

EXPERTICIA Y PREVENCIÓN DEL DELITO: UN ESTUDIO COMPARADO DE CANADÁ Y VENEZUELA*

Christopher Birkbeck**

*Profesor Titular e Investigador del Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas y de la Escuela de Criminología de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
E-mail: birkbeck@ula.ve

** Este texto corresponde a la ponencia del mismo título dictada en el marco de las XI Jornadas de la Asociación Venezolana de Estudios Canadienses, celebradas en la Universidad Central de Venezuela entre el 16 y 18 de Junio de 2004. La investigación reportada aquí contó la valiosa ayuda del Consejo Internacional de Estudios Canadienses, mediante una beca de investigación (FRAP). Mi agradecimiento, también, a la Escuela de Criminología de la Universidad de Montreal y al Departamento de Criminología de la Universidad de Ottawa por la colaboración brindada durante mi estadía en Canadá.

RESUMEN

A diferencia de otras formas de reacción social ante el delito, la prevención busca reducir los niveles del mismo mediante una intervención sobre sus mecanismos causales. Si bien la actividad preventiva figura en muchos ámbitos de la vida social, cuando aparece entre las políticas públicas adquiere, casi inevitablemente, un carácter técnico. Ello requiere una visión y modo de proceder que combinan enfoques teóricos sobre las causas del delito, una implementación cuidadosa de los programas específicos, y una evaluación rigurosa de sus resultados. Para que surja la prevención del delito como política pública, sugiero que se requieren dos factores: en primer lugar, la presencia de “empresarios académicos” dispuestos a proponer y participar en programas técnicos de prevención del delito; y en segundo lugar, condiciones del sistema social o político que hagan favorable la adopción de la prevención como un programa de gobierno. Este planteamiento es desarrollado y ejemplificado mediante la descripción de dos experiencias distintas - la de Canadá (un país de altos ingresos y tasas delictivas relativamente bajas) y la de Venezuela (un país de bajos ingresos y tasas delictivas relativamente altas).

Palabras clave:

Prevención del delito, políticas públicas, Canadá-Venezuela.

**CRIME EXPERIENCE AND PREVENTION:
A COMPARATIVE STUDY BETWEEN CANADA
AND VENEZUELA**

ABSTRACT

In contrast to other types of reactions to crime, prevention attempts to reduce its levels by intervention in mechanisms that cause criminal events. Even though crime prevention activities are part of many areas of social life, when prevention becomes part of public policy it almost always acquires a technical character. It requires vision and a procedural method that combine theoretical focuses as to the causes of crime, careful implementation of specific programmes and a rigorous evaluation of the results. In order for crime prevention to emerge as public policy, two factors are suggested and required: first, the presence of “academic entrepreneurs” who are willing to propose and participate in technical crime prevention programmes; and second, social and political conditions that are favourable to the adoption of a crime prevention program by government. This proposal is developed and exemplified through the description of two different experiences - that of Canada (a high income country with relatively low crime rates) and Venezuela (a low income country with relatively high crime rates).

Recibido: 06-07-2004 • Aceptado: 26-07-2004

Key words:

Crime, crime prevention, crime prevention policy, Canada, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Frente al delito -como a cualquier otro tipo de problema- hay por lo menos cuatro reacciones posibles. La primera, una suerte de “reacción por omisión”, consiste en no hacer nada. La segunda lleva a la realización de una o más acciones destinadas a marcar -para las víctimas, los victimarios y el resto de la sociedad- la comisión de un hecho reprobable. Esta es la que conocemos como “retribución”. La tercera se ocupa del “control” del delito, mediante la aprehensión, procesamiento y sanción del delincuente. Y la cuarta busca prevenir la repetición de este tipo de hecho.

Todas las reacciones anteriormente señaladas pueden observarse en una sociedad cualquiera, pero de ellas la prevención se destaca por su atractivo pragmático: si podemos evitar que los delitos ocurran, no solamente habremos evitado la necesidad de la retribución o el control sino que también habremos contribuido al incremento del bienestar humano. A diferencia de los otros modos de reacción, la prevención no implica *manejar* el delito sino *evitarlo*. Así, como lo indica Freeman (1992), es muy

difícil oponerse a la idea de prevención, ya que obrar así sería algo semejante al estar a favor del pecado.

En esencia, la definición del concepto de “prevención del delito” no es difícil. Ella implica la reducción o (en un mundo ideal) la eliminación de los hechos delictivos que *de otra manera* hubiesen ocurrido. La “otra manera” aquí referida sería no hacer prevención, lo cual nos obliga de inmediato a aclarar qué es “hacer prevención”. A esa inquietud ha respondido Ekblom (1994: 194) con una especificación que ha sido ampliamente citada por otros investigadores: “La prevención del delito es la intervención en los mecanismos que causan los hechos delictivos”¹. He aquí el núcleo racional del enfoque prevencionista², aplicable al delito y a cualquier otro problema: todo fenómeno tiene su causa, y al disminuir la causa también disminuiríamos el efecto.

Si nos detenemos a pensar un poco en esta concepción de prevención, no es difícil ver que ella exige una teoría sobre la(s) causa(s) del delito, ya que en por lo menos una de las concepciones populares de las teorías, estas relacionan variables en un sentido causal (Birkbeck, 1988). Así la prevención, aún en su expresión mínima, implica una intervención orientada teóricamente, incluyendo acá las “teorías legas” del ciudadano común, porque la prevención no es dominio exclusivo del sector público. De hecho, la prevención es una actividad que se realiza a nivel individual, sea esta la colocación de un alarma antirrobo al automóvil o la decisión de evitar andar por determinadas calles por el peligro de convertirse en víctima del atraco. Pero cuando la prevención se ejecuta como una política pública, esto es, cuando se desarrolla en el campo gubernamental, se profundiza su naturaleza racional. Ello implica no solamente la selección razonada de una teoría sobre las causas del delito (que orientará la intervención posterior), sino también la planificación cuidadosa de las acciones a ser tomadas (a objeto de asegurar, hasta donde sea posible, que estas sean congruentes con la visión causal que se haya adoptado) y la evaluación de la implementación y resultados de la intervención (a objeto de estimar hasta qué punto se ha logrado disminuir la delincuencia y, en consecuencia, qué tan acertada es la teoría etiológica que fundamenta la intervención). Al parecer, en el momento de postular la prevención como una intervención sobre las causas del delito, es casi inevitable que estos otros elementos (planificación, evaluación) se le añaden al teórico en el surgimiento de una visión técnica sobre la materia. Por ende, si es difícil estar en contra de la prevención, también es difícil evadir la concepción técnica y racional de la misma.

A mi modo de ver, la aparición, evolución y eventual destino de las políticas públicas de prevención del delito dependen de estas dos posturas casi axiomáticas - la bondad de la prevención y su naturaleza inherentemente técnica. Ellas confieren una importancia singular a la experticia técnica, porque sin este último recurso una política preventiva tendría pocas probabilidades de progresar más allá de la repetición de planteamientos generales sobre las virtudes de la prevención. Por ello, propongo como hipótesis inicial que la prevención del delito como política gubernamental requiere de la existencia de una experticia técnica, bien dentro del gobierno bien fuera de él, que permitiría un ensayo de las decisiones, planes y programas que habrían de conformar la política preventiva. Y dada la importancia para esta actividad del fundamento teórico y de la evaluación de los planes de intervención, propongo adicionalmente que dicha experticia técnica es fundamentalmente científica en orientación, ya que es la ciencia la que principalmente se ocupa de los abordajes teórico-causales sobre la delincuencia, de la metodología de evaluación de los resultados y del cotejo de estos con el marco teórico inicial. El desarrollo de la prevención del delito como política gubernamental requiere, entonces, de una orientación científica.

Esta última afirmación podría sorprender. La ciencia y la política suelen considerarse distintos y de hecho ocupan terrenos casi por completo diferentes el uno del otro. Sus fundamentos, objetivos, modos de proceder y resultados son también bastante diferentes. ¿No es descabellado pensar que los dos se pueden combinar en una empresa como la de prevenir el delito? La respuesta a esta interrogante es que, en primer lugar, el planteamiento racional sobre la prevención del delito como el que acabo de presentar lleva inevitablemente a la necesidad de una experticia técnica que es fundamentalmente científica. Pero en segundo lugar, hay que reconocer que, al introducir lo científico en el terreno gubernamental con la gestión de políticas para prevenir el delito, se está creando una situación de tensión inherente en la que las exigencias científicas y políticas frecuentemente se encontrarán en una oposición irreconciliable. Por ende, es perfectamente posible que el mundo político rechace las exigencias técnicas que se asocian al concepto de prevención del delito, con lo cual desvanece la posibilidad de que ese tipo de programa exista, o que, después de una “luna de miel” durante la cual se crean y se implementan algunos programas para prevenir el delito, el sistema político apropiará la gestión para sus propios fines. Dado ello, hemos de concluir que la existencia de la experticia técnica es una condición necesaria (más no suficiente) para que surjan y se mantengan políticas públicas de prevención del delito, pero que otra condición es la disposición por parte del sistema político de someterse a los objetivos, modos de proceder y resultados de la experticia técnica³. Parecería que esta última condición es de difícil cumplimiento en el mediano y largo plazo, y por ende las políticas públicas de prevención del delito tienden a tener una existencia episódica más que permanente, aún en países donde la política se ha servido ampliamente de la experticia técnica.

