

## Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad

---

Mariana Valverde y Ron Levi<sup>1</sup>  
University of Toronto

### Estudios sobre *governance*: breve panorama

Los estudios de *governance* se han realizado en una variedad de disciplinas y desde una diversidad de marcos teóricos. Gran parte proviene de los académicos especializados en temas de administración pública, *management* y regulación económica. El foco principal de la mayoría de estos estudios ha sido “cómo gobernar mejor”; se preocupan por cómo aumentar la eficiencia, mejorar las relaciones de confianza y cohesión social, minimizar los efectos negativos del cambio económico global, etc. Esta literatura sobre *governance*, orientada hacia las políticas públicas que en las escuelas de Derecho se asocian en su mayor parte con la tradición de

“Derecho y Economía” busca enseñarnos cómo reconstruir compañías, reestructurar las agencias públicas, por ejemplo, lo que implica que no es habitualmente reflexiva. Pocas veces se pregunta cómo es que llegamos a pensar el presente en el modo en el que lo hacemos.

Por el contrario, los estudios de *governance* que se basan en los escritos de Foucault y los académicos foucaultianos tienden a no concentrarse en las políticas públicas (a pesar de que mucha de la gente que contribuye a esta literatura también trabaja en el diseño de ellas, ya sea como activistas o como consultores)<sup>2</sup> De hecho, para muchos académicos,

<sup>1</sup> Traducción al castellano de Martín Hevia (Universidad de Toronto).

<sup>2</sup> Para un resumen de este tipo de estudio, ver Mitchel Dean: *Governmentality*. London, Sage, 1999. También hay una lista de correo electrónico,

fundamentalmente de habla inglesa, que funciona como una red de investigación importante en estudios de la historia del presente-gobernabilidad.

cos que trabajan en campos aplicados o profesionales de actividad académica –Derecho, trabajo social, criminología, salud pública– los estudios de *governance* inspirados en los trabajos foucaultianos acerca de la “gubernamentalidad” nos han ayudado a profundizar nuestras capacidades críticas y reflexivas y a hacernos preguntas tales como: ¿cómo es que hemos terminado siendo el tipo de sujetos que somos ahora?, ¿qué formas de conocimiento son presupuestas y producidas por prácticas particulares de *governance*?, ¿cómo es que las formas particulares de *governance* terminaron siendo institucionalizadas en tantos espacios?

A pesar de la confianza común en la perspectiva inspirada por el trabajo de Foucault,

este campo de estudios de *governance* es extremadamente heterogéneo y no está unificado por ninguna posición ideológica o un método de investigación en particular. Cualquier intento de delinear este campo es, entonces, provisional y subjetivo. De todos modos, creemos que existen tres elementos que tienden a repetirse como tópicos en estos estudios y que distinguen a tal trabajo de otros tipos de investigaciones sobre *governance*. Comenzaremos reseñando estas tres diferencias y luego proseguiremos con los estudios casuísticos que demuestran cómo estas diferencias analíticas pueden tornarse cambios importantes para la investigación y las políticas públicas.

### Diferencia 1: gobierno más allá del Estado

La primera diferencia que queremos resaltar se concentra en la sugerencia de Foucault de que nos puede resultar útil volver al viejo sentido de la palabra “gobierno”, al uso típico en la Europa moderna temprana, respecto del cual se puede decir que las familias, los individuos, los negocios, las ciudades y los Estados estaban comprometidos en *governar*: “Desde mediados del siglo dieciséis hasta el fin del siglo dieciocho, se desarrolla y florece una serie notable de tratados políticos que no son ya exactamente ‘consejos para el príncipe’ y tampoco llegan a ser tratados de ciencia política, sino que se presentan, en cambio, como trabajos en ‘el arte del gobierno’. Me parece que el go-

*bierno como problema general estalla en el siglo dieciséis, en discusiones en torno a cuestiones de diverso tipo. Por ejemplo, la cuestión del gobierno de uno mismo, aquella ritualización del problema de la conducta personal que es característica del renacimiento del estoicismo en el siglo dieciséis... Y, quizás como la última de estas cuestiones a tener en cuenta, está el gobierno del Estado por el príncipe. Cómo gobernarse a uno mismo, cómo ser gobernado, cómo gobernar a otros, por quién el pueblo aceptará ser gobernado, cómo convertirse en el mejor gobernante posible... Hay una problemática del gobierno en general<sup>3</sup>”.*

Esta conceptualización amplia de la pro-

<sup>3</sup> Foucault, M. “Governmentality”, en Burchell, G., Gordon, C. y Millers, P. (Eds.). *The Foucault Effect*,

Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 87-88.

blemática del gobierno, una formulación que deconstruye las oposiciones habituales entre público y privado, Ciencia política y Sociología, Derecho y Ética, también es definida a través de la expresión “la conducta de la conducta”. ¿Cómo, nos preguntamos, se moldea la conducta? Este tipo de estudios sobre el “gobierno” no privilegia el “Gobierno” –con mayúsculas– y no asume que haya una barrera natural preexistente o incluso funcional que divida lo político de lo doméstico, el campo del Derecho público del campo del Derecho contractual o de la responsabilidad extracontractual, los problemas de la formación del Estado y los de la autoformación ética. En su propio trabajo, Foucault demostró la fluidez de estas barreras al considerar los modos en que el gobierno de las familias y los hogares fue, en otros tiempos, una cuestión política importante (y no relegada al dominio afeminado de lo doméstico) y al colocar el énfasis en los vínculos históricos entre la formación ética del gobernante mismo y la capacidad de éste para gobernar exitosamente el Estado. Al hacer esto, Foucault intentó deconstruir las divisiones osificadas entre lo público y lo privado que, en la segunda mitad del siglo XX, tenían un estatus casi natural y dado por descontado.

De alguna manera, este gesto analítico puede ser comparado con el famoso punto de partida de Marx en su *Grundrisse* de 1859. Como es bien sabido, el punto de partida de la crítica de Marx es la observación de que los libros de texto de Economía dan por sentadas construcciones sociales tales como “el individuo productivo”, creando de ese modo estructuras teóricas que refuerzan la primacía ideológica del individuo, en tanto que se naturaliza esta construcción económica burguesa asumiendo que siempre existió y después tomando esta entidad, sin discusión alguna, como el punto de partida de la ciencia

económica. El proyecto del propio Marx comenzó descentrando al individuo y focalizándose, en su lugar, en las relaciones de producción históricas específicas como las unidades de análisis adecuadas. Aun cuando probablemente Foucault protestaría por la comparación con Marx, así como Marx sustituyó y desnaturalizó al individuo burgués, la unidad básica de la Economía política, el enfoque de Foucault sustituye y desnaturaliza las unidades tradicionales de la Ciencia política, la Sociología, el Derecho y la Ética. Este rechazo radical de los puntos de partida y límites disciplinarios no ha recibido mucha atención en la literatura –quizás debido a que Foucault no estaba dispuesto a dedicar mucho tiempo a hacer propaganda de sus proyectos o porque pocos académicos foucaultianos han tenido el lujo de un cargo académico extradisciplinario similar a la cátedra de Foucault en el College de France. Pero creemos que es muy relevante estar al tanto de las importantes consecuencias de aquello a lo que Foucault más tarde se referiría como una “postura”, un lugar desde el cual comenzar, antes que un “método” al estilo de la ciencia. Por supuesto, precisamente porque pocos de nosotros pueden ganarse la vida fuera de las disciplinas u otras instituciones de creación de conocimiento establecidas, necesitamos trabajar particularmente duro en ponernos, imaginativamente, fuera de la división del trabajo académica actual. Permítannos describir muy brevemente cómo concentrarse en el “gobierno”, en general, nos puede ayudar a adoptar una posición que esté de alguna manera más allá de las barreras disciplinarias tradicionales.

Primero, veamos cómo una perspectiva foucaultiana nos brinda una posición desde la cual tratar temas convencionales de la Ciencia política sin reinscribirlos en las tra-

dicionales “prácticas divisorias”<sup>4</sup>. A diferencia de los supuestos de la Ciencia política, el trabajo foucaultiano sobre el gobierno trata al “Estado” o “lo político” como, tan sólo, un área de la actividad “gubernamental”, antes que privilegiar al Estado como el centro de cualquier investigación de ese tipo<sup>5</sup>. El gobierno político no tiene tanta autonomía como suele asumirse, no porque los intereses económicos estén “interfiriendo”, tal como se quejan los marxistas y liberales de izquierda, sino porque las prácticas reales del gobierno de las personas, bienes, territorios y poblaciones de hecho trascienden todas las “esferas” tradicionales y utilizan técnicas que no son el dominio exclusivo de ninguna de esas esferas. No hay, en otras palabras, un dominio específico (o único) de “lo político”. El foco analítico de la literatura foucaultiana no se centra, entonces, en el Estado sino en las “problemáticas del gobierno”: en temas y problemas cuyo gobierno siempre involucra no sólo a las autoridades públicas y privadas sino también a las capacidades éticas individuales.

Un segundo ejemplo ilustra algunas de las consecuencias del “método” antidisciplinario de Foucault: los análisis foucaultianos del Derecho descentran el Derecho del Estado y desafían sus pretensiones de tener una lógica autónoma y un campo de acción dis-

tintivo. Tales estudios no se concentran en el “Derecho”, sino en el “complejo jurídico”, entendido como “una conjunción de prácticas jurídicas, instituciones jurídicas, estatutos, códigos jurídicos, autoridades, discursos, textos, normas y formas de enjuiciamiento” variados, no unificados, que nunca existen o actúan por su cuenta, sino que siempre están entrelazados con otras autoridades, textos, normas y formas de conocimiento<sup>6</sup>. Por lo tanto, desde una perspectiva foucaultiana, no existe tal entidad autónoma como “el Derecho”, lo que coloca al trabajo foucaultiano decididamente en contra de proyectos como la teoría de la “autopoiesis” de Luhmann y Teubner y, quizás más específicamente (puesto que los “pluralistas legales” también sostienen que no hay tal cosa como el Derecho en singular), los académicos foucaultianos siempre hacen énfasis en que las preguntas que tienen que hacer los académicos no son preguntas acerca del Derecho o las leyes, sino de problemas específicos. Como Foucault y otros sugieren (por ejemplo, Robert Castel), en las discusiones sobre el concepto de “problematización”, para evitar reproducir las propias divisiones que debemos cuestionar, es mejor no concentrarse en una institución en particular sino en problemas reales. Esos problemas siempre son históricamente específicos:

<sup>4</sup> “Prácticas divisorias” es una expresión que Barry Hindess toma prestada de Foucault. Hindess, famoso en la década de 1970 por desarrollar la teoría marxista estructuralista en inglés, “se volcó” más recientemente a Foucault con algunos resultados interesantes –no conocemos ningún otro teórico francés que haya seguido ese camino–. Ver Hindess, B. “Dividing Practices”, en Ericsson, R. (Ed.). *Governing Modern Societies*. Toronto, University of Toronto, 2000.

