



NUEVA EPOCA – AÑO 1 – NRO. 1

# Penal y Estado

*Revista latinoamericana de análisis político criminal*

*Penal y Estado se propone como un lugar para el análisis, la reflexión, la crítica, el debate y la actualización de conocimientos sobre la política criminal.*

Junio 2019

# El sentido de la política pública de control de armas y desarme.

## **Carola Concaro**

Licenciada en Ciencia Política UBA. Investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Miembro fundadora de la Red Argentina para el Desarme (RAD).

## **Resumen**

La Política de Control de Armas y Desarme es una política que no se puede entender si no es con el fin de gestionar la conflictividad ligada al ejercicio de la violencia armada. Por todo ello y, bajo el lente de las políticas públicas, en este breve trabajo tendremos por finalidad mostrar las características principales de una política de control de armas de fuego, su enrolamiento en el marco del control de la conflictividad social evitando que decaiga en un paradigma del «orden», y la necesidad de un encuadre dentro del paradigma de gestión de la conflictividad y cómo debería operar dentro del análisis político criminal de cara a una persecución de mercados delictivos.

## **Palabras clave**

Armas – conflicto – políticas públicas – política criminal – análisis político criminal

## **Abstract**

The Weapons and Disarmament Control Policy is a policy that cannot be understood if it is not for the purpose of managing the conflict related to the exercise of armed violence. For all this and, under the lens of public policy, in this brief work we will aim to show the main characteristics of a firearms control policy, its enlistment within the framework of the control of social conflictivity, preventing it from falling into a paradigm of «order», and the need for a framework within the paradigm of conflict management and how it should operate within the criminal political analysis in the face of a criminal market persecution.

## Keywords

weapons – conflict – public policy – criminal policy – criminal policy analysis

## 1. Introducción

El debate respecto de la eficacia y coherencia de la política de seguridad, la política judicial y la política criminal va de histérico a opinado, cuando no moralizado y atravesado por prejuicios sociales y clasistas. Las menos de las veces asistimos a un debate serio, crítico y con basamentos conceptuales y metodológicos, cuando debatimos sobre las violencias, la impunidad o la cuestión criminal.

Para la lectura de este artículo, entiendo como necesario primero introducir al lector en la importancia que tiene el análisis de políticas públicas para la evaluación de la pertinencia y eficacia en la formulación y ejecución, y la configuración en particular del análisis político criminal en tanto interdisciplina y metodología de trabajo, fundamental para el análisis de aquellas políticas con capacidad de aplicar violencia estatal.

Los funcionarios políticos, habituados a tomar decisiones complejas, como quienes son responsables de ejecutar las diferentes etapas de una política pública, incluso los asesores técnicos y académicos volcados a la tarea del análisis de la administración pública y del diseño de las políticas públicas, saben que la definición del problema de la política no siempre es un aspecto cuidadosamente estudiado, y buena parte de las veces, simplemente es una respuesta espasmódica y tribunera, orientada a cumplir con cierta demanda y expectativa social.

Si en particular miramos el problema de las violencias y el delito y el modo de aplicación de la violencia estatal organizada –la política criminal– encontraremos una indiferencia total sobre los aspectos vinculados a los controles de necesidad, utilidad y posibilidad para la aplicación del poder penal, lo cual conlleva una grave distorsión de sentido en la política criminal en particular, como en la política de gestión de la conflictividad, una de las políticas más importantes y central para el mantenimiento del Estado de Derecho. Dicha distorsión esconde de base un problema conceptual central

respecto de la visión del orden y del conflicto social, que va a ser uno de los ejes de análisis de este artículo.

