



EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL

Rafael Folador Strano* 
Universidad Presbiteriana Mackenzie

DOI: <https://doi.org/10.1344/cpyp.2023.24.41284>

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo aplicar el ciclo de las políticas públicas, método desarrollado para el análisis de las políticas públicas en general, a la política criminal. Para ello, se utilizaron conceptos relacionados con el derecho penal y la criminología, así como herramientas teóricas relevantes para el estudio de las políticas públicas, como el modelo del bote de basura, la burocracia callejera, entre otras. Se pretende, desde esta perspectiva, resaltar la relevancia de equiparar la política criminal a otras políticas públicas, permitiendo la construcción de nuevos caminos analíticos para la comprensión de la cuestión criminal.

Palabras clave: *política criminal, política pública, política pública criminal, criminología, ciclo de políticas públicas.*

RESUM

L'article té com a objectiu aplicar el cicle de les polítiques públiques, mètode desenvolupat per a l'anàlisi de les polítiques públiques en general, a la política criminal. Per a això, es van utilitzar conceptes relacionats amb el dret penal i la criminologia, així com eines teòriques rellevants per a l'estudi de les polítiques públiques, com el model del pot d'escombraries, la burocràcia de carrer, entre altres. Es pretén, des d'aquesta perspectiva, ressaltar la rellevància d'equiparar la política criminal a altres polítiques públiques, permetent la construcció de nous camins analítics per a la comprensió de la qüestió criminal.

Paraules clau: *politica criminal, politica publica, criminologia, cicle de polítiques públiques*

ABSTRACT

This article aims to apply the public policy cycle, a method developed for the analysis of public policy in general, to criminal policy. For this, concepts related to criminal law and criminology were used,

* rafaelstrano@gmail.com

as well as relevant theoretical tools for the study of public policies, such as the model of the garbage can, street bureaucracy, among others. It is intended, from this perspective, to highlight the relevance of equating criminal policy to other public policies, allowing the construction of new analytical paths for understanding the criminal issue.

Keywords: *criminal policy, public policy, criminology, public policy cycle.*

1. Introducción

En los Estados democráticos, lo que el gobierno hace o deja de hacer, independientemente del área de actividad (salud, educación, vivienda, desigualdad social, etc.), es objeto de análisis por parte de la comunidad académica, obviamente la dedicada al estudio de las políticas públicas (SOUZA 2007, 67). La formación de la agenda para la resolución de un determinado problema, las alternativas y sus costos, las dificultades en la implementación, los impactos y, finalmente, la respectiva evaluación de la política implementada son elementos que componen el estudio de las políticas públicas en general y contribuyen a la maduración de las propias democracias, especialmente en lo que respecta a la realización de los derechos humanos. Sin embargo, hay una excepción a este marco, la política criminal.

La política criminal es un concepto frecuentemente invocado en el campo académico, pero generalmente de una manera vacía, al menos en lo que se refiere a su uso en cursos de derecho (“por elección de política criminal, el legislador ha tomado tal medida ...”). Incluso la criminología - que en los países latinos nace predominantemente en las facultades de derecho (SOZZO 2020, 109-146) - tampoco contribuye a la construcción de una disciplina propiamente centrada en el análisis de la política criminal, limitándose, en la mayoría de los casos, a criticar el *status quo* o sugerir cambios en el modelo de respuesta al delito, sin, todavía, apoyarse en los conocimientos teóricos pertinentes a otras políticas públicas para ofrecer tales propuestas. Fuera del ámbito jurídico, la ciencia política, cuna académica del estudio de las políticas públicas, también dedica poca atención al tema penal, con algunas raras excepciones.

Contrariamente a lo que sucedió en los países de habla inglesa, en América Latina y parte de Europa, el positivismo jurídico hizo imposible que el factor político fuera tratado como algo inherente al derecho penal. A esto se sumó el predominio del modelo liszteano de ciencias criminales, que dotó a las disciplinas hermanas (criminología, derecho penal y política criminal) un carácter teóricamente estanco, como si fueran incomunicables.

Desde el siglo XIX, sin embargo, la evolución del derecho penal y la criminología ha llevado a ambos a una función político-criminal que supuestamente sería innata a ellos: un derecho penal dirigido a fines político-criminales y una criminología con una vocación política y transformadora. Así, de una manera general, la política criminal siguió siendo una disciplina etérea, sin su propio contenido, y como un mero recurso retórico para el apoyo de otras ciencias criminales.

Paralelo a esta timidez en la política criminal como disciplina autónoma, el estudio de otras políticas públicas también sufrió un inmenso daño epistemológico, al menos en América Latina, ya que, bajo regímenes autoritarios, no era posible participar en el proceso de toma de decisiones en relación con la acción estatal. En el período dictatorial, no hubo un desarrollo teórico del análisis de las políticas públicas, como ocurrió especialmente en los Estados Unidos. Este panorama solo comenzó a cambiar a partir de la década de 1990, con la incorporación de teorías extranjeras sobre el tema, el desarrollo

de la comunidad académica y la elaboración de análisis de políticas públicas específicas de la región (SMANIO & NUNES 2016, 83-96).

Sucede que, incluso después del desarrollo de estas herramientas analíticas, con muy pocas excepciones¹, no hubo propiamente el desarrollo de una disciplina que utilice las teorías de las políticas públicas para examinar la política criminal. Conceptos muy expandidos para el estudio de cualquier política pública como el modelo de flujos múltiples, la noción de opciones trágicas, las coaliciones de defensa, la burocracia callejera, entre otros, podrían ser muy útiles para el estudio de lo que el Estado hace o deja de hacer en relación con el tema criminal, pero generalmente son ignorados por los análisis penales y criminológicos.

Sin embargo, es necesario reconocer que hay trabajos que apuntan en esa dirección. En los países ibéricos y en América Latina surgieron trabajos que analizan de forma autónoma la política criminal en relación con la criminología y el derecho penal, incluso acercándolo al estudio de las políticas públicas. Díez Ripollés afirma que las políticas penales se incluyen en el conjunto de las políticas públicas, más concretamente en el ámbito de las políticas sociales (DÍEZ RIPOLLÉS 2011, 12:5). En trabajo sobre la política criminal española, el profesor afirma que *“la política criminal es una más en el conjunto de las políticas públicas y, en consecuencia, debe corresponder a los objetivos generales que persiguen los respectivos programas políticos”* (DÍEZ RIPOLLÉS 2012, 41).

Sanz Mulas señala que la política criminal se acerca a la sociología y la ciencia política: *“El método utilizado para ese estudio es, en todo caso, diferente del jurídico (específico del derecho penal) o del empírico (el que utiliza la criminología). Su método de análisis es más cercano al utilizado por la Sociología y la Ciencia Política”* (SANZ MULAS 2019, 21). La profesora destaca que, en un Estado democrático, la elaboración de leyes penales debe pasar por el análisis de varias disciplinas afines, sobre todo para que se conozcan los contornos reales del problema, las necesidades sociales, las consecuencias de la intervención, la opinión de los afectados, grupos de interés y cuestiones de cabildeo, costos e implementación; aunque en la práctica nada de esto se hace (SANZ MULAS 2019, 21).

También en la doctrina ibérica, Sousa reconoce como desafío la creación de un marco teórico que ayude a explicar fenómenos relacionados con la seguridad, integrando diferentes sensibilidades profesionales, políticas y cívicas (SOUSA 2009, 148).

En América Latina, Zaffaroni, Batista, Alagia y Slokar reconocen a la política criminal como un campo especializado de la ciencia política y afirman que *“al menos hasta ahora, el avance académico y metodológico de la ciencia política, que incluye la llamada ingeniería institucional, ha pasado por alto del derecho penal”* (ZAFFARONI et al. 2003, 275). También señalan que los penalistas ignoraron esta perspectiva de la política criminal y no produjeron trabajos de ingeniería institucional desde este campo: *“es razonable imaginar que en los próximos años los politólogos estarán más cerca de la política criminal, porque hasta el momento presente, predomina el viejo concepto positivista”* (ZAFFARONI et al. 2003, 275). En Argentina, Letner analiza la política criminal del país para vislumbrar su futuro como política pública (LETNER 2006, 13). En Colombia, Sánchez, Vargas y Pinzón propusieron en 2017 la creación de un Observatorio de Política Criminal basado en la noción

¹ Por ejemplo, la obra paradigmática de Binder (BINDER, Alberto. Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática. Buenos Aires: Astrea, 2015. p. 58).

de política criminal como política pública. Admiten, sin embargo, que este tipo de literatura aún no se ha desarrollado en el país (ROMERO SÁNCHEZ et al. 2017, 48-50).

Sin embargo, la obra paradigmática, incluso como referente teórico para este artículo, es la de Binder (*Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*), que propone la construcción de un aparato conceptual sobre política criminal a partir de la teoría de las políticas públicas (*análisis político criminal*). Binder afirma que el análisis político criminal debe ser lo que el análisis económico para la política económica, es decir, “*una forma de predecir ideas, democratizar la discusión, crear marcos conceptuales para evaluar y desarrollar la política criminal desde bases estrictamente democráticas*” (BINDER 2015, X), sin pretender “*garantizar la absoluta racionalidad de la política criminal, lo cual es imposible, sino generar un conjunto más ordenado y claro de posibles usos de la enorme variedad de instrumentos disponibles*” (BINDER 2015, 34).

