

Consecuencias económicas y sociales del delito: nuevos estímulos para la investigación y la planificación

Documento de trabajo preparado por la Secretaría de
las Naciones Unidas (*)

CONTENIDO

	Párrafos
Introducción	1 — 8
I — Algunas consecuencias económicas y sociales del delito	9 — 62
A) Consecuencias económicas	9 — 31
B) Consecuencias sociales	32 — 48
C) Desarrollo, delito y justicia: la disparidad creciente	49 — 62
II — Evaluación de las consecuencias económicas y sociales del delito: algunas consecuencias en materia de investigación	63 — 124
A) La necesidad de datos complementarios y más precisos acerca de los efectos del delito	64 — 67
B) Deficiencias de los criterios predominantes	68 — 70
C) Mejoramiento de la evaluación de las consecuencias económicas y sociales del delito: algunos criterios básicos	71 — 106
D) Evaluación de la eficacia de las medidas para la lucha contra el delito	107 — 112
E) Medición de la equidad en la justicia penal	113 — 114

(*) Este mismo texto constituyó documento de trabajo también para o V Congresso das Nações Unidas, sobre Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes — Ginebra, 1.º a 12 de setembro de 1975.

F) Investigación para la acción: hacia un enfoque generalizado	115 — 120
G) Previsión de las consecuencias del delito y de las políticas de lucha contra el delito	121 — 124
III — La planificación tendiente a minimizar y redistribuir el costo del delito	125 — 192
A) La perspectiva en materia de planificación	125 — 127
B) El proceso de planificación	128 — 143
C) Minimización de los costos del delito y de la lucha contra el delito	144 — 183
D) Redistribución del costo del delito	184 — 192
Conclusión: un estímulo para el futuro	193 — 195

INTRODUCCION

1. Se admite en general el hecho de que el delito tiene un precio desde el punto de vista humano y el material. ¿Cómo se determina la magnitud de ese precio? ¿Cuáles son sus elementos, sus ramificaciones y sus repercusiones en la sociedad en su conjunto y en los grupos sociales? Aún se ignoran en gran medida las respuestas. A fin de hacer frente con mayor eficacia al problema delictivo y de concebir nuevas estrategias de prevención que tengan más éxito, es necesario saber mucho más acerca de la repercusión del delito en los distintos sectores de la población, en la economía, en el desarrollo nacional y en la calidad de la vida. Los datos que se obtengan pueden ser indispensables para la planificación futura.

2. El último decenio ha sido testigo de un interés, en diversas partes del mundo, en preparar algunos cálculos acerca del "costo del delito" (1). Sin embargo, aún no se dispone de técnicas para determinar la repercusión del delito sobre el desarrollo económico y social. Esta es una cuestión básica que aún no se ha estudiado con un criterio científico. El problema es mucho más grave aún en los países más pobres a causa de la escasez de recursos disponibles, que se necesitan con urgencia para hacer frente a las necesidades en materia de desarrollo. Es necesario estudiar sistemáticamente los indicios de que el delito y la lucha contra el delito consumen una proporción mucho mayor de estos escasos recursos en los países más pobres que en los más ricos (2), habida cuenta de sus consecuencias en materia de política y planificación.

(1) Por ejemplo, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, México, Polonia, Reino Unido, Uganda.

(2) En un muestreo de veinticinco países, seleccionados sobre la base de la disponibilidad de datos oficiales, la proporción de los gastos públicos asignados en el presupuesto a la lucha contra el delito varía de menos del 2% al 16%, con una media del 3% en los presupuestos de los países ricos y desarrollados y del 7% de los presupuestos reducidos de los países pobres y en desarrollo. Véase, Naciones Unidas, *The Place of Criminal Justice in National Development Planning* (se publicará próximamente). La inclusión de los servicios directos e indirectos de prevención del delito haría que estas cifras aumentarían mucho más.

3. El paralelo es impresionante al micronivel. Así como el precio del delito es relativamente más alto en los países pobres que en los países más ricos, parecería que los sectores marginados y pobres de los países pagaran también un precio más alto que los ricos. Las cuestiones de equidad y justicia social, junto con la preocupación por el desarrollo requieren la investigación científica y la adopción de medidas. El sentido que puedan seguir estos esfuerzos y la forma en que se los puede promover constituyen los objetivos primordiales del presente documento.

4. La expresión "consecuencias" del delito implica el transcurso de un lapso de tiempo entre el acontecimiento y los efectos. Sin embargo, ambas cosas pueden ser simultáneas. Ocasionalmente, la propia ley define y tipifica el delito desde el punto de vista de sus consecuencias. La expresión "costo del delito" aun cuando incluye los aspectos económicos y sociales, no es vista con agrado por quienes estiman que el enfoque parece ser demasiado materialista. Tal vez sea más adecuado referirse al "efecto" o a la "repercusión" del delito en sus múltiples ramificaciones, incluida la reacción de la sociedad ante el delito, pues seguiría la dinámica del proceso.

5. Si bien el concepto de "delito", como se lo emplea en el presente documento, denota formas de conducta prescritas por el derecho penal, la fluidez relativa de las fronteras como consecuencia de las circunstancias cambiantes y de una reevaluación del alcance del derecho penal, han hecho que se objete el aparente alcance excesivo de la legislación en la esfera de los denominados "delitos sin víctimas", tales como los delitos contra la moral y los que guardan relación con estupefacientes, así como su relativa laxitud, e incluso inaplicabilidad, respecto de otros delitos que pueden ser más nocivos para la sociedad (ciertas prácticas comerciales y laborales, la contaminación, la explotación del consumidor etc.).

6. A medida que la distinción entre el acto delictual y el acto no delictual se hace más borrosa, más cuesta distinguir entre el delincuente y el ciudadano observante de la ley. Muchas veces, una conducta se encuadra en la línea fronteriza en que la identificación y la reacción dependen en gran medida del tipo de actividad, de la condición de la persona que actúa y de la distinta reacción de los órganos de control. Por cierto, el "delito" es un concepto relativo que varía según la época y el lugar y que, para su definición legal, depende del sistema de valores y de la estructura de poderes imperante. En este sentido, el delito es un fenómeno económico y sociopolítico (3). A su vez, este fenómeno puede afectar al sistema de valores y a la estructura en que se lo definió. Así, se crea una retroacción recíproca que, en definitiva, puede dar origen a una reacción en cadena que creará condiciones para el cambio.

(3) Este aspecto se ha subrayado en recientes análisis de los problemas delictivos. Véase, por ejemplo, Manuel López-Rey, *Crime: an Analytical Appraisal*. (Nueva York, Praeger, 1970); S.C. Veresele "La violence institutionalisée". Informe presentado al 23.º Curso Internacional de Criminología, Maracaibo, Venezuela, 28 de julio a 3 de agosto de 1974, y Ian Taylor y otros *The New Criminology: for a Social Theory of Deviance*. (Londres, Routledge y Kegan Paul, 1973.).

7. Al describir las consecuencias del delito, es posible seguir distintos niveles y distintas direcciones. Es posible distinguir entre las consecuencias económicas y las sociales, incluidas las psicológicas. De hecho, ello no es una dicotomía sino una forma práctica de facilitar el análisis mediante el examen de ambas caras de la moneda. Sin embargo, existen otras yuxtaposiciones. Por ejemplo, cabe hablar de efectos directos e indirectos o secundarios; de consecuencias inmediatas y consecuencias a largo plazo o últimas; de costo visible y costo oculto; de macroefectos y microefectos; de costo público y costo privado, y de costos materiales e intangibles, tales como el ambiente psicosocial, cuya concreción puede ser difícil y más aún su cuantificación.

8. Más aún, cabe preguntar "¿consecuencias para quién o para qué? ¿Para la persona o para la sociedad en su conjunto? ¿Para la víctima, para el delincuente o para ambos, incluidas sus familias? ¿Para la economía o la forma de vida de la población? ¿Para el índice delictivo o el desempeño de los funcionarios de lucha contra el delito? Evidentemente, el foco será distinto con arreglo a la persona y a la perspectiva, y lo que pueda parecer perjudicial a uno tal vez sea tolerable e incluso beneficioso para otro.

I — ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DEL DELITO

A) Consecuencias económicas

9. Para comenzar con lo que parece más tangible y determinable, tal vez convenga examinar la repercusión económica del delito, tanto desde el punto de vista del proceso delictivo como de la reacción ante éste.

1. Algunas cifras sobre el costo del delito

10. Los cálculos recientes sobre costo del delito que se han efectuado en varios países son impresionantes. En los Estados Unidos, se ha calculado el costo total del delito en 1974 en 88.600 millones de dólares, en comparación con 51.000 millones de dólares en 1970. El desglose es el siguiente: (4)

Costo del delito	Crímen organizado	US\$ millones
Sumas obtenidas por el crimen organizado por concepto de bienes y servicios ilícitos	Juego	30.000
	Estupefacientes	5.200
	Bienes secuestrados	1.500
US\$ 37.200 millones	Intereses usurarios	500
Delitos contra la propiedad y las empresas	Fraude, falsificación maliciosa .	7.000
	Comisiones pagadas por empresas	5.000

(4) U. S. News and World Report, sección especial sobre "The losing battle against crime in America", preparado por la Dependencia Económica, 18 de diciembre de 1974. Otros cálculos, como el relativo a los delitos intelectuales, varía entre 40.000 y los 200.000 millones de dólares. Véase, Cámara de Comercio de los Estados Unidos. A Handbook on White-Collar Crime: everyone's problem, everyone's loss. (Washington — DC, 1974.)

Costo del delito	Crimen organizado	US\$ millones
	Robos comerciales no denunciados	5.000
	Robo, hurto, ratería, hurtos en tiendas	3.000
<u>US\$ 21.300 millones</u>	Vandalismo, incendio intencional	1.300
	Homicidios, agresiones (ingresos perdidos, gastos médicos) ...	3.000
Otros delitos	Conducción de vehículos en estado de ebriedad (pérdidas de salarios, gastos médicos para la víctima, daños en la propiedad)	6.500
<u>US\$ 9.500 millones</u>		
Sistema de Justicia Penal	Policía (federal, estatal, local) .	8.600
	Sistema penal	3.200
<u>US\$ 14.600 millones</u>	Sistema judicial	2.800
Gastos por concepto de actividades privadas de lucha contra el delito	Total de costo del delito	88.600
<u>US\$ 6.000 millones</u>		

En un informe recientemente publicado en los Estados Unidos se señala que "la repercusión económica del delito afecta a todos, a todas las clases de sociedad y en todas las regiones del país. Además de las pérdidas personales que sufren las víctimas, el delito se suma al precio de casi todas las cosas que utiliza la población, ya sea en forma directa o indirecta. Además, hace aumentar los impuestos". Se calcula que el delito cuesta a cada persona de los Estados Unidos un promedio de 420 dólares al año. (5) Si bien los delitos en que interviene violencia tienden a predominar en la primera plana de las publicaciones y a provocar temor, el crimen organizado y los delitos contra la propiedad y los negocios (delito intelectual) son causa de la mayor parte de este gran costo, que sigue aumentando.

11. En el Canadá, el Gobierno ha perdido a veces ingresos considerables al apoyar proyectos de desarrollo de las regiones rurales sin efectuar una investigación previa adecuada, con lo que involuntariamente brindó a personas inescrupulosas la oportunidad de cometer fraudes en gran escala (que, en el caso de un empresario estadounidense, ascendió a 30 millones de dólares). (6) Como consecuencia, se han establecido controles más estrictos. También en el Canadá se ha registrado un interés continuo por evaluar el

(5) U. S. News and World Report, op. cit., pág. 32. Evidentemente, los promedios de este tipo no tienen verdadero sentido, pues la repercusión es distinta en los distintos sectores de la sociedad y en las personas. Esta cuestión se examina con mayor detalle en la sección relativa a la distribución del costo del delito.

(6) Patrick G. Ryan, "Can white-collar crime affect the economy?" (Toronto, Carleton University, 1972).

costo económico y social del delito, como se demuestra en las reuniones (7) y en los estudios relativos a este tema. (8)

12. En muchas regiones del mundo, mientras la violencia, especialmente la violencia indiscriminada, aumenta, creando un ambiente de inseguridad y temor, la repercusión principal es causada por los delitos económicos. La mayor extensión de estos delitos y la mayor inventiva de sus hechos causan cada vez más inquietud en países que se encuentran en distintos puntos del espectro de desarrollo. Su frecuencia se ve afectada por las diversas actitudes hacia distintos tipos de delitos. En Italia, el Ministerio de Hacienda ha calculado que el costo de la evasión tributaria asciende a 5.000 millones de dólares, suma que equivale a la que se habrá de obtener mediante una serie de medidas públicas de austeridad. Según se informó, se ha sacado ilegalmente del país y se ha depositado en bancos suizos una suma de unos 50.000 millones de dólares al año, tres veces la cantidad que Italia ha tenido que pedir prestada en el extranjero para poder pagar sus deudas. (9) En Francia, en que la evasión tributaria y el suborno se sancionan con penas relativamente poco severas, se calcula que las pérdidas atribuibles a estos delitos ascienden a varios millones de dólares al año. (10) El robo y el hurto han aumentado con tanta rapidez que, según un importante asegurador de París, es posible que se suspendan las pólizas de seguros contra robo si el índice no disminuye. Muchas empresas se niegan a otorgar seguros para viviendas rurales. El robo a mano armada ha aumentado en forma tal que muchos bancos y empresas de inversiones han instalado puertas que funcionan electrónicamente. La convocación de una serie de reuniones sobre el tema de los delitos contra la economía refleja la creciente inquietud por este problema. (11)

13. Aunque se ha registrado una tendencia general hacia la disminución del delito en el Japón, algunos delitos han aumentado, al igual que ciertos delitos en zonas determinadas, y se ha registrado un cambio concomitante en cuanto a la atención que se les presta. Si bien en algunos círculos se han aceptado los delitos intelectuales como una forma (si bien ilícita) de hacer negocios, existe una creciente inquietud por el mayor número de infracciones de tránsito y raterías y por la creciente criminalidad entre las mujeres. Los perjuicios totales que suprieron en el Japón en 1972 las víctimas de robo, extorsión, hurto, fraude y estafa ascendieron a 82.789 millones de yens (unos 306.630.000 dólares); el monto de los daños fue mayor en el caso de los robos (53% del total) y se presume que fue considerable en el caso de los accidentes de tránsito. En un estudio sobre los

(7) Véase, por ejemplo, Canadá, Department of the Solicitor General, *The Cost of Crime and Crime Control. Analysis of the work of the Second International Symposium in Comparative Criminology*, Ste. Marguerite, Quebec, 29 de abril a 2 de mayo de 1970.

(8) Véase, por ejemplo, Robert G. Hann, "Crime and the cost of crime: an economic approach", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 9 N.º 1 (enero de 1972), págs. 12 a 30, y Robert Evans "Financial cost of crime in Canada", Ottawa, Propuesta de investigación presentada al Consejo de Bienestar Social del Canadá (1973).

(9) Fred Ferretti, "Crime, a heavy tax on economies old and new". Suplemento comercial y financiero del *New York Times*, 26 de enero de 1975, pág. 72.

(10) *Ibid.*

(11) Véase, por ejemplo, "Le monde des affaires et sa délinquance": informe del 14.º Congreso Francés de Criminología, Limoges, 10 a 12 de octubre de 1974.

gastos efectuados en 1971 por concepto de lucha contra el delito, se calculó que se habían gastado 630.653 millones de yens (2.335.700.000 dólares), o el 3,8% del presupuesto total del Estado y 0,8% del producto nacional bruto por concepto de policía (827%), fiscales (3,4%), tribunales (6,8%), instituciones correccionales (6,6%) y rehabilitación (0,6%). Así, la cifra total aumentó más de cuatro veces durante el decenio. También aumentó el presupuesto de los servicios para la delincuencia juvenil, que ascendió en 1972 a unos 13.000 millones de yens (48 millones de dólares)⁽¹²⁾. En Malasia, se ha destinado el 7,62% del presupuesto nacional (el equivalente de 349.380.417 dólares) al mantenimiento del orden público (304.298.000 dólares por concepto de policía, 9.960.788 para los tribunales, 22.500.975 dólares para las cárceles y 12.620.654 para servicios adecuados de bienestar). Estas cifras no incluyen los gastos por concepto de aduanas, control de la inmigración y otros organismos de aplicación de la ley que pueden ayudar a detectar y prevenir el delito.⁽¹³⁾

14. Las autoridades de Jamaica estiman que la violencia que procedió a la creación de los "tribunales de armas" (juicios sumarios y detención indefinida para todo el que tuviera un arma de fuego) significó para Jamaica en los últimos cinco años una pérdida de 150 millones de dólares en ingresos por concepto de turismo.⁽¹⁴⁾ En el Ecuador, con arreglo a las estadísticas, el mecanismo administrativo encargado de la prevención del crimen organizado absorbía casi un 60% de los gastos totales asignados a la lucha contra el delito.⁽¹⁵⁾ Un estudio efectuado en México indica que los homicidios cuestan al Estado 30.000 millones de pesos al año (con inclusión de las muertes en accidentes del tránsito).⁽¹⁶⁾ Los gastos para los organismos encargados del orden público fluctúan entre el 7% y el 10% de los gastos periódicos en la República Dominicana y en El Salvador. En la reunión de expertos latinoamericanos que se celebró en preparación de los dos últimos Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se manifestó especial inquietud por el aumento en el fraude administrativo y en los delitos intelectuales, que indicaban la existencia de conductas anormales de tipo criminológico no sólo entre los desposeídos sino también "en las clases de mayor poder social y económico".⁽¹⁷⁾

15. Estas cifras, arbitrariamente escogidas y que reflejan la situación en países muy distintos, son, por cierto, simplificaciones exageradas; una

(12) Exposición presentada por el Gobierno huésped de la Reunión Preparatoria Regional Asiática de Expertos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Tokio, 16 a 21 de julio de 1973). Véase también el informe sobre la reunión, pág. 16 (A/CONF. 56/BP/3).