Los problemas vinculados al uso estatal del monopolio legítimo de la fuerza –en palabras de Weber– o de la aplicación de la violencia estatal organizada –en palabras de Alberto Binder– no son solamente problemas de orden penal, sino todo lo contrario. Si la política criminal aplicada en el vacío, sin respetar los criterios de autorrestringibilidad, excepcionalidad y minimalismo necesarios para transparentar un programa de autorestricción del uso del poder penal, lo que se produce finalmente es un corrimiento del sentido de respaldo que debiera hacer de la política criminal solamente una instancia necesaria, útil y posible, cuando las otras instancias menos lesivas con las que el Estado puede intervenir, hubiesen fallado (Binder, 2011). Por lo tanto, cuando la política criminal no opera con un programa de acción específico en el marco de la política de gestión de la conflictividad, la política de seguridad y la política judicial –políticas sectoriales de la política de gestión de la conflictividad– terminan siendo reducidas a medidas de «castigo ejemplificador para una prevención general», lo que no solo no es eficaz para la tarea de controlar el delito, sino que además, es conceptual e ideológicamente un enfoque incorrecto de la política criminal, incluso, para la defensa de la vida en democracia.

Ahora bien, lo dicho anteriormente nos sirve de introducción y nos pone en situación de presentar el objeto de desarrollo del artículo: el análisis del diseño y formulación de la Política de Control de Armas y Desarme, desde el enfoque de la política pública.

La Política de Control de Armas y Desarme es una política que no se puede entender si no es en el marco de la política de gestión de la conflictividad. Su naturaleza y sentido opera específicamente con el fin de gestionar la conflictividad ligada al ejercicio de la violencia armada. Y lo hace en la visión de que es imposible pensar una sociedad fundada en el «orden». Es más, sostiene que es inimaginable una sociedad sin conflictos. Señala Binder (2011) que es el modo y la razón de ser de la intervención sobre los conflictos sociales lo que servirá de base para fundar una política democrática de gestión de la conflictividad y, agregando, en su marco una Política pública de Control de Armas y Desarme.

Invito al lector, entonces, a adentrarse en el mundo de las políticas de gestión de la conflictividad, siguiendo el cuerpo conceptual y doctrinario elaborado

por Alberto Binder, para, a partir de allí, analizar determinados aspectos relevantes y oportunos respecto del ejercicio de la violencia armada desde la visión de la gestión de la conflictividad, para ponerlos en perspectiva de un análisis de políticas públicas.

## **2. La idea de conflicto social y el ejercicio de la violencia armada**

Se suele asistir a equívocos conceptuales graves a la hora de responder con exactitud a preguntas sencillas y fundamentales para ordenar el debate o definir problemas vinculados con la aplicación de la política pública, a la definición del campo de la conflictividad social o a la cuestión criminal.

Me refiero a preguntas fundamentales tanto de la criminología como del sentido común. Por ejemplo, ¿qué es el delito?, ¿quién es el delincuente?, ¿qué es la violencia? o ¿quién es el peligroso?; hasta preguntas específicas del campo penal, por ejemplo, ¿qué es el análisis político criminal y cuál es su utilidad a la hora de evaluar la política pública?, ¿sobre qué tipo de políticas públicas trabaja?, ¿podemos trazar una línea de entendimiento entre los objetivos de una política de seguridad y una política de persecución penal? Preguntas con respuestas poco claras que pueden esconder un intencionado y velado sentido político del hacer burocrático.

Ahora bien, dichas respuestas conllevan conceptos específicos y centrales que son los que legitiman el uso de la violencia del Estado. Definiciones acerca de la visión e idea del conflicto, del individuo histórico, de la organización política definida para un tipo de sociedad o de los «ordenes» imperantes. Conceptos que pueden hacernos variar la comprensión de la función del conflicto como organizador social y, por ende, del tipo de política que podemos considerar legítimo y oportuno aplicar. Esto es central para entender, en particular, en qué campo de acción político gubernamental ubicar a la Política pública de Control de Armas y Desarme y cómo hacer de ella un análisis aplicado a su función, utilidad y eficiencia.