Aún en lo que respecta al marco teórico de este trabajo, se adopta el concepto de política criminal formulado por Binder en el sentido de que la política criminal debe ser considerada un segmento (o una política sectorial) de una política más amplia denominada política de gestión de conflictos. Para lograr su objetivo la política criminal puede abarcar otros medios de intervención (prevención, conciliación, justicia restaurativa, entre otros), pero en su expresión más aguda se encarga de organizar los instrumentos violentos del Estado representando el último nivel de intervención estatal en la gestión de conflictos, responsable de la gestión democrática del sistema penal (BINDER 2015, 162-239). Además, el trabajo parte de una noción integral de política criminal, que engloba las políticas de seguridad pública, Administración de Justicia y política penitenciaria, por las razones mencionadas en los siguientes tópicos. Este artículo se basa en este panorama y pretende sintetizar un conjunto de saberes que integren el conocimiento criminológico con el pertinente al examen de las políticas públicas, planteando nuevas herramientas conceptuales y construyendo un repertorio teórico que permita analizar la política criminal como una verdadera manifestación del Estado en acción y no como algo etéreo y dependiente de otras ciencias criminales.

2. El estudio de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas se basa en una vasta herramienta teórica, que va desde teorías más simples hasta otras muy complejas. Este trabajo no es lo suficientemente exhaustivo como para contemplar la totalidad de tales teorías, sino sólo algunos modelos que se aplicarán al análisis de la política criminal contenida en el próximo tema. Vale la pena señalar que hay excelentes trabajos sobre la evolución y el estado del arte del estudio de las políticas públicas.²

2.1. Historia de los estudios y concepto de políticas públicas

El análisis académico de las políticas públicas surgió en los Estados Unidos a partir de la década de 1930, cuando los estudios se centran en la producción de los gobiernos en lugar del análisis del Estado

² SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In. HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86. BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. In. Revista Política Hoje, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016. MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2013.

y sus instituciones, como defendía la tradición europea. Hay cuatro “padres fundadores” de la política pública: Lasswell, Simon, Lindblom y Easton (SOUZA 2007, 67).

De entrada, es importante distinguir dos expresiones comúnmente utilizadas en los estudios de lengua inglesa sobre políticas públicas y que generan cierta dificultad a la hora de traducir a idiomas latinos: *politics e policy*. *Politics* representa la política en su sentido más genérico y común, como resultado de la actividad vinculada al ejercicio del poder. Ya el término *policy* se refiere a decisiones y acciones concretas, de modo que *public policy* es la traducción del inglés para política pública (SECCHI 2013, 1). Sucede que no existe una definición unitaria de política pública, siendo posible esbozar las más utilizadas. En la definición clásica de Lasswell, las decisiones de política pública implican responder a las siguientes preguntas: “*quién gana qué, por qué y qué diferencia hace*” (LASSWELL 1951, 3). La definición más conocida, sin embargo, es la de Dye, según la cual las políticas públicas pueden describirse como “*lo que el gobierno elige hacer o no hacer*” (BRASIL & CAPELLA 2016, 74).³ Para Jobert y Muller, las políticas públicas representan el “*Estado en Acción*” (JOBERT & MULLER 1987).

Marques afirma que las políticas públicas representan el “*conjunto de acciones implementadas por el Estado y por las autoridades gubernamentales en un sentido amplio [...] y, por lo tanto, estudiar políticas es analizar cómo actúa el Estado, cómo actúa, dadas las condiciones que lo rodean*” (MARQUES 2013, 24). Para Souza, la formulación de las políticas públicas representa la etapa en la que los gobiernos democráticos traducen sus propósitos en programas y acciones que tendrán repercusiones en el mundo real (SOUZA 2007, 69).

2.2. Ciclo de políticas públicas

Existen al menos cuatro modelos analíticos en la literatura de ciencias políticas que ayudan a comprender las políticas públicas: ciclo de políticas públicas, flujos múltiples, equilibrio puntuado y coaliciones de defensa (ARAÚJO & RODRIGUES 2017, 12).

Asumiendo que se trata de un trabajo de introducción al tema, se expondrá únicamente el modelo del ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que representa un esquema idealizado que reproduciría la “vida” de una política pública en fases, desde la identificación del problema a resolver hasta la extinción de la política pública aplicada.

La inauguración de este modelo se atribuye a Jones, quien pretendía proporcionar un medio para que los estudiantes aprendieran sobre la dinámica del desarrollo e implementación de políticas públicas. Jones dividió el proceso de políticas públicas en once fases⁴, formulando el concepto de ciclo: “*patrones continuos de acomodación en los que varios actores institucionales desempeñan diversos roles en la realización de las actividades funcionales del proceso de políticas públicas*” (JONES 1984, 114). Aunque representa una visión artificial del proceso político, simplificando la enorme

³ La referencia de la obra mencionada es DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975.

⁴ “1. Percepción, 2. Agregación, 3. Organización, 4. Representación, 5. Formación de la agenda, 6. Formulación, 7. Legitimación, 8. Presupuesto, 9. Implementación. 10. Evaluación. 11. Ajustes”. (JONES, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3 ed. Monterey: Brooks/Cole Pub, 1984. p. 28-29). Hay que resaltar que no hay uniformidad doctrinaria sobre el número de fases que componen el ciclo de políticas públicas. Para una síntesis de autores y sus divisiones de fases del ciclo de políticas públicas, Cf. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: principios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2017. p. 65.

complejidad que implica las políticas públicas, especialmente en lo que respecta a los niveles de decisión y diversidad de actores (ARAÚJO & RODRIGUES 2017, 9), es cierto que el ciclo representa un mecanismo valioso para comprender y analizar las políticas públicas (RIPLEY 1995, 157).

2.2.1. Identificación del problema

El primer paso en la formulación de políticas públicas es la identificación del problema a resolver, vale decir, “*la diferencia entre lo que es y lo que uno quisiera que fuera la realidad pública*” (SECCHI 2013, 44). Sin embargo, incluso si afectan al colectivo, no todos los problemas públicos entran en la agenda del gobierno. En teoría, varios actores involucrados en la elaboración de políticas públicas pueden detectar un problema y trabajar para componer la agenda, pero esto también puede depender de la movilización política (DIAS & MATOS 2017, 68). De hecho, la capacidad del gobierno para incluir temas en la agenda es limitada, lo que genera disputas entre aquellos que quieren ver sus objetivos entre los priorizados por el gobierno, incluyendo la definición de problemas y las formas de abordarlos (RIPLEY 1995, 159).

2.2.2. Formación de la agenda

En algún momento, el problema considerado relevante pasará a formar parte de la agenda del gobierno, que representa el conjunto de temas sobre los que el gobierno y las personas relacionadas con él centran su atención (CAPELLA 2007, 88). La agenda no tiene un vehículo específico, y puede ser externalizada en un programa de gobierno, planes presupuestarios, estatutos del partido, entre otros (SECCHI 2013, 46). Hay dos modelos generalmente estudiados sobre la formación de agenda (*agenda-setting*) (CAPELLA 2007, 87): flujos múltiples y equilibrio puntuado.

De acuerdo con el modelo de flujos múltiples de Kingdon, solo se incluirá un tema en la agenda del gobierno cuando haya convergencia de lo que llamó tres corrientes (*streams*): problemas, soluciones (*policies*) y política (*politics*).

Es interesante notar que, para Kingdon, las soluciones de políticas públicas se centran en el desempeño de los emprendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), es decir, actores que invierten en políticas públicas que los favorecen, actuando en los tres flujos (KINGDON 2006, 238). Sin embargo, estos emprendedores solo tendrán éxito si se abre una ventana de oportunidad (*policy window*), en la que se combinen los tres flujos (*coupling*) (SECCHI 2013, 54). Las ventanas pueden abrirse por la dinámica de los problemas a resolver o por la propia dinámica política, por ejemplo, el surgimiento de un nuevo problema, elecciones, *lobby*, etc (KINGDON 2006, 236). Sin embargo, tal apertura es rápida y escasa y requiere la presencia simultánea de los tres flujos.

A su vez, el modelo de equilibrio puntuado, desarrollado por Baumgartner y Jones, parte de la suposición de que las políticas públicas pasan por largos períodos de estabilidad, siendo puntuadas (*punctuated*) por momentos de crisis que conducen a cambios a gran escala (ARAÚJO & RODRIGUES 2017, 7; BAUMGARTNER et. al 2017, 61-62). Para los autores, la imagen política sobre un problema determinado condicionará el cambio de política pública que recaiga sobre eso. De hecho, la imagen política sobre un tema determinado corresponde a la percepción pública sobre el asunto, incluidas las conjeturas sobre las causas y las eventuales resoluciones, y se guían por dos factores: los datos empíricos y la apelación emocional. Cuando hay una disidencia sobre esta imagen, se crea un entorno favorable para el cambio de política.

2.2.3. Formulación de alternativas

Después de la inclusión del problema en la agenda, se inician los esfuerzos para construir soluciones, que se desarrollan a partir de la comparación entre los costos y beneficios que ofrece cada alternativa. En este momento, se fijan los resultados esperados de la política pública, así como se elaboran métodos, programas y estrategias, y vale la pena mencionar que el mismo objetivo se puede lograr por varios caminos (SECCHI 2013, 49). En términos ideales, la persona responsable de elegir la alternativa, es decir, la que tomará la decisión, debe hacerlo de la manera más racional y eficiente posible. Específicamente, sin embargo, los estudios de políticas públicas muestran que este proceso no es exactamente racional.

