguridad *deba hacer*.<sup>17</sup> De hecho, esta visión sigue siendo la predominante en la producción de ideas para la política de seguridad y la política criminal; tras ello se encuentra la conjunción de elementos antiguos y de cierta desidia que es altamente funcional al conservadurismo escondido en la falsa proactividad de actores y políticos. Se olvida, así, todo el proceso que lleva a tomar la decisión de que una determinada área de conflictos reclame la intervención violenta (ya sea reactiva o disuasiva) y restringe el debate a las áreas ya definidas, donde se discutirá el aumento o la disminución de una intensidad de la respuesta penal que, en la gran mayoría de los casos, es notoriamente ineficiente y no produce resultados reales de protección. Es funcional a esta visión una academia vinculada a una visión del derecho penal que mezcla arbitrariamente ideas, doctrinas y planos, pero que se legitima a sí misma con el carácter “serio” que debería resultar del uso de aparatos conceptuales confusos, rayanos en lo esotérico.<sup>18</sup>

Por otra parte, desde el otro saber consolidado vinculado a la criminalidad, nada menos que la Criminología, aparece la visión sobre las *personas*. Ciertamente ciertas corrientes criminológicas han cambiado esa mirada, pero no la Criminología operativa (la que manejan los operadores del sistema penal). Además por arrastre histórico también la mirada sobre las personas adquiere centralidad porque ha sido la Criminología, hasta el presente, la disciplina que más consistentemente se ha pensado a sí misma como productora de *tecnología de control de la criminalidad*. Gran parte de la información que hoy producimos se centra en *contar casos y definir personas*. Sea desde la vieja estadística policial o judicial a las nuevas fuentes de información o encuestas sobre victimización, la mirada predominante ha sido esa. Sólo muy recientemente el análisis espacial del delito ha roto ese predominio (los llamados mapas del delito) pero todavía su uso es insuficiente y precario.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> La vieja distinción entre “*mala in se*” y “*mala prohibita*” que todavía cumple alguna función en la doctrina, arrastra los viejos componentes naturalistas y moralistas del viejo derecho penal. Ver. Hall, Jerome, *General Principles of Criminal Law*, Bobbs-Merrill, 1960, pg. 337 y ss.

<sup>17</sup> Queda escondida también la discusión sobre los difíciles problemas valorativos que se hallan en la base de toda política criminal o de seguridad, vinculadas tanto a las prioridades de protección (¿Por qué es prioritario el simple robo que el gran desfalco bancario?, por ejemplo) como con las libertades públicas o el ejercicio de derechos de superior rango (tal como ocurre en la protesta social).

<sup>18</sup> Para una crítica más amplia ver Binder, Alberto: *Introducción al Derecho Penal*, Ed. Ad Hoc. 2003.

<sup>19</sup> En especial se ha confundido el simple uso estadístico con el más complejo análisis espacial del delito que, por otra parte, cumple mayores funciones cuando está vinculado de un modo directo a la prevención

Sin duda el análisis por casos y personas tiene diversas utilidades. Pero él es insuficiente para orientar el diseño de políticas públicas generales y, además, nos da una *visión equivocada del fenómeno criminal*. En efecto, por la misma índole de la política criminal y de seguridad, es decir, por la magnitud de los instrumentos que utiliza (cárcel, amenaza de pena, hombres armados, etc.) ella se preocupa de casos y personas solo cuando están vinculados a una *regularidad social*. Si se trata de un caso aislado o de un conjunto de casos que todavía no han constituido una regularidad social o una sospecha de que ella existe, es altamente improbable que algo sea constituido como delito o exista un plan preventivo o disuasivo<sup>20</sup>.

Podemos aquí hacer otra afirmación central: *la eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social*. La mirada sobre casos y personas nos ha impedido construir una mirada sobre las regularidades en las que esas personas y esos casos están inmersas, le dan sentido y respecto de las cuales las políticas tienen mucho que hacer y decir. Esta visión es más importante aún porque las políticas como tales sólo se pueden dirigir a esas regularidades sociales y fijarse objetivos respecto a ellas. Ciertamente un caso judicial puede tener mucha importancia y visto desde el sistema de garantías sólo existe como caso, pero visto desde las políticas la respuesta valdrá solo y tanto tenga efecto sobre la regularidad en que está inmerso.

Tal como ocurre en todos los fenómenos sociales esas regularidades no son productos del azar ni son caóticas. Al contrario ellas se encuentran *estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas*. Un conjunto de ejemplos nos servirá para aclarar nuestro punto. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común, gira alrededor de regularidades sociales que responden a la *estructura de mercado*.<sup>21</sup> Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero *ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad*. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el

---

policial directa o a la prevención situacional, que son algunas de las acciones disponibles o las estrategias que se pueden usar. No agotan los recursos de una política compleja. Es una herramienta más, sin duda, pero que cumple sus funciones, como toda herramienta, en un determinado contexto organizacional y operacional, nunca tiene valor en sí misma.