Existen muchas definiciones de la idea de conflicto. Aquí importa decir que el conflicto es un problema de poder entre dos partes. Poder hacer o disponer uno sobre otro, poder modificar intereses, poder ocupar espacios, poder controlar territorios, y tantas intenciones más de interponer un interés sobre otro. Traduzcamos esto a problemas cotidianos entre personas comunes que pretende no ponerse al interés de otras personas comunes: poder

modificar la medianera en común en detrimento del interés de la otra parte, ser capaz de disponer el desarrollo de una actividad comercial que esté molestando a mi vecino, poder estacionar el auto siempre en el mismo lugar público. Pensémoslo en un tono diferente, por ejemplo, de expresión política: poder ocupar el espacio público para reclamar sobre el atropello a los derechos de un colectivo de gente, poder caminar libremente por mi barrio sin tener miedo, poder ser aceptado como minoría extranjera en una comunidad tradicional. ¿Qué pasa si lo pensamos en términos de atributos de las minorías incluídas, aquellas elites económicas que entienden que por regla general «pueden» disponer de la distribución de la riqueza como ganancia marginal? ¿Y qué pasa si pensamos los conflictos en clave de «inseguridad»? Y entrecomillo la palabra inseguridad con la intención de encuadrar un problema amplio que incluye tanto el miedo social al otro como el problema de la sensación de inseguridad sobre la posibilidad de ser víctimas de un delito.

Bien, estos ejemplos llanos del «poder», incluso, pueden llegar a definir el campo de actuación de la violencia armada. Y eso sucede cuando el conflicto es mediado por el uso de un arma de fuego.

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo define como violencia armada al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona o el desarrollo sostenible.

Si problematizamos la definición de violencia armada dada, nos vamos a encontrar con la descripción de casos de violencia de género, violencia psicológica, violencia interpersonal, violencia racista, violencia religiosa, violencia política, violencia xenofóbica, por nombrar algunos casos entre las tantas formas que la violencia puede adoptar. En definitiva, hay que señalar que la violencia armada condiciona el libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales a la integridad humana y la vida social, y, en consecuencia, afecta la seguridad pública, en tanto derecho colectivo de los pueblos y condición indispensable para el desarrollo sostenible (Concaro,2012).

En consecuencia, es necesario entender que el conflicto no mediado y, en particular, el conflicto que deviene en violencia armada, ocurre cuando existe abuso de poder y éxito del más «fuerte». Aquí es importante señalar que el conflicto no es naturalmente malo, lo que no es deseable es que el conflicto

termine en violencia no pudiendo mediar una resolución diferente y alternativa al imperio del «poderoso». El conflicto mediado y resuelto en términos sociales –no importa acá el grado de institucionalización de dicha resolución– tiene una función positiva porque posibilita que intereses «incompatibles, excluyentes y hasta posiblemente opuestos», encuentren una salida legítima en función de los criterios de mediación que se hayan antepuesto. Ni la violencia social –lo cual implica dirimir el conflicto a través del que se impone por la fuerza torciendo el conflicto a su favor a expensas del más débil– ni la violencia del Estado –es decir el ejercicio de la política criminal como ordenadora de la conflictividad– deben ser las instancias normales de resolución de los conflictos. Históricamente este paradigma ha sido el encargado de poner en discusión las ideas de orden de fundamento natural y teológico –hoy ya vetustas– como de fundamento racional, aun resistiendo. Es importante aclarar acá que no es sostenible la idea de ningún tipo de poder fundamentado en criterios de dominación, ya que es en este escenario donde el más fuerte, no importa quién sea el más fuerte o donde despliegue su violencia, triunfa a través de la violencia.

Dice Binder que superar la idea de orden no es simple en tanto supone romper con un «cierto sentido común» producto de un largo adiestramiento histórico. El cambio de paradigma busca introducir la idea de gestión de la conflictividad, lo cual no supone dejar de intervenir sobre los conflictos, sino hacerlo bajo la idea de «gestión» para evitar que predomine el más fuerte y, consecuentemente, prime la fuerza pura y el abuso de poder. De lo que estamos hablando es, lisa y llanamente, de cómo la política debe mediar en la gestión del conflicto. En palabras de la política pública, hablamos de la política de gestión de la conflictividad.

### **3. Ubicación de la Política pública de Control de Armas y Desarme en el marco de las políticas de gestión de la conflictividad.**

El primer aspecto que me importa determinar en relación con la Política de Control de Armas y Desarme es su campo de acción en la arena de las políticas públicas. La Política de Control de Armas está definida en la naturaleza y metodología de acción de las políticas de gestión de la conflictividad, y forman parte de su campo de acción.