(13) Adnan Haji Abdullah, "Estimating the costs of crime: new challenges for planning and research". Documento presentado a la Reunión Preparatoria Regional Asiática sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Tokio, 16 a 21 de julio de 1973, pág. 3 (texto mimeografiado).

(14) Informe de la Conferencia sobre Prevención del Delito en la Mancomunidad del Caribe, 5 a 11 de enero de 1975.

(15) Informe de la Reunión Preparatoria Latinoamericana de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Brasilia, 5 a 10 de noviembre de 1973, pág. 20 (A/CONF. 56/BP/2).

(16) Alfonso Quiroz Cuarón y Raul Quiroz Cuarón, "El costo social del delito en México", *Criminalia*, vol. XXXVI, N.º 7 (julio de 1970), págs. 431 a 535 y N.º 8 (agosto de 1970).

(17) A/CONF. 43/RM. 3, pág. 6.

suma de elementos diversos que abarque sólo el delito registrado no puede producir totales válidos. En la sección metodológica de este documento se hará referencia a la insuficiencia de esta actividad y a las posibles variantes. Tampoco se tiene aquí la intención de utilizar los cálculos monetarios por sí mismos como criterios del perjuicio de que se trata. Es un hecho reconocido que no puede medirse en términos materiales ni el sufrimiento humano ni el daño que causa el delito; a menudo, el delito no sólo amenaza la seguridad de las personas, sino también toda la estructura social y el bienestar público. Sin embargo, estos cálculos pueden dar una idea de la pesada carga que imponen algunas formas de desorganización social. Se ha dicho que los niveles delictuales y los cambios en el delito dentro de una sociedad constituyen indicadores de la viabilidad de esa sociedad. El nivel de los gastos financieros y el monto de los recursos que se consumen en la lucha contra el delito pueden, al igual que la temperatura del cuerpo, reflejar el estado de salud de la sociedad.

2. Algunas "utilidades" del delito

16. No todos los tipos de actos criminales entrañan perjuicios económicos. El robo sin violencia, si bien causa una pérdida a la víctima, no pasa de entrañar una transferencia de bienes. Incluso, se puede utilizar el argumento de Robin Hood de que robar al rico constituye una forma legítima de redistribuir los ingresos y que promueve los negocios al crear la necesidad de sustituir los bienes robados. Algunas personas y grupos obtienen beneficios del delito. (18) Las actividades delictuales tales como el juego ilícito, el tráfico en personas y estupefacientes, enriquecen enormemente a los abastecedores de los bienes y servicios para los que existe un mercado. La determinación de si la demanda crea la oferta o la oferta está encaminada a estimular una demanda no pasa de ser una cuestión teórica. Con prescindencia de la utilidad o inutilidad social de estas actividades, evidentemente, su rentabilidad es lo suficientemente alta como para justificar los riesgos que las acompañan. A causa de los niveles relativamente bajos de detección y solución, tal vez los riesgos sean reducidos en comparación con las utilidades en juego y no sirvan de disuasivo eficaz. La teoría de los economistas de un "cálculo" racional de los riesgos y de las posibles utilidades por los futuros delincuentes posiblemente tiene más aplicación en el suministro de bienes y servicios ilícitos que en cualquier otra esfera, salvo en los delitos intelectuales tales como el fraude y los delitos cambiarios, en que el riesgo calculado constituye un elemento inherente.

17. Se ha aducido también que el delito mantiene toda la "industria antidelictiva", que va desde los funcionarios del sistema hasta los vendedores de mecanismos de protección y los aseguradores. Más aún, se ha

(18) Los cálculos sobre los "salarios" del crimen en los Estados Unidos varían desde 15.000 dólares para el hurto en tiendas hasta 185.000 dólares para el importador de estupefacientes, libres de impuestos en ambos casos. El crimen organizado puede obtener ingresos muy superiores a estas cifras. Véase, por ejemplo, Thomas Plate, *Crime Pays!* (Nueva York, Simon y Schuster, 1975), pág. 92.

(19) Naciones Unidas, "Políticas de Defensa Social en relación con la Planificación del Desarrollo", documento de trabajo preparado para el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Kioto, Japón, 17 a 26 de agosto de 1970). A/CONF. 43/1.

señalado que ciertas características que impulsan a ciertos individuos a delinquir, tales como la agresividad y la propensión a asumir riesgos, son las mismas que se aprecian altamente en otras culturas ⁽¹⁹⁾ y que la distinción entre las actividades legítimas de desarrollo y la explotación a menudo es poco clara. Algunos analistas han considerado que la corrupción generalizada promueve activamente el desarrollo,⁽²⁰⁾ aunque otros han objetado este punto de vista. ⁽²¹⁾

3. Algunos perjuicios

18. Como saldo, los perjuicios provenientes del delito rebasan en mucho a las utilidades, e incluso, en la mayoría de los casos estas últimas constituyen utilidades ilusorias o que benefician a quienes menos las merecen.

¿Cuáles son algunos de los perjuicios económicos más evidentes del delito?

En primer lugar, se cuentan los perjuicios materiales que se infligen a individuos y/o a la comunidad mediante el traslado o la simple destrucción de bienes, que constituye un elemento en muchos delitos (por ejemplo, el vandalismo y el incendio intencional). Aunque algunas pérdidas de bienes pueden constituir costos de transferencias, generalmente el resultado es desfavorable para el bien público. Las pérdidas de las empresas aseguradoras hacen recargar las primas. Los gastos por concepto de servicios de prevención del delito y lucha contra el delito se cubren mediante impuestos más altos para los ciudadanos y la utilización de recursos que deberían asignarse a otras necesidades apremiantes. Algunos tipos de delito (por ejemplo, el secuestro, el robo a mano armada y el hurto) limitan la movilidad de las personas y los bienes ⁽²²⁾ en la medida en que hacen necesario adoptar medidas preventivas y aumentan considerablemente los gastos de operación y el costo definitivo para el consumidor (por ejemplo, el aumento de las tarifas aéreas ha dimanado en parte de la necesidad de medidas de seguridad). Otros delitos (por ejemplo, los monopolios ilícitos y la transgresión de los reglamentos antimonopólicos), pueden limitar el número de productores o de consumidores en una industria determinada mediante la utilización de tácticas predatorias. Los delitos económicos, tales como la fijación indebida de precios, el fraude, el engaño en la presentación o la adulteración de medicamentos y productos alimenticios, y otras formas de explotación del consumidor, perjudican al público y, a menudo, imponen penurias complementarias sobre los que están en peor situación para soportarlas.

19. Los delitos contra la economía representan gran parte de "la cifra negra" de delitos no denunciados o no suficientemente denunciados. Estos

(20) J. S. Nye, "Corruption and political development: a cost benefit analysis" *American Political Science Review*, vol. LXI, N.º 2 (junio de 1967), págs. 617 a 627.

(21) Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Nueva York Twentieth Century Fund, 1968; y Edward C. Banfield, "Corruption as a feature of governmental organization" (Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1975), pág. 23 (texto mimeografiado).

(22) Véase, por ejemplo, *United States Senate Hearings, Select Committee on Small Business, 1971. Ninety-First Congress — Second session and Ninety-Second Congress — First Session (Cargo Theft-Trucking Industry)*, part 3.

delitos parecen imponer una carga mucho más pesada sobre las instituciones económicas y sociales y sobre el público en general que lo que parece indicar el número reducido de casos enjuiciales con éxito, particularmente al provocar reacciones en cadena. El robo o la apropiación indebida de bienes valiosos puede provocar nuevos y mayores daños materiales por la detención de la producción, el derroche de materias primas, los daños en las máquinas etc. Puesto que estas pérdidas pueden ser acumulativas, tal vez no sean evidentes (o determinables) a corto plazo, pero sus repercusiones pueden obstaculizar las metas y estrategias en materia de planificación del desarrollo. Por ejemplo, el fraude masivo al consumidor, mediante la transferencia de dinero de las grandes masas a sectores reducidos puede ser origen de una distribución secundaria especial de los ingresos que se utilizan para el consumo, lo que, a su vez, afecta la distribución general de los ingresos. (23) Si bien los gastos por concepto de lucha contra el delito van en aumento en la mayoría de los países (y no necesariamente con un efecto proporcional), las consecuencias económicas y sociales ocultas, indirectas, peligrosas y a largo plazo, del delito, aumentan aún en mayor medida.

20. Los delitos contra la economía pueden aumentar con el desarrollo en ausencia de salvaguardias legales o de otras medidas represivas contra ellos. El daño causado por la fuga de capital, el contrabando, los sistemas ilícitos en materia de mano de obra, las manipulaciones con divisas, la evasión tributaria y la fijación de precios de transferencia puede ser considerablemente mayor que el que causan otras formas de delitos y puede perjudicar al público en general. No se ha efectuado aún una reevaluación de la repercusión relativa de los distintos tipos de delitos en la economía y el desarrollo nacional. Si bien el delito nacional constituye un elemento del delito transnacional, es necesario investigar con urgencia los efectos de este último sobre cada uno de los países y sobre el mundo en general. Las medidas encaminadas a fiscalizar y limitar los delitos económicos transnacionales y otros tipos de delitos deben fundarse en un análisis de los diversos factores en juego, incluido el vínculo entre la situación nacional y la situación internacional. Este análisis debe ocuparse, entre otras cosas, de las actividades de las empresas multinacionales y de otros asociados comerciales poderosos con capacidades monopolísticas. Es necesario contar con una base informativa adecuada que regule toda la gama de consecuencias de ciertas prácticas que tienden a dar origen al traslado ilícito de capitales de los países pobres a los países ricos. Estas informaciones harían posible adoptar medidas más fundadas y adecuadas para la prevención y la fiscalización de los abusos económicos. Recientes iniciativas adoptadas por las Naciones Unidas deberían contribuir considerablemente en este esfuerzo.

(23) Véase Leszek Lerneil, "Ekonomiczne Koszty Przestępstwa" (El costo económico del delito) en *Zarys Kriminologii Ogólnej* (Reseña de criminología general) (Varsovia, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1973). A mediados del decenio de 1960, una de las principales instituciones financieras del Canadá se derrumbó como consecuencia de un fraude criminal. La quiebra afectó la confianza en el mercado financiero. No es posible determinar con exactitud la repercusión de este derrumbe sobre los mercados; sin embargo, se puede indicar razonablemente que es posible que este delito haya hecho aumentar las tasas de interés en el país en una proporción de medio punto, y puede haber tenido otros tipos de efectos secundarios sobre los negocios legítimos y los inversionistas privados. De haber sucedido así, el costo de este delito determinado fue enorme. Patrick G. Ryan, "Can white-collar crime affect the economy?" Carleton University, Canada (1972). Texto mimeografiado.

21. También se necesitan medidas de gran alcance en otras esferas. Los efectos a largo plazo de la corrupción pueden tener consecuencias especialmente debilitadoras. En su tercer período de sesiones (Ginebra, 24 de septiembre a 3 de octubre de 1974), el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia determinó que la corrupción constituía un fenómeno generalizado que se extendía a muchas partes del mundo e invadía los sectores políticos y económicos. En última instancia, la corrupción tiende a promover la inercia y la ineficacia y a lentificar el movimiento hacia la modernización. Así, ante la expectativa de "dinero fácil", pueden producirse retrasos costosos y puede socavarse todo el sistema. La corrupción se alimenta de la venalidad pública y tiende a mantener una relación recíproca con otras actividades ilícitas, tales como el crimen organizado. La criminalidad económica transnacional también genera y refuerza la corrupción de los políticos y administradores, con lo que se hace aún más difícil la tarea de reprimirla. (24)

22. Si bien, inicialmente, el crimen organizado puede satisfacer una demanda de mercado, entraña un costo económico mucho más alto del que se observa en la superficie. Actividades tales como el juego ilícito privan a negocios legítimos de ingresos o de capitales mientras enriquecen y fortalecen a los criminales organizados que proporcionan los bienes y servicios ilícitos. Las extorsiones y otras formas de fraude organizado imponen una forma de "impuesto" que, si bien puede tener como consecuencia un estímulo del mercado mediante la adquisición de bienes legítimos con ganancias mal obtenidas, en última instancia, recae sobre víctimas inocentes. Las actividades de esta índole significan también una pérdida para el gobierno de ingresos legítimos que podrían utilizarse para aumentar el bienestar social.(25) Además, estas actividades se propagan por sí mismas. Por ejemplo, los mercados negros constituyen a menudo la base desde la que delinquentes que se dedican a negocios ilegítimos pueden extenderse a otras esferas. (26) La infiltración en empresas legítimas mediante la coerción u otros medios constituye un peligro considerable, al igual que otras formas de relaciones con operaciones comerciales lícitas tales como las que efectúan los bancos. La adopción de técnicas de administración y formas de organización complejas ha ayudado al crimen organizado a intervenir en operaciones comerciales legítimas y, de esta forma, a consolidar sus utilidades y su poder. Asimismo, ha ayudado al crimen organizado a trascender de las fronteras nacionales y a internacionalizarse cada vez más. (27)

(24) E/CN.5/516, pág. 7. Se considera que el soborno constituye una parte considerable del costo total, incluso de las actividades comerciales "legítimas" en algunas regiones y, a menudo, incluso la ayuda internacional se ha perdido como consecuencia de la corrupción a gran escala. Véase, por ejemplo, G. Myrdal, *Asian Drama*, op. cit., pág. 946, y M. López-Rey, "The expansion and distribution of crime: corruption", en *Crime: an Analytical Appraisal*. (Nueva York, Praeger, 1973) y M. B. Clinard y D. J. Abbot *Crime in Developing Countries* (New York, Wiley, 1973).

(25) En un estudio reciente sobre el crimen organizado en una comunidad de los Estados Unidos, se reveló un patrón constante de crecimiento que estaba dando origen a una situación en que elementos criminales obtenían sistemáticamente más impuestos que el Gobierno legítimo. Harold D. Lasswell y otros. *The Impact of Organized Crime on an Inner City Community*. (New York, Policy Sciences Center, 1972), pág. 238.

(26) Véase también Thomas C. Schelling, "Economic Analysis and organized crime". En U. S. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. *Task Force Report: Organized Crime*. (Washington, D.C., 1967), págs. 114 a 126.

(27) Véase Esbjörn Esbjörnsson, "International criminality in Sweden". *Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 5 (Oslo, Universitetsforlaget, 1974), págs. 11 a 23.

23. Los delitos contra las personas, particularmente aquellos en que interviene violencia, pueden causar la pérdida de la vida o daños corporales y tener un efecto traumático. Las consecuencias para las víctimas y sus familias desde el punto de vista de los sufrimientos humanos y de los costos humanos conexos son enormes. El temor al delito dimana básicamente del temor a los delitos violentos, riesgo que está en aumento en algunos países. Ello no sólo tiene un efecto perjudicial sobre el ambiente social sino que también influye sobre los patrones ecológicos, el valor de los bienes raíces, la ubicación de las empresas etc. El temor al delito en las calles puede hacer que la gente evite concurrir a restaurantes, negocios e instalaciones de recreo, particularmente de noche, lo que puede tener como consecuencia la pérdida de ingresos y la disminución de estímulos para el establecimiento de nuevas instalaciones. Las formas de delitos transnacionales en que interviene la violencia pueden desalentar las inversiones y aumentar los gastos de operación de empresas extranjeras que, tal vez, tengan que ofrecer incentivos extraordinarios al personal que trabaja en zonas peligrosas, pagar primas de seguros más altas y proporcionar medidas de seguridad más costosas. Este aumento en los costos, habitualmente se traspassa a los distribuidores o detallistas y, en última instancia, al público en general.