En el trabajo que sigue, quiero ejemplificar los argumentos anteriores con el estudio comparado de dos países marcadamente distintos. El primero de ellos es Canadá, una nación con 31 millones de habitantes, un ingreso por cápita de \$28.000, y una gran infraestructura tecnológica. El segundo de ellos es Venezuela, un país con 24 millones de habitantes, un ingreso por cápita de \$5.000 y una incipiente estructura tecnológica. Aunque atención explícita a la prevención del delito emergió en ambos países hace aproximadamente 55 años, las experiencias en materia de políticas públicas de prevención del delito han sido bastante diferentes. Ello ha ocurrido, a mi modo de ver, por la distinta conjugación de los dos factores antes mencionados: la presencia o ausencia de experticia técnica (con orientación científica), y la disposición por parte del sistema político de adoptar el discurso y las prácticas de la prevención del delito entendida como una empresa técnica. Actualmente, Canadá cuenta con una Estrategia Nacional de Prevención del Delito, mientras que en Venezuela no existe tal política y la dependencia gubernamental encargada de la prevención del delito ha caído en un evidente abandono e inercia desde hace 20 años. Otra diferencia marcada entre los dos países es en las tasas delictivas: en 2002 Canadá registró apenas 1,9 homicidios por cada 100.000 habitantes (Statistics Canadá, 2004), mientras que en Venezuela se registraron 42 homicidios por cada 100.000 habitantes (PROVEA, 2003). Por razones que vendrán a ser aparentes, esta diferencia no puede ser atribuida a la existencia de una estrategia gubernamental de prevención del delito en Canadá y la ausencia de una política semejante en el caso venezolano. Más bien, lo interesante de esta diferencia es que parece indicar una mayor posibilidad de plantear políticas públicas de prevención del delito cuando las tasas delictivas son bajas y no altas. Como veremos en el caso venezolano, las preocupaciones y reacciones colectivas generadas por las altas tasas delictivas no son compatibles con la orientación técnica de la prevención del delito.

2. LA EXPERIENCIA CANADIENSE

2.1. 1949-1980: Ausencia o Escepticismo de los Académicos

Una de las primeras veces en la historia moderna de Canadá cuando se menciona la prevención del delito se encuentra en una publicación policial. In 1949 la Real Policía Canadiense Montada -el cuerpo de policía federal y de mayor antigüedad en el país- publicó un libro contentivo de 20 exposiciones destinadas a los efectivos que integraban la institución (RCMP, 1949). Una de las exposiciones se dedicaba al tema de la prevención del delito y buscó explorarlo desde la perspectiva de la contribución de la policía a esta actividad. Para el autor (anónimo, por cierto) de este capítulo, el argumento a favor de la prevención era evidente e imposible de rebatir: "...en la medida en que la prevención se vuelva efectiva, el tratamiento y la cura se vuelven proporcionalmente menos necesarios" (RCMP, 1949:65). También se reconoció la importancia de los conocimientos sobre las causas del delito para así asegurar una intervención efectiva, pero cuando se entró de lleno a la exposición sobre esas causas y la manera de intervenir sobre ellas, la falta del apoyo técnico y académico de la criminología se hizo evidente. El ensayo sostuvo que son dos los factores que se relacionan con las causas del delito: el ambiente social en que se desenvuelve el individuo y el inicio temprano en la criminalidad. Si bien estos factores podían haberse apoyado en la literatura criminológica de la época, la derivación de consecuencias para el trabajo policial era mucho más cuestionable: el efectivo policial, sostenía el autor, debía constituirse a toda hora en un ejemplo andante de los mejores valores de la democracia canadiense y de esta manera proporcionar un ejemplo que seguirían los jóvenes en riesgo de caer en conductas delictivas. Aquí parece que el discurso sobre prevención servía el propósito de enfatizar la necesaria relación entre la democracia y la función policial más que proponer un programa de intervención con objetivos claros y posibilidades claras de resultados.

El desarrollo escueto del discurso sobre prevención en ausencia de un soporte técnico-académico también habría de notarse más tarde, en 1965, cuando el Centro de Criminología de la Universidad de Toronto sirvió de anfitrión para una conferencia nacional sobre la prevención del delito (NCPC, 1965). En esa ocasión, se reunieron jueces, fiscales, abogados defensores y profesores de derecho durante tres días para ocuparse de una agenda que, en realidad, poco tenía que ver con la prevención del delito y mucho más con el funcionamiento de la policía y el proceso penal. Diez años más tarde, otra reunión sobre la prevención del delito organizada por el Centro de Criminología de la Universidad de Toronto representó la primera vez que los criminólogos del país sesionaran conjuntamente sobre este tema, pero sus intervenciones revelaron una fuerte postura de escepticismo frente a esta materia (Macfarlane, 1975).

Ese escepticismo provenía de dos fuentes en particular: una postura epistemológica que enfatizaba las limitaciones de la ciencia social para producir conocimientos útiles y aplicables, y una incomodidad intelectual relacionada con el intento de encontrar las causas del delito y sugerir intervenciones basadas en ellas. La primera se evidenciaba en la exposición de Gwynn Nettler (1975), de la Universidad de Alberta, quien, luego de un resumido repaso de los planteamientos más típicos del positivismo científico, llegó a concluir que "No hay una ciencia social que pueda fundamentar una ingeniería social que cambiará a las personas según algún plan previo" (1975:93). La segunda postura puede encontrarse en la intervención de John Hagan (1975), quien, al reseñar los distintos enfoques preventivos existentes en Canadá para ese momento, afirmó:

Los esfuerzos anteriores se centraron en el tratamiento individual, la reforma social, y la patrulla policial incrementada; estos esfuerzos eran bien intencionados pero en general poco efectivos. Los esfuerzos más recientes se centran en la participación de la comunidad a través de la reforma legal, el diseño ambiental, y la ubicación de programas correccionales en la comunidad; estos programas son prometedores pero por lo general todavía no han logrado sus objetivos (1975:29).

Pese a la presencia de un representante del Ministerio de Justicia canadiense⁴, quien expuso sobre la posición y actividades del gobierno en materia de prevención del delito (Hofley, 1975)⁵, los académicos no se sentían motivados a establecer un diálogo tendiente a promover el desarrollo técnico de la prevención del delito⁶.

El mismo escepticismo, aunque más atenuado, sobre la prevención del delito también se nota en otro informe preparado por dos profesores de la Escuela de Criminología de la Universidad de Montreal para el Ministerio de Justicia en 1978 (Normandeau y Hasenpusch, 1978). Ese informe ofreció una reseña general de los diferentes enfoques preventivos existentes para la época y formuló algunas recomendaciones para el gobierno. Sus planteamientos reflejaban un gran nivel de cautela en cuanto a la posibilidad de desarrollar e implementar programas efectivos de prevención. Los esfuerzos por cambiar al delincuente en potencia fueron declarados “inefectivos” y se recomendó centrar la atención sobre la prevención mediante el diseño ambiental y sobre la reforma legal. En relación específica a la Provincia de Québec, los autores no encontraron información confiable sobre la efectividad de uno cualquiera de los programas de prevención del delito.

El escepticismo y cautela de los criminólogos canadienses durante los años 1970 también tiene que entenderse en el contexto de acontecimientos académicos y públicos internacionales. En Estados Unidos, en particular, entró en crisis el modelo de tratamiento correccional individual que buscaba reducir la reincidencia (Cullen y Gendreau ([2000] 2004; Garland, 2001). Uno de los ingredientes académicos que ayudó en mucho a desatar esta crisis fue la investigación realizada por Martinson y colaboradores (Martinson, 1974) sobre los resultados de las evaluaciones practicadas a 231 programas de intervención correccional -cuyo objetivo era la rehabilitación- entre 1945 y 1967. “Todos estos estudios”, insinuó Martinson (1974:48), “...conducen irrevocablemente a la conclusión que *nada funciona*, que no tenemos ni la más remota pista sobre cómo rehabilitar a los delincuentes y disminuir la reincidencia”. Esa conclusión, bastante deprimente por cierto, pronto se aceptó como una verdad incuestionable y contribuyó a alentar el escepticismo académico sobre las posibilidades de prevenir el delito, quizás contagiando en algo la opinión sobre tipos de prevención que nada tenían que ver con la intervención en el ambiente correccional. Como veremos más adelante, el impacto del trabajo de Martinson (y de otras contribuciones semejantes, por ejemplo, de Greenberg, 1977), fue tan grande que todavía podríamos decir que los académicos que trabajan en técnicas de prevención de la reincidencia están recuperándose del golpe (ver Cullen y Gendreau, [2000] 2004). Esto es importante, porque una de las mejores respuestas al tipo de argumento planteado por Martinson, una respuesta que indica que sí hay posibilidades de prevenir la reincidencia, surgió en Canadá. Sin embargo, los investigadores vinculados a esa línea de investigación han ocupado su tiempo más en la reivindicación del tratamiento correccional que en su promoción como política preventiva gubernamental. En el medio canadiense, los “empresarios académicos” de la prevención serían otros.