<sup>5</sup> El texto más influyente en este tema es Rose, N. y Miller, P. “Political Power Beyond the State.

Problematics of Government”, en *British Journal of Sociology* Vol. 43, Nº 2, 1992. Parte de ese trabajo toma una forma diferente en Rose, N. *Powers of Freedom: reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>6</sup> Rose, N. y Valverde, M. “Governed by Law?”, en *Social and Legal Studies* Vol. 7 Nº 4, 1998, p. 542, reimpresso en Cotterell, R. (Ed.). *Perspectives in Law: Classical Foundations*. London, Ashgate, 2000. Ver también Tadros, V. “Between Governance and Discipline: the law and Michel Foucault”. *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 18, 1998.

el empobrecimiento de la década de 1830 no es equivalente al desempleo de la de 1930, y las perversiones de la década de 1880 no equivalen a la psicopatía de la de 1950. Concentrarnos en problemas específicos nos permite analizar cómo las instituciones y los principios jurídicos funcionan en una inte-

racción con las autoridades, racionalidades y formas de conocimiento y poder extrajurídicas que constituyen objetos específicos – desempleo, psicopatía, etc. – mediante el uso de técnicas de gobierno que usualmente se toman prestadas de otros espacios.

## Diferencia 2: la importancia de los efectos

Este descentramiento de los conocimientos tradicionales se logra, en parte, dejando a un lado las indagaciones epistemológicas que han caracterizado no sólo al marxismo sino también a otros esfuerzos intelectuales críticos, como el feminismo. El pensamiento social crítico ha tendido a proceder, en este siglo, formulando preguntas tales como: “¿qué intereses subyacentes podemos percibir debajo de la retórica desinteresada de la ciencia?” y “¿qué efectos e intereses materiales se generan mediante determinadas creaciones intelectuales?”. El trabajo foucaultiano rompe con esta suerte de investigación “profunda” en esos intereses, no porque sostenga que los mismos no existen o no tengan efecto alguno, sino porque se niega a asumir que “la verdad” acerca de diversos conocimientos debe encontrarse debajo, detrás, fuera de la vista, en un nivel de realidad estructural o “material” que lleva una existencia subterránea, por debajo del mundo fenomenológico “coyuntural”. Siguiendo a Nietzsche y Deleuze, Foucault hace un gran esfuerzo para producir análisis críticos que no parten de este supuesto a priori, que se presenta como epistemológico pero que (al menos en el caso del marxismo estructuralista) también era frecuentemente ontológico.

“*Le plus profond, c’est la peau*”, como dijo Paul Valéry, en una observación que resume muy bien el método de Foucault en la opinión bien informada de Gilles Deleuze<sup>7</sup>.

Al volcarse hacia lo que Deleuze llamó un nivel de análisis dermatológico o superficial, Foucault y aquellos a quienes influyó, obviamente, no se volvieron conductistas u otro tipo de científicos positivistas. La mirada analítica no se concentró en la “conducta” o en “hechos”, sino –por hacer una generalización imprecisa pero, tal vez, heurísticamente útil– sobre las técnicas de gobierno. Los “intereses”, más o menos por definición, no se pueden ver; y si realmente podemos probar que la teoría X promueve los intereses del grupo Y, tal como sostuvo Nietzsche en una crítica aguda del funcionalismo *avant la lettre*, eso no significa que los orígenes y los significados de la teoría X puedan *reducirse* a los intereses del grupo Y.

En contraste con las estructuras y los intereses, las técnicas de gobierno sí pueden verse. Vemos a los directores de prisiones organizando a los guardiacárceles de un modo tal que se maximice la vigilancia visual, ya sea mediante el uso del diseño interior panóptico clásico o con otros recursos; y entonces podemos notar que las maestras de escuela

<sup>7</sup> Deleuze, G. *Pourparlers*. París, 1986.

usan habitualmente las mismas técnicas para gobernar mientras enseñan, de manera similar a como lo hacen los dueños de supermercados preocupados por el hurto en sus tiendas. Esas técnicas de gobierno, ignoradas generalmente, tanto por la teoría crítica como por la ciencia positivista, son las que más le interesaron a Foucault y las que siguen siendo el blanco analítico de gran parte de la literatura sobre “gubernamentalidad”.

Al concentrarse en las técnicas de gobierno, muchos de los estudios de Foucault no se confinaron al gobierno que tiene lugar en un campo en particular, sino que más bien examinaron prácticas y técnicas que circulaban rápidamente entre los campos –desde las empresas privadas al empleo público y a cuerpos semiestatales, como los hospitales y las universidades. *Vigilar y castigar* fue famoso por sostener que deberíamos dedicar menos tiempo haciendo la historia de la cárcel o la historia del Derecho Penal y más a analizar técnicas particulares –el juicio normalizador, la observación jerárquica– que pueden ser exploradas en un espacio particular como la cárcel pero que son efectivas *precisamente* porque son comunes a muchas instituciones heterogéneas.

Asimismo, Foucault tenía un gran interés en los detalles de los distintos métodos de ejecución y castigo, y trabajó a un nivel que muchos marxistas habrían rechazado por ser “superficial”, puesto que los marxistas y otros académicos críticos, en su apuro por descubrir *en interés de quién* se castigaba, generalmente no le prestaban atención a cómo

se castigaba exactamente. Trabajos más recientes de académicos influenciados por Foucault también le dedican mucho tiempo a examinar técnicas particulares que, como la “observación jerárquica”, son comunes en muchos campos: la auditoría, por ejemplo, que en la actualidad se utiliza en los servicios públicos, en las universidades y en la asistencia sanitaria –y no solamente en las empresas privadas–.

En la misma línea, académicos foucaultianos ingleses mostraron que la constitución de la categoría “desempleo” en Gran Bretaña en la década de 1890 involucraba el uso de técnicas para medir el ingreso familiar y calcular la pobreza que habían sido diseñadas no sólo por economistas sino también por filántropos e higienistas que previamente, en dicho siglo, habían formado grupos voluntarios, como la Asociación Nacional para la Promoción de la Ciencia Social. Esto significa que el desempleo puede estudiarse genealógicamente como un problema específico que replanteó la vieja pregunta acerca de la pobreza mediante el uso de nuevas técnicas para medir lo social diseñadas por personas orientadas hacia la práctica, como los médicos y los escritores de descripciones semiperiódicas de la pobreza<sup>8</sup>. Los estudios foucaultianos no niegan para nada el hecho de que la constitución del nuevo objeto “desempleo” y su subsecuente gobierno mediante técnicas tales como el seguro de desempleo ayudaron a estabilizar el capitalismo europeo. Pero el foco de estos nuevos estudios no radica en quién se benefició sino en “cómo se hizo”.

<sup>8</sup> Para la transferencia de técnicas de conocimiento y formatos de la medicina a la investigación social, ver Poovey, Mary. *Making a social body: British cultural formation 1830-1864*. Chicago, University

of Chicago Press, 1995. Y de la misma autora, *A History of the Modern Fact: Problems of knowledge in the sciences of wealth and society*. Chicago, University of Chicago Press, 1998.

### Diferencia 3: gobierno en contexto

Si un aspecto clave de los estudios sobre el gobierno en la tradición de la gubernamentalidad es terminar con la división del trabajo tradicional, e incluso desplazar las preocupaciones de la tradición de la “crítica de la ideología”, el tercer aspecto que está habitualmente presente en estos estudios es un énfasis en unir la “microfísica del poder”, las pequeñas técnicas de esos poderes que Foucault llamó “capilares”, a los movimientos y cambios históricos más amplios que han recibido mayor atención por parte de los académicos críticos. Este vínculo entre el gobierno de cosas aparentemente triviales, como la alimentación o las horas de sueño, y el campo del Derecho y la política fue elaborado, por supuesto, en gran medida por los autores griegos y romanos, para los cuales no existía la frontera entre lo “público” y lo “privado”, lo “personal” y lo “político”.

Inspirado por sus lecturas no solamente de los filósofos griegos más importantes sino también de autores greco-romanos “menores”, como Séneca, Galen y los estoicos, Foucault sostuvo que, aun en nuestro presente burocratizado, el enlace entre el gobierno ético del sí mismo y la dinámica más amplia de “la política” todavía es visible. En particular, afirmó que el gobierno liberal no es simplemente un mecanismo jurídico y político—mucho menos una ideología—: es, en parte, un conjunto de técnicas para gobernarse a uno mismo de un modo tal que se cultive una cierta subjetividad que ame a la libertad.

Mientras los pensadores marxistas y los feministas críticos que examinan la dinámica

del sí mismo tendieron a poner énfasis en los efectos jerárquicos de intereses sociales más amplios, concentrándose en cómo el ser es “colonizado” por la patriarquía o el consumismo burgués, Foucault estuvo más interesado en documentar las maneras en que participamos activamente en prácticas de gobierno que, si bien también logran nuestra “sujeción”, se mantienen compatibles con—y a veces maximizan—nuestra agencia. Aunque no rechazó los estudios feministas u otros estudios críticos de la colonización del sí mismo, esta posición puso en el centro del análisis la idea de que las autoridades gobernantes pueden trabajar a través y con nuestra libertad. Ésta es una de las ideas más importantes de la literatura sobre la gubernamentalidad. Particularmente en sus trabajos posteriores a *Vigilar y castigar*, Foucault tendió a examinar el proceso de “subjetivización”—mediante el cual nos convertimos en sujetos de nuestras propias vidas y sujetos a las autoridades al mismo tiempo—. Como dice David Garland: *“El gobierno no es, entonces, la supresión de la subjetividad individual, sino el cultivo de tal subjetividad en formas específicas, alineadas con objetivos gubernamentales específicos. Desde el sujeto pecador, confesante, de la fe cristiana, al sujeto emprendedor, autointeresado, del liberalismo, los sujetos del gobierno deben concebirse como activos en el proceso de su propio gobierno, antes que los efectos pasivos de poderes sobre los que no tienen control”*<sup>9</sup>.