24. Una de las esferas delictivas respecto de las que existen mejores investigaciones es la de las infracciones de tránsito, investigaciones que podrían enfocarse en forma más eficaz a la luz de los datos disponibles. Los estudios que revelan la correlación entre las modalidades de las muertes en accidentes del tránsito y las modalidades de otros delitos, especialmente los delitos de violencia en las ciudades, (28) ponen en tela de juicio la tendencia de considerar a las infracciones de tránsito como cuasidelitos. La relación que existe entre los accidentes de tránsito y el consumo de bebidas alcohólicas o de estupefacientes ha movido a algunos países a adoptar procedimientos de reglamentación. (29) El gran número de accidentes de tránsito y la pérdida de vidas, las lesiones y los daños causados deben ser motivo de especial atención. Según la Organización Mundial de la Salud, cada año se producen 250.000 muertes en las carreteras y más de 10 millones de personas resultan heridas. (30) Evidentemente, la mayor parte de los accidentes tiene lugar en los países desarrollados, en los que es fácil poseer un automóvil. Sólo en los Estados Unidos, país que tiene uno de los índices de muerte en las carreteras más bajos de los países desarrollados, casi 2 millones de personas han muerto en accidentes automovilísticos, desde que se comenzó a preparar estadísticas, y la mayoría de estas muertes son atribuibles a accidentes de tránsito causados por conducta criminalmente negligente. Unos 2 millones de personas resultan heridas cada año, muchas de ellas de gravedad. (31) En los países en desarrollo, el cuadro es aún más

(28) Raymond J. Michalowski, "Violence on the road: the crime of vehicular homicide". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 12, N.º (enero de 1975), págs. 30 a 43.

(29) Por ejemplo, en los países escandinavos y en el Reino Unido. Véase también H. Laurence Ross, "Law, science and accidents: the British Road Safety Act of 1967", *Journal of Legal Studies*, vol. II (1) (enero de 1973), págs. 1 a 78.

(30) *Crónica de la OMS*, vol. 27 (julio/agosto de 1973), pág. 292.

(31) Se ha calculado que el costo de los accidentes de tránsito en un año (1973) ascendió a más de 20.000 millones de dólares, incluyendo salarios no percibidos, honorarios médicos, gastos de hospital, arreglo de demandas contra compañías aseguradoras y daños en la propiedad (cifras proporcionadas por la Automobile Association of America). En Europa, las pérdidas anuales como consecuencia de accidentes del tránsito han llegado al 1% de los ingresos nacionales totales de la región.

aterrador. ⁽³²⁾ Los accidentes de tránsito causan unas 200.000 muertes al año en la América Latina. ⁽³³⁾ En toda esta esfera se requieren mayores investigaciones en profundidad encaminadas a aislar los factores subjetivos y objetivos que contribuyen a los accidentes, a fin de que los accidentes de tránsito, que absorben gran parte del tiempo que se dedica a la aplicación de la ley, sean más previsibles y, por lo tanto, más fácilmente prevenibles.

25. También es necesario prestar atención al costo tangible de otros tipos de accidentes y de cuasidelitos. La atención que se ha prestado recientemente al medio ambiente humano ha subrayado la extensión del daño ecológico, incluido los efectos nocivos de la contaminación, de las sustancias carcinogénicas (ya sea en los lugares de trabajo o en los aditivos en los alimentos), de los medicamentos peligrosos (que pueden ser causa de defectos al nacer), en los accidentes del trabajo ⁽³⁴⁾ etc. Sólo se dispone de cifras aisladas, pero la extensión de los daños sufridos y la necesidad de medidas preventivas han despertado ya considerable atención y hacen necesario tomar medidas nacionales e internacionales. La Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud se han ocupado de algunos de estos aspectos (la Organización Internacional del Trabajo ha promovido normas de seguridad en el trabajo) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Conferencia-Exposición sobre Asentamientos Humanos (HABITAT), que se celebrará en Vancouver en 1976 se ocuparán de otros aspectos. Se necesitan medidas concertadas, previstas en el marco de las Naciones Unidas, las que podrían obtener grandes beneficios del insumo criminológico.

26. Ha llegado el momento de examinar la atención y las prioridades que han caracterizado las actitudes relativas a distintos tipos de delito. El énfasis en el delito callejero ha eclipsado la urgencia que reviste la adopción de medidas eficaces contra tipos de criminalidad de gran alcance cuya repercusión es la más amplia. Esta repercusión puede multiplicarse muchas veces, habida cuenta de los progresos en la ciencia y la tecnología, y a afectar a un mayor número tanto de personas como de procesos económicos y sociales. Por ejemplo, la introducción de computadores en las operaciones comerciales, en los servicios de instalaciones públicas y en otros aspectos de la vida cotidiana, si bien hizo prever originalmente que haría reducir el delito mediante la imposición de controles artificiales, ha proporcionado en cambio el marco para fraudes y manipulaciones refinadas que entrañan grandes sumas de dinero y afectan a miles de personas. ⁽³⁵⁾ La transición

(32) El porcentaje de personas que resultaron muertas en 1972 por cada 100 millones de veh/km fue de 4 en Dinamarca y Noruega, 3,4 en el Reino Unido, 4,2 en el Canadá, 2,70 en los Estados Unidos y 66 en Etiopía, 85 en el Alto Volta, 77 en Zambia y 3,8 en Australia. *International Road Federation World Road Statistics, 1969-1973*. Geneva/Washington D.C., 1974. En Tailandia, el costo de los accidentes automovilísticos (según se refleja en la responsabilidad por daños a terceros), aumentó de 76 millones de bahts en 1972 a 120 millones en 1973. En la India, si continúa la tendencia actual, se prevé para 1980 más de 42.000 muertes en accidentes del tránsito. *International Insurance Monitor Research Service*. Julio de 1974.

(33) A/CONF. 56/BP.2, pág. 21.

(34) Véase A. V. Roshchin, "Protection of the Working Environment". *International Labour Review*, vol. 110, N.º 3 (septiembre de 1974), págs. 235 a 249. Se calcula que sólo en los Estados Unidos de América 2 millones de trabajadores al año sufren lesiones en accidentes industriales, y este número está en aumento.

(35) La pérdida como consecuencia de la utilización delictiva de sistemas de computadoras ha llegado a ser incluso de 5 millones de dólares por incidente.

a una economía de crédito, lejos de disminuir las pérdidas en efectivo, ha proporcionado oportunidades para operaciones ilícitas de crédito, incluido el fraude con tarjetas de crédito y el fraude en gran escala con bonos y primas de seguros. Las quiebras fraudulentas y otros planes ilícitos que mantienen una apariencia de legitimidad tienen un efecto multiplicador. Los progresos en las tecnologías de administración aplicadas a la lucha contra el delito no han podido mantenerse a la par de la eficacia y habilidad de las organizaciones criminales. El potencial dimanado de la utilización por elementos criminales con fines destructivos de instrumentos atómicos y de otra índole constituye una amenaza palpable.⁽³⁶⁾ La posibilidad de robo de armas nucleares y su uso indebido por grupos criminales organizados se ha analizado cuidadosamente hace poco tiempo en un esfuerzo por concebir estrategias preventivas y de control.⁽³⁷⁾ Evidentemente, es necesario reevaluar y revitalizar iniciativas que vayan más allá de intentos parciales, y a menudo indiferentes, de prevenir manifestaciones individuales o individualistas del delito. Ello requiere reordenar las prioridades desde el punto de vista de la repercusión real del delito y no desde el punto de vista de la repercusión aparente.

4. Dilapidación de recursos materiales humanos: algunos efectos de las políticas de lucha contra el delito

27. Una parte considerable del costo del delito puede atribuirse a los gastos por concepto de prevención del delito y lucha contra la delincuencia. De ellos, los más costosos son los gastos por concepto de cárceles y de servicios policiales. Dejando a un lado por el momento las consideraciones metodológicas que guardan relación con la computación de estos gastos, cabe plantear la cuestión de su distribución más racional, prestando especial atención a aquellos países en que las demandas competitivas de recursos limitados imponen limitaciones particulares.

28. El activo más valioso de un país es su capital humano. Sin embargo, las prácticas actuales en materia de tratamiento del delincuente a menudo son contrarias a los principios racionales de utilización y conservación de la fuerza de trabajo. El encarcelamiento prolongado no sólo entraba la capacidad del preso para ganarse la vida durante el tiempo que cumple sentencia, sino, generalmente, pone en peligro sus perspectivas de empleo en el futuro, con lo que promueve la perpetuación de una carrera criminal. A menudo, las familias de los presos, privadas de medios de vida, pasan a depender del Estado. En los trabajos que se efectúan durante los períodos de reclusión, rara vez se tienen en cuenta las condiciones del mercado y, en menos ocasiones aún, hay una relación con las necesidades más amplias de la economía y del desarrollo nacional. Si se tienen en cuenta las consi-

(36) Uno de los planes de delitos con computadoras más amplios que se han descubierto ha sido el llamado "Equity Funding". Este y otros abusos han dado origen a propuestas de medidas encaminadas a prevenirlos o controlarlos. Véase R. G. Stephen W. Leitholz y Louis D. Wilson, *User's Guide to Computer Crime: Its Commission, Retention and Prevention*. (Radnor, Penna. Chelton Book Company, 1975), pág. 216.

(37) Véase Mason Willrich y Theodore B. Taylor, *Nuclear Theft: Risks and Safeguards* (Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1974). (A Report to the Energy Policy Project of the Ford Foundation).

derables poblaciones carcelarias que hay en muchos países, la pérdida total, social e individual, puede ser enorme.

29. Cada vez se objeta más la conveniencia de efectuar grandes inversiones en costosas instituciones de seguridad máxima, particularmente a la luz de su rendimiento relativamente deficiente como medio a largo plazo de tratar al delincuente y disuadir de la comisión de delitos. En un país, se ha propuesto suspender la construcción de un nuevo presidio y en varias declaraciones se ha instado a la utilización de otras variantes para los delincuentes no peligrosos. (38) Las consignaciones para costosos sistemas institucionales podrían transferirse a programas comunitarios innovadores que ofrecen mejores perspectivas, particularmente, habida cuenta de que los índices comparativos de éxito del tratamiento institucional y no institucional no guardan relación con la magnitud relativa de las inversiones efectuadas. (39) Si bien, por el momento, la segregación parece ser inevitable, es necesario estudiar y poner en práctica medios de costear los gastos mediante la posibilidad de que los delincuentes desarrollen labores productivas. En varios países existen ejemplos positivos de este tipo de gestión y los beneficios tanto desde el punto de vista presupuestario como desde el punto de vista de la autoestima del delincuente podrían resultar provechosos.

30. Los aumentos cuantitativos de los gastos por concepto de fuerzas policiales, reacción instintiva ante la proliferación del delito, pueden ser inadecuados y, de hecho, contraproducentes. Ello es particularmente cierto si no se equilibran las inversiones en los distintos subsectores del sistema de justicia penal por no disponerse de una política amplia que tenga adecuadamente en cuenta la interdependencia de estos sectores. Las estadísticas oficiales indican que, por lo menos en un país en desarrollo, las consignaciones presupuestarias para el orden público exceden de las destinadas a la educación y la salud sumadas, mientras que también en un país en desarrollo hay más personas empleadas en la defensa social que en la educación. (40) Más aún, nunca se conoce la magnitud del delito en ninguna sociedad. De hecho, se ha sugerido que los delitos denunciados tal vez no constituyen más del 10% al 15% del total. En estas circunstancias, existen costos considerables que permanecen ocultos. Este hecho significa también que las personas detenidas soportan la carga de un sector mucho más amplio de la población. Sin embargo, es necesario considerar que, respecto de muchos tipos de delitos, las personas finalmente detenidas habían cometido también anteriormente muchos delitos "ocultos". Así, el ladrón "medio" es detenido solamente por uno de varios delitos.

(38) Por ejemplo, (E.E.UU.) National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, Corrections (Washington, D.C., 1973), y National Council on Crime and Delinquency. "The non-dangerous offender should not be imprisoned: a policy statement". *Crime and Delinquency*, vol. 19, N.º 4 (octubre de 1972).

(39) Se calcula que el costo de recluir a un adulto en una institución estatal es aproximadamente seis veces más alto que el de la libertad vigilada y catorce veces más alto que el de la libertad bajo palabra. Allan R. Coffey, *The Prevention of Crime and Delinquency* (Englewood Cliffs, N. Y., Prentice-Hall, 1975), pág. 186.

(40) Naciones Unidas, *The Place of Criminal Justice in National Development Planning*. Se publicará más adelante. En este documento sólo se incluye a quienes trabajan en prevención del delito sólo cuando son identificables en los planes, por ejemplo, la policía, tribunales, libertad vigilada, prisiones. No obstante, cabe advertir que estos trabajadores pueden constituir una proporción considerable de los funcionarios públicos de un país en desarrollo, incluso sin contar a los que tienen participación más indirecta en servicios de salud, educación y bienestar.

31. A todo esto, debe añadirse las pérdidas de vidas como consecuencias de delitos, la pérdida de horas-hombre absorbidas por actividades anti-delictuales, el daño físico a las víctimas y a funcionarios policiales, la destrucción, el uso indebido o el perjuicio a propiedades, el derroche de recursos en labores adicionales de seguridad, en prisiones hacinadas y en vidas potencialmente productivas que tienen que dedicarse a otros fines. La inseguridad que entraña la vida en una ciudad moderna tiene gran significación no sólo desde el punto de vista de las grandes sumas que se gastan por concepto de protección, sino también desde el punto de vista de sus consecuencias profundas respecto de la producción total en una comunidad. Probablemente, este costo es mucho mayor de lo que cabe imaginarse; la especulación debe sustituirse por estudios científicos acerca de las diferencias de productividad entre las personas que viven en un medio de seguridad relativa y las que están expuestas a riesgos excesivos de ser víctimas de delitos o al temor de estos riesgos. El goce inequitativo de los frutos del desarrollo por parte de las personas poco escrupulosas reduce la motivación de otras personas para dedicarse a labores honestas. En todo caso, las consecuencias del crimen generalizado sobre las familias y los niños y sobre el ambiente emocional y moral, probablemente tiene un costo mayor a largo plazo que todas las demás consecuencias sumadas.

B) Consecuencias Sociales

32. Aunque el costo material del delito, particularmente de algunos tipos de delitos, y el de la reacción social, respecto de los individuos y de la economía nacional, pueden ser considerables, son aún más altos los costos sociales que no pueden estimarse en dinero. La muerte o las heridas constituyen una amenaza para el elemento de inviolabilidad que es básico en la vida cotidiana. El derecho de no padecer privaciones puede perder todo su sentido si no está acompañado por el derecho a no tener miedo, y el delito es causa de miedo. El delito, además, causa divisiones, indiferencia⁽⁴¹⁾ y limitaciones, circunstancias que, a su vez, promueven los conflictos. El hecho de no poder satisfacer las expectativas públicas de una justicia igualitaria y eficaz, junto con los efectos corrosivos del delito, afecta el ambiente moral y tiende a promover una sensación de impotencia e inseguridad. La participación de la población en su gobierno tiende a reducirse más, aumentan las manifestaciones de destrucción de la estructura social, puede debilitarse la cohesión social, acentuarse la polarización y obstaculizarse la unidad nacional. El criterio relativo con que pueden enfocarse las conductas — incluida la conducta criminal (incluso por delinquentes que pueden considerarse víctimas del sistema, lo que justificaría quebrantar sus leyes), la oscilación entre represión y tolerancia, la heterogeneidad y la fluidez relativa de los valores y las normas, son circunstancias que contribuyen a un ambiente de inestabilidad e inseguridad que, a su vez, promueven las conductas anormales. Habitualmente, los países han tolerado un cierto grado de desorganización social como etapa necesaria para el

(41) En los recientes criterios existencialistas respecto del delito y otras formas de conducta anormales, se vincula la indiferencia que predomina en las ciudades contemporáneas con la destrucción del interés en los valores ("accidia"), S. Gloria Shoham, *Society and the absurd*. (Nueva York, Springer, 1974.)

desarrollo y la modernización. Sin embargo, el problema radica, más bien, en niveles excesivos de desorganización social que, si se perpetúan por sí mismos, pueden socavar el camino del desarrollo y dejar sin efecto algunos de sus beneficios tan duramente obtenidos. Los cálculos de los costos económicos no pueden hacer perder de vista el hecho de que la vida humana, la salud, la libertad y la dignidad tienen un valor intrínseco inapreciable.