1.2. 1980-1993: Los “Empresarios Académicos” de la Prevención

El pesimismo generado por el trabajo de Martinson encontró una respuesta al poco tiempo por parte de un grupo de investigadores canadienses. Aún en la década de los 1970, algunos psicólogos se estaban preocupando por lo que, para ellos quizás, representaba la percepción ya generalizada de que su disciplina no lograba nada en el campo del tratamiento correccional. En este sentido, Paul Gendreau, un psicólogo que trabajaba en el servicio penitenciario, y Robert Ross, un profesor de criminología de la Universidad de Ottawa, prepararon una reseña de estudios de evaluación del tratamiento correccional publicados después de 1973 (recordemos que la revisión de Martinson y colaboradores solamente llegó a 1967), en la cual encontraron evidencias de programas que lograban disminuir la reincidencia (Gendreau y Ross, 1979)⁷. Seguidamente, en 1980 Ross y Gendreau publicaron una compilación de estudios sobre el tratamiento correccional efectivo y en 1985, Ross publicó su propia propuesta para el tratamiento correccional: un modelo cognitivo de cambio del comportamiento (Ross y Fabiano 1985). Posteriormente, otros investigadores -por ejemplo, Don Andrews y James Bonta- se unieron a estos esfuerzos y la sinergia fue suficiente para crear lo que Cullen y Gendreau ([2000] 2004) eventualmente denominarían “la Escuela Canadiense de Rehabilitación”.

Sin embargo, el “tratamiento correccional efectivo” no se ha convertido en una política pública de prevención del delito en Canadá, y esto pese a que algunas de las condiciones necesarias para tal acontecimiento se hallen presentes. En primer lugar, como muestra el párrafo anterior, existen los estudios que evidencian la efectividad de algunas intervenciones. En segundo lugar, ha habido una estrecha colaboración y circulación entre los mundos académico y burocrático⁸, elemento que -como veremos más adelante- es necesario si las políticas de prevención han de tener un buen fundamento técnico. En tercer lugar, ha habido intentos por lograr lo que Gendreau (1996:154) denomina “la transferencia de tecnología” mediante la cual se comunican los conocimientos a los profesionales que pueden ponerlos en práctica⁹.

Pese a lo anterior, siguen habiendo impedimentos al surgimiento del tratamiento correccional como una estrategia gubernamental de prevención del delito. Uno de ellos es terminológico, ya que los promotores del tratamiento correccional efectivo persisten en llamarlo “rehabilitación” en vez de prevención (o “prevención terciaria” siguiendo el modelo médico). De hecho, el libro de Ross y Fabiano (1985) restringe el término prevención a actividades de prevención primaria y secundaria y las trata como si en alguna medida son analíticamente distintas a la rehabilitación. Con ello, creo, el tratamiento correccional sigue encontrando la oposición que se generó a partir de la publicación del artículo de Martinson (1974) sobre la rehabilitación. Por ejemplo, en 1987 la Comisión Canadiense de Política Penal (CSC, 1987) básicamente repitió las conclusiones de Martinson, con referencia explícita a este autor y sin alusión alguna a los trabajos posteriores de Ross, Gendreau y otros.

Y el otro impedimento, aunado a lo anterior, es la inseguridad de estatus que la reacción contra la rehabilitación parece haber generado en los especialistas en tratamiento correccional, o por lo menos la falta de seguridad y energía para convertirse en verdaderos empresarios académicos. Todavía en 2000 Gendreau (Cullen y Gendreau, [2000] 2004) estaba repasando la historia reciente de la rehabilitación, repitiendo sus apreciaciones sobre los problemas con el trabajo de Martinson, y señalando los principios de la intervención efectiva, como si sentía la necesidad de seguir convenciendo a la audiencia académica y política. Por otra parte, Gendreau (1996:155) también reconoció lo que se

requería si uno se quisiera convertir en empresario académico en este campo:

La oportunidad para lograr directamente los cambios en el suministro de los servicios [de tratamiento correccional] implica que en primer lugar el conocimiento tiene que hacerse accesible. Los únicos medios para conseguirlo que me son conocidos es involucrarse en el trabajo duro y agotador de organizar numerosos talleres, presentar en congresos no-académicos, estimular una cobertura responsable por parte de los medios de comunicación (incluyendo el declarar a los medios), publicar en hojas informativas, y utilizar las asociaciones profesionales para presionar por cambios ante las burocracias gubernamentales, las organizaciones del sector privado y el cuerpo político.

Si bien Gendreau podía referirse (1996:155) al esfuerzo de “varios psicólogos” en este sentido, parecería que faltara una masa crítica de académicos para llevar adelante el trabajo¹⁰.

Sin embargo, hubo otros profesionales dispuestos a asumir las tareas del empresario académico tan bien descritas por Gendreau, y estos fueron los criminólogos¹¹. Comentaron Normandeau y Hasenpusch (1978:16) que hacia 1978 la Asociación Canadiense de Criminología y Correcciones cambió su nombre a la Asociación Canadiense para la Prevención del Delito, aparentemente porque “...la prevención del delito era más popular entre los contribuyentes potenciales de financiamiento que la criminología y las correcciones”¹². En 1989, esa Asociación -ahora titulada la Asociación Canadiense de Justicia Penal (ACJP)- haría un pronunciamiento público a favor de la prevención del delito, como parte de un flujo más general de acontecimientos protagonizados por la criminología (CCJA, 1989). Ese pronunciamiento privilegiaría un enfoque social para la prevención del delito, el cual ha sido la clave del éxito en el surgimiento de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito en Canadá.

En 1984, Irvin Waller de la Universidad de Ottawa trabajó en colaboración con Richard Weiler del Consejo Canadiense sobre Desarrollo Social (CCDS) -un ONG- en un informe sobre la prevención del delito (Waller y Weiler, 1984; CCSD-CCJA 1984). En ese documento, los autores observaron que el sistema de justicia penal (incluyendo, por ende, el tratamiento correccional) no lograba reducir las tasas delictivas, mientras que la reducción de oportunidades para el delito sufría de varios problemas, tales como el desplazamiento del delito y la pérdida de interés por parte de miembros de la comunidad. La preferencia de los autores se orientaba hacia los estudios clínicos, experimentales y longitudinales realizados en Estados Unidos (por ejemplo, Wolfgang, 1972), Inglaterra (por ejemplo, West y Farrington, 1973) y Francia, y resumidos para la época en el conocido libro de Rutter y Giller ([1983] 1988) sobre la delincuencia juvenil. Estos estudios no ofrecían una teoría sobre las causas del delito sino que identificaban factores asociados a una mayor probabilidad de la manifestación de la conducta delictiva. Entre esos factores se nombraban variables relacionadas con la familia y la crianza, con las amistades no deseables, problemas en la escuela y el trabajo, y con alcohol y drogas. Waller y Weiler propusieron que se deben propugnar intervenciones específicas para atenuar estos problemas y así reducir la delincuencia. Denominaron este enfoque “la prevención del delito mediante el desarrollo social”¹³.

La prevención del delito mediante el desarrollo social fue la consigna del documento promovido por la Asociación Canadiense de Justicia Penal (1989) anteriormente señalado. Ese documento reprodujo y en parte amplió los planteamientos de Waller y Weiler, y estos dos autores fueron objeto particular de agradecimiento por parte del director ejecutivo de la asociación. No es exagerado afirmar que la declaración de la Asociación fue fundamentalmente una repetición del documento producido por el Consejo Canadiense sobre el Desarrollo Social. Pero lo que también es interesante notar es que esta

municipal la Federación de Municipios Canadienses contaba con un Programa de Seguridad Urbana y Prevención del Delito (Canadá Parliament, 1993). No hay espacio aquí para reseñar esas actividades; solamente cabe señalar dos observaciones importantes. Primero, esas iniciativas eran evidentemente heterogéneas, tanto en su orientación teórica hacia los mecanismos causales del delito (Brodeur, 1999a) como en la estructuración de los grupos encargados de la coordinación e implementación de la actividad preventiva. Pero en segundo lugar, representaban la participación activa de las comunidades regionales y locales en la prevención del delito, lo cual constituiría el punto de partida e intervención para el gobierno federal.

Como apuntara en la Nota 6 (*supra*), la referencia a la comunidad ha sido una constante en el discurso federal sobre la prevención del delito, desde las declaraciones en los años 1970 (Hofley, 1975) hasta la fecha. Por ejemplo, en su informe al Octavo Congreso de Naciones Unidas en 1990 sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, el gobierno canadiense inició la sección sobre seguridad urbana y prevención del delito con una descripción de la acción comunitaria (Canadá, Department of Justice, 1990). Un inventario de actividades preventivas realizadas por el gobierno federal, preparado en 1993, también enfatizó el papel de la comunidad: “El gobierno federal cree que las estrategias exitosas de prevención del delito prosperarán en las comunidades donde las personas más afectadas por una situación respondan y tomen acciones....Mediante el trabajo conjunto, *sí podemos* reducir la criminalidad” (Redekop y Schmolka, 1993:1; subrayado en el original). Y el propio Informe Horner adoptó como estrategia principal de prevención del delito la búsqueda de “comunidades más seguras”, basada en cuatro principios:

- la comunidad es el punto focal de la prevención efectiva del delito;
- la comunidad debe identificar y responder ante necesidades de corto y largo plazo;
- los esfuerzos por prevenir el delito deben juntar a personas de una amplia gama de sectores para atacar la delincuencia;
- las estrategias para prevenir el delito deben contar con el apoyo de toda la comunidad (Canadá Parliament, 1993:12).