Recupero la idea del apartado anterior: las políticas de gestión de la conflictividad son una de las políticas básicas de un Estado moderno y tienen



como objetivo permitir que se desarrolle la conflictividad dentro del marco social para evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos. Es en este marco que se encuentran, específica y sectorialmente, la política de seguridad, la política judicial y la política criminal, todas actuando de modo tal de permitir que se desarrolle la conflictividad dentro del marco social y evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos. La Política de Control de Armas y Desarme es un tipo de política con elementos de la política de seguridad y de la política criminal, que nace a la luz del paradigma de gestión de la conflictividad.

El principio rector de la Política de Control de Armas y Desarme invoca el principio de no proliferación de las armas de fuego en manos de la sociedad civil, con el fin de disminuir hasta evitar los hechos de violencia armada. En este sentido, todas las medidas de política pública que engloba van a dirigidas a actuar en tres campos de trabajo diferentes sobre los cuales se ejecutan acciones específicas de modo coordinado y con una línea de continuidad que los dota de sentido y define como política pública.

Los tres campos de intervención de la Política Pública de Control de Armas y Desarme definen la complejidad del problema de la violencia armada y son la primera tarea a identificar cuando se trata de pensar políticas públicas.

Un área de intervención, señala Binder (2011), es un área de conflicto que se enmarca en cierta regularidad social, que se pueda analizar como una estructura de referencia plausible de identificar. Vale decir, el fenómeno social en cuestión se repite, existe más allá del caso a caso y su reproducción es estructurada, no al azar. Existen reglas de funcionamiento, actores involucrados, expectativas de desarrollo en el marco del intercambio, ya sea de bienes, de valores o de servicios. Es decir, un área de intervención para una política de gestión de la conflictividad debe mostrar cierto tipo de conflicto de modo regular y con capacidad de reproducirse a expensas del más débil.

La Política pública de Control de Armas y Desarme trabaja sobre tres áreas de intervención o campos de análisis:

### ***El campo de la violencia armada***

Es el campo de problematización sociológica y política por excelencia. El ejercicio de la violencia armada define un tipo de sujeto social y político que va más allá de su rol de victimario y que refleja un modelo de sociedad que, conducida por el miedo social, se resguarda de este a costos altísimos. Como todo modelo, cumple con la regla de la regularidad y la reproducción de sí mismo. Escenario casi equiparable a la teoría hobbesiana de contrato social, donde la violencia es jugadora de mitad de cancha definiendo relaciones sociales por excelencia. En el campo de la violencia armada nos vamos a encontrar con conflictos emergentes en el marco de la intimidación como en el marco de las relaciones interpersonales y en la comunidad. Cuando el uso de un arma de fuego se transforma en un instrumento para canalizar las violencias, es que toca trabajar tanto sobre la reproducción de la violencia como sobre su vector –el arma de fuego–, en tanto que amenaza y mata. Por lo tanto, es necesario comprender acá que la violencia armada es una conflictiva que nos obliga a tomar posición, a repensarnos individual y socialmente en nuestra posibilidad de libertad, a encontrar incluso nuestros límites y nuestros puentes en el ejercicio de lo social. Cuando hablamos de Desarme hablamos de una política de reducción de daños y prevención de la violencia armada, pero también hablamos de un posicionamiento individual, social y político para fundar decisiones individuales y colectivas en la defensa de la vida y de los espacios de libertad. Es una decisión tan éticamente correcta que es un fin en sí mismo y un medio para la reproducción de la vida en sociedad. La decisión sobre el Desarme es del orden del poder de la comunidad libre, siempre en pugna con el orden cerrado que se vuelve dominante en manos de los fuertes, y que pretende la completa y total subordinación de la persona libre. La violencia es la técnica de muerte de siempre –literal y simbólicamente hablando–, que para superar, hay que mirar bien de frente y, acá sí, presentarle la batalla cultural (Concaro, 2012).