2.2.4. Toma de decisiones

El momento decisivo sobre políticas públicas es objeto de intensos debates, que van desde un paradigma de plena racionalidad hasta la ausencia de este. En este sentido, la contribución de Lindblom fue decisiva para que, en un primer momento, la decisión gubernamental se convirtiera en el punto central del estudio de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, ha habido un cambio de enfoque para este momento del ciclo, desde el cual se observa que el proceso de toma de decisiones no sigue una línea racional como se recomendó anteriormente, sino que hace una mezcla simultánea entre medios y fines de política pública bajo análisis. El proceso tendría un carácter político, ya que permitiría negociaciones entre los responsables de la toma de decisiones, cada uno avanzando a pequeños pasos (gradualmente) a través de medidas que no costarían tanto si fuera necesario deshacerlas (MARQUES, 2013, 29).

Bachrach y Baratz desarrollaron otra interpretación del proceso de toma de decisiones, resumida en la premisa de que “*estudiar políticas es también estudiar las no decisiones, en realidad llenas de decisiones*” (MARQUES, 2013, 31). Los autores entendieron que las decisiones también deben analizarse en relación con lo que no se decide. Contrariamente a lo que Lindblom entendía por la tradición pluralista, las políticas no podían analizarse solo a través del prisma de los conflictos abiertos, ya que involucrarían factores como las influencias y el poder. Estos conflictos ocultos, incluso, llevarían a ciertos actores a influir en lo que entraría o no en el proceso de toma de decisiones (movilización de sesgos).

Otra crítica relevante a la fase de toma de decisiones fue elaborada por Cohen, March y Olsen, quienes desarrollaron el “modelo del bote de basura” (*garbage can model*). Para los autores, el proceso de toma de decisiones representaría un encuentro casual de problemas, soluciones y oportunidades (SECCHI 2013, 55). Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y operativas, los administradores elegirían primero el problema a enfrentar utilizando como criterio la capacidad de que dispondrían para resolverlo: “*la existencia de soluciones previas llevaría a la elección de ciertos problemas y no al revés*” (MARQUES, 2013, 32).

En este sentido, cabe señalar que el mencionado modelo de flujos múltiples elaborado por Kingdon se desarrolló a partir del paradigma del bote de basura y subvierte la lógica de que las políticas públicas se elaboran de acuerdo con un proceso racional donde el problema precede a la solución. Para el autor, a menudo ocurre lo contrario, es decir, las alternativas se generan incluso antes de la

agenda y muchos factores ocurren al mismo tiempo por mientras esperan su respectiva confluencia (KINGDON 2006, 240).

2.2.5. Aplicación

La fase de implementación de una determinada política pública corresponde al momento en que se producen los resultados concretos de la política, convirtiendo las intenciones en acciones. Estudiar este momento es relevante porque, además de detectar fallas de esta fase específica del ciclo, es posible visualizar errores previos a la toma de decisiones, objetivos mal definidos y optimismo exagerado (SECCHI 2013, 55).

Con respecto a la implementación, vale la pena mencionar la literatura sobre burócratas implementadores a nivel de calle, elaborada a partir del trabajo de Lipsky, *Street-level bureaucracy* (LOTTA 2012, 21). Los burócratas callejeros corresponden a los servidores públicos que, en su práctica profesional, interactúan directamente con los ciudadanos, y que tienen una discrecionalidad sustancial en la ejecución de su trabajo. Son maestros, oficiales de policía y otros encargados de hacer cumplir la ley, como jueces y abogados públicos (LIPSKY 2010, 3).

Aunque no son responsables de la formulación de las políticas, los burócratas a nivel de calle son partes clave en la implementación de ellas, siendo determinantes para formar la percepción pública de tales políticas públicas. Ellos son los que representarán al Estado ante el ciudadano, alcanzando de manera considerable la vida del ciudadano, razón por la cual, en cierta medida, son los propios autores de la política pública realmente entregada a la población (LIPSKY 2010, 212).

2.2.6. Evaluación

Después de que las políticas públicas se implementan y producen resultados, es necesario analizar tanto la implementación como los resultados. La evaluación es parte de la comparación entre lo que ocurrió y lo que se pensaba que ocurriera y generalmente es realizada por analistas de políticas públicas, incluidos investigadores gubernamentales, investigadores independientes, actores vinculados a grupos de interés, entre otros (RIPLEY 1995, 161).

2.2.7. Extinción

Finalmente, una vez evaluadas, las políticas públicas pueden continuarse, reestructurarse o extinguirse. La continuidad ocurre cuando los problemas de implementación no afectan la esencia de la política, la reestructuración representa los ajustes necesarios, mientras que la extinción ocurre cuando se soluciona el problema, cuando la política se vuelve inútil o si los problemas de implementación son insuperables (DIAS & MATOS 2017, 90).

3. Política pública criminal

La cuestión penal, especialmente desde mediados del siglo XX, se ha convertido cada vez más en un tema de debate político declarado (GARLAND 2008, 57-58), insertándose en la agenda de prácticamente todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, no sería descabellado suponer que “lo que el gobierno hace o deja de hacer” en relación con el tema penal debe estudiarse con el mismo rigor que las acciones gubernamentales en otras áreas, como salud, educación, distribución del ingreso, etc.

Como manifestación del poder estatal, la política criminal tiene peculiaridades que, sin embargo, no desnaturalizan su naturaleza de política pública. Ella es el Estado que actúa con respecto a la cuestión penal, es la máxima representación del poder de ese Estado y, por esta razón, se materializa mediante la violencia estatal organizada; es, finalmente, lo que el Estado hace o deja de hacer en materia penal. Las peculiaridades mencionadas surgen de las características inherentes a su objeto, como el hecho de que es contra mayoritaria y polarizada por excelencia (pero aún impactando en la vida cotidiana de la mayoría de la población), esencialmente judicializada (pero también relacionada con los otros Poderes), extremadamente vinculada a las libertades civiles (pero dependiente del Estado en acción, debido al monopolio de la violencia, además de impactar en los derechos sociales), vinculada a la ley en sentido estricto, debido al principio de legalidad (pero también manifestándose de manera subterránea) (ZAFFARONI et al. 2003, 53; ANIYAR DE CASTRO 2005, 128), entre otros.

En términos disciplinarios, por lo tanto, la política criminal pública es especie o puede ser objeto de la disciplina más completa, llamada análisis de políticas públicas. Es una política pública que, además de llegar directamente a las personas encarceladas, repercute para toda la sociedad y moviliza una parte importante de los recursos estatales. Lo que el gobierno elige o no elige hacer con respecto a su política criminal, quién gana qué, por qué y qué diferencia hace la política criminal son preguntas totalmente susceptibles de análisis teórico.

Entonces es necesario estructurar la disciplina respectiva (o subdisciplina) que la examina. En este aspecto, además del aspecto normativo, el análisis de la política pública criminal debe partir de las condiciones reales en las que se ejerce el poder punitivo (ZAFFARONI et al. 2003, 275), vale decirlo, no se limita al aspecto de la formulación de dicha política, abarcando también su implementación, incluso cuando se realiza de forma ilícita (o subterránea, como se mencionó).

Para comprender el Estado en acción en relación con la cuestión penal, también es necesario examinar toda la cadena causal involucrada en la respuesta al problema, aunque los estudios criminológicos tienden a fraccionar el análisis, por ejemplo, selectividad policial, decisión judicial, condiciones de encarcelamiento.

Sin embargo, desde una noción de política pública, se debe entender la política criminal como un todo, con principio, medio y fin. En este sentido, las partes que componen la máquina responsable de la respuesta estatal al crimen no pueden ser vistas como si existieran aisladamente. Operan en conjunto con las otras partes y están directamente relacionadas con el resultado producido por la máquina, aunque la separación clásica de poderes (ZAFFARONI 2007, 95) - respetada, naturalmente, su esencialidad - transmite la falsa sensación de que las instituciones trabajan aisladas. De hecho, cada uno tiene un papel, pero la política criminal es el resultado de la suma de estas acciones. La política pública criminal abarca así tres ejes: las políticas de seguridad pública⁵, la Administración de Justicia y la política penitenciaria, aunque también pueden analizarse de forma aislada.

Esta perspectiva tiene una razón específicamente relacionada con la naturaleza de la política criminal. Si se entiende que la política criminal tiene un objetivo limitado a la formulación del derecho penal

⁵ Sobre la renuencia de parte de la doctrina a entender las políticas de seguridad como políticas públicas, Cf. SINHORETTO, Jacqueline; PAULA, Liana de. Cuando las políticas no son públicas: tensiones entre gestión y políticas de seguridad pública y prisión en el estado de São Paulo. In. SANTOS, José Vicente Tavares dos; VISCARDI, Nilia; CAÑAS, Pablo Emilio Angarita; BRASIL, Maria Glauécia Mota (org.). *Violência, segurança e política: processos e figurações*. Porto Alegre: Tomo, 2019. p. 429-430.

y su aplicación en el ámbito de la seguridad pública, se depreciará el papel que desempeña o debería desempeñar el Poder Judicial en el proceso penal, entendido ahora como uno de los componentes esenciales de la aplicación de la política criminal, especialmente en relación con los derechos de la persona sujeta a dicha política, incluso en el marco de la ejecución de una posible pena.

Así, se parte de la premisa de que la política pública criminal es un tipo de la disciplina más amplia centrada en el análisis de las políticas públicas, que utiliza las herramientas teóricas de esta, pero también del derecho penal y especialmente de la criminología, abarcando de manera integral el análisis de las políticas de seguridad pública, Administración de Justicia y gestión penitenciaria, con el fin de comprender cómo se forman e implementan las políticas de gestión de los conflictos sociales, así como evaluar sus respectivos resultados a fin de proponer medidas para reducir la violencia presente en la sociedad⁶, considerando a este respecto las condiciones reales de ejercicio del poder punitivo.