33. La severidad de las sanciones utilizadas constituye generalmente un reflejo de estos valores. Cada sociedad debe decidir y, de hecho lo hace, qué delitos considera más graves y cuál será la escala correspondiente, si bien ciertas escalas básicas se repiten a lo largo de distintas culturas (por ejemplo, la gravedad del homicidio). Sin embargo, aun en este caso, hay una gama de variabilidad (el hecho de quitarle la vida a una persona es considerado más atroz en algunas sociedades que en otras). El ordenamiento jurídico de las distintas sociedades refleja los valores prevaecientes o, más bien, los valores que prevalecen entre los grupos dominantes de esa sociedad, pero la medida en que se observa este ordenamiento tiende a reflejar su consonancia o disonancia con los valores de la mayoría o de grupos determinados. Esto último puede constituir un indicio de una laguna social entre la legislación y la nueva realidad social, y un precursor para el cambio. Además, hay diferencias en las sociedades en cuanto a la magnitud de las conductas anormales que toleran, desde los sistemas estrictamente de "orden público" hasta las sociedades permisivas en que se espera que los controles sean, social o individualmente, internos. Los distintos niveles de tolerancia frente a las conductas anormales pueden constituir un reflejo tanto de las normas sociales en su evolución como de la disfuncionalidad básica de los sistemas existentes.

1. El temor al delito

34. Una de las consecuencias más malignas del delito es el temor, que con frecuencia se basa más en una percepción subjetiva de una posible amenaza que en hechos concretos. El temor origina reacciones de protección y, en algunos casos, de protección exagerada que, a su vez, pueden perpetuar el temor. Algunas zonas urbanas se asemejan a antiguas fortalezas, en que las casas tienen dos o tres sistemas de seguridad y poca gente se aventura a salir a la calle en la noche. Si bien este proceso puede aumentar la seguridad en cierta forma, aumenta también el temor que ya existe. La pérdida de la confianza recíproca y la mayor distancia social que se producen destruyen la interacción social y la solidaridad que son indispensables para una sociedad viable y segura. La violencia que acompaña a ciertos tipos de delitos contribuye mucho a crear temor, si bien estos delitos frecuentemente son menos comunes que lo que cree el público, teniendo en cuenta la existencia de riesgos mayores en "zonas con alto índice de criminalidad".

35. Las cifras compiladas en un país indican que el peligro de encontrar la muerte a manos de extraños es inferior en un tercio al de morir en una caída, y en una onceava parte al de morir en un accidente automovilístico. En un solo año, los accidentes hogareños en todo el mundo causaron

cerca de 24 millones de personas heridas, cuatro millones de las cuales terminaron en incapacidades temporales o permanentes, en comparación con unas 100.000 incapacidades como consecuencia de robos. (42) Incluso si se tiene en cuenta que hay un gran número de delitos que no se denuncian persiste una gran diferencia. Sin embargo, la gente no tiene temor de los accidentes de tránsito o en los hogares, mientras cree que la posibilidad de ser víctima de un delito no sólo existe sino que es inminente. En recientes estudios experimentales acerca del temor, se indica que el grado de temor que se siente en relación con un suceso potencialmente nocivo puede dimanar no de la probabilidad de que se materialice ni del grado de la lesión, sino, primordialmente, del carácter del suceso o de la propia situación. (43)

36. Ciertas amenazas externas causan más temor que otras. La mayor parte de las personas estiman que la idea de sufrir lesiones en un encuentro violento es más temible que la de sufrir lesiones en un accidente de tránsito. El hecho de no poder predecir un peligro posible y el aumento de los delitos de violencia han tendido a aumentar el temor. La incertidumbre permanente es causa de ansiedad crónica, tensión y compulsión. Las reacciones prolongadas de tensión son nocivas para la salud física y mental; en el aspecto social, la tensión tiende a producir una mayor agresividad y/o aislamiento (en formas distintas, incluido el consumo de estupefacientes), así como la destrucción de la comunicación entre las personas y la consecuente enajenación. (44) La falta de confianza en la eficacia de los instrumentos públicos de control y la publicidad que se da a los delitos violentos hacen más complejo el problema al hacer aumentar en las personas y en la comunidad una sensación de desamparo y temor. El propio temor al delito puede utilizarse para fines políticos, incluida la obtención de votos y la promulgación de leyes "duras" que no hacen más que exacerbar el problema. Por esta misma razón, cabe dudar de las referencias a las "olas delictuales". En cambio, la percepción subjetiva de las penurias que inflige el delito puede ser un buen indicio de la victimización psicológica (y real) que causa. (45) De esta manera, es necesario que las mediciones objetivas sean complementadas por indicadores de reacciones subjetivas ante el delito a fin de poder evaluar su repercusión cabal.

2. La víctima y el victimario

37. Demasiado a menudo, la administración de justicia se olvida de la víctima del delito. Los objetivos declarados y latentes de los sistemas pre-

(42) U. S. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. *Crime and its Impact — an Assessment* (Washington, D.C., 1967).

(43) M. Scarf, "The anatomy of fear", *New York Times Magazine*, 16 de junio de 1974, pág. 10.

(44) Hans Selye, *The Stress of Life*. Nueva York, McGraw-Hill, 1956; B. S. Dohrenwend y B. P. Dohrenwend, *Stressful Life Events: Their Nature and Effects* (Nueva York, Wiley, 1974). y R. F. Geyer, "Alienation and Stress: a review of their modern forms from the perspective of general systems theory" (Amsterdam, Netherlands Universities Joint Social Research Centre). Documento presentado a la sesión sobre "Stress: Psychological and Physiological Factors", en la Annual Meeting of the Society for General Systems Research, Nueva York, 27 a 30 de enero de 1975.

(45) En recientes decisiones judiciales se ha reconocido que el temor de un daño a la persona es causa suficiente para no viajar al trabajo y para cobrar beneficios de seguro de desempleo. *New York Times*, 5 de junio de 1975, pág. 41.

dominantes, rehabilitación, castigo, disuasión, colocan al Estado frente al delincuente y se presta poca atención a la situación de la víctima. La restitución, principio cardinal de los sistemas autóctonos de justicia consuetudinaria en la mayoría de los países en desarrollo, sólo recientemente ha encontrado un eco relativo en algunos de los países desarrollados, como lo demuestra el intento de algunos Estados de incluir en su legislación nacional disposiciones que prevean indemnizaciones a las víctimas del delito. También se han centrado en esta cuestión algunas conferencias internacionales recientes, (46) pero la práctica aún es nueva y puede dar origen a controversias. Las disposiciones actuales en materia de indemnización a las víctimas de delitos, incluso en los casos en que existe, no sirven para fines de rehabilitación y otros fines correccionales y tienden a ofrecer una indemnización nominal. (47) Aún en el caso de que las víctimas sepan que pueden obtener una compensación, muchas se intimidan ante las dificultades burocráticas. Por lo demás, es dudoso que un reembolso simbólico pueda compensar, incluso parcialmente, el dolor y el sufrimiento que experimentan las víctimas y/o sus familias, particularmente cuando no cuentan con la compasión y el interés de la comunidad. En el caso de daños colectivos, generalmente no hay paliativo alguno.

38. La violencia dirigida, a menudo indiscriminadamente, contra civiles inocentes ha despertado gran atención pero pocas medidas productivas. La relativa impunidad con que se han perpetrado estos actos ha aumentado su ocurrencia, y el evidente desamparo tanto de las víctimas como de las autoridades frente a las amenazas a la vida ha servido para perpetuar el patrón. Estas características tienden a verse fortalecidas por procesos tales como la autorización, la legitimización, la racionalización, la rutinización y la deshumanización que ayudan a vencer escrúpulos éticos y el sentimiento de empatía con los congéneres. (48) El hecho de dirigir la violencia contra personas indefensas que no han empleado violencia contra sus victimarios, parece ser un rasgo sobresaliente, y el proceso es cada vez más aleatorio. (49) Parece tener lugar algún tipo de aturdimiento psíquico, (50) que deshumaniza tanto a la víctima como al victimario, debilita

(46) Véase por ejemplo *Victimology: a new focus. Report of the International Symposium on Victimology* (Jerusalén, 1.º a 5 de septiembre de 1973), ed. por I. Drapkin y E. Viano, Toronto. Londres, Heath (Lexington Books, 1974, 3).

(47) Para un análisis de los distintos programas de indemnización para las víctimas, véase Stephen Schafer, "The victim and his criminal", (Nueva York: Random House, 1968); J. van Bemmelen, "Compensation to victims of crime". Informe presentado al XI Congreso Internacional de Derecho Penal (Budapest, 9 a 15 de septiembre de 1974), y Lola Aniyar de Castro, *La victimología*. (Maracaibo, Venezuela, Centro de Investigaciones Criminológicas de la Universidad de Zulia, 1969).

(48) En experimentos recientes se ha demostrado su poder omnipotente. S. Milgram, "Some conditions of obedience and disobedience in authority", en I. D. Steiner y M. Fishbein (Eds.) *Current Studies in Social Psychology*. (Nueva York, Bolt, 1965.)

(49) R. Block y F. C. Zimring, "Homicide in Chicago, 1955-1970", *Journal of Criminal Law and Criminology*, Sept. 1975 (in press).

(50) En las concentraciones urbanas de los países en desarrollo, se ha atribuido el fenómeno de los espectadores que ignoran los pedidos de ayuda de una víctima a la "sobrecarga" que dimana de la proliferación de estímulos al organismo, con inclusión no sólo de los eventos cotidianos, sino también de los mensajes entregados por los medios de comunicación, que tienen un efecto desensibilizador y desinhibidor al hacer de la violencia un hecho común y no mostrar sus efectos reales (por ejemplo, hacer que parezca reversible). El proceso de deshumanización puede tener dinámicas distintas, pero sus consecuencias son sumamente perjudiciales para la sociedad en que tiene lugar. Véase también Herbert C. Kelman, "Violence without moral restraint; reflections on the dehumanization of victims and victimizers". Kurt Lewin Memorial Address, 1973, *Journal of Social Issues*, vol. 29, N.º 4 (1973).

las restricciones morales y causa embrutecimiento. La pérdida del sentido de comunidad y de empatía que ayuda al ser humano a reconocer la humanidad y la singularidad de los demás hace las veces tanto de causa como de efecto.

3. Distribución del costo del delito: algunas cuestiones de equidad

39. Incluso una mirada superficial a la "topografía" del costo del delito revela que, habitualmente, éste no está distribuido equitativamente en las sociedades en que tiene lugar el delito. A menudo, los sectores más desposeídos y vulnerables de la población soportan la carga más pesada, e incluso en otros aspectos rara vez prevalece la equidad. Esta distribución desigual de las consecuencias del delito constituye una contradicción al objetivo declarado de la mayoría de las sociedades de disminuir la desigualdad y promover la justicia social, y se suma a los problemas delictivos donde estos existen.

40. Las personas que no tienen poder, los pobres, los ancianos y los que no tienen suficiente educación constituyen blancos mucho más fáciles para los delitos refinados y para el crimen callejero común que sus compatriotas más afortunados. Esto se ha reflejado en forma impresionante en algunos de los estudios sobre "victimización" que se han efectuado en los años recientes. En un estudio realizado en los Estados Unidos de América se determinó que el riesgo de victimización era más alto entre los grupos de ingresos más bajos respecto de todos los delitos graves, salvo el homicidio, el robo y el hurto de vehículos. (51) Observando que la probabilidad de una agresión personal sería contra cualquier ciudadano de los Estados Unidos en un año determinado es de 1 en 550, la Comisión Presidencial llegó a la conclusión, sobre la base de sus propios estudios y de otros, que los riesgos de daños personales estaban distribuidos en forma muy desigual y que el peligro efectivo para la mayoría de los estadounidenses era mucho menor que para los que vivían en barrios de tugurios.

41. Los delitos de explotación, no sólo los impulsivos sino también los premeditados, parecen perjudicar especialmente a los que están en peor condiciones para soportarlos. La Comisión observó que el fraude puede constituir un delito particularmente pernicioso, no sólo oneroso en general, sino que a menudo hace presa en los débiles, en las personas poco educadas y en las personas simples, que constituyen un blanco relativamente fácil para las tácticas inescrupulosas de ventas que se basan en la credibilidad y en las afirmaciones falsas. La Comisión observó también que en un estudio de 500 hogares, en cuatro proyectos de bajos ingresos, más de dos de cada cinco familias informó que era estafada o explotada por vendedores de empresas de financiación. (52)

42. Esta distribución desigual del costo del delito tiene otras consecuencias. En los casos en que el peligro de victimización es particularmente

(51) (EE.UU) President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, "The characteristics of offenders and victims of crime". Task Force Report: Crime and its Impact: an assessment (Washington, D. C., Government Printing Office, 1967), págs. 76 y 77.

(52) David Caplovitz, *The Poor Pay More* (Nueva York, Free Press of Glencoe, 1967), pág. 137.

elevado, aumentan las primas de seguros para las personas y las empresas. (53) Estos últimos, a menudo se enfrentan también con una situación difícil; sus costos de operación más elevados se reflejan en precios más altos que se suman a los problemas financieros de sus clientes, especialmente en periodos de inflación.

43. El temor, y un deseo realista de no quedar expuestos a peligros puede hacer que los residentes en vecindarios pobres tomen automóviles de alquiler o efectúen otros gastos que están fuera de su alcance. Rara vez, las personas que tienen pocos bienes para ofrecer como caución disponen de una ayuda financiera lícita. Los préstamos usurarios y otras prácticas de explotación (incluida la prostitución y el subempleo) cobran un precio adicional.

44. Las penurias y la necesidad son aún más dolorosas cuando se las compara con estilos de vida más opulentos y gratificadores. La educación y la información transmitidas en los medios de comunicación para las masas hacen aumentar las aspiraciones, especialmente en las sociedades orientadas hacia el consumo. Al carecer de opciones legítimas, es bien posible que se utilicen atajos ilícitos para satisfacer esas aspiraciones, lo que ha pasado a ser el carácter distintivo local de muchas zonas dentro de una ciudad. Se ha reconocido que las privaciones relativas contribuyen significativamente a los tipos de tirantez que se relacionan con la inquietud y la propensión al delito.

45. La existencia del delito oculto, a veces de proporciones masivas, ha hecho insostenible la hipótesis de que el delito constituye primordialmente un fenómeno de las clases más bajas. La mayoría de los delitos intelectuales, que constituyen la mayor parte de la cifra negra del delito, son obra de la clase media, y las prácticas ilícitas de los carteles y otras organizaciones comerciales de gran escala (incluidas las empresas transnacionales) bien pueden ser obra de la parte de más recursos de la pirámide de la población o, de hecho, por representantes del propio gobierno. (54) Como consecuencia de los trabajos de criminólogos escandinavos se ha prestado atención al estudio de los órganos y procedimiento de control (legisladores, policía, tribunales, prácticas correccionales, opinión pública) y a su función en el sentido de calificar de "criminal" una conducta; recientes contribuciones aportadas por partidarios de la teoría de la interacción, de distintos países, han arrojado más luz sobre el proceso de estigma-

(53) Al presentar su informe al Congreso de los Estados Unidos, la Small Business Administration señaló: "Este informe deja en claro que el robo y el vandalismo han alcanzado tales proporciones que la supervivencia de los pequeños comerciantes en las zonas de alta criminalidad ha llegado a un punto crítico. El estudio indica gráficamente la profunda repercusión que tiene el delito en los pequeños comerciantes, cuyas pérdidas son, en proporción, 35 veces más grandes que las que sufren las grandes empresas". U.S. Congress ninety-third session. Hearings before the Select Committee on Small Business, 1.º y 2.º de mayo de 1973. "Criminal Redistribution Systems and Their Economic Impact on Small Business", part 2, Appendix (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1973), pág. 270.

(54) En recientes estudios sobre el delito oculto, realizados por ejemplo en los Estados Unidos, se ha determinado que la proporción de delincuentes de clase baja en relación con delincuentes de la clase media es de 3:2 en lugar de la proporción oficial, 8:1. Véase Martin Gold, "Undetected delinquent behavior" *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 3, N.º 1 (1966), págs. 27 a 46, y Eugene Doleschal, "Hidden Crime", *Crime and Delinquency Literature Review*, vol. 2, N.º 5 (octubre de 1970), págs. 567, 547 a 572, y M. López-Rey, *Criminología* (Madrid, Aguilar, 1974), págs. 473-487.

tización⁽⁵⁵⁾ de individuos pertenecientes a la clase baja que han entrado en contacto con un mecanismo selectivo de justicia penal. Este proceso tiende a precipitar lo que pueden haber sido actos aislados en patrones delictuales perpetuados por el propio sistema cuyo objetivo proclamado es prevenir y luchar contra tales patrones.