<sup>20</sup> Aquí es necesario realizar una distinción, pero que quisiera realizarla todavía de un modo provisional: no todo caso penal está vinculado a la política criminal por más que esté prevista la respuesta penal. Esta afirmación suena extraña, porque pareciera que el hecho de constituirlo en delito ya es una decisión de política criminal. Ello es así, pero existe un efecto “distorsivo” producto de la ineludible generalidad de las previsiones penales, en tanto decisiones político criminales. Si un caso no responde a ninguna regularidad social entonces queda por fuera de la política criminal por más que la única respuesta admisible para la víctima sea el castigo penal (aquí hay otra discusión). Lo que sucede es que este efecto de distorsión se puede dar en conflictos graves. Existen algunos “delitos irrepetibles” en los que no hay política de prevención posible (sucede en algunos casos de homicidios o agresiones sexuales, vinculadas a situaciones emocionales especiales). En estos casos podrá haber castigo penal (si es admisible según la discusión de garantías) pero no hay política criminal ni de seguridad. Allí donde aparezca una regularidad recién ellas están presentes, por más que no sea una regularidad muy extendida.

<sup>21</sup> El concepto económico de “mercado” se utiliza para referirse a cualquier situación en la que se realicen intercambios” Stiglitz, Joseph: *Microeconomía*, ed. Ariel, 2 ed. 1998. pg. 30. En un sentido amplio un mercado es cualquier conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y los vendedores de un bien entran en contacto para comerciarlo. Fischer, S, et al; *Economía* 2 ed. Mc. Graw-Hill, 1992, pg. 53. Es justamente esta visión amplia lo que nos permite usar con tranquilidad la idea de “mercado” sin caer en visiones economicistas.

circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financistas, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe interesarles el caso y las personas en tanto forman parte de esa estructura. Todo objetivo de control de criminalidad es impensable por fuera de un determinado nivel de intervención en esa regularidad, por ejemplo, desbaratar el mercado de vehículos robados, de repuestos, limitarlo a tales niveles, bloquearlo en tales zonas, evitar ciertas modalidades, etc. Cualquier objetivo tangible de política criminal o de seguridad está vinculado a la idea de modificación de esa específica regularidad social<sup>22</sup>. La visión sobre la estructura no significa necesariamente que pensemos a los actores como actores racionales que mueven su conducta por el juego de incentivos. Los distintos actores o segmentos que intervienen en ese mercado, por ejemplo, pueden hacerlo por distintos motivos, incluso por razones, “irracionales” o por la racionalidad que produce ese mismo campo ilícito<sup>23</sup>. Ello no es el punto. La cuestión central es que ni producimos información y análisis sobre esas regularidad y menos aún planeamos las políticas y sus objetivos en base a esa mirada estructural. Por tal motivo, *al igual que el paradigma del orden, la visión sobre casos y personas es ya una condición de ineficacia de la política criminal o de seguridad.*

No estamos hablando de un fenómeno aislado y particular. Un porcentaje muy grande de la criminalidad moderna tiene esta estructura, en la que están inmersos casos simples y casos complejos, actores simples (personas) o complejos (bandas, empresas, organizaciones criminales). El hecho de que miremos a uno u otro actor o a un tipo de casos u otro, no nos mueve de la mirada sobre casos y personas que criticamos<sup>24</sup>. Esto es particularmente significativo porque pareciera que se trata de cambiar la mirada hacia las grandes organizaciones criminales, como si ellas no estuvieran inmersas y no fueran dependientes de la estructura de mercado en la que realizan su actividad. El hecho de que se trata de una porción

---

<sup>22</sup> Se resalta la importancia de esta idea cuando notamos que la política de seguridad o criminal se enfrenta a miles de casos en los que la característica central es el anonimato, la falta de identificación de los autores. El tratamiento de estos casos hoy es altamente deficiente porque se los mira como una “imposibilidad” del sistema, justamente porque falta el actor. Al contrario en estos casos la información disponible para trabajar sobre la estructura es muy amplia. Las experiencias que se han tratado de realizar en nuestro país alrededor de las “oficinas de NN” son frustrantes, justamente por la ceguera institucional que proviene de una visión equivocada en el análisis del fenómeno criminal. Sobre la realidad omnipresente del anonimato, ver Robert, P, op. cit. pg. 115 y ss (el anonimato facilita la depredación).

<sup>23</sup> Sobre los límites de la teoría de la acción racional ver Almond, G: “La teoría de la elección racional y las ciencias sociales” en “Una disciplina segmentada” FCE, 1999, pg170 y ss. Un texto clásico en el análisis de costos de la lucha contra el delito, Becker, Gary: Crimen y Castigo: un enfoque económico, en “Derecho y Economía; una revisión de la literatura” ed. Andres Roemer, FCE, 2000. pg. 383.

<sup>24</sup> Por ejemplo, se suele creer que una mirada sobre la “criminalidad organizada” es necesariamente más comprometida con la eficacia de la política de seguridad. Pero ello dependerá, el contrario, de la específica estrategia que se haya diseñado. Muchas veces, orientar sin análisis los recursos hacia la criminalidad organizada implica asumir estrategias de prevención o de persecución penal que se asumen como implícitas sin mayor análisis. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la política de prevención o persecución policial en el tema de mercado de drogas. El impacto de esas políticas “sorprendió” en gran medida y dejó crecer el mercado del “narcomenudeo” de drogas baratas. Posiblemente se podrían haber hecho las dos cosas, o habría que haber calibrado con mayor precisión los recursos disponibles y los daños que se querían evitar. La falta de una visión estratégica es determinante además de la ineficiencia en el uso de los recursos (es una extensión de la idea que si es delito, debe ser perseguido, porque “así esta en la ley” independientemente de que la realidad muestre a gritos que nos es así como funcionan las instituciones.