4. El ciclo de la política pública criminal

A pesar de no ser el único modelo analítico y de sufrir diversas críticas, el ciclo de políticas públicas se presenta como un punto de partida fiable, incluso para que otros abordajes surjan a partir de él. Insertar la política criminal dentro de un marco que permita examinar sus etapas o elementos, aunque no sea racionalmente construida, permite al menos acercarse a las condiciones y cuál fue el resultado de ese proceso político.

Es importante señalar que la política pública criminal como especie disciplinaria propuesta aquí, no se limita al examen del proceso de penalización de la conducta, sino que también debe incluir otras formas de prevención y resolución de conflictos, por ejemplo, prevención primaria, despenalización de la conducta, medios extracriminales de resolución de conflictos, etc. Además, la disciplina no se limita al análisis de políticas formuladas sin evidencia, sino que incluso puede servir como instrumento para el diseño de políticas criminales más coherentes con el Estado Democrático, sin la intención de legitimar lo que ocurre, sino apuntando esencialmente a la deconstrucción de la barbarie. El presente tópico, sin embargo, se restringe al ciclo de la política criminal en su acepción restringida, vale decir, aquella que resulta del proceso de criminalización primaria y secundaria, especialmente en los casos en que es formulada e implementada sin ningún fundamento en evidencias. Se pretende abordar específicamente como el fenómeno denominado por la criminología como populismo penal y la consecuente expansión del sistema punitivo se expresan en términos de política pública.

4.1. La formación de la agenda político-criminal

Como se mencionó, el tema penal ha ganado cada vez más espacio en las agendas gubernamentales. Buscando una explicación para el fenómeno, los estudios criminológicos indican que la politización de la cuestión criminal puede atribuirse al llamado populismo criminal.

Según Dal Santo, el término populismo criminal sintetiza varias características del sistema de justicia penal, como la politización de la cuestión penal, la reducción del papel de los *experts* en la elaboración de sus políticas, el declive de las ideas de rehabilitación, la expansión de la participación popular en

⁶ El objetivo del “criminólogo” será la reducción del total de violencia en una sociedad dada, Cf. ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 32.

la formulación de políticas criminales, el uso de la imagen de la víctima, el retorno a las justificaciones retribucionistas de la pena, la expansión del castigo en general y la existencia de un enemigo común (DAL SANTO 2020, 3).

Por lo tanto, es necesario tratar de entender qué causa el fenómeno y, en este aspecto, se deben considerar dos hipótesis que provocan debates intensos: (a) el populismo criminal deriva del deseo popular y, por lo tanto, tendría un origen “de abajo hacia arriba”, de modo que la clase política solo respondería a la voluntad de la población, para obtener sus ventajas electorales; (b) El populismo criminal está directamente vinculado a la acción de la clase política y de los medios de comunicación, que, en un primer momento, forman la opinión pública y, sólo después, la consultan sobre el tema. Por lo tanto, sería un populismo criminal “de arriba hacia abajo” (DAL SANTO 2020, 4).

En cuanto a la hipótesis de que el populismo criminal surge “de abajo hacia arriba”, se parte de la premisa de que la clase media sería el “motor primario” de las políticas de incremento punitivas, por lo que serían legitimadas por la voluntad popular y corresponderían solo a la respuesta estatal ante aquel anhelo. Esta voluntad popular sería una reacción al aumento de la delincuencia o, por un análisis más complejo, integraría el contexto de ansiedades generadas por la modernidad tardía.

A su vez, el populismo “de arriba hacia abajo” sería el resultado de una manipulación de la clase política para, utilizando el apoyo de los medios de comunicación, alarmar a la población en relación con la cuestión criminal, presentándose como poseedores de la solución al problema. En otras palabras, esta hipótesis se basa en la premisa de que existe la “*formación o producción previa de la opinión pública para luego consultarla. Por lo tanto, no habría una participación popular real en la formación y construcción de políticas criminales*” (DAL SANTO 2020, 4-6).

Según Beckett, aunque el delito y las tasas de victimización representan problemas reales, especialmente en relación con la población vulnerable, la construcción de una retórica punitiva en relación con los delitos callejeros y relacionados con las drogas está más vinculada a las acciones de ciertos actores sociales que a la incidencia fáctica de tales conductas (BECKETT 1997, 15). Y aunque la incidencia del delito influye en la preocupación de la población y aumenta la politización del tema criminal, esto no necesariamente autoriza la conclusión de que la población comienza a apoyar directamente las penas extremas. Para Beckett, las élites políticas “*claramente dan forma a la formación y expresión de los sentimientos populares sobre el crimen y el castigo*” (BECKETT 1997, 15).

4.2. La alternativa político-criminal: bote de basura y opciones trágicas

¿Por qué es tan fácil para la clase política proponer soluciones basadas en el incremento punitivo? En parte, la cuestión puede resolverse suponiendo que el público se adhiere a estas propuestas y los beneficios electorales derivados de la medida. Sin embargo, hay otro factor que debe ser considerado: la política criminal es probablemente la única política pública que no genera discusión sobre sus costos.

Según la literatura clásica sobre políticas públicas, una vez que el problema se inserta en la agenda, la fase de elegir la mejor solución se inicia a partir de un cálculo sinóptico (MARQUES 2013, 32). Incluso en el modelo predicho por Kingdon, habría una competencia entre ideas que son técnicamente viables y que presentan costos tolerables, que terminan siendo parte de una especie de proceso de selección (CAPELLA 2007, 91). En el caso de la política criminal, por lo tanto, una vez que se

detecta una determinada conducta que se desea evitar, sería posible examinar varias opciones, y la pena, em tesis, es la última de ellas, debido al principio da *ultima ratio*.

Sucede que, debido a la forma en que se incluyen en la agenda las propuestas basadas en el populismo criminal, no hay espacio para ninguna discusión sobre posibles alternativas más allá del incremento punitivo. Retomando la teoría de flujos múltiples (Kingdon), a partir de la alineación del flujo referido al problema, es decir, cuando un determinado tema criminal gana visibilidad (independientemente del origen de este, “de abajo hacia arriba” o “de arriba hacia abajo”), el flujo referido a las soluciones se carga automáticamente en la posición de apertura de las ventanas de oportunidad. Esto se debe a que la propia concepción del problema está vinculada a un supuesto déficit punitivo: “la criminalidad está fuera de control”, “solo los criminales tienen derechos”, “la ley es muy blanda”, etc.

Ahora bien, si la alternativa ya había sido elegida antes de la conformación de la agenda, basta con que el emprendedor del populismo criminal se adhiera a la solución y se presente como quien movilizará el flujo de la clase política para corregir el problema, es decir, la alineación final de flujos para la apertura de las ventanas de oportunidad depende solo de él. Al actuar de esta manera, el empresario del populismo criminal no soporta ninguna carga.

Uno de los principales hallazgos del mencionado modelo del bote de basura (*garbage can*) presentado por Cohen, March y Olsen es que existe un “*desacoplamiento parcial entre problemas y opciones*” (COHEN et. al 1972, 16), vale decirlo, el proceso de toma de decisiones es caótico y no siempre consiste en elegir una solución a un problema dado. De hecho, hay una inversión de esta lógica en la medida en que, en vista de las limitaciones presupuestarias y operativas, los gestores primero evalúan las capacidades administrativas y, solo a partir de estas, deciden qué problema se resolverá (MARQUES 2013, 32).

En el “*bote de la basura*” de la política criminal hay una solución (o alternativa) que, en la forma en que generalmente se desarrolla, no requiere, aunque debería, la evaluación de las capacidades administrativas para implementarla, los costos, las restricciones presupuestarias, la efectiva conexión con las teorías que intentan ofrecer soluciones al problema⁷, tampoco cualquier análisis de eficacia. Esta solución es la represión penal, la cual está buscando una conducta para ser aplicada.

Las demás políticas públicas derivan de la idea de un Estado proveedor, que costea los derechos sociales, razón por la cual la elección de las alternativas está directamente ligada a las capacidades presupuestarias estatales. Frente a la escasez de recursos, la opción por una política pública invariablemente afecta a las demás, al final, cuando el Estado invierte recursos para determinado fin, deja de invertir para otro. La idea fue explorada por Calabresi y Bobbitt en la obra *Elecciones trágicas*, en la que analizan, en síntesis, cómo las sociedades se comportan ante recursos escasos (CALABRESI & BOBBITT 1978, 19).

A su vez, la política criminal, debido a que a menudo se asocia con las libertades civiles y no con los derechos sociales, puede transmitir la falsa sensación de que constituye sin carga para las finanzas del Estado. Esta premisa se evidencia por el simple examen de presupuestos relacionados con la seguridad pública, la Administración de Justicia Penal y la gestión penitenciaria. Y aunque la política

⁷ En este sentido, Castilholi afirma que las políticas públicas de seguridad están desvinculadas de los respectivos fundamentos criminológicos y, por tal razón, “desvinculan las soluciones del problema de la criminalidad de sus reales causas, defendiendo la implementación de medidas que de antemano ya pueden ser percibidas como ineficaces, como el aumento del encarcelamiento”. (CASTILHOLI, Carolina Assis. O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento. In. *Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico*, n.4, v. 5, p. 347-360, 2019. p. 352).

criminal está resumiendo un derecho que alguna vez se llamó “primera generación”, es cierto que éstos no se confunden solo con prestaciones negativas, en el sentido de abstención estatal (HOLMES & SUNSTEIN 2000, p. 79). Por el contrario, la garantía de estos derechos también se deriva del Estado en acción y, por lo demás, es universal (SCAFF 2015, 9).