### ***El campo de la proliferación de armas de fuego***

Si es importante trabajar sobre el campo de la violencia, también lo es trabajar sobre el campo de la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil, en tanto oferta para aquella demanda subyacente en la sociedad –las expresiones de violencias– que sirve de vector de canalización y que no crece producto del azar sino al ritmo del negocio. Por el contrario, es resultado de un mercado dinámico con importante participación a nivel mundial. Mercado que se estructura en un sistema legal e ilegal, vinculados, ambos, por zonas grises de gran simbiosis. Como todo mercado, cumple con la regla de la estructura y la reproducción de sí mismo. El Centro de Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (BCPR, en sus siglas en

inglés) indica que aproximadamente el 50 o 60% del comercio mundial de las armas de pequeño calibre es legal, pero las armas que se exportan legalmente también terminan en el mercado ilegal, desestabilizando los Estados ya frágiles que están en conflicto.

El mercado ilegal de armas de fuego, conexo a la internacionalización de los carteles de drogas, se transformó en un mercado paralelo y lucrativo con capacidad de poner en jaque el monopolio legal de la fuerza pública. Small Arms Survey estima que, a la fecha, el valor anual del comercio de armas ligeras equivale a 1,1 billón de dólares, siendo el valor estimado del comercio no declarado 872 millones de la misma moneda (el 78% del volumen total). Esto nos da una aproximación de la participación del tráfico ilícito de armas de fuego en la economía mundial. Es igual de significativa su participación en el crimen organizado, donde no solamente facilita la estructuración de negocios adyacentes –especialmente el narcotráfico– sino que también, mediante el fácil acceso de armas de fuego a los estratos más vulnerables del sistema, produce la intensificación de la violencia, tanto en el seno de la sociedad como en el modo de regulación del delito (Concaro, 2012).

### ***El campo de la criminalidad organizada***

Es el campo donde se debe revalorizar el análisis político criminal y de seguridad como enfoque determinante en la decisión y voluntad política de controlar el delito. De la multiplicidad de relaciones expresadas en el campo de la criminalidad organizada, aparece la noción de mercado criminal, en tanto espacio social de acción y de influencia sobre el cual es necesario intervenir. Es del orden de la justicia criminal investigar, imputar, procesar y condenar a los responsables de los casos criminales. Pero no es función de la política de seguridad o de la política criminal seguir el caso a caso. Por el contrario, la política pública tiene como función fijar objetivos y metas realizables para intervenir en el campo específico, regulándolo en defensa del interés común o del interés estratégico que se haya dado para el sector. Superar el enfoque del caso a caso para pasar a adoptar un enfoque de mercados permite plantear un problema criminal y de seguridad pública con mejores expectativas de éxito en su resolución, optimizando las modalidades de intervención (diferenciando las acciones de prevención, de disuasión y de persecución del delito) y los niveles de intervención (en coordinación con la sociedad para la resolución alternativa de conflictos, en el fortalecimiento del cumplimiento de la ley, en el acceso a la justicia y fortalecimiento de ámbitos de conciliación, etc.) (Concaro, 2017).

Es sobre el enfoque de políticas públicas que debemos diseñar la política pública de seguridad, es sobre el análisis político criminal que debemos comprender la

utilidad de la política criminal en la persecución del delito, y es sobre el enfoque de mercados que debemos guiar la investigación estratégica del delito, para poder trazar escenarios de futuro y dar soluciones reales al presente. Cuando hablamos de que la política que tiene por fin intervenir para controlar hasta reducir al máximo posible el desarrollo el fenómeno criminal, estamos hablando de la necesidad de diseñar una política criminal y de seguridad pública, eficiente, democrática y con base en altos niveles de manejo de información criminal.