Esto no niega que el Estado sea una impor-

<sup>9</sup> Garland, D. “Gubernamentalidad and the problem of crime”, en *Theoretical Criminology* Vol. 1, 1997, p. 17.

tante fuente y vehículo de poder; simplemente nos recuerda que el proceso mediante el cual el Estado nos construye como sujetos también es una dimensión importante a través de la que construimos nuestras propias capacidades, agencia e incluso nuestra habilidad para comprometernos en la “resistencia” a los proyectos del Estado. Contrariamente a la vieja idea marxista de que los individuos participan en su propia sujeción mediante su “falsa conciencia”, los estudios foucaultianos tienden a sostener que la relación entre la agencia individual y el poder de las autoridades no debe ser vista como un juego de suma cero. La relación entre el gobierno de las autoridades y nuestra agencia no es de suma cero porque simplemente no resulta que cuanto más gobierno hay menos autonomía tenemos (el modelo de poder basado en un juego de suma cero, por supuesto, es la idea esencial del liberalismo clásico, pero eso es justamente lo que Foucault busca criticar.) La maximización de la autonomía y el poder individuales no necesariamente implica un descenso en los poderes gubernamentales. Todos construimos nuestro propio sí mismo al mismo tiempo y con los mismos medios que permiten que las autoridades nos gobiernen. Y en estos días las autoridades tienen una disposición mayor a trabajar sobre nosotros estimulando nuestra “agencia” y “elección” antes que suprimiéndola. Un programa complicado para fortalecer a las madres solteras, entrenándolas para examinar sus propias vidas, vigilar sus hábitos y maximizar las conductas exitosas en la búsqueda del empleo, por ejemplo, podría ser leído como otra pesadilla del control social orwelliano, pero también quizás podría ser considerado más útilmente como un modo

en que el deseo de libertad y los objetivos existentes de las mujeres involucradas pueden alinearse con los objetivos de las autoridades. La “agencia” y el “empoderamiento” constituidos por esos programas, descalificados por los marxistas como “falsa conciencia” y elogiados como “libertad” por los neoliberales, son vistos por los foucaultianos como un permiso de libertad tanto como sujeción con el mismo conjunto de herramientas gubernamentales<sup>10</sup>.

Para concluir, los trabajos sobre gobierno, incluyendo Derecho y gobierno, no se concentran en campos tradicionales como, por ejemplo, la “ley”, sino en las racionalidades políticas, los programas y las tecnologías de gobierno. Las racionalidades políticas constituyen los modos en que el gobierno se articula: ¿cómo se justifica un modo particular de conducir la conducta? El estudio de los programas de gobierno busca entender cómo ciertas formas de conducta han sido problematizadas y qué planes se han emprendido para llevar adelante “reformas”. De principio a fin, concentrarse en las racionalidades y técnicas de gobierno ayuda a hacer a un lado los objetos y campos tradicionales de estudio académico y a deconstruir las oposiciones entre “público” y “privado”, entre Estado y “sociedad civil”– que se han convertido en obstáculos para examinar críticamente las relaciones de gobierno que estructuran nuestro presente de manera que revelan lo que podría haber sido o lo que todavía puede ser.

Para ilustrar esta idea, pasaremos a un análisis más sustantivo de un problema particular que ha surgido en nuestro presente, a saber: la cuestión de la “comunidad”.

En primer lugar, presentaremos un resumen

<sup>10</sup> Ver Cruikshank, Bárbara. *The will to empower*. Cornell University Press, 1998.

breve de cómo la idea de “comunidad” se ha hecho relevante –lo que requiere una mirada rápida al surgimiento y la caída del gobierno

welfarista– y luego a analizar críticamente cómo el gobierno está cambiando en estos días bajo el estandarte de “comunidad”.

### La muerte de los social y el surgimiento de la comunidad

Uno podría contar la historia del surgimiento y la caída del “Estado de bienestar” de diversas formas, tal como lo indica la vasta literatura sobre el tema. Se podría poner el énfasis en la función económica del Estado de bienestar en la estabilización del capitalismo, como lo hicieron los académicos que trabajan en la tradición de la Economía política; o se podrían acentuar los cambios tanto en las mentalidades prevaescentes como en el poder relativo de los grupos de presión y las elites, tal como lo han hecho los politólogos y sociólogos convencionalmente. Para nuestros propósitos, sin embargo, no es necesario tomar partido en las eternas disputas respecto de si los cambios en el gobierno estatal se basan en requisitos económicos, en innovaciones ideológicas o en el poder cambiante de los grupos de presión. La perspectiva del gobierno delineada en la primera sección nos permite dejar a un lado las interminables discusiones sobre causalidad y función, concentrándonos, en cambio, en lo que llamamos una *descripción analítica* de los cambios en la práctica de gobernar.

Nuestro enfoque es analítico en el sentido de que busca resaltar los cambios más importantes que han tenido lugar en una variedad de campos antes que proveer una explicación exhaustiva de un campo en particular; pero es descriptivo antes que explicativo respecto de la ciencia social porque evitamos hacer afirmaciones ontológicas acerca de causas y de funciones. Esto no quiere decir –nos apresuramos a agregar– que seamos

tan posmodernos como para creer que la causalidad es un mito o que la función económica no tiene valor analítico; se trata simplemente de decir que el análisis que sigue no presupone ninguna epistemología u ontología en particular, manteniéndose como si fuera agnóstica en cuestiones filosóficas básicas. Así, esta explicación es compatible con una variedad de perspectivas filosóficas y normativas. Liberales, comunitaristas, republicanos civiles, feministas y izquierdistas postmarxistas seguirán teniendo diferencias acerca de qué es exactamente “lo que hay que hacer”, pero podemos llegar a cierto acuerdo a nivel de la descripción analítica.

El desarrollo del tipo de gobierno que constituye “lo social” (en el sentido de Jacques Donzelot) está íntimamente ligado a lo que Nikolas Rose llamó “welfarismo”. Con esta lógica, los Estados asumieron responsabilidad sobre algunos de los riesgos asociados con el trabajo asalariado y con la urbanización y se comprometieron a minimizar tales riesgos directamente (por ejemplo, mediante la construcción de alcantarillas para disminuir riesgos higiénicos) o a asegurarlos colectivamente, primero a través de formas de provisión de asistencia a quienes efectivamente lo necesitaran y, luego, con programas universales tales como las jubilaciones. Los mecanismos desarrollados en las sociedades industrializadas en el siglo XIX y en el comienzo del XX para minimizar y regular los problemas socioeconómicos causados por la expansión acelerada de las relaciones capita-

listas –salud pública, seguridad social, educación pública, asilos y penitenciarias, etc.– se puede considerar que comparten esta lógica del welfarismo.

La colectivización de ciertos riesgos seleccionados fue posible debido a diversas innovaciones técnicas, desde la inspección y medición física de las residencias, calles y lugares de trabajo, hasta las técnicas para grabar información sobre un “caso” individual y agregar datos usadas por los expertos en salud pública y por las agencias estatales que otorgaban pensiones y asistencia. Recién en el siglo XIX se volvió posible pensar en viejas cuestiones, como la pobreza en términos de “sociedad” –y, más específicamente, como problemas sociales, un término que surgió en Francia e Inglaterra en la década de 1830<sup>11</sup>–. Incluso antes del surgimiento de la seguridad social y de programas similares, a mucha gente, especialmente en Europa del norte, no se la gobernaba en nombre del rey o del estado sino en nombre de la sociedad. “Sociedad” no era una innovación discursiva: no fue construida en la mente de sociólogos como Durkheim. Estaba conformada por el impacto silencioso de innovaciones “técnicas” tales como la educación provista por

el Estado, los subsidios estatales a los individuos y organizaciones caritativas que trataban con –y constituían– los problemas “sociales” y medidas aparentemente neutrales en términos ideológicos como la determinación de estándares nacionales de moneda, pesos y medidas<sup>12</sup>.

Las instituciones y las formas jurídicas, casi ni es necesario decirlo, eran una dimensión crucial de estas innovaciones en el gobierno. El Derecho Administrativo, por supuesto, simultáneamente invocó y constituyó el “bien público” desde su desarrollo en Europa luego de la paz de Westfalia, y fue, en este sentido, crucial en la conformación de esa entidad aparentemente eterna, pero de hecho específica, conocida como “sociedad”.

La administración del siglo XVIII, en tanto, se había desarrollado ampliamente bajo la rúbrica del “poder de policía del Estado”, una forma de autoridad que involucró grandes poderes para regular los detalles minuciosos no sólo de los espacios e instalaciones públicas tales como canales, puertos y caminos, sino también de espacios privados<sup>13</sup>. (Los pensadores administrativos de ese siglo usualmente dividían el gobierno político en tres áreas: primero, las relaciones exterior-

<sup>11</sup> Estudios que analizan el modo en que viejos problemas como la pobreza fueron rereconcebidos como “sociales” en el siglo XIX, desde la perspectiva de la gubernamentalidad incluyen: Procacci’s, Giovanna. *Gouverner la misere*. París, 1992; Donzelot, Jacques. *The Policing of Families*. Londres, Hutchinson, 1979; de este mismo autor, *L’invention du social*. París, 1984, y de Mitchell, Dean. *The constitution of poverty*. Londres, Routledge, 1991.

<sup>12</sup> Sobre la importancia de los estándares industriales y las medidas y pesos uniformes, ver Ewald, François: “Norms, discipline and the law”, en Robert Post (Ed.). *Law and the order of culture*. Berkeley, University of California Press, 1991.