Evidentemente el gobierno federal quería presentarse como facilitador de las actividades comunitarias a la vez que se distanciaba del reto tan grande de lograr reducciones en la delincuencia (Gervais, 2002).

El 5 de julio de 1994, el gobierno federal anunció el inicio de la Estrategia Nacional de Seguridad Comunitaria y Prevención del Delito, la cual se desarrolló en dos fases. La primera comprendió la creación del Consejo Nacional de Prevención del Delito, un cuerpo de 25 académicos y trabajadores comunitarios que recibió financiamiento del gobierno para producir informes y recomendaciones en el área de prevención del delito. Su director era Ross Hastings, profesor del Departamento de Criminología de la Universidad de Ottawa. La segunda fue la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito en 1998 como una entidad burocrática gubernamental perteneciente al Ministerio de Justicia encargada de mejorar la seguridad ciudadana mediante la dotación de los conocimientos, habilidades y recursos necesarios para adelantar los esfuerzos por prevenir el delito en las diferentes comunidades. Inicialmente, recibió un financiamiento de 32 millones de dólares canadienses, incluyendo 17 millones de dólares para programas de movilización comunitaria, 7,5 millones para un fondo de inversiones destinado a identificar y evaluar las estrategias sociales para la prevención del delito, y 2,3 millones para el apoyo a organizaciones que pueden facilitar la

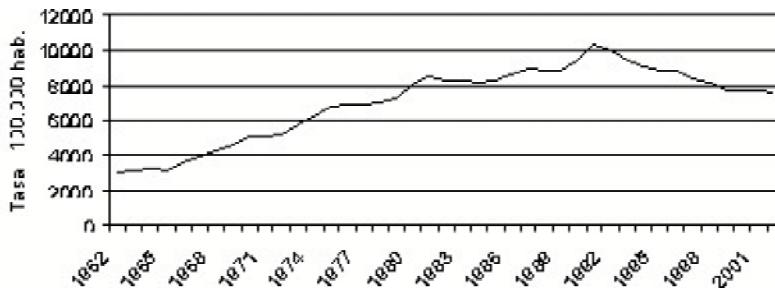
participación comunitaria en la prevención del delito. El Centro Nacional de Prevención del Delito (CNPD) hoy pertenece al nuevo Departamento de Seguridad Pública y Preparación para Emergencias y en 2001 recibió un nuevo aporte económico de 145 millones de dólares canadienses¹⁶. Para ese mismo año, el CNPD reportó que había financiado más de 1.700 proyectos en aproximadamente 500 comunidades (NCPS, 2001).

No es posible, ni necesario, proporcionar una descripción pormenorizada de las actividades asociadas a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito (ENPD)¹⁷. Aquí me ocuparé de dos cuestiones de interés para el enfoque que se está desarrollando en este artículo: las condiciones políticas que hicieran atractivo un programa nacional de prevención del delito; y las tensiones entre lo científico y lo político en el desarrollo de ese programa. En cuanto al primer tema, ya se han adelantado algunas observaciones sobre la importancia del concepto de comunidad en el discurso oficial sobre la prevención del delito. Evidentemente, el concepto de la prevención del delito mediante el desarrollo social es muy atractivo desde esta perspectiva, porque privilegia la noción del grupo social como sede principal de las intervenciones preventivas. Así, la prevención del delito mediante el desarrollo social permitió al gobierno una vía de contacto con las comunidades y la posibilidad de financiar proyectos de desarrollo social propuestos por esas comunidades, todo lo cual haría ver al gobierno como un socio del ciudadano común. Pero a la vez, este programa sería una especie de “gobierno a distancia” (Gervais, 2002) que, a mi modo de ver, también distanciaría el gobierno del trabajo difícil que significa prevenir el delito. La prevención social permitiría al gobierno activar un programa mediante el cual las comunidades asumirían el papel protagónico frente al delito. Para ellas quedarían los éxitos o fracasos materiales.

Por otra parte, es interesante considerar brevemente la situación en cuanto a las tasas delictivas del país. El Gráfico 1 muestra la tasa (por cada 100.000 habitantes) de delitos reportados a la policía canadiense entre 1962 y 2002¹⁸. Allí observamos el incremento bastante sostenido entre 1965 y 1980, tendencia que también se observaban en otros países de altos ingresos. La década de 1980 mostró una tasa relativamente estable, seguido por un pico en 1991, luego del cual se inició un descenso sostenido en las tasas delictivas. Para 2002, las tasas habían regresado a los niveles de 1979.

Garland (2001) sostiene que una de las reacciones al incremento de las tasas delictivas en los países de altos ingresos era la acentuación de la “segregación punitiva”, mediante la cual simultáneamente se quería simbolizar lo reprobable de la conducta delictiva y proporcionar alguna protección (mediante el manejo de los riesgos de incidencia/reincidencia) a la población en general. En tales condiciones, parecería que lo políticamente conveniente y “popular” era profundizar el uso del control penal, asegurando más y mayores períodos de privación de la libertad. En este sentido, es pertinente observar que la Comisión Canadiense de Política Penal (CSC, 1987) propuso una filosofía penal que, en palabras de su arquitecto principal (Brodeur, 1999b:343), era “...mucho más cercano a la retribución penal que el utilitarianismo: centra la atención sobre el comportamiento anterior del delincuente y cuestiona fuertemente la ‘política penal preventiva’ que se basa en una evaluación probabilística de que el delincuente reincidirá”. De hecho, diez años más tarde, Brodeur (1999b) solamente pudo observar una acentuación de la privación de la libertad en la política penal del país, la cual llevó al incremento de la población carcelaria¹⁹.

capitulo-32(2)



Fuente: Kong, 1999; Statistics Canada, 2004.

Frente a estos acontecimientos, las perspectivas políticas para la prevención del delito no eran necesariamente favorables, porque su naturaleza inherentemente técnica implicaba una respuesta menos inmediata al problema del delito. A diferencia de la segregación punitiva, la prevención del delito no podía ofrecer respuestas supuestamente rápidas y eficaces ante el auge delictivo. Por ello, los promotores de la prevención del delito, y en este caso los empresarios académicos vinculados a la prevención social del delito tenían que emplear dos estrategias para volver más atractivo su enfoque: en primer lugar, combatir la tendencia a un pánico colectivo en cuanto a la inseguridad personal señalando que la delincuencia evidentemente existía pero que su incidencia no era necesariamente alarmante; y en segundo lugar enfatizar que la prevención del delito produciría efectos a mediano y largo plazo más que a corto plazo. Ambos elementos se aprecian en el documento de base sobre la prevención del delito mediante el desarrollo social (CCSD-CCJA, 1984).

Recordemos ahora, aparte del escepticismo de los académicos de los años 1970, el comentario de Ignatieff (1975:17) sobre el enfado público con referencia a las tasas delictivas. Si observamos de nuevo el Gráfico No. 1, encontramos que Ignatieff apuntaba esto a mediados de la década de mayor incremento de las tasas delictivas en Canadá, y vale la pena preguntar si, aún con académicos más dispuestos a promover la prevención del delito, esta habría sido políticamente aceptable. Y de allí pasemos a los años 1990 para darnos cuenta que el Informe Horner y la ENPD surgieron en un período durante el cual las tasas delictivas estaban en descenso en Canadá. Si bien la situación nacional es mucho más compleja de lo que razonablemente se puede reseñar aquí, en todo caso es llamativo la coincidencia entre estos dos acontecimientos. ¿Será que las políticas preventivas del delito resulten más aceptables pública y políticamente cuando las tasas delictivas son estables o en descenso? Volveremos a esta hipótesis cuando reseñamos el caso venezolano.

Pasando ahora a las tensiones entre lo científico y lo político, podemos notar dos maneras en que la ENPD contraviene los requerimientos de la prevención del delito entendida como una actividad tecnocientífica. En primer lugar, hay ambigüedad teórica, la cual se evidencia de distintas maneras. Según Hastings (1996, 1998) (para entonces, el Director del Consejo Nacional de Prevención del Delito) la prevención del delito mediante el desarrollo social puede significar tres tipos de desarrollo social: el enfoque de desarrollo integral (con énfasis sobre el delincuente habitual), el enfoque social (con énfasis sobre las tasas de delincuencia y victimización), y el enfoque comunitario (con énfasis sobre la movilización de la comunidad). Por ello, una política preventiva cualquiera puede fundamentarse en uno o varios de estos enfoques, pero siempre con el peligro de una falta de claridad sobre los mecanismos causales objeto de la intervención y sobre los resultados esperados. Y si esta variedad de concepciones se observa al nivel académico, solamente podemos esperar que la misma ocurra

concepciones se observa al nivel académico, solamente podemos esperar que la misma aumente cuando pasamos al nivel de los que implementan los programas preventivos del delito. En un trabajo anterior en el cual se reportan los resultados de una encuesta sobre prevención del delito aplicada a las municipalidades del país, (Hastings, 1990:120) encontró que “la noción en sí de la prevención del delito a través del desarrollo social no está bien comprendida”. De hecho, aunque la ENPD se anuncia fundamentalmente como la implementación de la prevención del delito mediante el desarrollo social, ella incorpora elementos que no son completamente congruentes con ese enfoque, como por ejemplo la policía comunitaria discutida en el Informe Horner. Es más, Brodeur (1999a) llega a caracterizar la implementación de la ENPD como una importación del programa de *Safer Cities* (Ciudades más Seguras) del Reino Unido, el cual tuvo una orientación mucho más fuerte hacia la prevención situacional del delito que hacia el desarrollo social. En resumen, parece que el concepto de la “prevención del delito mediante el desarrollo social” ha servido para albergar una cantidad apreciable de enfoques distintos.