#### **4. El análisis desde el enfoque de políticas públicas**

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). La política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats et al., 2008). La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. (Aguilar Villanueva, 1993a)

La política pública se analiza como un proceso o ciclo de construcción conceptual, que consta de cinco fases: (1) identificación y definición del problema; (2) formulación de las alternativas de solución; (3) adopción de una alternativa; (4) implantación de la alternativa seleccionada, y (5) evaluación de los resultados obtenidos. (Subirats et al., 2008)

Ahora bien, no todo problema social genera una política pública. Un problema social constata la diferencia entre una situación actual y una situación deseable. Tiene que existir una determinada situación que produzca una necesidad colectiva (coyuntura), ligada generalmente a la insatisfacción identificable (necesidad), con un tratamiento político (reconstrucción social), y con mediadores que tienen como función ampliar el debate y fortalecer la necesidad de una respuesta (diagnósticos científicos, la difusión, la acción de influencia política, la visibilidad, etc.). Esto es lo que Subirats (2008) explica como análisis de la percepción de un problema social. La detección de problemas es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para

orientar las políticas presentes y futuras. Esto significa que si hablamos de identificar regularidades que se expresan en patrones y tendencias, para el caso de los problemas criminales la información criminal es imprescindible y es inimaginable pensar poder diseñar una política criminal sin sustento de diagnósticos serios en la materia. Sin embargo, esta no es la regla y la acción del Estado aparece, muchas veces, guiada solamente por el «olfato policial».

Decir que los problemas públicos se definen en base al uso de información no significa decir que los problemas no sean construidos políticamente. Y es que los problemas no están predefinidos, sino que surgen como hipótesis de respuesta a una pregunta válida y legítima en base a un debate social y político instalado respecto de un determinado conflicto social. Y la forma en que los problemas son definidos determina su posterior resolución. Entonces, vale resaltar: los problemas se definen subjetiva e interesadamente (conllevan intereses y valores) por observadores que son actores políticos y sociales.

Esto nos lleva a pensar la incorporación del problema social a la agenda política. Corresponde al momento en que los decisores políticos toman en cuenta el problema, de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios decisores públicos. En la práctica esto se ve en las consultas, las reuniones, los intercambios de información, las negociaciones, las mediciones de impacto, los propios afectados por el problema en cuestión, etc., que funcionan como filtro para la instalación de los problemas sociales en el diseño de la agenda política. La identificación y definición de los problemas públicos implica que la detección de los problemas pasa por la toma de conciencia respecto de los síntomas del problema social. El problema social se transforma en problema público cuando reconocido como respuesta en la agenda gubernamental/institucional/políticoal cual encarna una primera respuesta del sistema político-administrativo a dicha situación.

Ahora bien, la política pública va a constituir la respuesta final y formal del Estado al área de conflicto identificado como problema a gestionar. Entonces diremos que los elementos constitutivos de una política pública son: (1) la solución de un problema público; (2) la existencia de grupos-objetivo y beneficiarios finales en el origen de un problema público (criterio operacional); (3) la coherencia al menos institucional (marco lógico); (4) la existencia de diversas decisiones y actividades (programa de acción); (5) el programa de intervenciones (programa de implementación en el tiempo); (6)

la representatividad de los actores públicos involucrados (no es una política corporativa o privada); (7) la existencia de actos formales (vs. la no decisión), y (8) la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (legalidad y legitimidad).

En suma, el análisis de políticas públicas es investigación para la acción. Un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas (ciencia política, sociología, teoría de la organización, psicología, antropología) que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (Tamayo Sáez, 1997). La formulación y legitimación de la política produce la selección de la mejor alternativa, y la implementación de la política pública produce acciones de la política y también omisiones que realiza el Estado.

Sintetizados rápidamente los elementos de análisis del enfoque de políticas públicas, para trabajar sobre su aplicación en relación con el análisis de formulación y diseño de la Política de Control de Armas y Desarme, retomo aquí lo antedicho respecto de su sentido de ser. Ella es parte de la política de gestión de la conflictividad y ordena su formulación e implementación en orden a ella. Es importante dejar dicho acá –porque no es materia del artículo– que un análisis de ejecución de la política pública va a requerir un enfoque de análisis institucional de gestión de la conflictividad. Del mismo modo que un análisis de diseño de la política requiere de la aplicación de los elementos constitutivos del enfoque de política pública.