<sup>13</sup> Contra la historia tradicional, que ve el surgimiento del liberalismo del siglo XIX en oposición a los antiguos poderes de policía asociados con la tiranía real, Bill Novak sostiene persuasivamente que los poderes de policía florecieron en los Estados más liberales de los Estados Unidos del siglo XIX: Novak, B. *The People Welfare*. Chicago, University of Chicago Press, 1996. Su argumento podría funcionar también para el Reino Unido. La evidencia para esto podría encontrarse fácilmente en la riqueza de los poderes locales discrecionales documentada en los volúmenes múltiples de la historia del gobierno local inglés de Sydney y Beatrice Webb, publicada hace 90 años, pero ningún académico inglés contemporáneo ha producido un trabajo similar al de Novak.

res militares y comerciales; segundo, la política y la práctica fiscal; tercero, la policía, que abarcaba la mayor parte del resto, desde el sistema jurídico en el sentido estricto a la promoción de las artes y de la cultura y la regulación del comercio peligroso<sup>14</sup>.)

Las múltiples “regulaciones policiales” de las ciudades y Estados del siglo XVIII, que gobernaban sobre, por ejemplo, dónde uno podía construir un almacén, cuándo los bomberos tenían permitido demoler edificios por razones de seguridad sin la necesidad de expropiar y la cantidad de polución física o moral que podía ser tolerada en las áreas residenciales, no son tan conocidas por los historiadores del Derecho como las medidas del siglo XIX para regular el trabajo y el capital desde el centro. Esto puede deberse a que el poder de policía del Estado era –y en gran parte sigue siendo– una cuestión que dependía de las municipalidades o provincias y, como tal, los historiadores del Derecho tendieron a ignorarla. Desde el punto de vista del gobierno, sin embargo, las cuestiones jurisdiccionales tienen una importancia secundaria y, entonces, no hay ninguna virtud particular o capital intelectual en concentrarse en el nivel “estatal” antes que en el municipal: el foco está puesto, más bien, en el *modo* de regulación antes que en su fuente. Si nos concentramos en las técnicas de gobierno antes que en la jurisdicción, las medidas jurídicas asociadas tradicionalmente con el “Estado de bienestar” (por ejemplo, las leyes que

se refieren a la duración de la jornada laboral o a la edad mínima de los trabajadores) pueden ser consideradas como enraizadas en la antigua tradición jurídico-administrativa que se remonta a las regulaciones de las ciudades en el Medioevo, una tradición cuyo eje central e ignorada racionalidad era el “orden” (no el delito). De todos modos, aunque muchas de las herramientas que construyeron el “Estado de bienestar” fueron bien desarrolladas por la *Polizeiwissenschaft* del siglo XVIII y encarnadas en las prácticas municipales de regulación, recién en el siglo XIX este tipo de gobierno se empezó a hacer, no ya en el nombre del “pueblo” (como en la máxima jurídica inglesa: *salus populi suprema lex est*) sino en el de una entidad más amorfa y menos local, la “sociedad”<sup>15</sup>.

El Derecho Penal se transformó cambió de una manera similar. Como mostró Foucault, el castigo cambió drásticamente a comienzos del siglo XIX no tanto debido a sensibilidades humanitarias o a la democracia popular sino al reemplazo de la lógica de la soberanía por la lógica nueva de reformar, disciplinar y maximizar lo que más tarde se llamarían “recursos humanos”.

Siguiendo a Beccaria y Bentham, el pensamiento jurídico en diversos sistemas jurídicos comenzó a definir al delito como un “daño a la sociedad” más que como una ofensa contra el soberano y a modificar el castigo respecto de esta nueva lógica social.

Es posible probar que, si bien era presen-

<sup>14</sup> Foucault realizó un intento inicial de elaborar la idea de “policía” en las conferencias que dio en Stanford y en su ensayo sobre la “gubernamentalidad”. En el mismo volumen en que tal ensayo se publicó en inglés hay un artículo valioso de Pasquale Pasquino sobre “policía”. Burchell, G.; Gordon, C. y Miller, P. (Eds.). *The Foucault Effect: essays on gubernamentalidad*. Chicago, Univ. Chicago Press, 1991.

<sup>15</sup> Ver los textos breves: “Society must be defended” y “Government, security, population”, ambos en Rabinow, P. (Ed.). *Ethics, Subjectivity and Truth: the essential works of Michel Foucault Vol. 1*. New York, New Press, 1997 (gran parte de lo que está en dicho volumen puede encontrarse en francés en la colección “Dits et écrits”).

tada por Durkheim y otros teóricos como un objeto eterno, la “sociedad” se constituyó en un tiempo y lugar en particular –Europa y las colonias dominadas por Europa durante el siglo XIX– mediante un conjunto de técnicas de gobierno específicas que van desde lo mundano (la estandarización del uso horario entre los pueblos y aldeas, que era necesaria debido al horario de los ferrocarriles) hasta lo ambicioso (la construcción de reformatorios y penitenciarías). Aunque la dimensión jurídica de este cambio importante sólo se ha investigado parcialmente, está claro que las innovaciones jurídicas documentadas, no solamente en las áreas regulatorias y administrativas sino también en el campo del Derecho Penal, pueden entenderse como basadas –y en cierta medida conducidas por– este cambio general tanto en las relaciones de gobierno como en las imágenes y los ideales de las autoridades.

Es posible sostener que el apogeo de la lógica de “lo social” tuvo lugar en el Estado de bienestar posterior a la Segunda Guerra Mundial. Fue en los años de la posguerra, especialmente en Europa, cuando más se profundizó la colectivización de los riesgos bajo el estandarte de la “sociedad”.

Y, sin embargo, sólo unas décadas después de la gran victoria “social” que significó la victoria del Partido Laboral inglés en la elección posterior a 1945, Margaret Thatcher, como primer ministro de Inglaterra, pudo hacer un pronunciamiento que se volvió muy famoso: “*No hay tal cosa como ‘la sociedad’ –dijo–, sólo existen los individuos y sus familias*”. Éste fue un anuncio de que los riesgos no se colectivizarían más o, al

menos, de que se colectivizarían sólo como último recurso y después de mucho escrutinio tanto de los riesgos como de los individuos y familias involucrados. En las palabras de Nikolas Rose: “*En Gran Bretaña, desde alrededor de la década de 1950 hasta la década de 1980, aquellos a los que, total o parcialmente, el Estado mantenía mediante beneficios... se decía frecuentemente que estaban ‘en lo social’. Pero desde 1980 en adelante, estar ‘en lo social’ era estar problematizado de un modo particular. Aquellos que estaban en lo social no eran ciudadanos como uno que tenían derecho a ser sostenidos... se hablaba de ellos como si fueran un poco diferentes, devaluados, dependientes; los habitantes potencialmente peligrosos del territorio marginal, la fuente de los problemas fiscales, económicos y morales...<sup>16</sup>*”.

Mientras que estar “en lo social” era estigmatizado y denigrado, problemas antiguos como la pobreza y las enfermedades mentales se hicieron gobernables bajo un nuevo eje: la “comunidad”. En lugar del trabajo social, “desarrollo comunitario”; en lugar de bienestar social, programas orientados hacia la comunidad; en lugar de asilos, salud mental comunitaria... y así sucesivamente. Entonces, si la “sociedad” era tanto el medio como el fin del tipo de gobierno asociado con el welfarismo, la “comunidad” surge como una suerte de reemplazo neoliberal para la “sociedad”. Incluso Margaret Thatcher, la enemiga declarada de “la sociedad”, probablemente diría que “la comunidad” es tanto real como valiosa –esto es, disfruta de un estatus privilegiado ontológica y normati-

<sup>16</sup> Nikolas Rose, *Powers of Freedom: reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 99.

vamente. De hecho, a lo largo del espectro político, desde el neoconservadurismo hasta la democracia social, difícilmente uno pueda encontrar una idea que sea más popular que la de “comunidad”. El término prolifera precisamente porque, tal como sostuvo Roger Cotterell en su estudio acerca de cómo se describe a “la comunidad” tanto en el Derecho inglés como en el estadounidense, es “irremediablemente vago”<sup>17</sup>.

Los términos vagos son notoriamente útiles tanto en el Derecho como en la política. “Comunidad” está en los labios de todos porque es una palabra que puede servir de diferentes modos a todo tipo de autoridad. Veamos cómo dos problemas particulares se discuten apelando a “la comunidad”, en un análisis que sostiene que el uso de ese término no puede descartarse como mera retórica porque indica y está ligado a cambios sustantivos en las prácticas de gobierno.

### Gobernando los problemas a través de la “comunidad”

En esta sección usaremos dos campos de investigación con los que estamos familiarizados para examinar más concretamente los modos en que hemos llegado a ser gobernados a través de la “comunidad”. El primero involucra las regulaciones jurídicas y administrativas de la venta de bebidas alcohólicas —un campo de gobierno que surge con las regulaciones de policía europeas del siglo XVIII mencionadas anteriormente—. Si bien casi no existía en países con una actitud favorable al consumo de alcohol, como España y Francia, este campo de gobierno, que abarca bastante más que la mera conducta

de beber, alcanzó un grado de complejidad burocrático muy alto en países con una tradición protestante, como Finlandia, Estados Unidos y Canadá. El segundo campo es la proliferación, en Norteamérica, de las nuevas leyes que establecen la “notificación a la comunidad” cuando los delincuentes sexuales son liberados de la cárcel.

Seguidamente, entonces, examinaremos esas leyes y algunas decisiones judiciales que las autorizan o bien las anulan para discernir cómo se constituye la “comunidad” en este nuevo campo en particular.