Una segunda fuente de tensión entre lo científico y lo político se encuentra en el divorcio entre la intervención preventiva y la evaluación de los resultados de esa intervención. De los fondos designados para la ENPD, la mayor parte se destina al Fondo de Movilización Comunitaria cuyos criterios para la concesión de financiamiento no incluyen la evaluación de la implementación y los resultados de las intervenciones realizadas. A diferencia de ese Fondo, con más de 1.994 proyectos financiados hasta el momento, el Fondo de Inversiones para la Prevención del Delito, que incluye como requisito la evaluación rigurosa (e independiente) de la implementación y resultados de los proyectos pilotos financiados por este fondo, cuenta con apenas 35 proyectos. A la vez, todavía no se aprecian la presentación de los resultados de estos proyectos (aunque debe reconocerse que algunos están todavía en vías de ejecución): las pocas publicaciones de la ENPD en el área de “Investigación y Evaluación” (10 en total), se refieren a aspectos generales de la investigación, normalmente derivados de una revisión bibliográfica, o a proyectos que, al parecer, no fueron financiados por el Fondo de Inversiones²⁰. Parecería, entonces, que la ENPD ha tenido mucho más éxito en financiar diversos proyectos de intervención que en la evaluación de esas intervenciones con fines de identificación de estrategias de prevención exitosas.

En fin, gracias a las actividades de algunos empresarios académicos, se logró proponer un enfoque para la prevención del delito -la prevención del delito mediante el desarrollo social- que resultó políticamente atractivo para el gobierno federal canadiense y que pudo ser implementado en un momento en que las tasas delictivas venían en descenso. Sin embargo, al desarrollarse en el plano público, la prevención del delito empezó a divergir de la orientación técnica que requiere si ha de tener un éxito comprobado. Recientemente Hastings, quizás el académico con mayor experiencia de trabajo en este campo público y con mayor conciencia sobre los requerimientos técnicos de la prevención, escribió una breve nota en la cual expresa algunas reservaciones sobre la ENPD:

...muchos de los proyectos que reciben financiamiento necesitan demostrar una mayor consistencia con la orientación del desarrollo social y necesitan demostrar una apreciación suficiente de lo que sea efectivo, sostenible o transferible... [D]ebemos evaluar fríamente dónde estamos -cuáles proyectos han sido financiados, qué efectos han surtido, qué es lo que no ha funcionado, y donde están los vacíos- y de allí decidir sobre una orientación estratégica que permitirá a la ENPD llenar las expectativas (2003:4).

Sobre la experiencia venezolana hay menos para escribir, en gran parte porque las condiciones sociales que fomentan la aparición de la prevención del delito en el plano público tampoco han sido dadas. Pero precisamente por esta razón el caso venezolano proporciona un marco comparativo interesante para los propósitos de este ensayo, porque evidencia en mucho un ejemplo opuesto al canadiense y así permite pensar en términos generales sobre las condiciones que favorecen o impiden las políticas de prevención del delito. Y al igual que el caso canadiense, conviene dividir la historia de los últimos 55 años en tres períodos.

2.1. 1951-1969: Los Aficionados de la Criminología y la Comisión de Prevención de la Delincuencia

En 1951, en plena dictadura militar, se creó la Comisión de Prevención de la Delincuencia como un organismo interministerial ad-honorem (Venezuela, 1951). Era la primera vez que surgía la prevención del delito en el campo público y las razones de su aparición no están muy claras porque todavía falta realizar la indagación histórica correspondiente. Si bien la Comisión era integrada por representantes de diversos ministerios (Relaciones Interiores, Hacienda, Defensa, Educación, Sanidad y Asistencia Social), es difícil pensar que esta iniciativa saliera del ámbito político o burocrático, máxime cuando la misión de la misma tenía un incipiente carácter técnico: "...investigar las causas de la criminalidad en las regiones del país y proponer al Ejecutivo Federal las medidas adecuadas para contrarrestarlas" (Venezuela, 1951: Artículo 1)²¹. Más bien, al examinar su estructura administrativa y constatar que contaba con un Presidente y un Secretario Ejecutivo, podemos pensar que habría algún profesional interesado en esta área que se desempeñara como el Secretario Ejecutivo y que quizás había convencido al presidente de las bondades de una política pública de prevención del delito. Lo cierto es que, caída la dictadura en 1958 e instaurado el régimen democrático, con el inevitable cambio de personal pero sin modificación de los reglamentos o estructura administrativa, se aprecia en las labores posteriores de la Comisión un papel fundamental jugado por su Secretario Ejecutivo y las personas que lo acompañaban, bien en la Comisión nacional, bien en las Sub-comisiones que se crearon al nivel regional.

En cuanto a la posible influencia de la evolución de la criminalidad en la decisión de crear una Comisión Nacional de Prevención del Delito, en el mismo año 1951 un intelectual venezolano publicó dos páginas en una revista mexicana de criminología sobre las tasas de homicidio en el país (Cova, 1951). Allí comentó que la mortalidad por causa de homicidios había "recrudescido con gran intensidad" durante los últimos años, citando como evidencia un aumento de 6,6 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1934 a 8,4 por 100.000 habitantes en 1946. Una posible interpretación es que este tipo de declaración, proyectando lo ocurrido hacía cinco años para el momento actual, hubiese despertado alguna preocupación en el gobierno que llevara a la propuesta de creación de la Comisión. Pero aún cuando eso sea una posibilidad, es interesante observar que cuatro años más tarde se observaba un descenso en la tasa de homicidios del país, de 6 por cada 100.000 habitantes en 1954 a 5 por cada 100.000 habitantes en 1955 (Fontiveros, 1956:10), lo cual sugeriría que ya en 1951 las tasas delictivas venían bajando. Parecido al momento de creación de la ENPD en Canadá, parece que la Comisión de Prevención del Delito fue creada en un momento de estabilización o descenso en la criminalidad del país.

La formación de los profesionales que trabajaban en la Secretaría Ejecutiva no ha sido estudiada, pero se tiene la impresión de que la mayoría eran abogados. Ello se debe, en parte, al desarrollo incipiente de la criminología para la época. Apenas en 1944 se había creado en la Universidad Central de Venezuela el Centro de Investigaciones Penales Universitario, bajo la dirección de José Rafael Mendoza, que contaba entre sus secciones las de Estadística Criminal, Delincuencia Infantil, Penología y Peligrosidad Social y Criminal (Riera y del Olmo, 1985), y se presume que la criminología apareció por primera vez como un curso o seminario de formación para abogados. Lo cierto es que, en las diversas publicaciones emanadas de la Comisión, casi no se notan referencias a la criminología al nivel internacional, ni a teorías etiológicas del delito, ni a las dificultades de especificar los mecanismos causales e implementar acciones preventivas. La impresión predominante es la de un grupo reducido de *aficionados* de la criminología, quienes, bajo la sombra de este término discurrían de manera particular sobre las causas del delito y los modos de prevenirlo.

Así, por ejemplo, encontramos un informe preparado en 1956 para la Comisión por el Director (un abogado, por cierto) de la Oficina de Antecedentes Penales y Estudios Criminológicos (Fontiveros, 1956), el cual centró su atención sobre los “hechos de sangre” y los “factores” asociados a ellos. Interesante en este informe es el enfoque situacional (aunque sin anunciarse en esos términos) sobre los factores que se asocian a la violencia: el porte de armas, el consumo de alcohol y la confluencia de estos factores en los días no laborables y en ciertas regiones del país, sobre todo las rurales. Otro ejemplo es una monografía sobre las causas de la delincuencia en Venezuela, preparada por el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión (Romero, 1959), que distingue entre factores “endógenos” y “exógenos” de la criminalidad y recomienda una serie de medidas a ser tomadas por parte del gobierno²².

Sobre las causas del delito, parecía que estos profesionales no tenían duda, y tampoco la misma Comisión ya que en su Reglamento de 1952 se declaraba la necesidad de “proyectar acciones” sobre el alcoholismo, el porte ilícito de armas, el ocio, la vagancia y los “centros de corrupción”, entre otros. Más difícil era definir las acciones específicas a tomar y lograr que se ejecutaran. De este último problema derivó, evidentemente, la recomendación de Romero (1959:83) de modificar el régimen legal de la Comisión de Prevención del Delito “...para que este Organismo pueda no solamente investigar sobre las causas del delito y sugerir la aplicación de medidas profilácticas, sino también ordenarlas y hacerlas cumplir directamente”. En ausencia de esa posibilidad, que nunca se concretó, la Comisión puso fuerte énfasis en campañas publicitarias sobre distintos aspectos de prevención del delito, como por ejemplo el consumo de alcohol y el porte de armas, llegando a contar con un taller de impresión que le permitía producir un sorprendente promedio de más de 9 millones de folletos al año (Rodríguez, 1985:51). Sin embargo, en estas y otras actividades no hubo evaluación efectiva de los resultados²³, lo que dejaba la acción gubernamental inconclusa, porque no se podía saber con certeza si tal o cual programa habían logrado disminuir la delincuencia.