muy importante de la criminalidad tanto común como compleja o no tradicional lo muestra el siguiente listado de estructuras de mercado en el fenómeno de la criminalidad.<sup>25</sup> Por ejemplo, tienen similar estructura:

1. Mercados de vehículos sustraídos y repuestos.
2. Mercados de mercadería sustraída a granel. Piratas del asfalto.
3. Mercados de metales (cables, alcantarillas, etc.)
4. Mercado minorista de objetos sustraídos. (relojes, celulares, radios, etc.)
5. Mercado de ganado.
6. Mercado de armas de guerra y explosivos
7. Mercado de armas comunes.
8. Mercado de venenos y drogas
9. Mercado de personas emigrantes.
10. Mercado de pornografía y prostitución infantil
11. Explotación sexual de adultos
12. Mercado de flora protegida o en extinción
13. Mercado de fauna protegida o en extinción
14. Mercado de objetos y marcas falsificadas.
15. Mercado de objetos y “software” al margen de las patentes y derechos de autor
16. Mercado de apuestas y juego clandestino
17. Mercado de influencias y sobornos. El financiamiento de la actividad política. (Obras públicas, contratos del estado, etc.)
18. Mercado financiero y lavado de dinero.
19. Mercado laboral clandestino. Explotación. Servidumbre y esclavitud.
20. Mercado del aborto y la manipulación genética
21. Mercado de órganos.
22. Mercado clandestino de servicios profesionales. (asesoramiento impositivo, legal, etc. en tanto forman parte de las actividades ilícitas)
23. Mercado de objetos culturales protegidos o de valor histórico

Se trata de un simple muestreo de ejemplos que un análisis más preciso puede modificar. Pero cualquiera que atienda al número de casos y personas vinculados a esas estructuras creo que coincidirá en que no se trata de una parcela menor de aquello que llamamos criminalidad de un país y con influencia directa en el estado objetivo de seguridad y en el miedo colectivo. Parece evidente que la organización de la información y el análisis desde esta perspectiva y el diseño de políticas que influyan sobre la estructura es una condicional *elemental de eficacia y de asignación eficiente de los pocos recursos que disponen los estados pobres.*

---

<sup>25</sup> La mirada sobre la estructura es fundamental en la criminalidad urbana, en especial la llamada pequeña que, como señala Robert, dándole una importancia extrema en la generación de una situación de inseguridad, está marcada por la idea de “anonimato” y “depredación” que generan un sensación de peligro permanente sobre un bien, la propiedad, sobre el cual existen todavía muchos elementos culturales de adoración. En el caso de pequeños hurtos, rapiñas, etc. es casi imposible organizar una persecución penal eficiente sin volcar recursos reactivos que producen efectos sociales más negativos (generando a veces reacciones tipo pandillas o agrediendo a comunidades enteras, además de los efectos culturales sobre la exclusión, etc.). En estos casos la mirada sobre estructuras (desarticular otros segmentos del mercado, es todavía más una condición de eficacia. Por otra parte, como la participación en esos mercados no se funda exclusivamente en razones de “interés económico” sino que juegan otras racionalidades (pertenencia, identidad, etc.) en particular en los jóvenes, ello nos lleva a tener claro que el análisis de estructuras en el fenómeno de la criminalidad (que busca regularidad, patrones, etc.) nos lleva a integrar miradas sobre regularidad distintas y su función en relación a la base conflictual (integración social parcial, fronteras de grupos, etc. Muchas de las funciones “positivas” de Coser). Ver también Kosovsky, cit, pg. 55.

Nos causaría seguramente gran consternación poder observar lo poco que se hace en esta dirección. Policías y Fiscales se encuentran inmersos en el procesamiento de casos sin mayor estrategia, incluso actuando muchas veces sobre segmentos de esos mercados que son fácilmente sustituibles, agravando incluso el fenómeno criminal (aumentando la violencia por inexperiencia, por ejemplo) y tornando totalmente inútil su trabajo.<sup>26</sup>

Algo similar ocurre con otras regularidades sociales. Es cierto que existen casos de violencia que no responden a ninguna regularidad pero cuando ello ocurre poco puede hacer la política de seguridad o criminal. Sin embargo existe una enorme cantidad de casos de violencia que responde a patrones comunes que pueden ser anticipados y controlados. Por ejemplo,

1. Formas de agresión directa que se dan en determinadas situaciones (espectáculos, estados de alcoholización, etc.
2. Agresiones entre grupos. Pandillas Juveniles.
3. Agresiones intra-familiares (violencia doméstica)
4. Ciertas agresiones sexuales
5. Agresiones en el tránsito vehicular
6. Agresiones étnicas o colectivas.
7. Agresiones masivas o indeterminadas.
8. Agresiones a los animales

Estas formas de agresión ocurren también en el marco de una regularidad social y por lo tanto si no vemos el fenómeno criminal desde esa perspectiva poco podremos hacer, salvo correr tras los casos ya cometidos con gran desgaste de recursos sociales y emocionales y poco resultado práctico.