### “Comunidad” en el gobierno del consumo: la constitución del orden público

Tanto en Canadá como en Estados Unidos, el otorgamiento de licencias para establecimientos públicos donde se pudiera beber fue, en las décadas anteriores a la entrada en vigencia de la prohibición nacional

durante la Primera Guerra Mundial, una parte de los “poderes de policía del Estado” y, como tal, primariamente municipal. El movimiento de la templanza se aprovechó mucho de la corrupción real y potencial en las deci-

<sup>17</sup> Cotterell, Roger. *Law's community: legal theory in sociological perspective*. Oxford, Clarendon Press, 1995. Ver también Crawford, Adam. *The local go-*

*vernance of crime: appeals to community and partnerships*. Oxford, Clarendon Press, 1997.

siones municipales de otorgamiento de licencias, en parte debido al éxito ideológico de las imágenes, promovidas por dicho movimiento, de los dueños de los bares en convivencia con los concejales corruptos de la ciudad. Todas las jurisdicciones eligieron al fin adoptar un sistema provincial o estatal de otorgamiento de licencias después de que se revocara la prohibición (al final de la década de 1920 en Canadá, y en 1933 en Estados Unidos).

Otras funciones provinciales/estatales – por ejemplo, la construcción de asilos para enfermos mentales– no estuvieron sujetas a ningún tipo de consulta con la comunidad. Sin embargo, el otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas –dadas sus raíces profundas en las herramientas municipales para lograr “el bienestar del pueblo” y el orden público, pero probablemente debido en gran medida al poder político desmesurado de las organizaciones prohibicionistas–, desde un principio se organizó para generar una “alianza” legalmente obligatoria con la “comunidad”. La expresión jurídica más clara de esto es el modo en que las solicitudes de licencias para vender bebidas alcohólicas eran y siguen siendo rechazadas por el cuerpo estatal o provincial a cargo si “la comunidad” manda cartas y peticiones objetando al establecimiento en particular de que se trate<sup>18</sup>.

La comunidad que se contempla, y a la que se le da voz en las leyes de otorgamiento de

licencias para la venta de bebidas alcohólicas, curiosamente, no es la de las personas que beben. En las audiencias del Liquor Licensing Board of Ontario, la “comunidad” termina siendo constituida por “los residentes”, y eso, a su vez, significa “los residentes *respectables*”<sup>19</sup>. Los clientes potenciales o reales no suelen aparecer en las audiencias ni tampoco mandan cartas.

Esta exclusión de los consumidores es similar al modo en que se fabrica la “comunidad” a los efectos de gobernar la prostitución: en las discusiones en el marco de la “policía comunitaria” acerca de la prostitución callejera, la “comunidad” siempre parece estar formada por los residentes *respectables*, nunca por quienes compran o venden sexo.

A los efectos del otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, la “comunidad” se ha construido con aquellos que dicen estar real o potencialmente dañados por el desorden generado por los establecimientos licenciados. El proceso de otorgamiento de licencias deja algún espacio para el interés económico de quien tiene la licencia –usualmente representado por un abogado– pero no hay espacio para que los consumidores hagan escuchar su voz.

Un barrio de clase trabajadora en Toronto, Parkdale, en el que residen muchos ex enfermos mentales y que tiene una mala reputación en materia de prostitución y venta de drogas, experimentó la formación de un gru-

<sup>18</sup> Los archivos históricos del Liquor Licensing Board of Ontario, disponibles en los Archivos de Ontario, en Toronto, están repletos de documentos que contienen peticiones, habitualmente con cientos de firmas, en contra de ciertos establecimientos. Todavía hoy se les da gran importancia a las objeciones de los vecinos respetables, expresadas en las reuniones públicas que son obligatorias en los casos de solicitudes de nuevas licencias o cuando un establecimiento

contesta un cambio propuesto (usualmente, una suspensión de la licencia). No hay ninguna otra ley que establezca este mecanismo único para que la comunidad haga conocer su opinión respecto de otro tipo de establecimientos que también podrían generar ruidos u otros inconvenientes.

<sup>19</sup> Esto está basado en la lectura de las actas del Liquor Licensing Board of Ontario.

po de vecinos *respectables* –actuando bajo el estandarte de la “comunidad”– para presionar a la policía para que hiciera más arrestos relacionados con la prostitución y las drogas. Este esfuerzo de participación de la comunidad en la entrada en vigor del Código Penal recibió mucha atención por parte de la prensa y de la policía misma, pero la gente involucrada en el proyecto no lo vio como un gran éxito porque ni la prostitución ni la venta de drogas disminuyeron visiblemente. Los vecinos *respectables* subsecuentemente pasaron a prestarle atención a la maquinaria del otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas para obtener el mismo objetivo (esto es, tomar el control de la “comunidad” y excluir a los indeseables, considerándolos como amenazas antes que como miembros de la comunidad).

Así, formaron un grupo para presionar a la Alcohol and Gaming Commission of Ontario para ejercer una vigilancia mayor sobre los establecimientos licenciados y su medio ambiente inmediato. Esto no se debió a una preocupación por el beber en sí mismo; se trató de lo que entendían como una cuestión de orden público –conversaciones en voz alta, visible venta de drogas, peleas, etc.–. Lo que no habían podido lograr trabajando con la policía para hacer cumplir el Código Penal, lo lograban mediante “los poderes de policía del Estado”, más específicamente, la maquinaria administrativa del otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas.

A pesar de que existe tan sólo un estudio preliminar sobre esto, y en gran parte anecdótico, lo que hace imposible concluir que este camino tuvo éxito desde la perspectiva de los vecinos *respectables*, uno puede decir

que, al menos, tuvo un potencial de éxito mayor. Entre otros factores, las leyes de otorgamiento de licencias les dan un poder discrecional inmenso a los administradores de la Alcohol and Gaming Commission of Ontario para denegar licencias a ciertas personas o para incluir condiciones (tales como horarios reducidos) a la licencia otorgada a un establecimiento en particular. El grupo local autodenominado “la comunidad” puede, entonces, enviar informes regulares a la Alcohol and Gaming Commission of Ontario acerca del desorden observado inmediatamente fuera de los bares y restaurantes y la Comisión, luego, puede amenazar a tales establecimientos con sanciones (que sólo pueden ser apeladas en forma muy limitada porque la licencia hace que tener un restaurante o un club nocturno sea un “privilegio”). El gobierno del desorden es, por lo tanto, efectivamente subcontratado a los *managers* de los bares y hoteles, los cuales no dudarán en usar la fuerza, incluyendo el uso de “guardias”, para asegurarse de que no perderán su licencia para vender bebidas alcohólicas cuando se los vea “tolerando” o promoviendo lo que el Liquor Licensing Act llama “embriaguez, conducta pendenciera, alborotadora o desordenada” (términos que podrían ser entendidos por un tribunal como completamente vagos si fueran utilizados en un Código Penal, pero que persisten en el Derecho Administrativo).

Entonces, la policía del orden está efectivamente subcontratada con intereses comerciales dentro de “la comunidad” y las personas, como los vendedores de drogas, son forzadas a desplazarse a lugares menos frecuentados<sup>20</sup>.

Los objetivos de los vecinos *respectables*

<sup>20</sup> El Liquor Licensing Act of Ontario establece que se pueden perder las licencias si quienes las tienen no ejercen vigilancia con respecto a la venta de drogas

no sólo en sus instalaciones sino también en las cercanías (muchos Estados en los Estados Unidos tienen provisiones similares).

—que se llaman a sí mismos “la comunidad” y a los cuales se les da un lugar importante en las provisiones que se refieren al “interés público” en las leyes sobre otorgamiento de licencias— se alcanzan mediante una combinación efectiva de poderes del Estado (el otorgamiento de la licencia) e interés privado.

Las quejas —a esta altura, meramente anecdóticas pero reveladoras— realizadas por una “patrulla vecinal” de otro barrio que alegaba que las prostitutas merodeaban un negocio de venta de *donnuts*, no produjeron ningún efecto porque estos negocios (que no venden ni vino ni cerveza) no están sujetos al sistema de licencias.

Nadie debería pensar que la provincia de Ontario es la única cuyas leyes supuestamente regulan el consumo de alcohol para la constitución y el mantenimiento del orden público en las calles no en el nombre del Estado ni del “poder de policía” sino bajo el estandarte benigno de la “comunidad”.

El *White Paper* que recientemente publicó el ministro del Interior británico, Jack Straw, acerca de la reforma del sistema de otorgamiento de licencias en el Reino Unido muestra que no es así<sup>21</sup>. La primera oración de este largo informe deja bien en claro que las reformas en cuestión no tienen nada que ver con las altas tasas de cirrosis y con otros problemas relacionados con el consumo de alcohol que prevalecen en Gran Bretaña. En la tradición honorable de los poderes de policía se construye el otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas como una maquinaria que no se usa para crear un consumo saludable sino orden público: *“Tanto los ciudadanos como los turistas en este país quieren —y deben tener— la oportunidad de*

*disfrutar tomando un trago o una comida en cualquier momento, razonablemente ea mano, sin miedo a la violencia, la intimidación, o el desorden. Pero el alcohol y el delito siempre han estado vinculados y cuestiones de orden público siempre han surgido cuando un grupo de personas se junta, en particular por la noche, para disfrutar de pasatiempos populares*<sup>22</sup> (p. 1).

Luego, el documento establece que regular la venta de alcohol tiene como primer objetivo “proteger al público del delito y del desorden” (p. 7) —una afirmación que consternará a los educadores en salud pública—. Este objetivo de orden público ya no se cumple, se nos dice, con el horario reducido para los bares, horarios que hacen pensar a los turistas que Gran Bretaña es un lugar puritano y pintoresco.

El horario reducido de los bares se impuso por primera vez en el país mediante las regulaciones de la “Defensa del Reino” en la Primera Guerra Mundial (DORA). Al reflejar la lógica general de gobierno “social”, el horario reducido —que durante muchas décadas también incluía el cierre obligatorio después del mediodía, el cual se hacía cumplir para evitar que aquellos que no trabajaban tomaran durante el almuerzo y la cena— se instituyó en función de los miedos acerca de la *ineficiencia* de los trabajadores de la industria de municiones. Curiosamente, las regulaciones temporales estrictas se hicieron cumplir por muchas décadas.

En tanto, Jack Straw ha decidido que las regulaciones universales del cuerpo social están pasadas de moda y entonces nos dice que los ingleses ahora podrán “disfrutar” de

<sup>21</sup> Home Office. Time for reform: proposal for the modernisation of our licensing laws. April, 2000.