Hacia 1964, las actividades de la Comisión entraron en una recesión, evidenciada en la asistencia cada vez más escasa, a reuniones cada vez menos frecuentes. Parecería que, por una parte, la visión de los aficionados de la criminología, anclada como estaba en una Venezuela rural y estable, se hacía cada vez menos congruente con los procesos de cambio que empezaron a registrarse en los años 1960 con la instauración del régimen democrático. Por otra parte, esa misma década fue caracterizada por el conflicto y la violencia política, que posiblemente apartaran de la agenda pública el problema de la

prevención del delito y que solamente disminuirían con la estrategia de pacificación adoptada por el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974). Y en tercer lugar, faltarían los expertos que le darían el impulso necesario a los programas de prevención del delito. Fue precisamente durante el gobierno de Caldera que se reactivó la política de prevención del delito.

2.2. 1970-1981: Los Criminólogos Académicos y la Prevención del Delito

El 11 de febrero de 1970, se creó la Dirección de Prevención del Delito (DPD), adscrita al Ministerio de Justicia, la cual reemplazó la Comisión de Prevención de la Delincuencia (Venezuela, 1970). En sus atribuciones y organización, la DPD difería muy poco del órgano que la había antecedido, salvo que -aparte de las atribuciones normales del estudio de la causas de la delincuencia y la elaboración e implementación de medidas de profilaxis social- ahora tenía la función de formar un “personal adecuado para aplicar medidas inherentes a la prevención” (Birkbeck, 1983:159). Lo que ahora era distinto era que el programa gubernamental estaba en manos de criminólogos profesionales, que se habían formado en el país o, más que todo, en el exterior durante los años 1960. El nuevo movimiento en la criminología también estaba reflejado en la creación casi simultánea en 1964 de tres centros universitarios especializados en la materia, como lo fueron el Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas de la Universidad de Carabobo (Nieves, 1968), el Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Central de Venezuela (Chiossone, 1967), y el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Universidad del Zulia (Villa, 1994). Entre los nuevos criminólogos cabe mencionar específicamente a Juan Manuel Mayorca, abogado con licenciatura en criminología obtenida en Bélgica, quien publicó un texto sobre criminología en 1963 y quien era miembro del partido socialcristiano el que, encabezado por Rafael Caldera, llegaría al poder ejecutivo en 1969. Fue Mayorca quien logró convencer al gobierno de Caldera sobre la necesidad de fortalecer las políticas de prevención del delito y quien fungió como el primer director de la DPD (Mayorca y Yépez, 1970²⁴). Mayorca podría considerarse, así, el “empresario académico” que vendió al gobierno un nuevo modelo para la prevención del delito.

Este modelo era mucho más técnico que el anterior. La nueva DPD contaba entre otras cosas con una División de Investigaciones Criminológicas, que se encargaría de adelantar las investigaciones sobre las causas del delito. Una de las primeras cosas que se hizo fue recopilar y publicar los datos sobre casos delictivos denunciados a la policía judicial y sobre la población penitenciaria, empezando desde 1961 y actualizando la serie *-Estadística Delictiva-* cada año (ver por ejemplo, Ministerio de Justicia, 1970). También la conocida criminóloga Rosa del Olmo, quien fungió como la primera directora de investigaciones criminológicas, reunió, tradujo y envió a publicación textos internacionales sobre la prevención del delito (Ministerio de Justicia, 1970-1972). En materia programática, sin embargo, las acciones no diferían mucho de la anterior Comisión de Prevención de la Delincuencia y no significaban un intento de probar en el “laboratorio de la experiencia” la eficacia de una u otra teoría etiológica²⁵.

Después del cambio de gobierno en 1974, la DPD quedó al mando de una profesional que no era criminóloga y las políticas y programas de prevención del delito representaron, en términos generales, la continuación de la línea establecida en el gobierno anterior. Fue con el segundo gobierno

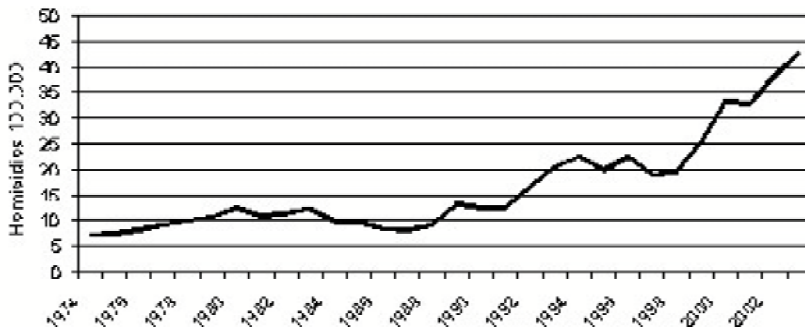
socialcristiano, a partir de 1979, que los criminólogos volvieron a tener injerencia fuerte en la institución, nombrándose como Director a Victor García Sucre, un psicólogo que anteriormente había sido investigador en la Universidad de Los Andes. En 1981, lo sustituyó Julio Mayaudón, docente e investigador de la Universidad de Carabobo. Durante estos tres años, las actividades de investigación tuvieron un repunte, contando inclusive con la participación de investigadores de las universidades nacionales (ver, por ejemplo, Gabaldón y Murúa, 1981) y el lenguaje técnico también llegó a infundir los programas preventivos²⁶.

Sin embargo, el entusiasmo de los criminólogos por la prevención del delito estaba en descenso. Ello se debió en gran parte a los desarrollos dentro de la disciplina durante los años 1970, cuando se dio un giro teórico hacia el enfoque de la desviación y posteriormente a la criminología crítica (Aniyar de Castro, 1977; del Olmo, 1979). Desde esta última perspectiva, la designación de un comportamiento como delito no es sino un acto político que corresponde a determinados intereses, de manera que el concepto del delito pierde un referente empírico estable y la investigación sobre sus causas carece de fundamento analítico. Más que prevenir el delito, habría que prevenir la criminalización. Así, las tensiones entre los académicos y el sistema político empezaron a profundizarse, como se pudo apreciar en las ponencias venezolanas presentadas al Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrada en Caracas en 1980. Allí, García Sucre y colaboradores (1980:14) se atrevieron a cuestionar el enfoque etiológico prevaleciente en las esferas políticas para ese momento (que veía el delito como una consecuencia del proceso de desarrollo) porque “Esta visión causalista evita o tiende a evitar el análisis mismo de este desarrollo como proceso de crecimiento económico y complejización social que amplifica la injusta distribución de los bienes, las oportunidades y los derechos...”. Otra ponencia fue la de Mantellini, Aniyar de Castro y Linares (1980) sobre “Delincuencia y Abuso de Poder (subtitulado “Delitos y Delincuentes Fuera del Alcance de la Ley”). Esta radicalización de los criminólogos explica en parte el porqué Mayaudón fue el último criminólogo en ocupar la Dirección de Prevención del Delito. De allí en adelante, los Directores han sido todos profesionales, pero sin una identificación con la criminología. En consecuencia, las políticas de prevención del delito se han caracterizado por la inercia burocrática, acentuada en la última década por el fuerte incremento de las tasas delictivas.

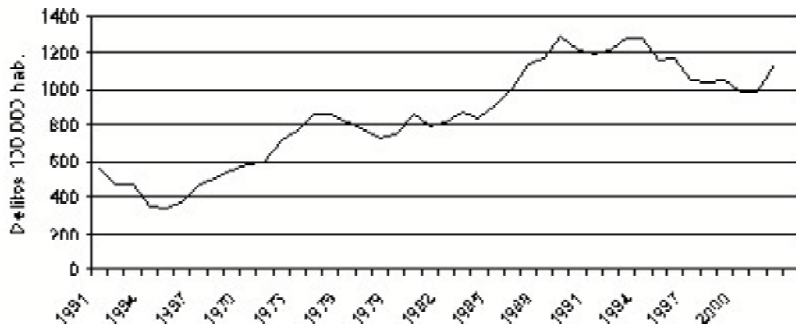
2.3. 1982-2004: La Inercia Burocrática

A partir de 1982, los criminólogos dieron la espalda a la prevención del delito para ocuparse de la criminología crítica y la investigación sobre el control social. Ya no habrían empresarios académicos que se ocuparían de propuestas para políticas públicas en esta materia y los contactos entre universitarios y burócratas fueron desvaneciéndose²⁷. Por sí sola, esta evolución en las relaciones entre académicos y funcionarios habría significado el probable estancamiento en las políticas de prevención del delito, lo cual es observable durante los años 1980. Pero a esta tendencia se añade otro elemento de gran importancia para el ámbito político, como lo es el incremento fuerte de las tasas delictivas del país. Como lo ilustra el Gráfico 2, la tasa delictiva general se duplicó entre 1988 y 1993 y se ha mantenido generalmente a este nivel más altos hasta la fecha. Más dramático aún es el comportamiento de la tasa de homicidio (Gráfico 3) que, igualmente, se duplicó entre 1988 y 1993 y volvió a duplicarse entre 1998 y 2003 para alcanzar niveles históricamente desconocidos (más de 40 muertos por cada 100.000 habitantes).