Existen además, otras regularidades que se caracterizan por ser instrumentales, es decir, formas de actuación dentro de una estructura que de por sí está sometida a otra forma de gestión de la conflictividad. Por ejemplo:

1. Fraudes y engaños en las relaciones comerciales interpersonales.
2. Fraudes societarios. Carteles y fraudes en las vinculaciones societarias.
3. Monopolios y fraudes a las reglas de competencia.
4. Fraudes en el comercio internacional.
5. Fraudes a la administración pública y al sistema de compras y subsidios del Estado.
6. Fraudes en las relaciones civiles y familiares.

De un modo u otro en todas estas situaciones la visión sobre la estructura que le da sentido a los casos y las personas es central desde el punto de vista del diseño, ejecución, control y evaluación de cualquier política de seguridad. Como hemos dicho, poco se hace en este campo. Las nuevas formas de Inteligencia Policial, las nuevas formas de trabajo integrado entre Policía de Investigación y de Seguridad en base a problemas (POP Orientation), la llamada Persecución Penal Comunitaria y Persecución Penal Estratégica,<sup>27</sup> son nuevas herramientas que

---

<sup>26</sup> Esta misma es la crítica que se le hace al trabajo desde la escuela de la Problem Oriented Policing. Ver [www.popcenter.org](http://www.popcenter.org) página que concentra muchos de los trabajos de esta corriente. Ver asimismo, entrevista a H. Goldstein en Pena y Estado n 3 "Policía y Sociedad democrática", Incip, pg. 233

<sup>27</sup> Entendemos por Persecución Penal Estratégica (PPE) la orientación que busca integrar el trabajo de los fiscales en el marco de una estrategia global de comprensión de una forma específica de criminalidad. Las leyes vinculadas al movimiento de reforma de la justicia penal de las últimas dos décadas ya brindan instrumentos para desarrollar esos mecanismos, pero las instituciones todavía no tienen capacidad ni

están tratando de modificar la mirada sobre el fenómeno criminal y las formas de intervención en él.

Nuestro país está muy lejos de consolidar una perspectiva de este tipo y ello nos lleva a inevitables fracasos. Mucho más aún cuando nuestra estructura federal y regional nos obliga a esfuerzos de coordinación mayores, porque esos mercados no son simplemente locales y la eficacia en una provincia o región es altamente dependiente de lo que se haga en otra. Esto lo sabe cualquier policía de provincia, que recibe denuncias de robo de motocicletas, que sabe son vendidas en otras provincias, así como sus repuestos y poco puede hacer más que tramitar actuaciones inútiles que saben se archivarán al poco tiempo. Esta situación es aplicable a ese delito simple como a cuestiones más graves o complejas como el mercado de personas. La integración en el nivel informativo, en el análisis compartido de la información, en la integración policial o en la persecución penal es todavía extremadamente débil frente a la extensión, complejidad y dinamismo de los mercados que regulan buena parte de la criminalidad más importante o más extendida.<sup>28</sup>

### III. MILENARISMO Y PESTE. RETÓRICA Y NEGOCIO DEL MIEDO.

Según la línea argumental que venimos sosteniendo, pareciera que un conjunto de prejuicios, falta de conocimiento o inexperiencia es lo que nos conduce a la falta de claridad en la formulación de las políticas y la comprensión del fenómeno que, como hemos repetido, son dos caras de una misma moneda. Sin embargo no es posible sostener una visión simplista de esta cuestión.

Poco a poco se ha reinstalado un mecanismo ya conocido. La utilización de la idea de *peste*. Según este mecanismo la violencia y la inseguridad es un mal indeterminado, en su extensión, en sus formas y en sus causas, pero tangible y mortal. La peste genera mecanismos de defensa que la historia ha estudiado con detalle, permite dividir a la sociedad en cuatro categorías: los enfermos, las potenciales víctimas, los transmisores y los incontaminables. Ciertos sectores sociales son los que producen el mal o ya están enfermos, el protagonista central es el conjunto de personas que pueden ser afectadas y siempre se presentarán algunos

---

voluntad de utilizarlos. Por Persecución Penal Comunitaria (PPC) entendemos la integración del trabajo de los fiscales, en comunidades específicas, realizando alianzas con otros actores sociales y estatales para responden de un modo integral (no sólo con la persecución penal) a una determinada área de criminalidad.

<sup>28</sup> Obviamente los distintos mercados tienen distinta dinámica y distinta importancia relativa de los segmentos. Al mismo tiempo, las políticas de seguridad tienen distintas capacidades de intervenir en ellos, en base a la calidad, cantidad y distribución de sus recursos. Estas dos dimensiones marcan las estrategias de intervención y deben ser objeto de estudios particulares. Por ejemplo, en el mercado ilegal de bienes culturales, por ejemplo, existen estrategias muy diferenciadas para la prevención o la persecución de los robos de obras pictóricas de arte a las que se necesitan para intervenir con éxito en el mercado de bienes arqueológicos. Las capacidades de los organismos de seguridad son variadas y condicionan las estrategias, a veces de un modo mucho más determinante que la estructura del mercado en sí misma. Ello lleva incluso a situaciones en las que las probabilidades de éxito son ínfimas desde el inicio. Cuesta introducir en el análisis la idea de “imposibilidad de éxito” en un determinado lapso, lo que pondría en duda la asignación de recursos. La casi nula eficacia en el mercado vinculado al aborto es una prueba de ello y de las dificultades de racionalizar el debate. Tampoco se debe entender de lo dicho que significa asumir el fracaso, sin más. Normalmente el no poder racionalizar la inutilidad de la intervención punitiva, evita el diseño de políticas de protección más eficaces fundadas en otros medios (Es claro además que hay en este argumento un problema de “ultima ratio”).