Disponible en el website oficial del Home Office).

<sup>22</sup> El destacado es nuestro.

un trago en cualquier momento –pero, según resulta, no en cualquier lugar.

El horario reducido universal no da lugar al universal otorgamiento de licencias; más bien, será reemplazado por un sistema en el que los procesos locales determinarán qué establecimientos locales están sujetos al horario reducido. “La comunidad” tiene que ser ahora movilizada para regular el horario de cierre de los bares localmente. ¿Y cómo se logrará eso? Las 65 páginas de detalles contienen numerosas innovaciones regulatorias, pero el mecanismo principal para asegurar las regulaciones basadas en la “comunidad” resulta ser (no sorprendentemente, dada la anterior “Crime and Disorder Act” promovida por Jack Straw) la policía local.

Entre otras cosas, el *White Paper* hace una apelación a “nuevos poderes rígidos para que la policía pueda tratar instantáneamente con la conducta violenta y desordenada cerrando las instalaciones que los tenedores de licencias zánganos (*sic*) permitieron que se conviertan en el centro de tal conducta”.

La “comunidad”, entonces, se constituye aquí mediante el mecanismo de ley y orden de los “nuevos poderes rígidos” para que la policía pueda clausurar los establecimientos “zánganos”<sup>23</sup>. Esta normalización de las instalaciones comerciales, por supuesto, abre la puerta para nuevas formas de discreción discriminatoria: la policía local bien podría decidir que los lugares que le sirvan a la gente de origen caribeño y en los que se toque música rasta a un volumen alto producen desorden

y, entonces, son “establecimientos zánganos”, incluso si la gente que acude a tales lugares toma menos que la que a los bares de clase trabajadora blanca. Pero las preocupaciones en torno a los derechos humanos y los detalles jurídicos nunca han sido una característica central de los esfuerzos de reforma del Nuevo Laborismo y no hay razón para esperar que las reformas en el otorgamiento de licencias para la venta de bebidas alcohólicas se desviarán de este patrón.

El punto que más nos preocupa aquí, sin embargo, es el modo en que los nuevos poderes rígidos para la policía (que se extienden no sólo sobre espacios sino también sobre ciertas personas: la ponencia propone prohibiciones por diez años a los individuos que se consideren “borrachos habituales” en base a una ley que normalmente no se usa, la Habitual Drunkards Licencing Act de 1902) se justifican bajo el estandarte de la seguridad comunitaria y el orden público. El informe plantea que el horario de clausura uniforme impuesto anteriormente a todos los bares está pasado de moda y es irracional, y que el régimen nuevo propuesto es “flexible” y está atento a las necesidades locales.

Sin embargo, el nuevo régimen no se caracterizará por el libre comercio absoluto, porque la policía tendrá un papel de mucho peso en cuanto a determinar las condiciones particulares de las licencias que gobernarán establecimientos en particular. La diferenciación comunitaria estará ligada aquí a poderes policiales mucho más fuertes<sup>24</sup>.

Esta breve mirada a ciertas medidas recién

<sup>23</sup> El que los establecimientos puedan ser disciplinados en el clásico sentido foucaultiano, como los individuos, puede ser demostrado por el hecho de que el Ontario Liquor Licencing Board ha demandado, durante ocho décadas, un “Informe Mensual de Conducta” a cada bar y hotel.

<sup>24</sup> Formalmente, las licencias serían concedidas por un subcomité de consejales municipales (en vez de por jueces de paz especializados, conocidos como “magistrados licenciadores”, como ocurre en el sistema actual); pero la policía sería el cuerpo principal consultado por esta nueva autoridad local.

tes que “facultan” a las comunidades y a los cuerpos locales para participar en la regulación de la venta de sustancias problemáticas revela varias características que se repiten en otros despliegues de la “comunidad”:

- Si bien el término “comunidad” tiene connotaciones de pertenencia e inclusión, en la práctica la “comunidad” usualmente se constituye mediante la exclusión. Esto tiene dos dimensiones: 1) la exclusión real de los indeseables del grupo (prostitutas, “borrachos habituales”) que dice representar a la “comunidad”; y 2) el hecho de que los grupos comunitarios usualmente se organizan a sí mismos como resultado de miedos o peligros y raramente como resultado de una decisión positiva para construir o crear. Esto significa que la exclusión es constitutiva de la “comunidad” y no simplemente una característica accidental que puede remediarse permitiendo a algunos consumidores de alcohol o de droga participar en las reuniones de “seguridad comunitaria”.

- El poder de la “comunidad” es en gran parte negativo. Como cualquiera que vive en

un barrio del centro de la ciudad sabe, la “comunidad” puede movilizarse fácilmente en contra de algo –mendigos, polución, etc.–, pero es muy difícil movilizarla *para cualquier* cosa positiva. En el contexto de la justicia penal y de la prevención del delito, esto significa que la voz de la “comunidad” es exclusivamente la voz de la indignación moral.

- El Estado no es externo a la “comunidad”. Él puede actuar –y frecuentemente lo hace– como un catalizador para la organización de la “comunidad”. Esto es muy evidente en los grupos de “seguridad comunitaria” que usualmente están directamente organizados por las fuerzas policiales. Éstos, tal como muestra el estudio exhaustivo de Adam Crawford sobre la policía comunitaria en el Reino Unido, a veces terminan defendiendo el punto de vista de la policía antes que bregar por los marginados<sup>25</sup>. Pero también existe en formas menos visibles y más complejas, en mecanismos tales como la consulta a la “comunidad” con respecto a las solicitudes de licencias para la venta de bebidas alcohólicas.

### Notificaciones a la “comunidad” de la liberación de delincuentes sexuales

La “comunidad” está siendo construida y movilizada muy activamente en los esfuerzos por generar “protección” y seguridad”, los cuales presuponen que la policía pública tiene una función limitada y que la sociedad civil necesita volverse activa en su propia vigilancia. La liberación a la “comunidad” de los delincuentes sexuales que cumplieron sus penas de prisión ha sido un punto de partida para la movilización de los grupos de

vecinos bajo el estandarte de la “seguridad comunitaria” en Estados Unidos y Canadá.

Mientras que en todos los Estados de Estados Unidos hay en la actualidad un registro de delincuentes sexuales, muchos de éstos también autorizan (y a veces obligan) a la difusión pública de la identidad y ubicación de los ex delincuentes que presenten un riesgo “de moderado a alto” de reincidencia.

Las leyes que establecen esta notificación

<sup>25</sup> Crawford, Adam. The local governance of crime. Ver también Crawford, Adam. “Community safety and the quest for security: holding back the dynamics

of social exclusion”, en Policy Studies 19 (3/4), 1998, pp. 237-253.

han generado muchos comentarios jurídicos y periodísticos. Éstas buscan movilizar a la “comunidad” para defenderse a sí misma; se alienta a los residentes a controlar su propia conducta (y la de otros miembros de su familia, especialmente los niños) y a vigilar a la gente liberada de la prisión. A pesar de que tienen menos importancia en Canadá, estas leyes no existen solamente en los Estados Unidos.

Las decisiones judiciales que se han ocupado de esta notificación a la “comunidad” se concentran en si tal notificación constituye una pena a los efectos del análisis constitucional. Algunos tribunales decidieron que convierten al público en un agente encargado de hacer cumplir la ley y, entonces, implican ilegítimamente a los ciudadanos en uno

de los propósitos fundamentales del castigo estatal, a saber: la disuasión. Otros tribunales concluyeron que las notificaciones a la “comunidad” no revelan un intento de castigar sino que tienen un propósito meramente regulatorio o administrativo.

Los debates acerca de si ciertas medidas administrativas (por ejemplo, la detención de los refugiados demandantes de asilo) pueden verse como un castigo penal y, entonces, deben restringirse o reasignarse a organismos tales como los tribunales penales se presentan a menudo en la intersección entre Derecho y política pero, para nuestros propósitos, es importante destacar otras tres dimensiones, menos legalistas, de la notificación a la “comunidad”.

### Reconfigurando la relación entre Estado y “comunidad”

Tanto la estructura de las leyes como varias de las decisiones judiciales que mantienen su constitucionalidad reconfiguran las relaciones de *expertise* y responsabilidad entre el Estado y la “comunidad” (excluyendo a los acusados y penados por delitos) en la producción de seguridad. Esto trae a la superficie la idea de que el rol del Estado no es ya proteger al “público” directamente sino darle información –acerca de la ubicación de los delincuentes sexuales, del “riesgo” que presentan o de qué pasos deben tomarse para defender a la propia comunidad.

Esto implica que el Estado ya no puede ser visto como el responsable de mantener la seguridad pública; se responsabiliza a los “ciudadanos” para evitar el delito (o ciertos

delitos muy específicos) en sus propios barrios al convertirse en consumidores de información sobre la prevención del delito y los individuos en particular.

Los estudios sobre otras cuestiones, tales como el robo a viviendas, también subrayaron que el rol de la policía pública es cada vez más el de un mero proveedor de información tanto a las víctimas individuales como a otras organizaciones, como, por ejemplo, las compañías de seguros. Los investigadores llegaron a la conclusión de que los oficiales de policía dedican más tiempo a diseminar información y a actuar como “traficantes de conocimiento”<sup>26</sup>.

La notificación, entonces, privatiza la vigilancia de determinados delincuentes. Este

<sup>26</sup> Ericson, R. y Haggerty, K. *Policing the risk society*. Toronto, University of Toronto Press, 1998.

cambio en el gobierno de los riesgos de cierto tipo de delitos es evidenciado, en el plano simbólico, en el hecho de que la primera ley sobre la notificación de la liberación de delincuentes sexuales, la “ley Megan”, se llamó de ese modo conscientemente a raíz de una víctima específica.