Ahora bien, con relación al análisis de formulación de la política pública, diremos aquí que las acciones de gobierno de la Política de Control de Armas y Desarme son acciones orientadas a la resolución no violenta de la conflictividad social, a partir de la reducción de la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil. Trabajan fundamentalmente sobre el campo de la violencia armada y de la proliferación de armas de fuego señalados anteriormente. Esto significa abordar los problemas de violencia con visión para la transformación de la realidad social y cultural de una comunidad, porque vivir en democracia implica que existe un consenso social de no utilizar la violencia para la resolución de nuestros conflictos<sup>1</sup>. Implica que el Estado asuma su rol de garante de la seguridad pública en tanto único detentor del monopolio de la fuerza pública, y que, a diferencia del modelo tradicional que nos imponía un Estado ausente, cómplice y autoritario, en cambio, la sociedad sepa que debe imponerle la

---

<sup>1</sup><https://www.redparaeldesarme.org/ideas-y-definiciones>

obligación al Estado de transformar aquel modelo en otro, donde el derecho a la seguridad sea resguardado de manera tan democrática como eficiente (Concaro, 2012). Una Política pública de Control de Armas y Desarme se la considera formulada en un diseño integral siempre y cuando esté diseñada en arreglo a las tres áreas de conflicto social señaladas anteriormente. De lo contrario, solamente estaremos antes aspectos parciales de abordaje del problema y, consecuentemente, con soluciones sesgadas y, seguramente, pensadas para el efecto inmediato de corto plazo.

En cada campo de análisis se define la formulación y legitimación de la mejor alternativa de política y su implementación produce acciones concretas de la política y del hacer burocrático administrativo. En particular, la política de gestión de la conflictividad redefine enteramente el accionar del «aparato del Estado» revalorizando las instancias de coordinación con la comunidad y la sociedad civil organizada, en la consideración de que el Estado por sí mismo es incapaz de ser eficiente en todos los casos.

Es por eso que la definición sectorial del tipo de política para intervenir según cada zona de intervención producirá diferentes modos de implementación. Lo que en ciencia política se conoce como modelos de toma de decisiones y de implementación de las políticas públicas, que puede traducir acciones de gobierno más institucionalizadas que otras –lo cual es altamente deseable– y que, por ello, vuelve indispensable someter su evaluación a un análisis institucional de gestión de la conflictividad, de modo de evaluar el mejor camino de ejecución posible para la aplicación de la solución. Las metodologías de aplicación y los modelos de evaluación de la política son tantos como tipos de política pública existan. Pero lo que es un factor común es que producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la implementación y el futuro desempeño de las políticas públicas, es esencial. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a la modificación de la política, a la continuación de la misma o a su terminación.

Entonces, la Política pública de Control de Armas y Desarme se subdivide en tres políticas sectoriales regidas por diferentes modelos de implementación y evaluación.

- **La Política de prevención de la violencia armada**, que tiene como fin realizar acciones de promoción de la no violencia para reducir la

proliferación de armas de fuego en la sociedad civil y evitar la violencia armada.

- **La Política de control y fiscalización del mercado legal de armas de fuego**, que tiene como fin la puesta en marcha de políticas de registración, control y fiscalización de las personas y materiales controlados, para hacer cumplir la ley, prevenir la comisión de delitos y el evitar el desvío del circulante de armas de fuego al mercado ilegal.
- **La Política de persecución del mercado ilegal de armas de fuego**, que tiene como fin impulsar activamente cursos de investigación estratégica del delito como elemento constitutivo de una política criminal en la materia, también en el marco de la acción colaborativa internacional para la reducción del tráfico y la comercialización ilegal de armas de fuego.

Aunque los objetivos de intervención de cada área de trabajo sean independientes, los resultados de su interacción claramente son interdependientes. Es por ello que un análisis de impacto –es decir de transformación de metas en resultados– no puede hacerse en desmedro de la integralidad de las acciones planteadas. Un Plan de Desarme, por ejemplo, puede actuar como generador de compromisos políticos en los decisores políticos, y garantizar acciones concretas respecto del peligro de la proliferación de armas de fuego en un país, como también puede representar un obstáculo comunitario para el tráfico ilegal de armas de fuego, fortaleciendo el control comunitario en una zona rural, por ejemplo, donde prime el corretaje ilegal de armas, mejorando el nivel de denuncia y generando nuevos esquemas de control sobre la función de las autoridades locales.