46. Con prescindencia de sus objetivos manifestados, lamentablemente el sistema de justicia penal refuerza en gran medida el principio del tratamiento diferencial para los débiles y para los poderosos.⁽⁵⁶⁾ Evidentemente, las detenciones que efectúa la policía constituyen un proceso selectivo y, incluso con salvaguardias adecuadas, se registra la tendencia a concentrarse en el estereotipo de criminal. Si es detenida, la persona que cuenta con recursos puede pagar el asesoramiento letrado y la excarcelación antes del juicio que, a menudo, están fuera del alcance de las personas de menos recursos. Incluso en los programas progresistas en que no se exige una caución monetaria, se requiere que el acusado tenga una base estable de referencias, que a menudo las personas marginales no pueden proporcionar. Como se ha revelado en estudios recientes, la detención previa al juicio tiende a influir en la posterior sentencia judicial; las personas detenidas en espera de juicio tienen más probabilidades de ser condenadas a penas privativas de libertad.⁽⁵⁷⁾ En la población carcelaria de la mayoría de los países hay una representación desproporcionada de personas de pocos recursos.⁽⁵⁸⁾ La falta de confianza frente a una estructura dominante de poder y un sistema prejuiciado de justicia penal a menudo reducen la cooperación con este sistema. El supuesto efecto disuasivo de las sanciones se minimiza cuando se tiene poco que perder.

47. La conciencia pública de que la justicia oficial es ciega para algunos y muy a menudo no es equitativa (no sólo porque tiende a premiar la condición social y la apariencia de respetabilidad, sino también a causa de su carácter discrecional) socava la confianza en el sistema. Ello es particularmente cierto en los casos en que, mediante la educación y una gran insistencia en la igualdad y la observancia de los derechos humanos, las instituciones públicas han hecho nacer expectativas de justicia. Asimismo, fomenta el resentimiento en aquellos que estiman que hacen las veces de víctimas propiciatorias de una sociedad injusta, y ayuda a racionalizar la conducta anormal. Las consideraciones de equidad y de sentido común

(55) Véase, por ejemplo, "The delinquent stereotype and stigmatization". Informe sobre tendencias sociológicas, clínicas, y organizacionales presentado por Nils Christie, S. Shohan, M. S. Schipkowski y J. Freeman, al Séptimo Congreso Internacional de Criminología (Belgrado, 17 a 22 de septiembre de 1973).

(56) "Nuestras prácticas actuales en materia de dictación de sentencias son tan arbitrarias, discriminatorias y carentes de principios que resulta imposible erigir sobre su base un sistema carcelario racional y humano", observa Norval Morris, *The Future of Imprisonment* (University of Chicago Press, 1974), y otro escritor señala "los tribunales descargan el peso de la ley contra los pobres y los débiles y tratan con miramientos a los ricos y poderosos". (S. Palmer, *The Prevention of Crime*, Nueva York, Behavioral Publications, 1973, pág. 96).

(57) See Patricia Wald, "Pre-trial detention and ultimate freedom: a statistical study", y Ann Rankin, "The effect of pre-trial detention", *New York University Law Review*, vol. 39 (1964), págs. 631-655. Véase también N.º 167.

(58) Véase, por ejemplo, Luigi M. Solivetti, "Diferenze di classe sociali tra condannati in sede penale ed entrati in carcere", *Rassegna di Studi Penitenziari*, vol. XXIV, N.º 6 (noviembre y diciembre de 1974), págs. 941 a 960.

hacen necesario que las consecuencias del delito se distribuyan de manera más pareja.

48. Reconociendo que las prácticas actuales promueven de hecho la reincidencia, en el Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Estocolmo, 1965), se estudiaron las formas en que podía lograrse que la justicia fuera menos discriminatoria y más equitativa. La Comisión de Derechos Humanos ha prestado atención a la igualdad en la administración de justicia, cuestión que fue examinada por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en sus periodos de sesiones primero y segundo.⁽⁵⁹⁾ Sin embargo, los conocimientos expresados en esos y en otros órganos (nacionales e internacionales) aún no se han llevado a la práctica. La forma de hacerlo con eficacia y humanidad sigue siendo una cuestión vital que requiere un interés urgente.

C) Desarrollo, delito y justicia: la disparidad creciente

49. La desigualdad de la distribución del costo del delito no caracteriza solamente la situación dentro de los países. Es posible trazar un paralelo a nivel mundial. A pesar de los ambiciosos problemas de desarrollo y de asistencia internacional para el desarrollo, la disparidad entre los países pobres y ricos sigue creciendo. Como reflejo de la situación interna en muchos países, no disminuye la distancia entre los países ricos y los desposeídos, si bien, en los años recientes, algunos de los países desposeídos han abandonado esta categoría. No conviene simplificar exageradamente los complejos procesos y factores que contribuyen a esta situación. Sin embargo, parecen ser exacerbados por algunas prácticas de poderosos asociados comerciales con capacidad monopolística.

50. Pese a la creencia general, las inversiones generadas por asociados comerciales que operan internacionalmente normalmente no enriquecen a los países en desarrollo. Más que hacer entrar capitales, o de maximizarlos en una asociación local que pueda llevar a satisfacer algunas de las necesidades apremiantes de los países en desarrollo, frecuentemente han originado un flujo de capital de los países pobres a los países ricos.⁽⁶⁰⁾

51. Se calcula que, en el período 1960-1968, se sacó de América Latina la suma de 6.700 millones de dólares, en comparación con un ingreso de 5.600 millones de dólares derivado de la diferencia entre la exportación y la importación de productos básicos. Estos cálculos representan cifras oficiales y no se tiene en cuenta la pérdida de beneficios como consecuencia de declaraciones falsas en las que se disminuye el valor de las exportaciones de países en desarrollo y se fija un precio excesivo a las

(59) Véase A/CONF. 26/4 y E/AC. 57/5, E/AC. 57/11, E/CN. 4/1112, E/CN. 5/494 y E/5191.

(60) Naciones Unidas. La repercusión de las corporaciones multinacionales sobre el desarrollo y las relaciones internacionales. Nueva York, 1974. Publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta: 74.II.A.5, y Richard J. Barnett y Ronald E. Muller. Global Reach: The Power of the Multinational Corporations. Nueva York, Simon y Schuster, 1974. Y Jagdish N. Bhagwati, Illegal Transactions in International Trade: Theory and Measurement. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1974.

importaciones.⁽⁶¹⁾ El flujo de capital de un país puede exacerbar la crisis económica, el desempleo, el estancamiento, los servicios inadecuados y la desigualdad en los ingresos.

52. Un análisis de la práctica generalizada de fijación de "precios de transferencias" (precios para la transferencia entre empresas, con el objeto de maximizar las utilidades mundiales de la empresa matriz, disimular las utilidades reales y, con ello, privar a los gobiernos de ingresos por concepto de impuestos) revela la magnitud del impacto. En un reciente estudio de la contribución financiera de las empresas mundiales a los países miembros del Mercado Común Centroamericano se determinó que, mientras los flujos netos de capital aumentaron entre 1960 y 1971 en un 344%, los flujos hacia el extranjero aumentaron en un 982%.⁽⁶²⁾ Así, queda en claro que la mayoría de las "utilidades" de las operaciones económicas transnacionales no benefician a los países pobres. Esta vasta cifra negra — o, más adecuadamente, zona "gris" de actividades ilegales o cuasilegales no detectadas, ocultas por transacciones complicadas y procedimientos refinados de contabilidad — apunta hacia un problema de escala sin precedentes.

53. Otros tipos de prácticas engañosas encuentran sus víctimas en los países más pobres, y obstaculizan sus perspectivas de desarrollo. Entre estas se incluye la venta de tecnología obsoleta, o defectuosa, sobrevalorada y/o inadecuada, y el envío a países en desarrollo de excedentes acumulados y de modelos que no se pueden vender en el país de origen. Las prácticas comerciales restrictivas que prohíben la utilización de tecnología transferida para los productos de importación multiplican los efectos perjudiciales en los países pobres que tratan de obtener algunas divisas mediante la exportación de productos manufacturados.

54. La tecnología extranjera, que a menudo también es inadecuada porque tiende a requerir una alta densidad de capital, también tiene un efecto perjudicial sobre el empleo y la distribución de los ingresos. Generalmente, las utilidades van a empresas extranjeras y sus accionistas o a un grupo reducido de inversionistas internos que ya reciben un porcentaje desproporcionadamente grande del ingreso nacional. Si se suma esto a la inflación en aumento, el desempleo y el subempleo, se imponen serias restricciones en las opciones legítimas de que disponen los sectores marginales de la población.

(61) En un estudio sobre la industria farmacéutica en Chile se reveló que el precio declarado de las materias primas importadas equivale a casi seis veces el precio prevaleciente en el mercado mundial, y en otro estudio, efectuado en Colombia, se determinó que el 83% del retorno que pagaban las concesionarias locales a las sedes de empresas farmacéuticas dimaban de declaraciones falsas de los precios de importación. Alberto Gouriel, *Las Empresas Internacionales: Expansión y Consecuencias sobre América Latina*. Montevideo, Tierra Nueva, 1974. (Colección Proceso), págs. 47 y 48. En un informe presentado a la reunión anual de 1975 de la Organización Mundial de la Salud, se señalaba que los medicamentos que no cumplieran los requisitos de calidad o no estuvieran autorizados para su venta en los países de origen, incluidos los productos con fecha de expiración, podían ser vendidos a países en desarrollo que no podían efectuar controles de calidad respecto de ellos. Para poner fin a estas prácticas, se aprobó un plan de certificación para los productos farmacéuticos en el comercio internacional. Organización Mundial de la Salud, "Substancias profilácticas y terapéuticas". Informe del Director General. (Doc. A28:12 y resolución OMS 28.65, de 29 de mayo de 1975.)

(62) G. Rosenthal, *The Role of Private Foreign Investment in the Development of the Central American Common Market* (Ciudad de Guatemala, CACM, 1973) (Preparado con los auspicios del Instituto Adlai Stevenson de Asuntos Internacionales de Chicago y la Secretaría Permanente del Mercado Común Centroamericano).

55. El control de los valores y aspiraciones populares que ejercen las corporaciones mundiales exacerba el problema. La actividad de formación de gustos locales mediante la publicidad está generalmente dirigida hacia los pobres. Esta situación puede entrañar un tipo de fraude psicológico compuesto no sólo por la representación engañosa, sino también por el hecho de influir en el gusto del público en contra de su propio interés, lo que, además, disminuye el poder adquisitivo de por sí limitado. La "malnutrición comerciogénica" es un producto secundario de las campañas encaminadas a vender a los pobres alimentos de calidad nutricional objetable, con el objeto de cultivar el deseo de productos importados más caros y sin valor nutritivo que pueden reducir más aún lo que ya de por sí es un ingreso mínimo. Las presiones por atender diversos gustos cultivados y por lograr símbolos de condición social, particularmente entre los jóvenes y los desposeídos, conllevan un potencial criminológico al que contribuyen la desigualdad y la enajenación. ⁽⁶³⁾

56. Las prácticas monopolísticas también pueden influir en la utilización y la distribución del poder político y afectar a otros aspectos de la vida nacional. Algunos gobiernos han reaccionado mediante la adopción de medidas especiales para aumentar su poder de negociación. Los acontecimientos recientes han subrayado la interdependencia de todos los países, desarrollados y en desarrollo, y la fuerza de la acción conjunta por grupos de países. Asimismo, estos acontecimientos han ilustrado la adaptabilidad de los carteles a las variables condiciones del mercado mediante el traspaso al consumidor de los aumentos en los costos. Aún no se ha evaluado toda la repercusión de las empresas transnacionales sobre cada uno de los países y sobre la economía mundial; el nuevo mecanismo establecido por las Naciones Unidas para fiscalizar sus actividades ⁽⁶⁴⁾ y los códigos de conducta que se están preparando para estas actividades, así como para la transferencia de ciencia y tecnología, deben constituir un aporte substancial para esta tarea y para el objetivo de preparar políticas concertadas, nacionales, regionales y mundiales, que beneficien en la mayor forma posible al mayor número de miembros de la población mundial.

57. Si bien el examen se ha centrado en los aspectos negativos de las actividades de las empresas transnacionales, es evidente que el balance es mixto. No se discute la afirmación de las empresas transnacionales de que actúan como impulsadoras del desarrollo y que han ayudado a acercar más al mundo, sino, más bien, los aspectos negativos de esas actividades, que pueden ser cuasilícitos y aprovechar las diferencias en la legislación na-

(63) Alberto Couriel, *Las Empresas Internacionales: expansión y consecuencias sobre América Latina* (Montevideo, 1974), (Colección Proceso), pág. 43, y Salvador María Lozada, *Empresas multinacionales* (Buenos Aires, Editorial El Coloquio, 1974).

(64) Esto incluye a la Comisión y al Centro de Empresas Transnacionales, establecidos en cumplimiento de las resoluciones 1913 (LVII) y 1908 (LVII) del Consejo Económico y Social, respectivamente. Véase, también, Naciones Unidas, "Proyecto de programa de trabajo sobre la totalidad de los problemas relacionados con las empresas transnacionales". Informe del Secretario General preparado para el primer período de sesiones de la Comisión de Empresas Transnacionales, 17 a 28 de marzo de 1975 (E/C. 10/2 y Add. 1 y 2) y el informe sobre la reunión, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 59.º período de sesiones, Suplemento N.º 12.

cional. Ambos aspectos deben considerarse inevitablemente en una perspectiva más amplia que aún no se ha bosquejado.

58. Otro tipo de delito económico transnacional que ha adquirido considerables proporciones es el contrabando. El contrabando funciona como una forma de empresa organizada de exportación e importación, que se aprovecha de las diferencias en la legislación nacional, en las políticas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia y en las condiciones económicas y sociales, y equilibra la probabilidad de utilidades con los riesgos involucrados. En última instancia, este tipo de actividades puede crear un lucrativo "mercado oculto" que funciona paralelamente con el oficial y tiene sus propios efectos de gran alcance, entre los que cabe destacar la participación de grupos "respetables" bien organizados y bien financiados y la evidente tolerancia de las autoridades. (65)

59. Los distintos efectos de algunos de estos problemas exacerban la situación a largo plazo y los países más pobres son los más gravemente afectados.(66) Se prevé que las perspectivas de estos países se deteriorarán más aún, a causa del deterioro en las relaciones de intercambio (que probablemente descendan en un 20% para fines del decenio) y el aumento de la inflación, que ya ha hecho disminuir el valor de la ayuda en condiciones concesionarias. La prestación de esta ayuda, incluido el socorro en casos de desastre, puede verse obstaculizada además por prácticas irregulares y/o discriminatorias, que pueden entrañar una mala administración deliberada. La venta en el mercado negro, los créditos fraudulentos y la corrupción constituyen formas de dilapidación de la ayuda que requieren la adopción de medidas específicas de prevención, con inclusión de controles administrativos, procesos de adjudicación y sanciones, a fin de proporcionar un socorro rápido y de impedir que prosiga el acaparamiento y el desposeimiento de los necesitados, (67) que, como consecuencia, pueden quedar aún más amargados, frustrados y enajenados y, por lo tanto, con mayor propensión al delito.

60. La crisis multifacética que abarca a gran parte del mundo de hoy puede ser aún más aguda dado el rápido aumento de la población y la rápida urbanización, lo que constituye un motivo de alarma. En su último período de sesiones, la Comisión de Desarrollo Social hizo notar la gravedad de la situación en la declaración que adoptó en su período de sesiones de 1975 como base para una serie de recomendaciones encami-

(65) Véase "For contrabandists, record activity", *New York Times Financial and Business Supplement* (26 de enero de 1975), pág. 72 y Esbjornsson, op. cit.

(66) Robert McNamara en su exposición ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial (30 de septiembre de 1974), en la que planteó cuestiones de equidad social y crecimiento económico, manifestó: "Si bien estos complejos acontecimientos nos han afectado a todos nosotros en formas diversas, indudablemente los efectos más adversos han recaído sobre aquellos países que están en peores condiciones para hacerles frente, nuestros Estados miembros en desarrollo más pobres. Estos países de bajos ingresos y una situación relativamente desfavorable en materia de recursos naturales, que no tienen reservas importantes de divisas, padecen ya graves privaciones internas y se encuentran ahora apesadumados en una red de fuerzas económicas que están fuera de su control. Estos países se han convertido en las víctimas principales y se ven frente a las privaciones más severas. En estos países viven mil millones de seres".