que están por afuera de este circuito.<sup>29</sup> La peste ha estado asociado a otro mecanismo: el milenarismo, según el cual advendrá, gracias a un Mesías, un tiempo de restauración del dolor y la paz reinará por mil años. Foucault, Girard, Cohn y otros han mostrado como estos mecanismos han estado atravesados por la lógica del poder y han servido para construir tiempos inclementes y autoritarios<sup>30</sup>. La metáfora no es lejana para analizar una parte del humor social respecto a los temas de seguridad; mejor dicho, es útil para señalar algunas formas específicas de su manipulación. Las razones del miedo en la sociedad son muchas y comprensibles: desde aquéllas efectivamente vinculadas a la criminalidad, la violencia o la agresión cotidiana hasta las vinculadas a la incertidumbre general sobre el futuro, en una sociedad donde los riesgos han aumentado y las redes de protección social o estatal se han debilitado.<sup>31</sup> Es evidente, pues, que una persona de clase media, en términos generales, tiene muy buenas razones para sentir temor sobre su presente o su futuro. Las crisis cíclicas de nuestro país no ayudan, por cierto, a disminuir ese temor.<sup>32</sup>

Pero lo más grave no es que nuestra sociedad transite una época de incertidumbre sino las formas de *lucro* que se han construido alrededor de ese temor. En primer lugar, el *mercado de la seguridad privada está estructurado de tal manera que la inseguridad es el negocio y la condición de su expansión*. Esto no es un hecho menor, porque ese mismo mercado es *productor de visiones sobre el problema criminal*, a la vez que genera una dinámica que complica muchas soluciones. No por una razón ideológica que impide la participación de fuerzas no estatales en la solución de ese problema, sino por el hecho más concreto de que, aquí y ahora, su *forma de crecimiento es parasitaria de la ineficacia estatal y aprovecha esa ineficacia para captar recursos estatales y utilizarlos en su provecho*. Como ocurre con toda actividad económica es probable que esta sea solamente una *lógica de expansión* y que en algún momento el mismo mercado de la seguridad deberá cambiar de dinámica para centrarse en la provisión de seguridad, pero todavía no sabemos hasta donde puede llegar esa expansión y qué daños perdurables puede dejar, tanto en la generación de miedo social como en las posibilidades de las fuerzas estatales de responder al problema de la seguridad de los ciudadanos. *Una intervención estatal profunda, para modificar la dinámica del mercado de*

---

<sup>29</sup> Para un análisis más extenso de este fenómeno ver Binder, Alberto: La sociedad fragmentada, en “La lucha por la legalidad”, fichas del INECIP, 2003.

<sup>30</sup> Además de las obras clásicas de Foucault, ver Girard, Rene: “El chivo expiatorio, ed. Anagrama; Cohn, Norman, “En pos del milenio, Ed. Alianza, entre otros.

<sup>31</sup> Ver Robert, P, op, cit. pg... 39 y ss. En especial pg. 119.

<sup>32</sup> Señala Robert: A mediados de la década de 1970 la inseguridad que ocasionaría la criminalidad emerge como problema social y político significativo. Desde entonces no ha dejado de ser una de las cuestiones sociales más preocupantes. Al principio sorprendió sobre todo la excesiva inquietud con respecto al riesgo relativo. *Esta idea entusiasmó al mundo político y a los responsables administrativos, pues hacía inútil la reestructuración profunda de las políticas de seguridad, los dispositivos institucionales y sus doctrinas de empleo; ya que se trataba de calmar una enfermedad imaginaria, cualquier acto simbólico serviría para salir del paso con algún que otro efecto espectacular y algún arreglo al margen*. ¡Que alivio! Implícitamente esta intuición inicial duró mucho tiempo sobre la gestión de las políticas de seguridad. La itálica es nuestra dada la pertinencia de esta reflexión sobre nuestra actualidad. Op. cit. pg.78. Ahora bien, tras esa “intuición” que “oxigenó” al conservadurismo (y lo oxigena aún en nuestro país) existe una intuición importante: el tratamiento del miedo implica acciones políticas diseñadas en sí mismas, de gran complejidad según los entornos sociales o culturales. Ver este análisis en Kessler, op. cit. pg. 96

*seguridad es también una acción necesaria para modificar las percepciones que tenemos del fenómeno criminal y de las posibilidades reales de solucionarlo o controlarlo.* <sup>33</sup>

Otra forma de lucro tiene que ver con las nuevas formas de espectáculo de la violencia. Sin duda la crónica policial es un género que ha cautivado a las audiencias de todo tipo. Las noticias policiales no son más que una forma del mismo género. Pero la potencia de los medios de comunicación, el realismo de la ficción y hasta el consistente entrenamiento para matar a través de los videojuegos que ocurre con miles de niños y adolescentes, forman un *mercado de la violencia de grandes magnitudes.* <sup>34</sup>