A la par con estas tendencias, la percepción de la inseguridad personal como problema ha cambiado notablemente. Según datos reportados por PROVEA (2003: 351), las encuestas de opinión pública realizadas durante los últimos 15 años indican que en 1989 la delincuencia todavía no figuraba fuertemente en el horizonte social como uno de los principales problemas que afectaban el país. Sin embargo, entre 1995 y 1999 la delincuencia llegó a considerarse el principal problema del país y a partir de allí se ha mantenido entre los tres problemas nombrados con mayor frecuencia, volviendo a ocupar el primer lugar durante algunos meses en 2001. Esta tendencia perceptiva ha estado acompañada por un sentido de urgencia en cuanto a las



Fuente: Ministerio del Interior y Justicia; Instituto Nacional de Estadística.



Fuente: Ministerio de Justicia; Instituto Nacional de Estadística; PROVEA (2003).

3. CONCLUSIÓN

En 1969 el psicólogo social estadounidense Donald Campbell escribió sobre el concepto de la “sociedad experimentadora” (*experimenting society*), la cual buscaría activamente resolver los problemas sociales mediante el estudio cuidadoso de los mismos y la implementación y evaluación rigurosa de diversas propuestas de solución. Habría, en la sociedad experimentadora, una fusión entre la orientación científica y la gestión pública de tal manera que las políticas públicas vendrían a ser altamente tecnificadas. Esa visión de sociedad y gobierno ha sido muy atractiva para algunos criminólogos interesados en la prevención del delito²⁸. Entre los investigadores citados en este ensayo, el canadiense Gendreau (1996) se destaca por tener la sociedad experimentadora como un ideal al que se debe aproximarse a través de los programas de prevención del delito.

En esencia, el actual ensayo es una reflexión a partir de la revisión histórica de dos casos contrastantes sobre los determinantes e impedimentos que se observan en los intentos por instaurar la sociedad experimentadora. Tanto en Canadá como en Venezuela, se observa que la prevención del delito, entendida como política pública, depende en primera instancia de la existencia de profesionales (bien en la academia, bien en el gobierno) que tienen suficiente convicción sobre las posibilidades de una intervención planificada y evaluada como para plantear seriamente la inversión de recursos en esa actividad. En ambos países, estos profesionales (que se han denominado “empresarios académicos”) han surgido en las universidades, aunque parece que ha habido mayor resonancia en Canadá que en Venezuela entre los burócratas en cuanto a la disposición de llevar a cabo este tipo de actividad.

A la vez, podemos observar que la noción de prevención requiere de una orientación y sincronización específicas para que sea aceptable en el plano político. En ambos países la prevención se orienta a la “delincuencia común”, dejando de lado otros tipos de delito (de cuello blanco, corporativos, etc.) cuya aparición bajo el lente preventivo podría ser muy incómoda para los grupos que detentan el poder. Y en ambos países, parece que la prevención tiene mayores probabilidades de prosperar cuando las tasas delictivas no están generando una fuerte preocupación social asociada a un reclamo por respuestas inmediatas. Mi predicción es que la Estrategia Nacional de Prevención del Delito sobrevivirá en Canadá hasta el momento en que el público, movido por las tasas delictivas, el terrorismo o los medios de comunicación, exija respuestas más “contundentes” frente a la criminalidad, o que los académicos ventilen fuertes críticas públicas sobre sus deficiencias técnicas. En Venezuela, la política de prevención del delito seguirá estancada y marginal mientras las tasas delictivas sigan causando alarma y mientras los criminólogos no muestren interés por esta área.

Independientemente de la historia y perspectivas de la prevención del delito en ambos países, existe el tema de la calidad técnica de la actividad preventiva, la cual no ha sido posible abordar en este trabajo. Sin embargo, subyace en las experiencias anteriores una inquietud sobre ella. Actualmente en Canadá parece haber un cierto nivel de optimismo sobre las posibilidades de prevención del delito, pese a algunas reservas expresadas por académicos estrechamente involucrados en las políticas correspondientes. Entre 1951 y 1964 en Venezuela, parecía haber mayor sentido de optimismo todavía, quizás porque los profesionales involucrados eran fundamentalmente “aficionados” de la criminología. Estos dos momentos históricos, en distintas fechas y diferentes países, nos llevan a reflexionar sobre la diferencia entre optimismo y efectividad y apuntan hacia la necesidad de examinar con mucho detenimiento las necesidades y posibilidades en hacer de la prevención del delito el tipo de experimento social que ella inevitablemente nos insinúa.

LISTA DE REFERENCIAS

ANIYAR DE CASTRO, L. **Criminología de la Reacción Social**. Universidad del Zulia, Maracaibo (Venezuela), 1977.

ANIYAR DE CASTRO, L. **Entre la Dominación y el Miedo. Nueva Criminología y Nueva Política Criminología**. Editorial Casa Blanca, Mérida (Venezuela), 2002.

BEGIN, P. **Crime and Prevention in Canada. Background Paper**. Library of Parliament. Research Branch, Ottawa (Canadá), 1992.

Billis, D. "At risk of prevention". **Journal of Social Policy** 10(3):367-379, 1981.

BIRKBECK, C. "La planificación de la política antidelictiva en Venezuela: Balance y perspectivas". **Revista Cenipec** 7:67-123, 1982.

BIRKBECK, C. "La teoría y la práctica de la prevención del delito en Venezuela (Ideas para un anteproyecto de investigación)". **Revista Cenipec** 8:151-166, 1983.

BIRKBECK, C. "La investigación criminológica: Su método y su importancia", en **Libro Homenaje a Alfonso Reyes Echandía y Emiro Sandoval Huertas**, compilado por la Asociación Colombiana de Criminología. Temis, Bogotá (Colombia), 1988. Pp. 47-76.

BIRKBECK, C. "La conducta problemática juvenil según dos encuestas de auto-revelación realizadas en la ciudad de Mérida (1986, 1995)". **Revista Cenipec** 16:35-68, 1995.

BIRKBECK, C. "La criminología como discurso moral: los planteamientos sobre las causas de la delincuencia en Venezuela, 1950-1990", en **Control Social y Justicia Penal en Venezuela**. Ensayos en Homenaje a Héctor Febres Cordero, compilado por Luis Gabaldón y Christopher Birkbeck. Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela), 1996. Pp. 37-68.

BIRKBECK, C. y GABALDÓN, L. "Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana". **Nueva Sociedad** 182:47-58, 2002.

BRANTINGHAM, P.J., y FREDERIC, L.F. "A conceptual model of crime prevention". **Crime and Delinquency** 22(3):284-296, 1976.

BRODEUR, J-P. "Police et prévention au Canada et au Québec". **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure** 37(3):161-181, 1999.

BRODEUR, J.P. "Sentencing reform: Ten years after the Canadian Sentencing Commission", en **Making Sense of Sentencing**, compilado por Julian V. Roberts y David P. Cole. University of Toronto Press, Toronto, 1999. Pp. 332-348.

CAMPBELL, D. T. "Reforms as experiments". **American Psychologist** 24: 409-428, 1969.

CAMPBELL, D. T. y STANLEY J. **Diseños Experimentales y Cuasi-Experimentales en la Investigación Social**. Amorrortu, Buenos Aires, 1977.

CANADA, DEPARTMENT OF JUSTICE. **The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. A Source Book**

of Canadian Experiences. Department of Justice Canada, Ottawa, 1990.

CANADA, DEPARTMENT OF JUSTICE. **JustStats.** No. 2002-01. Department of Justice, Research and Statistics Division, Ottawa, 2002.

CANADA PARLIAMENT. "Crime Prevention in Canada: Toward a National Strategy. Twelfth Report of the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General/Bob Horner Chairman". House of Commons, **Issue No. 87**, Ottawa, 1993.

COVA, L. "Tasas de mortalidad por homicidio en Venezuela". **Criminalia** Año XVII, No. 12:691-692, 1951.

CRAWFORD, A. **Crime Prevention and Community Safety.** Longman, London, 1998.

CCJA (Canadian Criminal Justice Association). "Safer communities: A social strategy for crime prevention in Canada". **Canadian Journal of Criminology** 31(4): 359-401, 1989.

CCSD (Canadian Council on Social Development). **Crime Prevention on Social Development. Community Consultations Undertaken by the Canadian Council on Social Development.** Ponencia presentada al Congreso Europeo-Norteamericano sobre Seguridad Urbana y Prevención del Delito, Montreal, 13 de octubre de 1989.

CCSD-CCJA (Canadian Council on Social Development – Canadian Criminal Justice Association) **Crime Prevention Through Social Development. A Discussion Paper for Social Policy Makers and Practitioners.** Canadian Council on Social Development. Ottawa.

CSC (Canadian Sentencing Commission). **Sentencing Reform: A Canadian Approach. Report of the Canadian Sentencing Commission.** Canada Government Publishing Centre, Ottawa, 1987.

CHIOSSONE, T. "Palabras preliminares". **Anuario del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas** 1:9-12, 1967.