(67) Véase, Dotación Carnegie para la Paz Internacional. *Disaster in the Desert: Failures of International Relief in the West African Drought*, por H. Sheets y R. Morris. Washington, D.C., 1974. (Special Report: Humanitarian Policy Studies) y UNSDRI, op. cit., pág. 18.

nadas a promover la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1970-1980). (68)

61. En su período extraordinario de sesiones de 1975, la Asamblea General se ocupará del establecimiento de un nuevo orden económico,(69) por conducto de cambios adecuados en el patrón global de las relaciones económicas internacionales y de instrumentos de política tales como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Estrategia Internacional del Desarrollo. Sin embargo, la Comisión de Desarrollo Social indicó que los aspectos críticos de la grave crisis económica a que se hacía frente en muchas regiones del mundo podía ser origen de una preocupación exclusiva con los problemas meramente económicos, con lo que se ponían en peligro las perspectivas de mayores esfuerzos conscientes para mejorar las condiciones sociales generales y por proporcionar a todas las personas una mayor oportunidad de una vida mejor, lo que constituye el objetivo último de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio para el Desarrollo. La Comisión reconoció que, aunque era necesario que la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social(70) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados siguieran proporcionando directrices para las medidas nacionales e internacionales durante el resto del Decenio, era también urgentemente necesario que se elaboraran nuevas metas y políticas sobre la base del examen y evaluación de los progresos alcanzados en los primeros años del Decenio, a fin de lograr una integración de los objetivos sociales de la Estrategia (incluidos los económicos, culturales y humanitarios). Se reconoció que estos diversos aspectos del desarrollo social constituían aspectos diferentes de un proceso integrado para el desarrollo, (71) destinado a lograr una mayor igualdad y justicia social que garantizaran a todos los seres las condiciones mínimas para una vida decente, y que esta Estrategia aseguraría la participación de todos los sectores de la población tanto en la formulación de los planes de desarrollo integrado como en su aplicación.

62. Para que el desarrollo tenga lugar en forma armoniosa, con un mínimo de efectos secundarios negativos que puedan contrarrestar los beneficios, es necesario que las medidas amplias en materia de prevención del delito y justicia penal formen parte de la planificación general del desarrollo que se efectúe en este contexto. Un ambiente de confianza

(68) El informe indicaba que, a menos que se adoptaran medidas positivas y amplias para eliminar de la vida de la sociedad estos obstáculos al progreso social, era probable que la situación se deteriorara más, y que los grupos sociales y las naciones más vulnerables tuvieran que sufragar una proporción cada vez mayor de estos costos". Comisión de Desarrollo Social. Informe sobre el 24.º período de sesiones: 8 a 24 de enero de 1975. Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 58.º período de sesiones, Suplemento N.º 3.

(69) Véase el Informe del Comité Preparatorio para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarrollo y la cooperación económica internacional acerca de su primer período de sesiones (3 a 7 de marzo de 1975) (E/5642).

(70) Resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General. En el párrafo e del artículo 11 se prevé específicamente "la adopción de medidas de defensa social y la eliminación de condiciones que conducen al crimen y a la delincuencia, en particular a la delincuencia juvenil".

(71) Véase también Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Nota del Secretario General presentada a la Comisión (E/CN.5/519).

y seguridad y ciertas seguridades en el sentido de que los beneficios del desarrollo recaerán sobre los más y no sobre los menos, constituyen condiciones esenciales para un crecimiento global y con participación general. El logro de esta meta hará necesario reevaluar las actitudes y las prioridades que, en muchos casos, no han considerado el delito en esta perspectiva amplia, así como tomar las medidas procedentes, teniendo en cuenta el impacto y las ramificaciones más amplias de lo que podrían parecer problemas relativamente limitados.

II — EVALUACION DE LAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DEL DELITO: ALGUNAS CONSECUENCIAS EN MATERIA DE INVESTIGACION

63. En la sección precedente se han descrito algunas de las consecuencias socio-económicas más evidentes de los distintos tipos y niveles de delitos. La conclusión que se desprende superficialmente de esta visión global es que el delito cobra un precio mucho más alto del que se supone o se admite en general (o tal vez más alto de lo necesario), y que recae con mayor fuerza en los que están en peores condiciones para soportarlo. Desde una perspectiva de administración, la situación es contraproducente y, desde un punto de vista humanístico, es insostenible. La situación exacta difiere entre los países y cada uno debe determinar el alcance de su problema delictual, su nivel de tolerancia y la estrategia que desea adoptar. Ello hará necesario efectuar cálculos sobre el grado, la forma, la repercusión y las tendencias del delito en una sociedad determinada; efectuar una evaluación de la eficacia de las políticas y programas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia existentes o previstas, y de la medida en que tienden a complicar el problema; asimismo, requerirá una estrategia de aplicación sobre la base de una adopción de decisiones razonadas, concebidas como parte integrante de la planificación general del desarrollo. Es menester determinar en forma más precisa las consecuencias cabales del delito a fin de reordenar las prioridades de manera de centrarse con mayor claridad en aquellos que tienen un precio social más alto; también es necesario minimizar las consecuencias perjudiciales del delito mediante estrategias eficaces de prevención y control, así como redistribuir en forma más equitativa los costos inevitables.

A) La necesidad de datos complementarios y más precisos acerca de los efectos del delito

64. La necesidad de disponer de información más amplia y exacta acerca de las consecuencias económicas y sociales del delito guarda relación con tres aspectos básicos. El primero es el hecho de que los órganos de adopción de decisiones en la esfera de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia han adquirido conciencia de que muchas de las políticas que aplican resultan ser ineficaces y tienden a exacerbar los problemas que están encaminados a resolver, frecuentemente a causa de que son discrepantes. En una amplia gama de países se está llegando a la conclusión de que los métodos utilizados se han basado más en cálculos estimativos que en una evaluación científica. La adopción de decisiones

se ha basado, en demasiadas ocasiones, en generalizaciones fáciles, lemas políticos y soluciones parciales y de conveniencia en una búsqueda ilusoria de resultados rápidos.

65. La segunda necesidad consiste en que la política y la planificación penales prueben en forma más clara sus fundamentos, su pertinencia y su viabilidad si han de competir con éxito por los limitados recursos nacionales de que se dispone para satisfacer tanto las demandas del desarrollo nacional como las prioridades establecidas para promover el bienestar general que, más que el mero crecimiento cuantitativo, se reconoce como objetivo último del desarrollo.

66. El tercer aspecto básico reside en que las personas que adoptan decisiones en la esfera del delito deben utilizar mejor y en forma más amplia instrumentos de planificación, incluidos análisis de costo-beneficio y otros intentos de cuantificación. Se requieren esfuerzos más razonados por establecer las prioridades desde el punto de vista de la peligrosidad relativa de los distintos tipos de delito, así como seleccionar las posibles políticas desde el punto de vista de los resultados que probablemente se vayan a obtener con ellas. Ello entraña también la adopción de decisiones acerca de los aspectos del sistema en que se las puede aplicar en forma más útil.

67. La creciente conciencia de la interrelación entre todos los aspectos del desarrollo y la planificación del desarrollo requiere una visión sistemática y una serie coherente de indicadores y conceptos que ayuden a revelar la significación cabal (actual y futura) del delito en su contexto más amplio. Además, es necesario desarrollar métodos e instrumentos encaminados a velar por una planificación más eficaz de la prevención del delito y la justicia penal como parte del esfuerzo general por mejorar la condición humana.

B) Deficiencias de los criterios predominantes

68. Los órganos normativos que desean hacer evaluaciones cualitativas y cuantitativas de la situación en materia delictiva o de la eficacia de las políticas actuales de lucha contra el delito habitualmente basan estas evaluaciones en tres categorías básicas de información: **a)** estadísticas de los delitos denunciados a la policía, de los delincuentes y los delitos remitidos a los tribunales, y de los delincuentes remitidos a las autoridades carcelarias u otros organismos correccionales; **b)** cálculos de los recursos financieros y humanos invertidos en la policía, los tribunales, el sistema correccional y otros órganos de justicia penal; y **c)** otras fuentes varias, como las noticias sobre delitos que aparecen en los medios de información para las masas, evaluaciones subjetivas por parte de las autoridades policiales y datos relativos a la inquietud pública por el delito, mediante encuestas de opinión pública, cifras relacionadas con seguros y ventas de mecanismos de protección etc.

69. Análogamente, gran parte de los debates públicos sobre el delito entraña el manejo de diversas informaciones provenientes de estas fuentes,

combinadas a menudo con intentos más o menos significativos por comparar estos datos con datos similares procedentes de otras regiones. Sin embargo, estas evaluaciones presentan frecuentemente una o más de las deficiencias siguientes: a) algunos países en desarrollo carecen de datos estadísticos de las categorías más básicas, y, en los países en que existen datos, estos están desparramados en los distintos ministerios, no se los utiliza o se los utiliza inadecuadamente; b) en los casos en que existen estadísticas amplias, a menudo se da una importancia exagerada a los datos institucionales fácilmente obtenidos y fácilmente mensurables, particularmente los que se obtienen como un producto secundario de las actividades de diversas autoridades; c) los datos que reflejan la gravedad del delito y otros factores cualitativos habitualmente son insuficientes, pues no provienen de alguna de las instituciones tradicionales que desarrollan actividades en la esfera de la política penal. A su vez, las autoridades que se ocupan de cuestiones relacionadas con la salud y el trabajo, no tienen interés en relacionar los datos de sus instituciones con los aspectos que interesarían al criminólogo. No obstante, se han hecho algunos esfuerzos en este sentido, tales como iniciativas especiales de investigación; d) el hecho de asignar demasiada importancia a los datos fácilmente obtenibles y fácilmente mensurables, generalmente, tiene como consecuencia que se preste una atención exagerada a las consecuencias inmediatas y visibles. El investigador que determine el daño monetario efectivo causado por robos, agresiones y lesiones a las víctimas seguirá careciendo de la mayoría de los datos necesarios para evaluar los costos y el sufrimiento conexos. Carecerá de datos acerca de la ansiedad general, del sufrimiento personal de las víctimas de robos y de los delincuentes detenidos, así como de la familia de éstos, y acerca de los gastos que efectúan los ciudadanos por concepto de mecanismos de protección. Tampoco se podrían obtener datos acerca de los costos sociales totales, desde el punto de vista del sufrimiento y de la ansiedad, del período prolongado de presidio o de una mayor vigilancia policial; e) las cifras relativas a delitos se examinan como si fueran cifras de victimización. Mucha gente interpretará la tendencia hacia un aumento pronunciado de los delitos, que indique que el número de agresiones se ha duplicado en un período determinado, en el sentido de que se ha duplicado su riesgo personal de ser agredido y de que la cifra *per capita* actual indica su riesgo personal de convertirse en víctima. Generalmente, ello no es efectivo. Al parecer, los delitos de violencia contra la persona se concentran en un sector de la población propenso a la victimización, si bien, como se hizo notar anteriormente, en algunas regiones hay un aumento de las agresiones indiscriminadas; y f) las evaluaciones basadas en comparaciones tienden a inducir a error cuando se utilizan los datos para fines, países o períodos distintos de los previstos. Si bien los índices actuales de las consecuencias del delito no son satisfactorias como evaluaciones generales de la situación en un momento determinado, estas deficiencias se multiplicarán cuando se intente comparar la situación en una región o en un país con la de otra región o país, o las condiciones en un momento determinado con las de otro.

70. La falta de satisfacción con el actual estado de cosas ha llevado a tratar de efectuar mediciones más exactas y pertinentes de las consecuencias económicas y sociales del delito.

C) Mejoramiento de la evaluación de las consecuencias económicas y sociales del delito: algunos criterios básicos

1. Costo de los estudios sobre el delito

71. La tarea de evaluar todos los costos del delito, directos e indirectos, visibles y ocultos, ha atraído la atención de los criminólogos durante más de un siglo ⁽⁷²⁾ y ha sido objeto de una atención más sostenida en los últimos doce años. ⁽⁷³⁾ En un país, se efectuó un estudio amplio sobre el costo del delito hace más de 40 años, pero en general no se ha prestado atención a los resultados obtenidos. ⁽⁷⁴⁾ Recientemente, se han aplicado algunos planes modernos y amplios para la computación de estos costos. Los estudios hechos sobre la base de estos costos han revelado la discrepancia entre la actitud pública y la acción oficial en relación con algunos tipos de delito y su repercusión efectiva. Por ejemplo, se determinó en Francia que el fraude tributario representaba las tres cuartas partes del costo económico total del delito para la sociedad (usando cálculos mínimos de evasión tributaria), si bien en la política oficial se prestaba una atención relativamente reducida al problema, y que, a continuación, el daño más grave (17,5%) correspondía a las infracciones de tránsito. ⁽⁷⁵⁾ Estas conclusiones han ayudado a reorientar la política penal del país, de manera de preocuparse más de los delitos que causan el costo más alto.

72. El enfoque total en materia de costo entraña una cadena causal. La relación es clara respecto de las categorías tradicionales de delito y de los primeros eslabones de esta cadena. Los delitos contra la propiedad entrañan tanto la transferencia como la destrucción de bienes. Los delitos de violencia causan muertes y lesiones físicas. Las personas que participan en la aplicación de la ley y en la administración de justicia deben ser remuneradas. Deben tratarse las lesiones y es necesario encontrar y hay que hallar sustitutos que ocupen el lugar de los trabajadores incapacitados. También deben considerarse los costos de las pensiones y otros beneficios sociales para el personal de que se trate. No sólo deben tenerse en cuenta los costos inmediatos, sino también los costos que entraña mantener alerta a las organizaciones interesadas. El dinero y los recursos humanos que se invierten en el delito y su prevención, se podrían haber utilizado en forma más productiva en otros sectores de la economía pública. ⁽⁷⁶⁾

(72) Willem Bonger, *Criminality and Economic Conditions*. Incluso antes, Beccaria, Bentham y Quetelet habían examinado esta cuestión.

(73) Véase J. P. Martin y S. Bradley, "Design of a study on the cost of crime". *British Journal of Criminology*, octubre de 1964, págs. 595 y 596. J. P. Martin, "El costo del delito: algunos problemas de investigación". *Revista Internacional de Política Criminal* N.º 23 (1965), págs. 57 a 63 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 68.IV.7). Robert Hann, "Crime and the cost of crime: an economic approach". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 9, N.º 1 (enero de 1972), págs. 12 a 30 y Stephen Brown "An approach to the measurement of the cost of crime", (Menlo Park, Calif., Stanford Research Institute, 1969), pág. 15. Véase también Argentina — Seminario "Sobre costo del delito y de su prevención y represión". (Buenos Aires, 12 a 14 de agosto de 1971). Véase también Canadá, *Cost of Crime Control*, op cit., e Informe del First Regional Seminar of the International Centre for Comparative Native Criminology, (Popovo, Polonia, 8 a 12 de mayo de 1972).

(74) U. S. National Commission on Law Observance and Enforcement (Wickersham Commission), *Report on the Cost of Crime*. U. S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1931.

(75) Philippe Robert y T. Godefroy, "Le coût du crime en France pendant les années 1970-71" *Compte général de l'administration de la justice pour 1971*. Paris, Ministerio de Justicia, 1973.

(76) Véase también L. Lernell, "The economic and social consequences of crime. Preliminary structural analysis". Documento preparado para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1975.

73. Sin embargo, la dificultad de determinar el límite entre las actividades relacionadas con delitos y las demás actividades de los diversos servicios de que se trata, suscita algunos problemas. Una parte considerable del trabajo de la policía y de los tribunales no está directamente vinculada con el delito, ni siquiera con otros tipos de conducta anormal. Otros problemas guardan relación con las dificultades que entraña determinar los recursos que gastan los ciudadanos no sólo en cerraduras antirrobo u otros mecanismos de protección, sino también en los cambios en los estilos y hábitos de vida, la energía mental que se consume en preocuparse, planificar la protección, etc. Es efectivo que se puede medir en cierto grado la sensación de seguridad o inseguridad mediante encuestas de la opinión pública o investigaciones especiales, pero las mediciones que se obtengan no son comparables con otras mediciones de costo tradicionales.

74. El criterio total en materia de costos no sólo es muy difícil y requiere cálculos cada vez más complejos a medida que se agregan a la lista costos más indirectos y sutiles, sino que, además, sus usos son también limitados en cierta forma. Las personas encargadas de la planificación y de la adopción de políticas pueden estimar difícil utilizar cálculos de costos totales en los esfuerzos por preparar los planes de lucha contra el delito. Las autoridades contraloras en materia de presupuestos tal vez no se dejen influir con mucha facilidad por peticiones basadas en costos totales y, en cambio, exijan cálculos acerca de las economías relacionadas con diversas decisiones en materia de asignación de recursos, lo que es una cuestión totalmente distinta.