Cualquier pedagogo no tendría problemas en destacar la vital importancia de los medios masivos de comunicación en la educación de la ciudadanía. Pero esto no debe ser visto exclusivamente en el plano moral; al contrario, los efectos más perniciosos se encuentran en la educación de la percepción misma. La violencia y la muerte se encuentran frivolidadas en nuestro mercado de la violencia y ello hace que nuestra percepción también se vuelva frívola. Si un niño o un adolescente juegan a matar personas todos los días, eligiendo el arma, el blanco y apuntando con saña para causar el mayor daño, ¿podemos tener la expectativa razonable de que la violencia constituya para él un hecho que sea repudiado, no ya moralmente, sino en el plano de la sensibilidad? Evidentemente no. Lo mismo sucede si recibimos imágenes reales o ficticias (o a través de un relato intermedio donde se mezclan realidad, ficciones y arquetipos). En definitiva, *nuestra percepción del fenómeno criminal y de la violencia está mediada por un mercado de la violencia que se ha expandido a través de los medios masivos de comunicación.* Cuáles puedan ser los mecanismos de intervención en ese mercado es una cuestión difícil, en particular frente a la sensibilidad de toda intervención estatal en los medios de comunicación. De todos modos, sin caer en el recurso fácil a la censura previa, existen innumerables mecanismos que permitirán un control y un debate mucho más profundo sobre la incidencia de esta dimensión tanto en los aspectos subjetivos como objetivos <sup>35</sup>

La tercera forma de lucro es más profunda aún; se trata de *la generación de miedo como forma de desarticulación social y política.* Una ciudadanía temerosa se encuentra mucho más dispuesta a bajar sus niveles de control y a renunciar a la idea central de

---

<sup>33</sup> Robert es escéptico sobre las posibilidades de que la seguridad privada pueda solucionar problemas a los particulares y no a las empresas. (op. cit. pg. 168) pero hay que adaptar su análisis a las condiciones de mayor precariedad de nuestros sistemas de seguridad en su conjunto. Por el contrario, una integración más creativa entre seguridad privada y pública permite solucionar algunos problemas cruciales, tales como el financiamiento de los sistemas de seguridad, o por lo menos paliar su estado actual de falta de inversión importante. Permitiría, además, una mejor planificación y distribución de recursos escasos. De todos modos como señala Kosovsky (op. cit. pg. 65) todavía estas relaciones apenas comienzan a ser estudiadas en nuestro país.

<sup>34</sup> No deja de ser altamente llamativo el descuido público sobre la instalación masiva de juegos que enseñan a matar a los niños. No solo se los entrena en el uso de armas sino en hacerlo por motivos fútiles rompiendo la idea de la gravedad de la agresión de la muerte y las fronteras entre realidad y ficción que no son fáciles de manejar para ningún ser humano, menos a los niños. Existen prohibiciones sobre otras áreas (vinculadas a lo sexual) que son infinitamente menos dañinas que estos juegos.

<sup>35</sup> El Comité Federal de Radiodifusión tiene facultades de control que no conforman un esquema de censura previa. "La información no podrá atentar contra la seguridad nacional ni implicar el elogio de actividades ilícitas o la preconización de la violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Las noticias relacionadas con hechos o episodios sórdidos, truculentos o repulsivos, deberán ser tratadas con decoro y sobriedad, dentro de los límites impuestos por la información estricta. Ley de Radiodifusión 22.285, que establece, además, facultades disciplinarias. Es imprescindible lanzar un debate nacional sobre la difusión masiva de las prácticas violentas. Ver este tema en Kessler, op. cit, pg. 99.

representatividad por la de cuidado, señorío, resguardo. Es decir, formas más o menos amplias de mesianismo o caudillismo, que han sido típicas de nuestro desarrollo social y político, justamente por la incertidumbre y el miedo que ha caracterizado a nuestra vida social a lo largo de la historia.

Esto genera una forma patológica de diálogo político que se observa con claridad en nuestra época. Por una parte, la ciudadanía mantiene el tema de la inseguridad como una de sus prioridades y como una interpelación permanente. Por otra parte, la dirigencia política se muestra preocupada y atenta. Sin embargo, este aparente punto de conexión *no produce políticas consistentes*. Al contrario, pareciera que mantener este canal abierto y sin solución es la mejor forma de mantener a la sociedad expectante y atemorizada y a la oferta electoral abierta pero descomprometida. Es decir, esto le permite a la dirigencia política hablar de seguridad, sin asumir mayores compromisos. Es decir, la ganancia está en el tipo de vínculo con la sociedad, pero esa demanda no se convierte en fuerza de transformación (lo que llevaría a la dirigencia a enfrentarse a sectores burocratizados y corporativos que manejan todavía el sistema de seguridad).

De este modo, la demanda de seguridad es mantenida en medias aguas y se vuelve inoperante, tanto en el corto como en el mediano plazo. El fenómeno Blumberg, por ejemplo, es un muestra casi exquisita de desarticulación social, independientemente de las opiniones que podamos tener sobre su visión del problema y sus propuestas. La falta de acuerdos entre los actores políticos, la falta de tecnificación de las propuestas de los partidos, la repetición en soluciones ya gastadas, etc. son una muestra de un diálogo patológico entre la dirigencia política y la sociedad. Esto creo yo que ha llegado a tal magnitud que podemos decir que *el tipo de diálogo que existe entre la sociedad y su dirigencia política es también una condición de ineficacia del control de criminalidad*.