Como ha señalado Jonathan Simon, para entender el gobierno neoliberal del delito es importante el hecho de que, en la actualidad, las leyes no reciben usualmente el nombre de estadistas sino de víctimas. Es como si los ciudadanos cínicos del Estado postsocial no se identificaran con sus representantes oficiales sino sólo con las víctimas, mientras el Estado mira para otro lado. Y ese privilegiar la experiencia de la victimización en la constitución de la “comunidad” llegó a un extremo tal que, tanto en Canadá como en Estados Unidos, la prensa ve en las decisiones de otorgamiento de libertad condicional a un individuo en particular una oportunidad para entrevistar a las víctimas o a sus familias y para preguntarles su opinión. Precisamente, muchos familiares de víctimas se convirtieron en celebridades en sí mismos –por ejemplo, el Sr. Goldman, el padre del hombre asesinado junto con Nicole Simpson, cuya cara se volvió extremadamente famosa a través de ambos juicios contra O. J. Simpson. Se podría decir que las víctimas, sus familias y simpatizantes, de algún modo están reemplazando a los criminólogos y a los oficiales de seguridad estatales.

Es crucial notar que la “comunidad” por sí misma no camina por las calles. A los efectos de las leyes al estilo de la ley Megan –como para tantos otros efectos (por ejemplo, el cuidado comunitario de los ancianos), la “comunidad” es operacionalizada fundamental o incluso exclusivamente a través de las familias. Las leyes de notificación a la “comu-

nidad” habitualmente invocan explícitamente a la familia como el núcleo donde el gobierno de la prevención del delito tendrá lugar, sin demasiada atención a la capacidad o interés de la familia en lograr tal objetivo.

El gobierno mediante la notificación a la “comunidad” pone, por ende, un gran énfasis en los cambios que hacen al rol relativo de los cuerpos del Estado, especialmente de la policía, y de los cuerpos no estatales, como las familias y “comunidades”, en el manejo de los riesgos del delito.

Si bien los tribunales no trataron esta cuestión importante en forma directa, ocasionalmente apuntaron el tema de la privatización de la vigilancia (en el marco de sus decisiones sobre problemas constitucionales). En general, determinaron que está bien que las “comunidades” *vigilen* a los delincuentes, ex condenados y a otros personajes riesgosos en tanto no los golpeen o castiguen. Sin embargo, la línea entre monitorear y acosar es muy delgada o inexistente.

Es interesante señalar que, al mismo tiempo que algunos tribunales están evitando que los gobiernos continúen acumulando información sobre los individuos y obligando a mantener esta información en secreto (como vemos en varias leyes y políticas sobre “privacidad”), otros están autorizando a los individuos privados a tener una información muy sensible acerca de sus vecinos y a “monitorearlos”. El estandarte de la “comunidad” y las técnicas informales de vigilancia utilizadas por los residentes se combinan para autorizar formas de poder que cada vez se toleran menos cuando las usan los funcionarios del Estado como si no hubiera nada incorrecto en la vigilancia, en la observación jerárquica y en el gobierno mediante el rumor y el moralismo en tanto sea la “comunidad” y no el Estado el que lo haga.

## El mito del extraño

Las leyes de notificación a la “comunidad” implican que los delinquentes sexuales son personas que “nosotros” no conocemos. A pesar de la evidencia producida por las ciencias sociales, y difundida ampliamente por los medios masivos de comunicación en los Estados Unidos, de que los niños tienen un riesgo mayor de ser abusados sexualmente cuando están en compañía de parientes tales como padrastros, tíos o primos o individuos autorizados como maestros o guías Scout, estas leyes y el discurso que las rodea perpetúan el mito según el cual los delinquentes sexuales son “extraños”.

De hecho, algunos Estados –por ejemplo, Nueva York, Nueva Jersey y Massachusetts– clasifican a los ex delinquentes como si presentaran un riesgo menor en el caso de que la víctima fuera un pariente o un miembro del hogar, mientras que aquellos que abusan de un niño con quien no tenían una relación previa automáticamente ocupan un lugar en la categoría de “alto riesgo”.

## Riesgo y la nueva penología

Finalmente, y quizás más obviamente, las leyes de notificación a la comunidad son tecnologías para evitar daños futuros que centralmente usan clasificaciones de riesgos. De la mano de la generalizada pérdida de fe en la rehabilitación y otros ideales del Estado de bienestar, estas leyes gestionan a los delinquentes mediante predicciones estadísticas (a pesar de que, a la vez, éstas están moldeadas por supuestos morales e ideológicos, como la idea de que el abuso sexual por un pariente es menos probable que se repita que el hecho por un extraño).

Esta manipulación de las herramientas de clasificación de los riesgos para perpetuar el mito neoconservador de las familias como zonas de seguridad muestra que estas leyes no sólo usan a la familia como una tecnología para el gobierno del delito sino que también gobiernan a la misma familia. De nuevo, la coerción que la “sociedad” no se siente cómoda de ejercer mediante sus delegados parece no ser problemática si la despliegan las “familias” y “comunidades”.

Haciéndose eco de las afirmaciones de Thatcher respecto de que no existe la sociedad, sino tan sólo los individuos y las familias, y con relación a la constitucionalidad de una ley de notificación de la liberación de delinquentes sexuales, la Corte Suprema de New Jersey sostuvo: *“No vemos en este caso una sociedad clamando por sangre, pidiendo los nombres de los delinquentes sexuales previamente condenados para castigarlos ulteriormente, sino que vemos familias preocupadas por sus hijos que quieren información sólo para protegerlos”*.

El riesgo tiene un rol dual y contradictorio. Mientras la comunidad se gobierna como un calculador de riesgo racional que, con suficiente información, continuará gobernándose a sí mismo y a otros mediante medidas racionales, al criminal se lo define como inevitablemente “riesgoso” y –aun sin decirlo parece afirmarse– como completamente no reformado por su estadía en la prisión. No puede esperarse que gobierne su conducta racionalmente.

Esto sigue la tendencia que notaron Nikolas Rose, Pat O’Malley y otros de que la privati-

zación de la gestión del riesgo no se entiende usualmente como universal. Los individuos prudentes y sus familias, de hecho, son “empoderados” para gobernar sus propios riesgos, mientras que a aquellos que son vistos como marginales sociales y morales se los trata como riesgos perpetuos para los demás y no se les proveen recursos para manejar sus propios riesgos. (En el contexto de la prevención del SIDA, por ejemplo, en muchas ciudades norteamericanas los hombres homosexuales de clase media reciben información para gobernar sus propios riesgos, pero se toman medidas, a veces mediante el Derecho, para el gobierno coercitivo de aquellos que son definidos como “incapaces o reacios” a hacerse responsables de la prevención.)

Las leyes de notificación a la “comunidad”, por lo tanto, demuestran que los actores no estatales tienen un rol cada vez mayor en el manejo de los riesgos del delito. Reflejando la lógica del gobierno neoliberal, los cambios

en la gestión del crimen y la producción de seguridad se concentran en la actualidad en activar a los individuos y a las familias construidas ideológicamente para calcular peligros y prevenir riesgos. El conocimiento, las habilidades y, a veces, los recursos son provistos por el Estado para alentar a los “clientes” y a las “comunidades” a tomar decisiones personalizadas pero racionales. Esta estrategia de gobierno —que se combina con la constitución excluyente de las “familias” y las “comunidades”— se concentra en la individualización antes que en el colectivismo. Hace que los sujetos racionales, prudentes y que se gobiernan a sí mismos estén listos y deseosos de participar en la generación de seguridad, un proceso que muchas veces causa directamente la re-estigmatización y el destierro de los sospechosos de siempre, quienes no tienen raíces, los “extraños”, los que no tienen familia, aun cuando esas personas no sean, estadísticamente, la mayor fuente de delito.

### La “comunidad” y el gobierno del “no hacer nada”: el vagabundeo de las pandillas en Chicago

Mientras que la lógica de la notificación a la “comunidad” de los delincuentes sexuales descansa en la exposición de riesgos que se sostiene que de otra forma estarían “escondidos” —¿cómo pueden los miembros de una comunidad protegerse a sí mismos sin saber contra *quién* deben protegerse?—, una estrategia reciente desplegada en la ciudad de Chicago se sustenta en el control de riesgos aparentes haciéndolos desaparecer.

Después de realizar audiencias públicas sobre los problemas causados por las pandillas callejeras, el Chicago City Council promulgó en 1992 la Gang Congregation Ordinance. Esta ordenanza, diseñada para vi-

gilar el desorden urbano, elige como blanco el vagabundeo de los individuos que razonablemente se cree que son miembros de pandillas, así como también el vagabundeo de cualquiera que esté con tal individuo. Si bien las lecturas más frecuentes de la ordenanza se refieren a la amplitud de sus objetivos, una lectura más detallada revela que la misma es realmente bastante estrecha. Según la ordenanza, “vagabundear” significa “estar en cualquier lado sin ninguna razón aparente”.

De acuerdo con el City Council de Chicago, la Gang Congregation Ordinance es una respuesta a los hallazgos de que *“la presencia creciente de miembros de pandillas ca-*

*llejeras en espacios públicos ha intimidado a muchos ciudadanos que cumplen con la ley y que, puesto que los miembros de las pandillas tienden a establecer un control de dichos espacios mediante formas de intimidación sutiles –que, habitualmente, no son delictivas en sí mismas– es necesaria una acción agresiva para preservar las calles de la ciudad y otros espacios públicos para que el público pueda utilizarlos sin sentir miedo”.*

En consecuencia, la ordenanza no se puede invocar si los individuos en cuestión están realizando alguna actividad –incluso si tal actividad tiene como objetivo intimidar a los transeúntes, reclutar nuevos miembros o vender drogas– porque define al vagabundo como algo que “no tiene propósito aparente”. La ordenanza, más bien, está diseñada para terminar con la preocupación de la ciudad de que, ante la presencia de policías, los supuestos miembros de las pandillas se abstienen de llevar a cabo actividades ilegales pero su mera presencia trae aparejados efectos negativos para la “comunidad” y crea un ambiente criminogénico. En lugar de esperar a que se cometa algún delito, la ordenanza se concentra en los tiempos en los que los supuestos miembros de pandillas están en los espacios públicos sin “propósito alguno” y, entonces, permite que estos individuos (y cualquiera que esté con ellos) sean controlados sin necesidad una referencia a alguna actividad en particular que estén haciendo. En síntesis, la Gang Congregation Ordinance de Chicago está diseñada para controlar el “no hacer nada” como una forma de evitar que se “haga algo”.