Y cuando se está frente al desarrollo de un delito complejo, lo primero que resulta necesario es entenderlo en esa, su complejidad específica: a esta mirada se la conoce como análisis de enfoque de mercado. En el campo del delito complejo se cruzan diversos actores con roles de participación diferenciada según racionalidades distintas; múltiples expectativas que se apoyan en reglas auto determinadas en el mismo campo de reproducción del delito; volúmenes de dinero diferenciados y ganancias marginales distintas según el escalón del delito en el que se participe, y un enorme quantum de violencia armada, social y, cuando no hasta política, que provoca daños e impactos diferenciados en la sociedad. El tráfico de armas de fuego comparte con otros tipos de delito organizado sus rutas, medios de



transporte y modus operandi. El negocio tiene sus funciones, reglas y expectativas de ganancias de quienes participan. El nivel doméstico y territorial del delito o su nivel internacional y transnacional solo agrega escala y volumen de negocio a esta misma racionalidad del campo de acción.

## 5. Conclusiones

Resaltaré aquí las ideas fuerza importantes para pensar la Política de Control de Armas y Desarme, a modo de términos clave a tener en cuenta para la formulación y diseño de la política, su análisis de pertinencia, y, en sentido estricto, la defensa del sentido de ser de la política en particular.

Como intenté dejar plasmado en el artículo, la Política de Control de Armas y Desarme es bastante más compleja que una política tradicional, ya que su meta esconde un sentido de transformación social y política tan dificultosa como necesaria.

- El *paradigma de gestión de la conflictividad*, en el cual se inscribe la Política de Control de Armas y Desarme, actúa sobre la adhesión a un nuevo sistema de valores correspondientes a una visión conflictivista del proceso social (a diferencia del viejo orden estático que desconoce la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales).
- *No es deseable ni posible que el conflicto desaparezca. A más transformación social, mayor conflictividad y mayores expectativas de cambio.*

El *Enfoque de políticas públicas* es el conjunto de técnicas de estudio que busca entender el proceso de transformación de recursos en impactos.

El *análisis de la política de seguridad y el análisis político criminal* se fundamenta en la necesidad de transparentar los procesos de toma de decisión frente al oscurantismo de las políticas de populismo penal.

El *análisis institucional de gestión de la conflictividad* se basa en la necesidad de transparentar un programa de gestión de la conflictividad para la prevención del abuso de poder y la violencia en defensa de los derechos y libertades.

El *diseño y formulación* de la política produce la selección de la mejor alternativa de acción.

La *implementación* de la política pública produce acciones de la política.

La *evaluación* de la política pública es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. Es un recurso tan técnico como político, su justificación es del orden de la rendición de cuentas a la sociedad, responsabilidad política y democrática. La meta de la evaluación es *producir información*.

## Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, L. F., 1993a: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio Introductorio, México: Editorial Miguel Porrúa.
2. 1993b: La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio, México: Editorial Miguel Porrúa.
3. Binder, A., 2009: El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual, en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33558.pdf> (última consulta realizada el 10 de diciembre de 2018).
4. Binder, A., 2011 Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática, Buenos Aires: Editorial Astrea.
5. Concaro, C., 2012: Políticas de Desarme en Argentina, en <http://www.youblisher.com/p/369919-Voces-en-el-Fenix-N-15-Perros-de-la-calle/> (última consulta realizada el 10 de diciembre de 2018).
6. Concaro, C., 2017: Una mirada sobre el tráfico de armas en Latinoamérica, pendiente de publicación.
7. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F., 2008: Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona: Ariel.
8. Tamayo Sáez, M., 1997: «El análisis de las políticas públicas», en Bañón y Carrillo (comps.): La Nueva Administración Pública, Madrid: Alianza.