La retórica de la mano dura aparece como la forma más eficaz de conjugar todas estas formas de lucro con un discurso social aparentemente preocupado pero incapaz de construir soluciones complejas y serias a un problema de gran magnitud. En primer lugar plantea el problema como una cuestión de *debilidad* y por lo tanto la solución como un problema de *fortaleza*<sup>36</sup>. Nada más alejado de la realidad. El binomio debilidad-fortaleza es inútil a la hora de diseñar política de seguridad o de comprender el problema de la criminalidad. En consecuencia su visión del problema es de un simplismo que oculta las causas más evidentes y por ello es funcional al mantenimiento de buena parte de las condiciones de ineficacia en el control de la criminalidad.

En tercer lugar, es una retórica que *asusta* ya que pese a que ha influido en la toma de decisiones en la última década, poco produce en términos concretos, con lo que mantiene vigente la visión de la peste y el milenarismo. Finalmente es una retórica que *agrava el problema*, ya que en el fondo su discurso es un llamado a la *autodefensa* (el *“métale bala al delincuente”*<sup>37</sup>). *Es decir tras la retórica de la mano dura se esconde una cultura del linchamiento*.

---

<sup>36</sup> Si analizamos las pasadas campañas electorales más recientes veremos que el tono dominante ha sido el de ofrecer fortaleza, al estilo “yo seré el principal policía”, en especial en territorio bonaerense donde el problema tiene la máxima importancia. De allí en más las propuestas han sido pobres y mostraron un retroceso de las visiones más técnicas frente a las comunicacionales. Nuestros políticos siguen añorando los viejos pactos con la policía.

<sup>37</sup> El alegato implícito que se halla en las retóricas de la mano dura implica el deseo también de transferir nuevamente el problema a la sociedad y evitar el desgaste de que asumir la seguridad pública como tarea estatal preferente. Esta reacción tiene mucho también de la desconfianza que la dirigencia se tiene a si

Pero la emergencia de la retórica de la mano dura, en especial en nuestras versiones vernáculas, que tan poco tienen que ver con las políticas de “tolerancia cero” o las formas integrales de control de la criminalidad, no es sólo una estrategia demagógica de la dirigencia política sino que responde al intento final de mantener una forma de gobierno del sistema de seguridad que ha sido tradicional en nuestro país y que también condiciona las visiones que tenemos del problema de la criminalidad.

#### **IV. DEL GOBIERNO POLICIAL AL GOBIERNO DEMOCRÁTICO DE LA SEGURIDAD.**

Tal como señalamos al inicio de este ensayo, la percepción del fenómeno criminal no es ni puede ser independiente de las estrategias políticas para su control. Desde la producción de información hasta la ejecución de las políticas de seguridad existe una dialéctica profunda que nos debe llevar a mirarla como un único proceso.

Por tal motivo, todavía la producción de visiones sobre la criminalidad y las estrategias de diseño de las políticas de seguridad, se encuentran fuertemente condicionados por la historia de las *estrategias de doble pacto*, que han sido centrales en la configuración de las políticas de seguridad en nuestro país. Según ellas, existe un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de ellas de evitar *situaciones de crisis*.

De este modo las fuerzas de seguridad adquieren el poder de controlar el sistema de seguridad y niveles amplios de autonomía en cuanto a los métodos y el aprovechamiento de formas de corrupción que, en la gran mayoría de los casos, deben también compartir con sectores de la dirigencia política. El segundo pacto, es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las actividades delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad (nunca absolutos), protección frente a otros sectores, información, etc. Este esquema de doble pacto ha tenido una larga línea de continuidad en nuestro país, tanto a nivel federal como en los Estados provinciales.

Las reformas policiales de fin de la década del noventa (todas ellas trucas o parciales) fueron el resultado de algo mucho más profundo. Por razones históricas, económicas y sociales, *había llegado a su fin la estrategia del doble pacto*. Las condiciones internas de las fuerzas de seguridad, las nuevas formas de criminalidad, las demandas sociales más intensas en el sistema democrático, las nuevas formas de corrupción y sus repartos, las exigencias internacionales de cooperación y control de formas de criminalidad específicas, etc. convirtieron en *inviable* el modelo del doble pacto. Precisamente desde el momento de esas reformas nace la idea de *un gobierno democrático del sistema de seguridad* lo que implica no sólo una mayor, más intensa y más visible participación de la dirigencia política en dicha tarea, sino la creación de nuevas estructuras políticas, una reorganización profunda del sistema de seguridad y, en

---

misma y ocurre en otras áreas del Estado, Para evitar el clientelismo hay que generalizar todos los planes de ayuda, para evitar la inflación hay que tener cambio fijo y otras medidas que no responden a criterios técnicos sino a una dirigencia que se ha vuelto temerosa por su incapacidad de usar regularmente mecanismos básicos del Estado. Es otra de las formas de la renuncia a la política, con graves consecuencias para nuestro sistema institucional.

consecuencia, una visión del problema criminal totalmente diferente al modelo de *cooperación controlada con la criminalidad* que es propio del sistema de doble pacto.

Sin embargo, esa visión no logró consolidarse y desde hace una década que nos encontramos entre la imposibilidad de sostener el viejo esquema, ya que hoy ningún dirigente político está en condiciones de sostener un pacto de esa naturaleza ni las fuerzas de seguridad están en condiciones de sostener un pacto con las nuevas formas y estructuras del fenómeno criminal y todavía no hemos logrado *construir un nuevo modelo democrático de gobierno del sistema de seguridad ni reorganizar las fuerzas de seguridad en base a ese modelo*.