4.3. Toma de decisiones, movilización de sesgos y reglas del juego

Debido a los arreglos institucionales ya la complejidad del tema, la política criminal puede pasar por más de un proceso de toma de decisiones. En el caso, por ejemplo, de una política criminal iniciada por el Poder Ejecutivo, el envío del proyecto es, en sí mismo, una decisión, pero que generalmente se estudia al momento de formación de la agenda. Existe, por tanto, al menos un proceso de toma de decisiones previo a lo que puede considerarse la decisión principal en materia de política criminal, la aprobación de la propuesta en sede legislativa. Además, si el Poder Ejecutivo es responsable de sancionar cualquier proyecto aprobado, es posible defender la existencia de un tercer proceso de toma de decisiones (o segundo, si el proyecto es una iniciativa legislativa).

Así, caso la propuesta de una política criminal parta del Ejecutivo, es posible examinar destacadamente el proceso decisorio que llevó a la elaboración del proyecto de ley, en un segundo momento, el proceso decisorio que ocasionó la conversión de aquel en ley y, por fin, el proceso decisorio presidencial que involucra la sanción y el veto. En estos casos, existen tres procesos de toma de decisiones que se comunican, pero permiten análisis separados.

En cualquier caso, sea que el proyecto venga del Poder Ejecutivo o no, inevitablemente debe ser aprobado en el ámbito legislativo en razón del principio de la reserva legal, lo que acaba siendo determinante para moldear la política criminal.

Aún sobre este aspecto, cabe resaltar que el emprendedor del populismo penal y los medios de comunicación alcanzan de forma tan drástica el consciente colectivo sobre el sistema punitivo que difícilmente el resto de la clase política asume la carga de proponer políticas contrarias a la expansión punitiva. Alternativas contrarias tienden así a ser ignoradas y ni siquiera son incluidas en la agenda de gobierno ni en el debate en la arena política, lo que representa la principal demostración del poder del populismo penal y se identifica con el fenómeno denominado en ciencia política como movilización del sesgo: “*en la medida en que un individuo o un grupo - consciente o inconscientemente - crea o refuerza barreras para la aparición pública de conflictos en políticas públicas, ese individuo o grupo tiene poder*” (BACHRACH & BARATZ 2011, 151).

En otras palabras, el populismo penal no se expresa únicamente en la proposición de acciones para ampliar el sistema punitivo, pero también cuando hace inviable el seguimiento de propuestas reductoras o alternativas. Por tal motivo, la dinámica de la “no toma de decisiones” (*nondecision-making*) debe ser incluida en el examen de la política criminal, como lo revelan Bachrach y Baratz en relación con el examen de otras políticas públicas.

Además, se debe considerar que el resultado del debate político sobre políticas públicas no resulta directamente de las estrategias preferidas de cada grupo, sino de la forma en que dichas estrategias son negociadas y, por tanto, configuradas en el curso de una cadena de decisiones y los respectivos puntos de veto, es decir, de acuerdo con las reglas del juego (*the rules of the game*) (IMMERGUT 1995, 5).

4.4. Implementación: selectividad penal y burocracia callejera

Como se mencionó, el trabajo de Lipsky reveló la existencia de un nivel considerable de discrecionalidad en el contexto de las decisiones sobre la implementación de políticas públicas, lo que llevó a la conclusión de que “*los implementadores, por lo tanto, también son siempre tomadores de decisiones*” (MARQUES 2013, 33).

Cuando se trata de una política criminal en el sentido ahora utilizado (criminalización de conductas, creación o recrudescimiento de tipos penales), el análisis de la implementación se vuelve hacia las agencias encargadas del proceso de criminalización secundaria, es decir, la aplicación de la ley penal, lo que puede ocurrir en dos fases: (1^a) criminalización secundaria realizada por las agencias vinculadas al Poder Ejecutivo; (2^a) criminalización secundaria realizada por el Poder Judicial.

En cuanto a la primera fase de implementación, es decir, la realizada en la calle por los organismos de seguridad pública, administración penitenciaria y otros organismos vinculados al Poder Ejecutivo, la literatura criminológica es provechosa al revelar los respectivos problemas, destacándose la selectividad o orientación selectiva. Tal como lo destacan Zaffaroni, Batista, Alagia y Slokar, el programa de criminalización primaria es tan extenso que, dadas las limitaciones operativas, las agencias responsables de la criminalización secundaria ejecutan solo una pequeña parte del mismo. Como tales organismos son los encargados de decidir quiénes serán criminalizados y dada la escasez de recursos humanos y materiales, además de la influencia mediática y de los empresarios morales, la criminalización secundaria recae, por regla general, sobre la población vulnerable, identificada por el estereotipo de la persona que comete crímenes groseros y que ofrece menos resistencia al proceso de criminalización (ZAFFARONI et al. 2003, 44-51).

Así, los autores señalan que los cuerpos policiales son los verdaderos responsables de la criminalización secundaria, o, según la terminología ahora adoptada, de la implementación efectiva de la política pública criminal y, en este primer momento, también de la posible disonancia en relación con lo que se había decidido previamente en la arena política. El concepto de criminalización de la selectividad, basada, entre otros factores estructurales⁸, en la discrecionalidad otorgada a las agencias policiales, se identifica así con el concepto de burocracia callejera.⁹

Avanzada a la segunda fase de la tipificación secundaria, vale recordar que, a diferencia de otras políticas públicas, la política criminal necesariamente debe someterse a judicialización y sólo será efectivamente ejecutada si es conducida por una acción penal. En este caso, la premisa de que la política pública no se define sólo por la decisión que toman los políticos electos, pero también exige decisiones de implementación (LOTTA 2019, 15) asume un sentido literal, al final, no hay implementación efectiva de una política criminalizante sin una decisión judicial.

⁸ La selectividad es una condición inherente al ejercicio del poder punitivo, Cf. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**. v. 1. 4 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 51.

⁹ “[...] Muchas personas creen que los agentes de policía, desproporcionadamente, priorizan a los afroamericanos para escrutinio y usan indebidamente el color de la piel y las características raciales como objetivos. Los agentes de policía, invariablemente, niegan que tengan en cuenta el perfil racial y sugieren que si los negros son desproporcionadamente detenidos en el enfoque, es porque actúan de una manera que legitima el inicio de una investigación policial. Es evidente que, en la medida en que el perfil racial existe, eso no surge de la política oficial o de orientaciones raciales, sino de las formas como la policía construye los estereotipos sociales en el ejercicio del poder discrecional sancionado por sus organizaciones”. (LIPSKY, Michael. **Burocracia de nivel de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019. p. 18)

No es nuevo en la literatura jurídica que el Poder Judicial actúa políticamente, configurando políticas públicas y funcionando como una extensión de la arena política, incluso sujeto a presiones de grupos de interés, además de representar un punto adicional de veto sobre la política pública una vez decidida (SADEK 2013, 15-17).

Esto se hace más evidente a partir de la actuación de los Tribunales Superiores, pero también interesa examinar la criminalización secundaria ejercida por las posiciones que ocupan la base del Poder Judicial, es decir, cómo jueces y tribunales implementan la política criminal, incluso para entender cómo el populismo penal se manifiesta en este ámbito supuestamente contrario a la política y estrictamente técnico.

En términos más prácticos, la burocracia a nivel de calle se manifiesta en las instancias inferiores del Poder Judicial en situaciones derivadas del excesivo volumen de trabajo, como, por ejemplo, en la situación en que el Juez presiona el progreso de la audiencia para que sea cerrada más rápidamente o juzga las acciones penales de manera estandarizada e irreflexiva para conseguir vencer el expediente, hasta el punto de que haya un desplazamiento del objetivo de la prestación jurisdiccional de su finalidad hacia su medio (proceso) (LIPSKY 2019, 110). También se evidencia cuando una determinada persona es condenada a una pena más o menos severa no en razón del crimen cometido, sino por el tipo de interacción que mantuvo con el Juez durante la audiencia.

Como destaca Dal Santo, el papel de los profesionales de la justicia penal es determinante para la caracterización del populismo criminal, ya que este no se agota en el plano discursivo (DAL SANTO 2020, 8). Por lo tanto, es interesante comprender la dinámica a través de la cual el fenómeno se produce a nivel de Poder Judicial, responsable, teóricamente, de frenar el populismo criminal en la fase de implementación de la política criminal.

Para comprender la dinámica de implementación de la política criminal por parte del Poder Judicial, la discrecionalidad vuelve a ser un punto clave. Como señala Lipsky: *“Los agentes de policía deciden qué ciudadanos detener y qué comportamientos ignorar. Los jueces deciden quién debe recibir una sentencia suspendida y quién debe recibir la sentencia máxima”* (LIPSKY 2019, 55).

Así, tomando como punto de partida la discrecionalidad, el análisis podría realizarse en relación a cómo los jueces utilizan los recursos retóricos para, dentro de los márgenes que les confiere el orden público penal, aplicarla con mayor intensidad o legitimar arbitrariedades realizadas en la fase policial. Recursos discursivos típicos del populismo penal como “delito que perturba a la sociedad”, “personalidad corrompida y dedicada a la práctica delictiva”, “es necesario combatir la impunidad” no son raros en las decisiones judiciales, pero esta característica ya ha sido bien explorada por la literatura criminológica, que mostró que los jueces tienden a aplicar una serie de “teorías cotidianas” en la reconstrucción de la verdad judicial (BARATTA 2011, 177).

Así, imaginando que una determinada política criminal parte de una agenda ya distorsionada por el populismo penal, el recurso retórico utilizado dentro del margen de discrecionalidad judicial funciona como un refuerzo y al mismo tiempo una ausencia de barrera para la política originalmente formulada sin apoyo en evidencias.