75. Estos y otros problemas tienden a disminuir el interés en lograr un cálculo perfecto en un momento determinado de todos los costos imaginables del delito. En cambio, el centro del interés, especialmente en algunas regiones (como en los países escandinavos), se está dirigiendo hacia; a) los intentos de llevar a cabo estudios limitados en relación con algunos costos, por ejemplo, para la economía pública ⁽⁷⁷⁾ o los costos relacionados con algunos tipos de delito ⁽⁷⁸⁾ y/o hacia; b) la evaluación de la redistribución de los costos totales relacionados con las diversas opciones de acción, lo que requiere métodos distintos de la evaluación global de los costos del delito.

76. Si bien los estudios sobre costo total del delito pueden tener una función en cierto modo limitada como instrumento para las personas encargadas de la planificación y adopción de políticas, desde el punto de vista de la investigación parecería adecuado adoptar una actitud mucho más liberal en relación con este criterio. Los estudios generales de costo proporcionan un marco y un punto de partida para los estudios de alcance más limitado. Tal vez el valor de estos estudios resida en aumentar los conocimientos disponibles acerca de las consecuencias directas e indirectas del delito y, particularmente, en el cálculo de los diversos tipos de costo social,

(77) Véase K. O. Christiansen, "Comparative dollar costs of law enforcement in the Scandinavian countries". University of Copenhagen, Institute of Criminal Science, 1968.

(78) Para una evaluación de los costos de algunos delitos véase, por ejemplo, P. Robert y S. Rizkalla "Coût du crime, toxicomanie et alcoolisme", Annales Internationales de Criminologie, Vol. 11, N.º 2 (1972), págs. 373 a 390.

más que en el producto final, esto es, la suma total de todos los costos. Sin embargo, esta suma puede utilizarse también como base de la asignación de fondos para actividades de investigación y desarrollo, particularmente, en la forma de un porcentaje de los costos totales en cada sector como parte del sistema de financiación pública en un país o región; de hecho, ello puede constituir un estímulo para que los organismos calculen el costo "verdadero" del delito, teniendo también en cuenta los costos indirectos y de difícil determinación.

77. Si bien la utilización de cálculos generales de costos totales para estos fines es factible y apropiada, dentro de ciertos límites, recientemente se han intentado estudios más ambiciosos y con una metodología más estricta. En plan de investigación aprobado por la Dependencia de Investigación del Ministerio de Justicia de Francia incluye cuatro categorías principales:

1 — El costo del delito para la economía pública.

Costo de lucha contra el delito (con deducción de los ingresos provenientes de multas y las sumas cobradas por concepto de administración de justicia y trabajos forzados),

Investigación y estudios científicos,
Prevención,

Delitos contra la economía pública (fraude tributario, infracciones aduaneras y cambiarias; las sumas que se recuperan se deducen del total).

2 — Costo del delito para las víctimas (colectivas, por ejemplo, empresas, e individuales).

Costo de los delitos contra las personas,
Costo de los delitos que entrañan la destrucción de bienes.
Costo de los delitos que entrañan la transferencia de bienes,
Otros delitos (por ejemplo, la falsificación).

3 — Costo directo del delito para la sociedad.

Costo para la hacienda pública,
Costo de los delitos contra las personas,
Costo de la destrucción de bienes.

4 — Utilidades provenientes de delitos.

Tráfico en personas y prostitución,
Tráfico de drogas,
Delitos que entrañen la transferencia de bienes,
Otros delitos (a expensas de la hacienda pública).

78. Se han hecho esfuerzos considerables por superar algunas de las deficiencias que se han señalado más arriba, mediante la adopción de criterios bien definidos y de técnicas adecuadas de medición y se ha tratado

de salvar las trampas que entraña, por ejemplo, la suma total de elementos diversos. ⁽⁷⁹⁾ La utilización de un enfoque sistemático para los cálculos generales de este tipo parece especialmente prometedora, pues permite efectuar cálculos en que se tenga debidamente en cuenta las interrelaciones y las interacciones existentes.

3. Estadísticas delictuales

79. Mientras las limitaciones financieras y de personal, particularmente en los países en desarrollo, a menudo impiden establecer sistemas amplios de estadística, se podría lograr mucho más con lo que se dispone, o es fácilmente disponible. Las oficinas de estadística que funcionan en la mayoría de los países podrían encargarse de datos sobre delitos y costos del delito; se podría dar una múltiple utilización a los registros de casos valiéndose del simple recurso de duplicarlos etc. Algunos de estos procedimientos relativamente baratos y poco complicados ofrecen beneficios acelerados. Además, es posible obtener cálculos sobre la base de datos incompletos mediante la utilización de técnicas de muestreo, que pueden ser bastante poco costosas y, a menudo, más fidedignas que las series cronológicas. El mantenimiento de datos estadísticos como tales está obsoleto. Los modernos sistemas de información hacen posible obtener datos totales sobre la base de la información de casos como resultado secundario y como proceso directo. Sin embargo, hay que actuar con un criterio selectivo sin transigir con la complejidad propia de la realidad, representada por la mezcla de datos estadísticos, y preparar datos teniendo presente en todo momento que se los ha de utilizar para la adopción de decisiones. ⁽⁸⁰⁾ Desde un punto de vista de mayor alcance, se requerirá un esfuerzo más sistemático para fiscalizar las tendencias delictivas y la repercusión del delito como orientación para la adopción de políticas y la planificación para la prevención del delito y la lucha contra el delincuente. Los nuevos enfoques en materia de reunión de estadísticas criminales han aumentado sus posibilidades de utilización más eficaz, pero todavía se requieren otros enfoques a fin de reflejar adecuadamente la magnitud, las tendencias y las repercusiones efectivas del delito, así como para proporcionar datos acerca del costo del mantenimiento de los servicios relacionados con la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, especialmente en relación con ciertas mediciones de eficacia.

80. En la mayoría de las propuestas relativas a mejorar la compilación y elaboración de datos se ha previsto la presentación obligatoria de informes a una oficina central, así como la elaboración de categorías y procedimientos uniformes. ⁽⁸¹⁾ Se han hecho recomendaciones encaminadas a

(79) Con inclusión de una evaluación de las distintas tareas efectuadas por los componentes del sistema de justicia penal desde el punto de vista del rendimiento efectivo, y no de las descripciones a priori del cargo. Se ha sugerido que, en una perspectiva sistemática, para efectuar cálculos válidos del costo del delito es necesario tener en cuenta las funciones de suministro y producción en la justicia penal, así como cálculos reales del costo del delito (Hann, *op cit.*, pág. 29).

(80) Véase también Leslie T. Wilkins, "Criminal statistics: the future", *Proceedings of the Centennial Annual Congress of the American Correctional Association*, 1971, págs. 47 a 55.

(81) Para un resumen de algunos de estos procedimientos, véase Center for Studies of Crime and Delinquency. *Criminal Statistics* por Eugene Dolesnal y Leslie T. Wilkins (Rockville, Md., National Institute of Mental Health, 1972).

modificar la formulación de las estadísticas delictuales de manera de considerar el delito como una interacción entre el delincuente, la víctima o el denunciante y la policía, y prever la utilización de datos en los que se indique la medida en que distintos tipos de vecindarios están sujetos a categorías distintas de crímenes graves; la utilización de la tasa de movilidad demográfica como base para la medición de la tasa delictiva; la conservación de estadísticas delictuales sobre la base de censos; la preparación de estadísticas que reflejen no sólo la clasificación jurídica del incidente, sino también las circunstancias sociales en que se produjo el delito; la presentación de datos que reflejen la estrategia en materia de dictación de sentencias; la preparación y utilización de un índice del delito y la delincuencia a fin de determinar la gravedad de los delitos; la revisión permanente de datos acerca de los crímenes denunciados a fin de complementar las estadísticas oficiales y de determinar los daños causados o las lesiones infligidas por un acto ilícito, ⁽⁸²⁾ com lo que se posibilita efectuar comparaciones acerca de los efectos de distintos tipos de males sociales. En una propuesta de gran alcance relativa a un sistema nacional de información sobre el delito y la delincuencia, los delincuentes adultos y juveniles y los sistemas correccionales y de prevención, se ha previsto un sistema completo de estadísticas y un registro nacional de delincuentes. ⁽⁸³⁾ También se han adoptado sistemas computarizados de control, a fin de minimizar los factores subjetivos en la presentación de informes por parte de la policía. ⁽⁸⁴⁾

81. El reconocimiento del carácter inadecuado de las estadísticas tradicionales y divididas en compartimientos como guía para la acción ha dado origen a nuevas iniciativas que reflejan nuevas inquietudes en evolución, con inclusión de una mayor preocupación por el funcionamiento de los mecanismos de control. Sistemas recientemente creados, tales como la "Estadísticas transaccionales de base en el delincuente" ⁽⁸⁵⁾ actualmente en funcionamiento en algunas partes de los Estados Unidos, reflejan esa inquietud y tienen un potencial considerable para la adopción de decisiones y la planificación en la esfera del delito. En contraposición con los sistemas estadísticos convencionales, orientados hacia el organismo, este enfoque procura proporcionar datos acerca del funcionamiento del sistema de justicia penal en su conjunto. En lugar de centrarse en la carga de trabajo de los diversos organismos, tales como la policía, los tribunales y las cárceles, este enfoque es longitudinal y, así, hace resaltar el movimiento del delincuente a lo largo de todos los procesos de justicia penal, y registra

(82) Esto ya se efectúa en el caso de algunos delitos contra la propiedad, por ejemplo, en el Reino Unido (Central Statistical Office) y en los Estados Unidos (Uniform Crime Reports).

(83) Peter P. Lejins, "National Crime Data Reporting System: Proposal for a Model", President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Crime and Its Impact — an Assessment, Washington, D.C.

(84) Uwe Dörmann, *Polizeliche Kriminalstatistik*. (Bonn, Kriminalistisches Institut des BKA, 1974).

(85) Steven E. Kolodnev, "The development and implementation of an offender-based 'transaction statistics' system under project SEARCH" y Charles M. Friel, "Offender-based transactional statistics: the concept and its utility", en *First International Symposium on Criminal Justice Information and Statistics Systems* (New Orleans, La., 3 a 5 de octubre de 1972); R. F. Bykowski, "Data and usage required for effective crime reduction and criminal justice improvement planning", Peter P. Lejins, "International crime-data processing" y W. C. Clifford, "Crime data in a world perspective", en *Second International Symposium on Criminal Justice Information and Statistics Systems* (San Francisco, 30 de abril a 2 de mayo de 1974), (proyecto "SEARCH" patrocinado por la LEAA y realizado por la Fundación de California para la Tecnología del Delito).

todas las medidas que lo puedan haber afectado. Cabe suponer que este tipo de reunión de datos proporcionará nuevas dimensiones para la información; se tendrá en cuenta el transcurso del tiempo; se podrán estudiar medidas múltiples contra el mismo delincuente y, por primera vez, será posible establecer una relación entre los datos que recibe el organismo y los datos que entregaron los organismos que le precedieron en la secuencia del proceso de justicia penal. Se ha preparado un modelo básico, compuesto de una serie mínima de elementos de datos que maximizan la magnitud de la información que puede proporcionarse. El modelo debería ser útil para determinar la repercusión del delito, determinar los efectos de las políticas del sistema de justicia penal; pronosticar los resultados de los cambios de política; asignar recursos a programas eficaces, proporcionar normas de rendimiento comparables y predecir la carga de trabajo de los organismos de justicia penal sobre la base de la incidencia delictual y de los factores del sistema interno.

82. Posiblemente, este tipo de enfoque requiera que transcurra un tiempo antes de ponerse plenamente en práctica y tal vez su aplicación sea difícil en los países que cuentan sólo con servicios rudimentarios. No obstante, en el interín pueden utilizarse formas más simples de análisis, tales como los diagramas de circulación. Asimismo, podrían prepararse otras posibles directrices para la acción necesaria, del tipo de los perfiles por país, ⁽⁸⁶⁾ índices e indicadores. Las Naciones Unidas han propuesto un sistema amplio de organización de estadísticas demográficas y sociales. En este sistema se prevé la inclusión de datos sobre "la seguridad y el orden público, los delincuentes y sus víctimas." ⁽⁸⁷⁾ En cumplimiento de la resolución 3021 (XXVIII) de la Asamblea General, se está haciendo un esfuerzo preliminar por reunir estadísticas básicas en materia de delitos y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social, de Roma, procura elaborar y ensayar sistemas simples de estadísticas, índices e indicadores delictuales, que correspondan a las condiciones y necesidades locales. Se trata de introducir un grado de comparabilidad que resulte adecuado para el desarrollo de una base internacional de datos sobre esta materia.

83. En la clasificación relativa al orden y la seguridad pública utilizada en el Sistema de las Naciones Unidas de Estadísticas Demográficas y Sociales (véase el Cuadro 1), se prevé la inclusión de cuatro categorías básicas de estadísticas, que corresponden en general a la gama de los problemas con que tropieza: a) información sobre delitos, sobre la base de su gravedad, solución y ubicación y información sobre los delincuentes, incluidos sus antecedentes y su tratamiento; b) información que permita determinar las relaciones entre las características y circunstancias personales y la comisión de delitos, las clases de sentencias y el historial posterior del delincuente; c) información sobre las características individuales e ins-

(86) Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. "Contenta and Measurement of Socio-Economic Development", Research Notes N.º 1 y Report N.º 1: Aspects of Social and Economic Growth, págs. 1 y 2.

(87) Naciones Unidas, Hacia un sistema de estadísticas demográficas y sociales (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 74.XVII.8) (Nueva York, 1974 y "Sistema de estadísticas demográficas y sociales: aplicaciones y utilidad potenciales", (ST/ESA/STAT.75, de 11 de marzo de 1975).

titucionales de las víctimas de delitos y sobre la medida de sus daños físicos o materiales; y información sobre los estados de cuenta de los servicios relacionados con el orden público y la delincuencia, según se recomienda en el sistema de cuentas nacionales. (88) Valiéndose de un enfoque sistemático respecto de los datos relativos a la seguridad y el orden público, este sistema describe en pocos trazos la repercusión de los delitos, el tratamiento y el historial de sus hechos y víctimas y los servicios y costos conexos. Este sistema permite presentar datos sobre la gravedad media de las lesiones y los daños o pérdidas medios, así como el cálculo de los insumos y resultados (cuando es posible, medidos en unidades físicas o a precios constantes). Se ha previsto la utilización integrada de distintas técnicas de medición, con inclusión de indicadores sociales cuya posible utilidad se examina *infra* en forma más pormenorizada.

4. Índices delictivos

84. La compilación de índices delictivos ha sido objeto de una considerable controversia. En un país, un índice anual, que se computa simplemente en la forma de una suma de los partes policiales de siete delitos incluidos en el índice, abarca el homicidio criminal, la agresión premeditada, la violación, el robo, la ratería, el hurto de 50 dólares o más y el robo de automóviles. Este índice pretende determinar la tendencia y la distribución del delito. (89) También se suministran datos de los costos relacionados con estos delitos. Las críticas a este método se han centrado en la gran cantidad de delitos no denunciados, esto es, la "cifra negra" del delito, que se estima mucho más alta que la de los delitos oficialmente denunciados. También se ha criticado el método pues no prevé en forma adecuada las diferencias de gravedad de los delitos. (90) La primera objeción se ha superado mediante la utilización de estudios de victimización y otras técnicas, y, la segunda, mediante propuestas tales como el índice Sellin-Wolfgang, que determina la gravedad relativa de los "hechos criminales". (91) Los datos relativos a "hechos criminales", ponderados con arreglo a las definiciones culturales de la gravedad, podrían proporcionar una orientación más significativa respecto de la gravedad y la naturaleza de los problemas delictuales que las estadísticas de tipo tradicional. Al asignar valores monetarios a las ponderaciones, ajustadas con arreglo a las actitudes respecto de los delitos de distintos tipos y gravedad que imperan en

(88) Naciones Unidas, *Un sistema de cuentas nacionales: estudios sobre métodos*, Serie F, n.º 2, Rev. 3 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.XVII.3), (Nueva York, 1968).

(89) Estados Unidos, Federal Bureau of Investigation, *Uniform Crime Reports*.

(90) Véase Marvin Wolfgang, "Uniform Crime Reports: a critical appraisal", *University of Pennsylvania Law Review*, 708, 1963, y U.S. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *The Challenge of Crime in a Free Society* (Washington, D.C., 1967). El Departmental Committee on Criminal Statistics de la British Home Office (Perks Committee) consideró que no debía estimularse la utilización de un índice delictivo basado en el número total de delitos encausables en conocimiento de la policía. Pueden suscitarse algunos problemas como consecuencia del hecho de que la "gravedad" no es un concepto simple, pues depende del hecho y las circunstancias del delito, así como de quien haga la evaluación. En todo caso, en algunas sociedades determinadas es posible lograr una medida suficiente de acuerdo como para permitir la entrada en funcionamiento de este sistema.