CULLEN, F. y GENDREAU P. "Evaluando la Rehabilitación Correccional: Política, Práctica y Perspectivas", en **Justicia Penal Siglo XXI**, compilado por Rosemary Barberet y Jesús Barquín. Comares, Granada (España), 2000-2004.

DEL OLMO, R. **Ruptura Criminológica.** Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

EKBLOM, P. "Proximal circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention", en **Crime Prevention Studies**, compilado por Ronald V. Clarke. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1994. Pp. 185-232.

FERRER, M.J. "Violencia y víctimas", en **Fin a la Violencia: Tema del Siglo XXI**, compilado por Roberto Briceño-León y Juan Manuel Mayorca. Fundación Francisco Herrera Luque, Caracas, 2004. Pp. 105-128.

FONTIVEROS, A. **Factores Predominantes de la Criminalidad en Venezuela y sus Bases Estadísticas.** Ministerio de Justicia, Caracas (Venezuela), 1956.

FREEMAN, R. "The idea of prevention: A critical review", en **Private Risks and Public Dangers**, compilado por S.J. Scott y otros. Aldershot: Avebury, 1992.

GABALDÓN, L.G. y BIRKBECK, C. "La policía en Venezuela: Normativa y percepciones sobre el uso de la fuerza física", en **Policía y Fuerza Física en Perspectiva Intercultural**, editado por Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck. Nueva Sociedad, Caracas (Venezuela), 2003. Pp. 103-124.

GABALDÓN, L y MURÚA, M. **Gravedad Social del Delito e Imágenes del Delincuente en la Población Venezolana.** Universidad de Los Andes. Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas. Mérida, Mérida (Venezuela), 1991.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, CENTRO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINOLOGICAS. MIMICO. MÉRIDA (VENEZUELA), 1981.

GARCÍA S., V. y otros. "Tendencia del delito y estrategias para su prevención", en **VI Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Ponencias de Venezuela**. Ministerio de Justicia, Caracas, 1980. Pp. 7-26.

GARLAND, D. **The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society**. University of Chicago Press, Chicago (USA), 2001.

GENDREAU, P. "Offender rehabilitation. What we know and what needs to be done", **Criminal Justice and Behavior** 23(1):144-161, 1996.

GENDREAU, P. y ROSS, B. "Effective correctional treatment: Bibliotherapy for cynics". **Crime and Delinquency** 25(4):463-489, 1979.

GERVAIS, Ch. L.M. **Governing Crime Through Prevention in Late Twentieth Century Canada**. Carleton University. Tesis doctoral no publicada, Ottawa, 2002.

GILLING, D. **Crime Prevention. Theory, Policy, Politics**. London: UCL Press, 1997.

GREENBERG, D. F. "The correctional effects of corrections: A survey of evaluations", en **Corrections and Punishment**, compilado por David F. Greenberg. Sage Publications, Beverly Hills, 1977.

HAGAN, J. "Learning to live with deviance", en **A Crime Prevention Workshop**, compilado por Diane Macfarlane. University of Toronto, Centre of Criminology, Toronto, 1975. Pp. 29-60.

HASTINGS, R. "Municipal government involvement in crime prevention in Canada". **Canadian Journal of Criminology** 32(1):107-123, 1990.

HASTINGS, R. "Crime prevention and criminal justice", en **Post-Critical Criminology**, compilado por Thomas Fleming. Scarborough, ON: Prentice-Hall, 1996. Pp. 315-328.

HASTINGS, R. "La prevention du crime par la développement social: una strategie à la recherche d'une synthèse". **Criminologie XXXI** (1):109-123, 1998.

HASTINGS, R. "We are acting locally, but are we thinking globally?" **Preventing Crime Through Social Development** (publicado por el Canadian Council on Social Development). Bulletin No. 6, Winter 2003.

HOFLEY, B.C. "Address", en **A Crime Prevention Workshop**, compilado por Diane Macfarlane. Toronto: University of Toronto, Centre of Criminology, 1975. Pp. 65-70.

IGNATIEFF, M. "Crime prevention: La historia de un fracaso", en **A Crime Prevention Workshop**, compilado por Diane Macfarlane. University of Toronto, Centre of Criminology, Toronto, 1975. Pp. 17-28.

KONG, R. "Canadian crime statistics", en **Crime in Canadian Society**, editado por Robert Silverman, James Teevan y Vince Sacco. Harcourt Brace, Toronto, 1999. Pp. 63-103.

MACFARLANE, D. **A Crime Prevention Workshop**. University of Toronto, Centre of Criminology. Toronto, 1975.

MANTELLINI, P., ANIYAR DE CASTRO L. y LINARES M. "Delincuencia y abuso de poder: Delitos y delinquentes fuera del alcance de la ley", en **VI Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Ponencias de Venezuela. Ministerio de Justicia**, Caracas, 1980. Pp. 43-56.

- MARTINSON, R. L. "What works? - Questions and answers about prison reform". **The Public Interest** 35:22-54, 1974.
- MAYORCA, J.M. **Criminología**. Gráfica Americana, Caracas, 1963.
- MAYORCA, J.M. y YÉPEZ, R. "La prevención del delito en Venezuela". **Relación Criminológica** Año 3, No. 5:21-32, 1970.
- MENDOZA, J.R. **Curso de Criminología**. Empresa El Cojo. Segunda edición, Caracas, 1970.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. **Informe sobre Encuesta de Victimización Caracas/Mérida**. Ministerio de Justicia, Dirección de Prevención del Delito. Mimeo, Caracas, 1983.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. **Estadística Delictiva 1959-1968. Policial. Penitenciaria. Criminal. Ministerio de Justicia, Dirección de Prevención del Delito**, Caracas, 1970.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. **Prevención del Delito. Textos para su Estudio. Ministerio de Justicia, Dirección de Prevención del Delito**. 4 tomos, Caracas, 1970-1972.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. **Memoria y Cuenta 1980**. Ministerio de Justicia, Caracas, 1981.
- NCPC (National Conference on the Prevention of Crime). **National Conference on the Prevention of Crime**. University of Toronto, Centre of Criminology, Toronto, 1965.
- NCPS (National Crime Prevention Strategy) (2001) **Background**. Ottawa: NCPS. Disponible en: <http://www.prevention.gc.ca/en/whatsnew/news/index.asp?a=v&di=JOPCSFNH0>.
- NETTLER, G. "Social science and social policy", en **A Crime Prevention Workshop**, compilado por Diane Macfarlane. University of Toronto, Centre of Criminology, Toronto, 1975. Pp. 73-79.
- NIEVES, H. "Palabras de presentación". **Relación Criminológica** Año 1, No. 1:5-8, 1968.
- NORMANDEAU, A. y HASENPUSCH, B. **Prevention Programs, Their Evaluation and Their Effectiveness. Results and Recommendations**. Solicitor General of Canadá. Mimeografiado, Ottawa, 1978.
- NUTTALL, C. "Crime prevention in Canada". **Canadian Journal of Criminology** 31(4):477-487, 1989.
- PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) (2003) **Informe Anual 2002-2003**. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/index.htm>.
- RCMP (Royal Canadian Mounted Police). **Law and Order in a Canadian Democracy**. Edmond Cloutier, Ottawa, 1949.
- REDEKOP, V. y SCHMOLKA, V. **An Inventory of Federal Crime Prevention Activities**. Interdepartmental Working Group on Crime Prevention, Ottawa, 1993.
- RIERA, A y DEL OLMO, R. **Hacia una Criminología de las Contradicciones. El Caso Latinoamericano**. Italgráfica, Caracas, 1985.
- RODRÍGUEZ, J. **Análisis Crítico de la Prevención del Delito en Venezuela**. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho. Tesis de Grado. No publicado, Mérida, 1985.

ROMERO, M. **La Delincuencia en Venezuela. Sus Principales Causas.** Trabajo preparado para el Primer Seminario de Prevención de la Delincuencia. Ministerio de Justicia, Comisión de Prevención de la Delincuencia, Caracas, 1959.

ROSALES, E. "Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa venezolana". **Capítulo Criminológico** 30(4):287-311, 2002.

ROSS, R. y FABIANO, E. **Time to Think. A Cognitive Model of Delinquency Prevention and Offender Rehabilitation.** Johnson City, Tennessee: Institute of Social Sciences and Arts, 1985.

ROSS, R. y GENDREAU, P. (comps.) **Effective Correctional Treatment.** Butterworth, Toronto, 1980.

RUTTER, M. y GILLER, H. **La Delincuencia Juvenil.** Martínez Roca, Barcelona, 1983-1988.

STATISTICS CANADA. 2004. **Crimes by Type of Offence.** Disponible en:
<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/legal02.htm>.

VENEZUELA Decreto No. 323 del 19 de Octubre de 1951.

VENEZUELA Decreto No. 241 del 11 de Febrero de 1970.

VILLA, E. "XXX aniversario". **Capítulo Criminológico** 22:I-IV.

WALLER, I. **Current Trends in Crime Prevention: Implications for Canada.** Ministry of Justice, Ottawa: Canada, 1989.

WALLER, I. y WEILER, D. **La Prévention du Crime Par Le Développement Social. Document de Base et Références.** Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1984.

WEST, D. y FARRINGTON, D. **Who Becomes Delinquent?** Heinemann Educational Books, London, 1973.

WOLFGANG, M. **Delinquency in a Birth Cohort.** University of Chicago Press, Chicago, 1972.