4.5. Evaluación: el encarcelamiento como efecto y como impacto

Como señala Salinas, a partir de la implementación de la legislación es necesario realizar una especie de control de calidad, un análisis legislativo retrospectivo, a partir del cual se debe verificar si la

norma produjo los efectos pretendidos por el legislador, si los objetivos fueron logrados, si se produjeron efectos imprevistos y, en caso afirmativo, las causas de tales efectos inesperados. Este análisis forma parte de la última etapa de evaluación legislativa en el ámbito de la disciplina denominada legística material o metódica de la legislación (SALINAS 2013, 234-236).

A partir de este referencial teórico, es posible reconocer dos factores derivados de la promulgación de una ley: efectos e impactos. Los primeros se refieren a las consecuencias previstas por el legislador y pueden medirse en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, mientras que los segundos abarcan todos los resultados derivados de la ley, incluidos los fenómenos no previstos, pero que pueden haber sido impulsados por la legislación (SALINAS 2013, 238-240).

En relación con los efectos de una política criminal consustanciada en una ley que crea tipos penales, es posible argumentar que el resultado esperado sería la reducción de la delincuencia a partir del encarcelamiento como instrumento. En teoría, este encarcelamiento debería limitarse al mínimo posible, para lograr el fin perseguido, aunque la criminología revela la dificultad de probar que los índices delictivos se reducen debido al aumento de las penas (SHECAIRA 2020, 62). De todos modos, en este caso, el encarcelamiento masivo y sus respectivos males representarían un impacto, fenómeno teóricamente no pretendido por el legislador.

En el caso del populismo penal, sin embargo, el encarcelamiento es el efecto y no el impacto de la política criminal. Esto se debe a que, a partir del discurso de la impunidad, el encarcelamiento masivo se convierte en uno de los resultados deseados, es decir, el objetivo declarado esperado de esta política basada en la expansión del sistema punitivo.

Finalmente, cabe señalar que la ausencia de mecanismos de evaluación en relación con la política pública criminal es un factor más que incentiva el populismo penal. Como señala Binder, la evaluación precisa de la política criminal implementada es una condición esencial para salvaguardar el carácter autolimitante de la política criminal, pues no representa sólo el análisis de su eficacia, sino también la conveniencia y posibilidad de utilizar otro nivel de intervención (BINDER 2015, 210).

5. El caso de la política criminal de drogas brasileña

A partir de la noción de que el efecto es algo esperado de una política pública y el impacto engloba el resultado no previsto, es posible afirmar que el encarcelamiento es siempre un efecto de las políticas criminales creadas con un enfoque de represión criminal, que es su objetivo declarado. El encarcelamiento masivo, por otro lado, puede ser un efecto, pero también puede ser una manifestación colateral, es decir, una especie de impacto.

Según datos publicados por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), en abril de 2023 la población carcelaria brasileña era de aproximadamente ochocientas mil personas.¹⁰ Si se divide la población penitenciaria por el delito imputado, resulta que prácticamente 2/3 de la población penitenciaria masculina fue acusada de delitos contra la propiedad (39,3%) o tráfico de estupefacientes (31,23%). En la población penitenciaria femenina, el porcentaje referente a la ley de drogas es mayor: el 57,76% fue acusada por tráfico de drogas y el 24,56% por delitos contra la propiedad.¹¹

¹⁰ Disponible en <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas> . Acceso aos 23 abr. 2023.

¹¹ Disponible en <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen> . Acceso aos 09 mai. 2021.

Si bien no es su única causa, es cierto que el nivel de encarcelamiento verificado en Brasil tiene vínculos con la política criminal de drogas aplicada en el país, por lo que es necesario aplicar algunos de los conceptos desarrollados en los tópicos anteriores para analizar esta política pública criminal. Evidentemente, podrían examinarse otros tipos de políticas criminales desde la perspectiva teórica presentada en este trabajo (delitos de cuello blanco, delitos contra el medio ambiente, corrupción, represión del terrorismo, entre otros temas), pero hay, en este tópico, un sesgo temático justificado por el hecho de que la política pública de drogas afecta a miles de personas en Brasil y corresponde a una importante causa de violación de derechos en el país.

5.1. Formación de la agenda y la ley 11.343/06

En 1998 se realizó una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) para discutir el problema mundial de las drogas, marcando el inicio del proceso de modificación del discurso de la “guerra contra las drogas”, que daría paso a la priorización de la reducción de daños y la cooperación internacional (CAMPOS 2019, 35).

En ese contexto, comenzó el movimiento del Congreso Nacional de Brasil para la elaboración de una nueva legislación sobre drogas que reemplazaría a la Ley 6.368/76. En mayo de 2002, como resultado del trabajo de la Comisión Mixta de Seguridad Pública (Grupo de Trabajo - Subcomisión - Crimen Organizado, Narcotráfico y Blanqueo de Capitales), se presentó el Proyecto de Ley 115/2002 del Senado, que fue tramitado en la Cámara de Diputados como el Proyecto de Ley 7.134/2002 y terminó originando la actual política pública de drogas brasileña (Ley 11.343/06).

Como señala Campos, el proyecto apuntaba a crear un Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), políticas que estarían encaminadas a aumentar la sanción por tráfico de drogas y, al mismo tiempo, modificar el tratamiento para los usuarios de drogas (CAMPOS 2019, 23).

Considerando que la forma en que se define el problema es determinante para su inclusión en la agenda (KINGDON 2006, 228), en ese momento prevaleció el entendimiento de que el problema de las drogas implicaba una respuesta punitiva. En cuanto al narcotráfico, se mantuvo el trípode ideológico que sustentaba la ley anterior: Movimiento de Ley y Orden, Ideología de la Defensa Social, Ideología de la Seguridad Nacional, renovado posteriormente bajo la tesis del derecho penal del enemigo (CARVALHO 2014, 85-86). Además, la nueva ley se insertó en un contexto más amplio de decodificación de la materia y represión de las organizaciones criminales, que se expresa en la Ley contra la delincuencia organizada, la Ley del régimen disciplinario diferenciado y la Ley de derribo de aviones (CARVALHO 2014, 107).

En cuanto a la tenencia para consumo personal, a pesar de la noción de que debía distinguirse del tráfico, también prevaleció la definición de que se trataba de un problema delictivo, lo que repercutió en la fase de implementación de la política, como se explicará más adelante.

5.2. Costos y opciones trágicas

El análisis de la justificación del proyecto revela algunos puntos interesantes. En cuanto a los costos de la respectiva política criminal, la propuesta menciona la *“importancia que juega el narcotráfico*

*en el compromiso de la seguridad pública*¹², especialmente en relación a los Estados miembros, lo que denota una especie de dilución de la responsabilidad político-penal debido a la división federal. Esto se debe a que, en Brasil, el derecho penal es responsabilidad del Legislativo Federal, pero la seguridad pública y la administración penitenciaria, en su mayor parte, son responsabilidad de los estados.

En las justificaciones no se mencionan análisis concretos de los costos reales que implicaría la política criminal propuesta. También se menciona la escasez de recursos y la respectiva expectativa de que los recursos obtenidos por la represión puedan pagar medidas preventivas de salud pública.

En 2012 Boiteux y Pádúa analizaron el impacto económico de la Ley 11.343/06 en relación a la ejecución de penas privativas de libertad derivadas del tráfico de drogas, concluyendo que el país gasta R\$ 1.626 mil millones con la población carcelaria relacionada con este delito. En cuanto a la irracionalidad de invertir en esta política en relación con otras políticas públicas, señalan que el gasto público oficial anual por alumno de enseñanza media en Brasil en 2008 fue de R\$ 2.122,00 (dos mil ciento veintidós reales), mientras que cada preso, en condiciones insalubres, costaba R\$ 12.383,04 anuales, es decir, casi seis veces más (BOITEUX; PADUA 2021, 15).

La dimensión plena de la opción trágica resultante de la criminal política de drogas solo fue evidenciada a principios de 2021 por una investigación realizada por el Centro de Estudios sobre Seguridad y Ciudadanía (CESeC) que, al examinar el desempeño de las policías militares y civiles, de los órganos del sistema de justicia y del sistema penitenciario de los estados de Río de Janeiro y São Paulo en 2017, reveló que *“en un solo año, Río de Janeiro y São Paulo, juntos, gastaron cerca de R\$ 5,2 mil millones para mantener la prohibición de drogas y hacer la guerra al narcotráfico en favelas y periferias”* (LEMGRUBER 2021, 54).

Aún de acuerdo con la investigación, la distribución de los recursos gastados por el Estado de São Paulo para otras áreas podría costear 840 mil estudiantes en las escuelas secundarias estatales, construir 462 nuevas escuelas, pagar la educación de 43 mil estudiantes en la Universidad de São Paulo (USP) por un año, mantener en funcionamiento dos hospitales estatales de referencia, como el Hospital das Clínicas de la USP, comprar 27.000 ambulancias con UTI móvil, financiar 55 programas sociales como *“Renda Cidadã”*, beneficiar a 583.000 familias durante un año con un programa de renta básica equivalente a la ayuda de emergencia pagada durante la pandemia del Covid-19, comprar 72 millones de dosis de la vacuna del Coronavirus, suficientes para vacunar a 36 millones de personas contra el Covid-19. Es evidente que sustituir la política prohibicionista por una regulatoria también implicaría gastos, pero la investigación señala que: *“el costo económico y social de la regulación sería mucho menor que el de mantener un estado de 'guerra' permanente contra grandes porciones de la sociedad”*. (LEMGRUBER 2021, 61).