La motivación que subyace a esta medida reside en una preocupación específica en el marco de la teoría de “las ventanas rotas”: frente al desorden urbano, se dice que la incomodidad y el miedo experimentado por los

miembros de la “comunidad” están ligados a la creación de espacios criminogénicos y a la pérdida de control de aquella sobre el barrio. La invocación de daños potenciales que la “comunidad” puede sufrir, sin embargo, provee el ímpetu para un cambio importante: no estar haciendo aparentemente nada, cuando uno parece ser un supuesto miembro de una pandilla en Chicago, se convierte en un riesgo que necesita ser controlado de modo tal que los miembros de la “comunidad” puedan seguir cumpliendo con su rol pleno de ciudadanos a los que el ministro Thomas, de la Suprema Corte de Estados Unidos, se refiere como “*gente decente, buena que debe luchar para superar su situación desesperada, contra todos los pronósticos, para sostener a sus familias, ganarse la vida, y seguir siendo buenos ciudadanos*”.

Si bien la Suprema Corte de Estados Unidos decidió que la Gang Congregation Ordinance de Chicago es inconstitucional, el texto de la decisión de la Corte abre la puerta para que versiones revisadas de esta ordenanza armonicen este tipo de vigilancia con la Constitución de los Estados Unidos.

¿Qué nos dice la Gang Congregation Ordinance acerca de la naturaleza de la “comunidad”? La invocación de la “comunidad” aquí abre un espacio conceptual entre la moralidad y el daño: lo que se gobierna no es la inmoralidad de no estar haciendo nada (en contraste con los pronunciamientos morales acerca del pecado mortal de la pereza en los últimos años), ni ningún daño real que los miembros de la “comunidad” experimenten (porque esta vigilancia, por definición, tiene lugar cuando estos individuos “no están haciendo nada”). En cambio, lo que demanda la tarea de vigilar el “no hacer nada” es el potencial para que la “comunidad” florezca; el supuesto “no hacer nada” de los “supuestos miembros de pandillas” se interpone en

el camino de la facultad de los residentes de caminar por las calles sin que se los moleste, lo que a su vez se vincula con la pérdida potencial de la “comunidad” en sí misma, que podría a su turno impulsar más actividad delictiva.

La “comunidad” es, entonces, la racionalidad bajo la cual se controla el no estar haciendo nada. Al proveer una organización focalizada de la discreción de la policía ad-

ministrativa –la ordenanza faculta a la policía a dispersar a los supuestos miembros de las pandillas y la negativa a cumplir con las indicaciones de la policía es un delito–, la Gang Congregation Ordinance proporciona seguridad y protección comunitaria sin invocar directamente el Derecho Penal, con reminiscencias a lo que Bill Novak llama el “bienestar del pueblo” y *salus populi suprema lex est*.

### Del gobierno mediante la nostalgia al gobierno de las “comunidades”

Los autoproclamados teóricos comunitaristas, como aquellos agrupados bajo el liderazgo de Amitai Etzioni en la red comunitarista norteamericana, explícitamente usan el espectro de una “comunidad perdida” para promover cambios neoliberales y neoconservadores en el gobierno. Ya sea que la comunidad perdida se considere simplemente como los míticos “viejos tiempos” que cada generación evoca a medida que envejece, o que se trate de un esfuerzo riguroso por recuperar una particular forma de comunidad histórica (tal como en la ética neoaristotélica de Alistair MacIntyre, que ha sido extremadamente influyente), en cualquier caso la estrategia gubernamental es la misma: el presente y el futuro deben ser gobernados no sólo en el nombre del pasado sino en el nombre de un pasado *perdido*.

Las apelaciones a los mitos son una característica necesaria del discurso político y ético, y nunca serán eliminadas a pesar de todo lo que puedan argüir los teóricos de la elección racional para lograrlo. Ya sea para comprar ropa nueva o para votar, la gente se mue-

ve por deseos inconscientes, símbolos y esperanzas profundas, por intereses materiales o por utilidades marginales. Por lo tanto, no quisiéramos sugerir que el uso de “la comunidad perdida” debería estar prohibido en el discurso público sobre los problemas urbanos de gobierno. De todos modos, para la política del Derecho puede ser importante distinguir cuidadosamente las comunidades míticas de las reales.

Adam Crawford mostró que, en el contexto de la prevención del delito, frecuentemente se usa un argumento circular acerca de la pérdida de la comunidad: la gente asume que “cuanta más comunidad, menos delito”; pero, cuando se les pide que describan el contenido real de la “comunidad”, las personas dicen: “Sabemos que solía haber más comunidad aquí porque había menos delito”<sup>27</sup>.

Por supuesto, esto resulta análogo a la metáfora de las “ventanas rotas” que se ha vuelto tan amada por las fuerzas policiales en muchos Estados: se nos dice que hay delito y desorden en esta área porque hay ventanas rotas, pero si uno pregunta cómo es

<sup>27</sup> Crawford, A. The local governance of crime, 1997.

que prueban la presencia del “desorden”, se responde simplemente “porque hay ventanas rotas”. En muchos casos, incluso los barrios con ventanas en buen estado están ansiosos con respecto a la ola de delito y desorden sólo porque carecen de lo que la clase media reconocería como signos de “comunidad”. En este caso, “ventanas rotas” se convierte en una metáfora muy vaga para “ausencia de comunidad de (clase media)”.

Por ello, el informe de mayo de 2000 de la policía de Toronto acerca de la policía comunitaria describe a una calle como “sufriendo del síndrome de las ventanas rotas”, sin hacer referencia a ningún síntoma visible de dicho síndrome.

En tanto, hemos visto que involucrar a la “comunidad” —o, en algunos casos, actuar en su representación— para gobernar directamente a los ex delincuentes y para vigilar y regular problemas de orden público, tales como el ruido en las calles o la venta de drogas, es una estrategia que, si bien es loable porque intenta involucrar a los ciudadanos en su propio gobierno, no necesariamente lleva a la democracia. Un delincuente sexual liberado, al cual la “comunidad” vigila cuidadosamente en cada una de sus visitas al café, podría perfectamente preferir que su conducta esté regulada por funcionarios del Estado. Los adolescentes a los que les gusta hacer *skate* y usar el espacio público para propósitos que no son los de los individuos adultos y sus familias de clase media, que son la columna vertebral de la “comunidad”, también son “desapoderados” por medio de las medidas jurídicas e informales que delegan el control de las cuestiones menores de orden público a la “comunidad”. Del mismo modo, las tendencias a aumentar la autonomía jurídica de grupos tales como las “comunidades cerradas” habitualmente terminan en la contratación de personal de segu-

ridad privada que ejerce un control mucho mayor sobre quienes no son delincuentes pero tienen la mala suerte de ser vistos como “indeseables”.

Debido a tales problemas y a otros similares que normalmente no se mencionan en los panfletos, videos y presentaciones públicas informativas sobre la seguridad comunitaria a través de los cuales los funcionarios estatales devuelven formas de conocimiento y de poder a la “comunidad”, queremos sugerir que es tiempo de preguntarse no cómo uno puede gobernar diversos problemas (personas alborotadas en los bares, venta de drogas en las calles, ventanas rotas) *a través de* las “comunidades”, sino cómo deberíamos gobernar la formación y los poderes jurídicos de tales comunidades. ¿Debería permitirse que un grupo de vecinos de la misma opinión se constituya a sí mismo como “la comunidad” a los efectos de la prevención del delito? ¿Qué esfuerzos deberían o podrían hacerse para darle una voz fuerte a aquellos que usualmente son excluidos antes de que la “comunidad” se reúna por primera vez —la prostituta, el vagabundo, el adolescente que escucha música a un volumen alto, el ex delincuente liberado? ¿Hay algún lugar para el Derecho en el gobierno *de* las “comunidades” en sí mismas, dado que se le ha devuelto tanta actividad gubernamental a la “comunidad”? Si las “comunidades” están haciendo el trabajo del Estado, ¿deberían rendir cuentas por las mismas razones por las que los funcionarios del Estado lo hacen? ¿A quién le tendrían que rendir cuentas? ¿Cómo lo harían?

Para contrarrestar los efectos excluyentes de mucho de lo que hoy en día se está haciendo bajo el estandarte de la “comunidad”, es fundamental prestarle atención no sólo al discurso (por ejemplo, reemplazar el sentimentalismo nostálgico de Etzioni por una evo-

cación más fundada históricamente de ciertas comunidades perdidas para la historia) sino también a las tecnologías a través de las cuales los actores de la “comunidad” y los poderes del Estado nos están gobernando actualmente.

Uno podría criticar fácilmente el romanticismo que permea el discurso actual sobre la “comunidad” pero, si bien puede ser intelectualmente satisfactorio, esto no ayudaría demasiado a sugerir alternativas para gobernar de un modo diferente. Y, sin embargo, analizar las técnicas específicas por las que en la actualidad se ejerce el gobierno, no prestarle atención a las cuestiones jurisdiccionales u otros temas legalistas y tradicionales sino a la efectividad práctica de diversas técnicas es una empresa para la cual los estudios foucaultianos sobre gubernamentalidad son especialmente apropiados. Nadie que adopte una perspectiva foucaultiana soñaría con

decirle a quienes estén en al frente cómo construir la democracia, pero los académicos pueden ofrecer un servicio útil para los movimientos y para los funcionarios estatales progresistas, ofreciendo descripciones analíticas de los modos en que estamos siendo gobernados en realidad.

En el caso del “gobierno a través de la comunidad”, vimos que mecanismos tales como la organización de los comités de seguridad del barrio no necesariamente implican mejoras democráticas. Generalmente, al analizar lo que realmente se está haciendo, sin emitir ningún juicio a priori (por ejemplo, sobre si los proyectos de seguridad comunitaria son mejores o peores que la policía estatal tradicional), podemos ayudar a concentrar nuestra atención colectiva en los detalles banales de los que los “teóricos” habitualmente no se ocupan pero que determinan la forma de nuestras vidas y nuestro mundo.