Este tira y afloja entre dos concepciones ha marcado el ritmo del problema de la seguridad en los últimos años y es percibido por la sociedad como parálisis y desorden. De hecho es objetivamente un factor de desarticulación del viejo "orden" del doble pacto, hoy ya imposible de reconstruir. Empeora la situación el hecho de que no existe una situación intermedia entre estos dos modelos. Sin duda pueden existir políticas de seguridad de distinto signo, pero dentro de un esquema democrático de gobierno del sistema de seguridad. Pero ese no es el caso todavía, ya que en los distintos sectores políticos todavía existe una división entre estas dos visiones, es decir, *no existe consenso aún sobre el carácter insoslayable de la construcción de un modelo democrático de gobierno de la seguridad y ello condiciona de un modo básico nuestra visión del problema y sus posibilidades de solución*.

Aún cuando todavía existen sectores políticos y sectores de la fuerza de seguridad que ven como posible restablecer el modelo del doble pacto, pareciera que poco a poco se va tomando conciencia de su imposibilidad fáctica: pero todo esto se va haciendo de un modo lento, mucho más lento que la urgencia ciudadana y hace perder un tiempo y una energía social que sólo agrava nuestros problemas. De hecho es todavía bastante común como sectores políticos "apuestan" a un determinado sector de las fuerzas de seguridad (más sano, más fuerte, más leal, según los gustos) con el cual sería posible reconstruir ese pacto. Además existen ciertas necesidades propias de la dirigencia política y de ciertos sectores de las fuerzas de seguridad (autonomía, uso político, corrupción, etc.) que todavía no han sabido adaptarse a un modelo nuevo de gobierno del sistema de seguridad, por lo cual también funcionan lentificando el ineludible proceso de cambio. La sensación que suele tener la ciudadanía de que ya no se hacen las cosas como antes, pero tampoco se hacen de un modo nuevo, parece bastante cercana a lo que ocurre en realidad.

Posiblemente no sepa la ciudadanía las razones de todo esto y el debate no haya logrado clarificar todavía las variables de esta cuestión. Sin embargo, la influencia de la transición de un modelo a otro, que se va haciendo de un modo traumático, desordenado, oscuro e improvisado es también *otra de las condiciones de ineficacia de nuestras políticas de seguridad, por lo menos en esta época*.

## **V. CONCLUSIONES.**

En definitiva, el modo como afrontamos hoy el problema de la inseguridad conlleva condiciones que llevan necesariamente a la ineficacia del control de la criminalidad.

En primer lugar la comprensión del problema, atrapado en una visión de casos y personas, no nos permite contar ni con la información ni con el análisis adecuado como para diseñar estrategias de intervención que puedan ser más exitosas.

En segundo lugar, nos hallamos en medio de una transición desordenada entre un modelo (el sistema del doble pacto) que ya es inviable (no sólo indeseable) y otro (un gobierno civil, integral y transparente de *todo* el sistema de seguridad) que todavía no se ha construido. Esto genera una realidad de desorden que es percibida correctamente por la sociedad y que constituye una obvia condición de ineficacia.

En tercer lugar, nuestra dirigencia política busca aún un modo de evitar construir un gobierno democrático del sistema de seguridad, porque considera que es una tarea riesgosa, con pocos réditos en el corto plazo y que la privaría de algunos de los beneficios que históricamente le ha dado el sistema del doble pacto; beneficios que los obtiene sin necesidad de prepararse, tecnificarse, arriesgarse a solucionar un problema que en todos los países es difícil.

En cuarto lugar, existen fuerzas sociales, organizadas como mercados en expansión para las cuales el mantenimiento de la situación de miedo, inseguridad e ineficacia de las políticas de seguridad es una condición positiva para su crecimiento. Ello constituye un obstáculo significativo a la hora de diseñar soluciones eficaces para este problema.

Vemos pues, que no es escindible el análisis del fenómeno criminal de las condiciones por las cual hoy transcurre el diseño de las políticas de seguridad. Si nos refugiamos en una mirada exclusiva sobre los fenómenos sociales (exclusión, cambios culturales, disgregación familiar o cualquiera de esa especie) tendremos una visión fragmentada de los problemas. Algo similar nos ocurre si pensamos el diseño de las políticas por fuera de las formas concretas de organización del fenómeno criminal. Creo pues que el análisis del problema de la criminalidad en nuestro país, la información que, en consecuencia, disponemos realmente, las herramientas con que pretendemos controlar esa criminalidad y las estrategias de abordaje del problema están en la actualidad muy por debajo de lo que reclama el problema. Otras áreas de la vida social se han encontrado a lo largo de la historia con situaciones semejantes y han obligado a un esfuerzo sostenido de sus dirigentes para diseñar nuevas formas de acceso al problema.

La ciudadanía viene cumpliendo su función en esta tarea, llamando la atención sobre la urgencia y gravedad del problema. Falta ahora liderazgos y tareas en la dirigencia política, intelectual y social para que hallemos un carril esforzado, realista y productivo para encarar en los próximos años un nuevo modelo de gobierno del sistema de seguridad, fundado en una visión democrática, que permita el diseño de diversas políticas de seguridad que constituyan la oferta de cada uno de los gobiernos y sus signos políticos, pero con nuevas herramientas que permitan afrontar en serio el problema, abandonando el juego de ficciones y pujas de intereses corporativos en el que estamos inmersos.