5.3. Sanciones y flujos múltiples

Volviendo al análisis en cuanto a las sanciones, si bien se mantuvo el *“tratamiento severo recomendado para determinadas conductas”*¹³, la justificación del proyecto registra cierta

¹² Diário do Senado Federal n° 53 de 2002. 07 mai. 2002. p. 07389-07390.

¹³ Diário do Senado Federal n° 53 de 2002. 07 mai. 2002. p. 07392.

preocupación por parte de los proponentes en relación con “*pequeños narcotraficantes, generalmente dependientes, aunque imputables, para quien siempre se ha exigido un tratamiento más benigno*”.¹⁴ Después de aproximadamente dos años de tramitación y discusión, las Comisiones de Asuntos Sociales y de Constitución y Justicia del Senado presentaron informes sobre el proyecto. El informe n° 846 destaca la modernización de la política de drogas brasileña a partir del fin de la pena privativa de libertad para los usuarios de drogas. Respecto al narcotráfico, destaca que: “*el espíritu del Proyecto es agravar la situación jurídica de la persona que comete este tipo de delitos*”. En el informe n° 847, hay mención positiva de las sanciones menos estigmatizantes para el usuario y la distribución equitativa de las acciones de prevención y represión. En cuanto al aumento de las penas por tráfico de estupefacientes, el informe menciona que es una solución razonable, “*ya que también contempla la reducción de penas para los narcotraficantes ocasionales y con buenos antecedentes*”.¹⁵ Finalmente, la ley fue discutida durante cuatro años (CAMPOS 2019, 40-41), habiendo sido “*el resultado de numerosas negociaciones y acuerdos para llegar a un proyecto de ley que contemplaba la sabiduría 'media' de la Cámara de Diputados*” (CAMPOS 2019, 71). De la documentación analizada no se constata el impulso legislativo inmediato propio del populismo penal, como destaca el autor del proyecto: “*este sustituto fue objeto de un amplio debate que involucró a las distintas esferas de Gobierno que se ocupan de esta materia y las representaciones de todos los partidos en la Cámara, con Diputados que vienen siguiendo el tema desde hace muchos años*”.¹⁶

Sometiendo el proceso de elaboración de la política de drogas de forma sintética a los tres flujos previstos por Kingdon, se verifica que el problema había sido delimitado (uso indebido, producción no autorizada y tráfico de drogas), a partir del cual se discutieron, durante mucho tiempo, las respectivas soluciones (intensificación de la represión del tráfico y prevención del consumo, manteniendo su tipificación). Finalmente, el flujo de la política tuvo el raro consenso entre segmentos políticos de diferentes orientaciones ideológicas (CAMPOS 2019, 70-71), especialmente por la necesidad de excluir las penas privativas de libertad para usuarios de drogas.

En cuanto al contenido, la discusión del proyecto denota que hubo una preocupación por modernizar la política pública brasileña sobre drogas, especialmente con relación a los usuarios, incluso habiendo roto el paradigma de imposición de penas privativas de libertad para aquellos, en además de contemplar un sistema nacional de políticas públicas sobre drogas que articule medidas para prevenir el uso de drogas y la represión del narcotráfico.

En cuanto a las penas, es cierto que se adoptó un tono sumamente represivo para el narcotráfico, incluso en cuanto al régimen de cumplimiento de dichas penas; sin embargo, se expresó la preocupación de modular esta sanción para los “pequeños traficantes”. La Ley 11.343/06 denota así la ambigüedad político-criminal brasileña observada por Campos y Azevedo al analizar la política criminal elaborada entre 1989 y 2016 (CAMPOS; AZEVEDO 2020, 17).

No parecía haber una preocupación efectiva por el encarcelamiento masivo, ya que gran parte de los debates se centraba en desencarcelar los usuarios de drogas. Para el narcotraficante se adoptaron medidas durísimas, pero todo indica que, en la visión mayoritaria de quienes redactaron la ley, a pesar

¹⁴ Diário do Senado Federal n° 53 de 2002. 07 mai. 2002. p. 07392.

¹⁵ Ambos pareceres están disponibles en <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/66248>. Acceso al 23 abr. 2023.

¹⁶ Diário da Câmara dos Deputados. 13 fev. 2004. p. 05609.

de las diferencias, existía la creencia al menos declarada de que sólo aquellos pocos individuos responsables del tráfico a gran escala serían afectados por tales políticas.

De acuerdo con el marco teórico ahora adoptado, el encarcelamiento era, por tanto, un efecto, algo esperado, ya que la ley preveía penas mayores e impedía el otorgamiento de la libertad provisional y regímenes menos onerosos para el cumplimiento de la pena, prohibiciones que luego terminaron cayendo por decisiones del Supremo Tribunal Federal y del propio Senado Federal (SEMER 2019, 252). El encarcelamiento masivo, por otro lado, puede ser considerado un impacto, circunstancia que se relaciona con la implementación de la política de drogas.

5.4. Implementación

Al analizar la política criminal del período entre 2003 y 2010, Cifali señala que, si bien el Poder Ejecutivo ha buscado, en ciertas reformas, reducir la población carcelaria, la política criminal del período fue mayoritariamente encarceladora, siendo la ley de drogas la representación el ejemplo más impactante de este contexto (CIFALI 2016, 280).

Para analizar esta premisa, es necesario examinar la fase de implementación de esta política criminal, que se puede dividir en dos fases: la criminalización secundaria en la fase policial y en la fase judicial. En ambas, la nueva ley amplió el margen de actuación de las burocracias de calle, lo que fue decisivo para la desconfiguración de la política de drogas.

En cuanto a la primera fase (policial), con base en entrevistas e investigaciones etnográficas realizadas entre 2007 y 2009, Grillo, Policarpo y Veríssimo verificaron que, con la promulgación de la Ley 11.343/06, hubo una disminución en los registros de ocurrencias por posesión flagrante de drogas para consumo personal. Los investigadores atribuyen el fenómeno a que, a partir de la nueva ley, la tramitación judicial de los casos perdió importancia desde la perspectiva de los jueces entrevistados, debido a la ausencia de pena privativa de libertad, pero el delito siguió estando previsto en la ley, que intensificó la *“acción informal de los policías militares que, incluso antes de la nueva ley, negociaban el envío o no de los detenidos a la comisaría”* (GRILLO et al. 2011, 137).

Los investigadores señalan que este paso de la esfera judicial a una esfera policial no oficial condujo a la creación de un *“arbitraje policial”*, a través del cual se aplican desde penas pecuniarias informales a castigos físicos arbitrarios, dependiendo de la posición social del infractor y su respectiva conducta durante el *“desenrola”*, es decir, la negociación informal (GRILLO et al. 2011, 138).

Además de la resolución de los casos de tenencia de drogas para consumo personal por el derecho penal subterráneo, la nueva ley aumentó la discrecionalidad en cuanto a la diferenciación entre los tipos penales relacionados con la tenencia de drogas para consumo personal y el narcotráfico (CIFALI 2016, 281). Vale recordar que mientras el primero no tiene conminación de pena privativa de libertad, el segundo tiene previsión de quince años de prisión, por lo que destacan que: *“[...] el abismo entre los a las penas por uso y tráfico de drogas se suma la imprecisión de los criterios para distinguir estos delitos, lo que puede favorecer prácticas de extorsión”* (GRILLO et al. 2011, 141).

Así, en esta primera fase de implementación de la política criminal de drogas, subyace también el tema de la productividad policial, que tiene a las cárceles como su principal indicador y termina siendo confundido con un indicador de eficiencia en el trabajo policial. Suponiendo que la eficiencia corresponda al número de detenciones, no habría motivo para invertir en servicios de inteligencia o de investigación, sino en vigilancia policial más ostensiva. Para lograr estos fines, como no podía ser

de otra manera por la selectividad criminalizante, se prioriza la acción represiva contra las personas más vulnerables (JESÚS 2018, 130-136).

Las detenciones en flagrancia, la productividad policial, así como el derecho penal subterráneo conforman, por lo tanto, una burocracia de calle que es fundamental para entender la política pública de drogas en Brasil, ya que, como quedará expuesto, esta primera fase de implementación es determinante para el resultado final de la política criminal de drogas.

Pasando a la segunda fase de implementación (judicial), cabría imaginar que cualquier encuadre erróneo en la tipificación de conductas relacionadas con la tenencia de drogas consideradas ilegales sería rectificado por la verdad presuntamente descubierta en el ámbito procesal penal. Así no funcionan las cosas y hay dos obras fundamentales para entender el tema.

La investigación de Jesús, que examinó cómo se construye la verdad jurídica a partir de arrestos por la ley de drogas, menciona el estudio de Lipsky para recordar que existe una tendencia de las instituciones estatales a aceptar y ratificar decisiones tomadas por otros órganos. En el caso aquí examinado, habría una tendencia de los jueces a aceptar los argumentos presentados por los policías sin cuestionarlos (JESÚS 2018, 148).

También en este sentido, la investigación realizada por Semer, que analizó ochocientas sentencias referentes a acusaciones de narcotráfico, que fueron recopiladas entre 2014 y 2015 en ocho estados diferentes (São Paulo, Minas Gerais, Bahía, Rio Grande do Sul, Goiás, Maranhão y Pará), revela que *“quizás en ningún otro tipo delictivo la evidencia es tan modesta como en el narcotráfico”* (SEMER 2019, 147-185).

Esa burocracia de calle basada en la selectividad se ratifica, por tanto, en la transición de la primera fase de implementación (policial) a la segunda fase (judicial), siendo clara y pertinente la observación de Zaffaroni, Batista, Alagia y Slokar en el sentido de que las agencias policiales son verdaderamente responsables de la criminalización secundaria (ZAFFARONI et al. 2003, 51).

Una vez definida la dinámica de la burocracia de nivel callejero con relación a la definición de conducta (posesión para consumo personal x narcotráfico), existe una segunda dinámica relacionada con el Poder Judicial: la aplicación de las penas atribuidas al narcotráfico. Sobre el tema, Semer verificó que, si bien la Ley 11.343/06 prevé la posibilidad de reducir la pena para los casos de tráfico de pequeña cantidad (*“tráfico privilegiado”*), esto, de hecho, representa *“el diferencial y el talón de Aquiles de la nueva ley”* (SEMER 2019, 252).

Esto se debe a que el requisito de que el imputado no incurra en actividades delictivas aumentó el margen de discrecionalidad del Poder Judicial, incluyendo una categoría distinta a las generalmente utilizadas para determinar la pena (reincidencia, malos antecedentes). Esto permitió una deformación de la medida político-criminal que pretendía diferenciar entre pequeños y grandes narcotraficantes, pues en muchos de los casos analizados se entendía, de manera retórica, que la participación en el narcotráfico ya representaría dedicación a actividades delictivas, impidiendo así la reducción de la pena (SEMER 2019, 252).

El *“tráfico privilegiado”* fue uno de los puntos fundamentales de la política de drogas brasileña, ya que reforzaría explícitamente la idea de que el tráfico de pequeña cantidad no debe ser castigado con tanta severidad. Era, por tanto, *“la válvula de escape para situaciones que, efectivamente, eran las que atascaban el sistema penitenciario”* (SEMER 2019, 252). Las decisiones de la Corte Suprema en relación con el tema incluso reforzaron que tal modalidad penal no podía equipararse a crimen

hediondo y, en consecuencia, no requeriría la imposición del régimen cerrado inicial para su cumplimiento.

La política efectivamente entregada a la población, sin embargo, fue distorsionada por la burocracia de nivel callejero operada, en este caso, por las instancias inferiores del propio Poder Judicial. Vale la pena recordar que una de las características de la burocracia de calle es precisamente utilizar recursos retóricos y manipulación de normas jurídicas para boicotear una nueva política pública, recuperando la discrecionalidad perdida con esta (LIPSKY 2019, 70-71). Desde el momento en que se cambió la política para enfatizar la necesidad de esta diferenciación y las instancias superiores del Poder Judicial ratificaron este entendimiento, hubo resistencia por parte de la primera línea judicial en relación a la aplicación de este punto esencial de la nueva política pública.

Finalmente, este conjunto de factores vinculados específicamente a la implementación de la Ley de drogas contribuyó a la situación actual de encarcelamiento en el país. Las disposiciones legales sobre la materia fueron implementadas de tal manera que desvirtuaron el sentido de la política pública y, en este caso, la diferencia entre el derecho penal de los libros, es decir, como disposición en términos normativos, y el derecho penal de hecho es evidente (SOZZO 2017, 7).

6. Conclusión

Este artículo pretende ser una introducción al estudio de la política criminal desde las herramientas teóricas destinadas a otras políticas públicas. Como manifestación de poder, la política criminal es el Estado en acción en relación al tema criminal, afectando cotidianamente a la población, incluyendo a aquellos que no son directamente afectados por la persecución penal, además de movilizar importantes recursos estatales.

Lo que el gobierno elige o no hacer en relación con su política criminal, quién obtiene qué, por qué y qué diferencia hace la política criminal son preguntas necesarias y sujetas a un análisis que reúne a la criminología, el derecho penal y las herramientas teóricas del estudio de las otras políticas públicas. El artículo registró una primera aproximación entre estas ramas del conocimiento, a partir del ciclo de las políticas públicas.

Considerando la forma en que la política criminal es susceptible de propuestas simplistas, urge la construcción de esta rama disciplinaria, al fin y al cabo, como señala Binder, *“dejar que un sector de la política tan importante como la política criminal quede sin sustento teórico o técnico, abandonado”*. a la deriva de las emociones o de las discusiones irracionales es el mejor camino para el autoritarismo, el populismo y la expansión de la violencia de Estado” (BINDER 2015, 58).

7. Bibliografía

ANITUA, Gabriel Ignacio. Histórias dos pensamentos criminológicos. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. Criminologia da libertação. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ARAÚJO, Luísa Araújo; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. In. Sociologia, Problemas e Práticas, 2017. 83. 1.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D; MORTENSEN, Peter. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In. WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul (Ed.). Theories of the policy process. 4 ed. Boulder: Westview Press, 2017.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. In. Rev. Sociol. Polit. Curitiba, 2011, v. 19, n. 40, p. 149-157.

BECKETT, Katherine. Making crime pay: law and order in contemporary american politics. Nova York: Oxford University Press, 1997.

BINDER, Alberto. Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática. Buenos Aires: Astrea, 2015.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. A desproporcionalidade da lei de drogas: os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil. Disponível em: <https://www.tni.org/es/publicacion/a-desproporcionalidade-da-lei-de-drogas> Acesso aos 23 abr. 2023.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. In. Revista Política Hoje, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ ; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. Uma análise baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In. COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (orgs). Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. Tragic choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. Nova York: WW Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Pela metade: a lei de drogas do Brasil. São Paulo: Annablume, 2019.

_____ ; AZEVEDO, e Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. In. Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 73, e002, 2020

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARVALHO, Salo de. A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASTILHOLI, Carolina Assis. O processo decisório das políticas de segurança pública e o hiperencarceramento. In. Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico, n.4, v. 5, p. 347-360, 2019.

CIFALI, Ana Claudia. A política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. São Paulo: Ibccrim, 2016.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. In. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, (mar. 1972), p. 1-25.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Populismo Penal: o que nós temos a ver com isso? In. Revista Brasileira de Ciências Criminais. v. 168, 2020, p. 225-252, jun. 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2017.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión / exclusión social como guía de la política criminal comparada. In. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. 2011. v. 13-12, p. 12:1-12:36.

_____. Un diagnóstico y algunos remedios de la política criminal española. In. Revista de Estudios de la Justicia, (16), 2012. p. 31-54.

FERREIRA, Carolina Costa. A política criminal no processo legislativo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

GARLAND, David. A cultura do controle – crime e ordem social na sociedade contemporânea. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolo”: efeitos práticos da nova Lei de Drogas no Rio de Janeiro. In. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 135-148, 2011.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The cost of rights – why liberty depends on taxes. Nova York: W.W. Norton & Company, 2000.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In. Revista Brasileira de Ciências Sociais, (30), 1995, 11. p. 139-63.

JESUS, Maria Gorete Marques de. A verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, 1987.

JONES, Charles O. An Introduction to the Study of Public Policy. 3 ed. Monterey: Brooks/Cole Pub, 1984.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI Elisabete (orgs.) Coletânea de políticas públicas: volume 1: introdução à teoria da política pública. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In. LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D (orgs.). The Policy Sciences. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEMGRUBER, Julita (coord.). Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

LETNER, Gustavo Adolfo. Lineamientos para una política criminal del siglo XXI. Buenos Aires: Unidos por la Justicia Asociación Civil, 2006.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in the public services. 30 ed. Nova Iorque: Russel Sage Foundation, 2010.

_____. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Implementação de políticas públicas - teoria e prática. Belo Horizonte: Puc Minas, 2012.

MARION, Nancy E; OLIVER, Willard M. The public policy of crime and criminal justice. Nova Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2013.

MARTINS, Thaís Pereira; DIAS, Camila Caldeira Nunes. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. In. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n° 1, 2018

RIPLEY, Randall B. Stages of the policy process. In. MCCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts an Anthology*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

ROMERO SÁNCHEZ, Adriana; LIZARAZO VARGAS, Nadia; CAMACHO PINZÓN, Lina María. *Crimen y política pública criminal: elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. In. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 3, n. 2, Brasília, jul-dez 2013.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena política: um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). *O controle jurisdicional de políticas públicas*, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Público, direitos sociais e escolhas políticas, ou: Reserva do Possível e escolhas trágicas na implementação dos direitos sociais. In. *Logos Veritas - Revista do Curso de Direito do CEULS/ULBRA*, v. 7, p. 07-28, 2015.

SANZ MULAS, Nieves. *Manual de Política Criminal*. Trad. Luis Renê G. do Amaral e Marina Franco Lopes M. Filizzolla. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage, 2013.

SEMER, Marcelo. *Sentenciando o tráfico – o papel dos juízes no grande encarceramento*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SINHORETTO, Jacqueline; PAULA, Liana de. Quando as políticas não são públicas: tensões entre gestão e políticas de segurança pública e prisão no estado de São Paulo. In. SANTOS, José Vicente Tavares dos; VISCARDI, Nilia; CAÑAS, Pablo Emilio Angarita; BRASIL, Maria Glaucéria Mota (org.). *Violência, segurança e política: processos e figuras*. Porto Alegre: Tomo, 2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; NUNES, Andréia Regina Schneider. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. In. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, 4(3), 2016, p. 83–96.

SOUSA, Teresa. O direito penal na encruzilhada: reflexões em torno da política criminal à luz da ciência política. *Julgar*, n. 7. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In. HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

SOZZO, Máximo. La inflación punitiva: un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina: 1990-2015. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

_____. Criminología, mundo del derecho y modos de compromiso público: Exploraciones sobre el caso de Argentina. In. *Tempo Social*, 32(3), 2020. p. 109-146.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro*. v. 1. 4 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 275.

_____. Naturaleza y necesidad de los consejos de política criminal. In. CARRANZA, Elías (Coord.) *Justicia penal y sobrepoblación penitenciária – respuestas posibles*. Cidade do México: Siglo Veintiuno, 2007.