(91) Thorsten Sellin y Marvin Wolfgang, *Measuring Delinquency* (Nueva York, Wiley, 1964), y M. Wolfgang, "International criminal statistics", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 58, N.º 1, (marzo de 1967), págs. 59 a 65, y "Symposium on the measurement of Delinquency", *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 66, N.º 2 (Junio 1975), pp. 173-221.

los diversos países, se facilitaría la computación del costo del delito. Además, se ha determinado que la transformación de un índice de gravedad en una escala monetaria (utilizando aproximadamente la sexta potencia del registro Sellin-Wolfgang y proporcionando datos globales, a diferencia del índice Sellin-Wolfgang), permitiría una mayor sensibilidad respecto de los delitos más graves contra la persona.

85. En algunos países, como el Canadá, se han desarrollado otros métodos de indización sobre la base de la reacción de grupos representativos ante diversas actividades delictuales. Estos métodos permiten indicar la participación de cada víctima y prevén una evaluación de los daños físicos sufridos por la víctima. Si bien persisten algunos problemas en la elaboración de estos índices, se justificaría aceptar proyectos experimentales en los que se estudiara su utilización y mejoramiento. ⁽⁹²⁾ Estos índices se elaboran mediante la suma de datos brutos o la combinación de indicadores sociales y su utilidad dependerá en gran medida de la base informativa que se utilice. ⁽⁹³⁾ Los intentos recientes de comparar distintos tipos de índices indican que, cuando la combinación de delitos se mantiene estable, cualquier índice es igualmente adecuado y la elección debería basarse en la conveniencia y facilidad de elaboración; cuando se modifica la combinación, prácticamente todos los índices son arbitrarios y probablemente se proporcionaría información más adecuada mediante la relación de los componentes y su modificación que mediante el intento de combinarlos en un solo índice. Esta conclusión debería resultar útil para los países en desarrollo que actúan sujetos a diversas limitaciones. Asimismo, constituye un argumento a favor de los índices múltiples en lugar de limitarse a una sola medición seleccionada.

5. Medición del costo del crimen oculto

86. Ya se ha señalado que las estadísticas oficiales representan sólo la cima de la pirámide delictual. La proporción de la "cifra negra" del delito varía según los distintos delitos, pero su verdadera extensión rebasa con mucho a las cifras denunciadas, lo que subraya la virtual imposibilidad de medir la repercusión cabal del delito. De hecho, se registra la tendencia a que algunos delitos, tales como la violación, que tienen el mayor costo social, generalmente no se denuncien. Asimismo, es posible que se omitan por diversas razones otros delitos, tales como los intelectuales, que entrañan un considerable costo económico y social. Sin embargo, si se desea determinar las consecuencias cabales del delito como base para la adopción de medidas preventivas y correctivas, se necesita más que una idea impresionista; será necesario determinar la extensión, la tendencia y la distribución de las consecuencias del delito.

(92) Dogan D. Akman y André Normandau, "The measurement of crime and delinquency in Canada", *Acta Criminológica* (enero de 1968), págs. 134 a 260.

(93) Alfred A. Blumstein, "Seriousness weights in an index of crime", *American Sociological Review*, vol. 39, N.º 6 (diciembre de 1974), págs. 854 a 864. Aunque el autor, sobre la base de los resultados paralelos obtenidos entre el índice más simple que utiliza el FBI y el índice Sellin-Wolfgang, que es más completo, objeta la utilidad de ponderaciones de gravedad en la elaboración de un índice total de los delitos, hace notar el valor considerable de este sistema en otros contextos, por ejemplo, en el examen de la progresión de determinadas carreras criminales (véase M. Wolfgang, Robert Figlio y Thorsten Sellin, *Delinquency in a Birth Cohort*, op. cit., University of Chicago Press, 1972).

87. Para esta medición pueden utilizarse diversos métodos, algunos de los cuales ya han sido ensayados con un éxito considerable. En los estudios efectuados en varios países ⁽⁹⁴⁾ acerca de los delitos denunciados por la víctima se ha puesto de relieve la discrepancia entre las actividades ilícitas oficialmente registradas y la extensión efectiva de las actividades ilícitas. Los estudios de victimización y de los perjuicios causados por el delito reflejan los efectos perniciosos de los delitos que en gran medida no se denuncian. Los estudios de algunos fenómenos o acontecimientos colaterales podrían proporcionar una visión más exacta de lo que el delito realmente significa para los ciudadanos desde el punto de vista del temor y de los cambios en el estilo de vida. Los cambios en el valor de la tierra y en las ventas de viviendas pueden indicar el grado de preocupación por el delito. Las variaciones en las primas de seguros, en la libertad con que la población utiliza los restaurantes, parques, teatros etc., pueden reflejar algunas facetas de la situación delictual en un país que no se desprenden claramente de las cifras correspondientes a los casos denunciados a la policía o remitidos para su enjuiciamiento. Pueden efectuarse mediciones respecto de la calidad de la vida, tales como la sensación de temor (o de seguridad), así como mediciones de las actividades de la policía y de la cooperación pública con los servicios de aplicación de la ley. Es posible utilizar encuestas de actitudes para medir la sensación de inseguridad y desamparo o la sensación de desigualdad e indiferencia de la policía, otras autoridades e instituciones. Puesto que el delito guarda relación con las oportunidades para cometerlo, deberían procurarse medios de medir estas oportunidades. Por ejemplo, se podría utilizar el índice de *modus operandi* que utilizan muchas fuerzas policiales para identificar blancos vulnerables u oportunidades "fáciles", como requisito previo para hacerlas más difícil. Podrían estudiarse formas legales de obtener lo que en la actualidad tal vez se obtenga ilegalmente. Las tecnologías modernas de muestreo y de encuestas estadísticas permiten lograr en forma más económica respuestas sobre actitudes, sobre una base periódica, mediante tractos censales. Se dispone de enfoques especializados en materia de medición para lograr tipos específicos de datos. Normalmente, la perspectiva resultante puede ampliarse y, a menudo, es posible lograr una percepción más amplia mediante análisis multifacéticos. Recientemente, se han sugerido algunas formas innovadoras de estudiar con un criterio intercultural la delincuencia oculta, mediante la utilización de una gran gama de tecnologías. ⁽⁹⁵⁾

88. La reunión de diversos tipos de datos puede realizar la identificación de cuestiones críticas, el aislamiento de conductas, procesos y circunstancias aparentemente relacionados con actos legalmente prohibidos, así como el análisis de la gama de posibilidades de intervención. Estos

(94) Por ejemplo, los Estados Unidos de América, Finlandia, Noruega. Véase también National Council on Crime and Delinquency, "Hidden Crime", vol. 2, N.º 5 (Nueva York, octubre de 1970), págs. 546 a 572.

(95) S. Giora Shoham, "A cross-cultural research on the dynamics of hidden delinquency and its possible control". Documento mimeografiado. Véase también Naciones Unidas, Research for Action in Crime Prevention, Report on the Interregional Seminar on the Use of Research as a Basis for Social Defence Policy and Planning, Rungstedgaard, Dinamarca, 20 a 30 de agosto de 1973 (ESA/OTC) y M. A. González Berendique, "Consecuencias económicas y sociales del delito: nuevos desafíos para la investigación y el planeamiento". Documento preparado para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes.

datos pueden obtenerse de documentos oficiales y de conversaciones entre funcionarios de la comunidad y ciudadanos. La investigación daría origen a un análisis de variables interrelacionadas. Mediante la utilización de encuestas de muestreo, se podría lograr otras percepciones acerca de la concentración de los delitos y acerca de los delincuentes y las víctimas en circunstancias determinadas.

6. Indicadores sociales

89. En los decenios recientes, ha despertado gran interés el problema de las comparaciones estadísticas internacionales. El volumen de datos estadísticos, que se expande con rapidez, ha hecho necesario utilizar mediciones generales, tales como el "nivel de vida" o el "producto nacional bruto per cápita" para fines de comparación nacional o internacional. Al mismo tiempo, se ha demostrado que la preocupación con el ingreso y con los datos económicos entrega en general una visión distorsionada de la situación. Los gobiernos, así como un número cada vez mayor de personas, desean evaluar las circunstancias de sus propias vidas y las de otros sobre la base de comparaciones de bases mucho más amplias acerca de la "calidad de la vida". Como mediciones seleccionadas de las condiciones, circunstancias y tendencias del bienestar en las poblaciones, sobre la base de volúmenes más amplios de estadísticas sociales, los indicadores sociales son útiles para señalar a la atención de los planificadores, de los encargados de adoptar políticas y del público en general datos comparativos acerca de los problemas y las disparidades sociales, así como para fiscalizar las tendencias generales en el tiempo de estos problemas y disparidades. (96) Al señalar si el sistema social se dirige o no hacia las metas establecidas mediante las políticas y programas adoptados, estos indicadores proporcionan una base tanto para la evaluación como para la planificación. Pueden ser especialmente útiles para estudiar los efectos del delito, al hacer posible el examen de la repercusión total de una política y no sólo la repercusión prevista. Ello es importante, pues los efectos secundarios de la legislación pueden ser más significativos que los resultados propuestos.

90. Normalmente, los informes de indicadores sociales giran en torno de una serie de inquietudes sociales de interés directo para los órganos normativos. Si bien son de carácter básicamente cuantitativo, y se encuadran en el contexto de la "contabilidad social", generalmente, estos informes incluyen análisis y algunos textos descriptivos. Su carácter moderno reside a menudo en la conceptualización de los propios indicadores, que pueden ser multisectoriales o sectoriales, objetivos o subjetivos, informativos, metodizadores, orientados hacia los problemas o encaminados hacia la evaluación de programas centrada en una o unas pocas preocupaciones sociales.

(96) Véase también Naciones Unidas, "Sistema de estadísticas demográficas y sociales: Proyecto de directrices sobre indicadores sociales". (Documento ST/ESA/STAT.76) de 24 de abril de 1975; "Indicadores sociales: actividades nacionales e internacionales actuales en la esfera de los indicadores sociales y la presentación de datos sobre cuestiones sociales (E/CN.5/518, de 2 de enero de 1975), y Abbott L. Ferris, "National approaches to developing social indicators", documento presentado en la reunión anual de la Society for General Systems Analysis, Nueva York, 27 a 30 de enero de 1975.

91. En los años recientes, varios países han publicado informes de indicadores sociales, (97) inclusive el Canadá, España, los Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Japón, Malasia, Noruega, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Suecia y la URSS. La mayoría de estos informes incluye secciones relacionadas con el orden y la seguridad públicas y en algunos se ha perfeccionado la metodología a tal punto de hacer posible una medición bastante refinada. Los posibles indicadores, relacionados con condiciones generalmente vinculados con el aumento en la delincuencia y el delito, podrían incluir datos tales como la tasa de movilidad de la población, la tasa de urbanización, la concentración demográfica, los aumentos dispares en la riqueza, las diferencias de oportunidades y otros similares. Se ha sugerido que, para estos efectos, se dé denominaciones especiales a ciertos tipos de delitos (por ejemplo, "predatorios" o "delitos de servicios ilícitos"), así como que se identifiquen las zonas y grupos criminogénicos. Sin embargo, a fin de reflejar adecuadamente la configuración de la realidad social, se requieren sistemas de indicadores y no indicadores de aspectos determinados.

92. En un reciente estudio se procuró desarrollar indicadores sociales para el delito mediante la aplicación de una metodología de análisis de factores a los problemas de sumas de mediciones particulares sobre el delito. En este estudio se utilizan seis indicadores que representan cinco componentes básicos del delito y un índice global del delito en que se combinan los cinco componentes. Los resultados indican que, en el país en que se preparó este estudio (los Estados Unidos), el delito podía considerarse como la suma total de cinco de sus componentes principales, esto es, los cambios en el índice delictivo, el delito rural, el delito violento, el delito no violento y el delito urbano. (98)

(97) Canada, Ministry of Industry, Trade and Commerce. *Perspective Canada, A Compendium of Social Statistics*, Ottawa, Information Canada, 1974, y *Economic Council of Canada Eleventh Annual Review. Economic Targets and Social Indicators*, Ottawa, Information on Canada, 1974.

República Federal de Alemania. Bundesministerium für Arbeit and Sozialordnung *Gesellschaftliche Daten*, N.º 1, 1974. Bonn, Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, 1974.

Francia. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. *Données sociales*, 1974. Paris, Imprimerie Nationale, 1974.

En 1972 se inició una serie anual de indicadores sociales.

Japón. Economic Planning Agency. *White Paper on National Life 1974: The Life and its Quality in Japan*, Tokyo, Overseas Data Service Co. Ltd., 1974.

Malasia. The Treasury. "The Quality of Life in Malaysia". *Economic Report, 1973-1974*. Kuala Lumpur, 1974.

Noruega. Statistisk Sentralbyrå. *Sosialt Utsyn (Perspectivas sociales)* Oslo, 1974.

Filipinas. Bureau of the Census and Statistics. *Indicators of Social Development*, Manila, 1975.

España. Fundación FOESSA. *Los Indicadores sociales a debate*. Madrid, Euroamérica. Suecia. Statistiska Centralbyran. *Social Utveckling (Desarrollo Social)* Estocolmo, 1974.

URSS. Economic Research Institute of the State Planning Commission. *Standard of Living Indicators*. In (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 73.II.E.7).

Reino Unido. *Social Trends*. (from 1970 on. N.º 5, 1974). Londres, H.M.S.C.

Estados Unidos. Office of Management and Budget. *Statistical Policy Division Social Indicators*, 1974. Washington, United States Government Printing Office, 1974. El movimiento en materia de indicadores sociales comenzó en realidad en 1969 con la publicación de "Toward a Social Report" por el Department of Health, Education and Welfare.

(98) George Gitter, *Social Indicators of Crime: A Pilot Study* (Boston University, 1973).

93. Al nivel internacional, se han efectuado varios esfuerzos por desarrollar indicadores sociales adecuados. En el contexto del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se propusieron indicadores socio-económicos seleccionados para fiscalizar la actuación de los elementos de la Estrategia Internacional del Desarrollo. Estos indicadores incluyen la categoría "seguridad y orden público".⁽⁹⁹⁾ Varias comisiones regionales de las Naciones Unidas tienen programas de indicadores en curso. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha estudiado los aspectos metodológicos de la presentación de datos de indicadores sociales y mantiene programas acerca de la aplicabilidad de los indicadores sociales en la planificación del desarrollo y en la elaboración de indicadores de la calidad de la vida.⁽¹⁰⁰⁾ Entre los más ambiciosos se incluye el proyecto de indicador social de la Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE), que trata de elaborar indicadores en los que se señalen los niveles de bienestar individual en cada uno de los objetivos y metas y 24 preocupaciones sociales fundamentales, incluidas la "Seguridad personal y la administración de justicia".⁽¹⁰¹⁾ Cada preocupación fundamental incluye tres subsectores: a) violencia, victimización y hostigamiento sufrido por individuos (que entraña la persona, los bienes y las percepciones de peligro a la seguridad); b) equidad y humanidad de la administración de justicia (en la administración del derecho penal, el derecho civil y la práctica administrativa) y c) el grado de confianza en la administración de justicia. (Véase el cuadro 1). Esto difiere en cierta forma del propuesto plan de las Naciones Unidas que desglosa la categoría de "seguridad y orden público" en a) la frecuencia y gravedad de los delitos penales y la victimización; b) el tratamiento del delincuente en relación con sus características, y c) desempeño de las instituciones cuyo objetivo es mantener y mejorar la seguridad y el orden público. Todas estas categorías son objeto de otras subdivisiones (véase los cuadros 1 a 3). Una comparación detallada de estos dos esquemas amplios indica aspectos similares y discrepantes (véase el cuadro 3). La inclusión en el esquema de las Naciones Unidas de un indicador de desempeño institucional debería facilitar la evaluación sistemática del desempeño de los sistemas de justicia penal. Los indicadores de victimización incluyen también tanto a las personas como a las instituciones (por cada 100.000 personas o instituciones expuestas al riesgo), así como un valor promedio de los perjuicios, que debería ser muy útil para ayudar a computar los cálculos del costo del delito. Por otra parte, también cabría encomiar la atención que presta la OCDE a los aspectos subjetivos, pues los investigadores que trabajan en esta esfera admiten cada vez más la importancia de incluir factores subjetivos en los indicadores sociales relacionados con el delito.

(99) E/S040 y E/CN.3/423. Véase también Naciones Unidas, Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales, proyecto de directrices sobre indicadores sociales (ST/ESA/STAT.76, de 24 de abril de 1975).

(100) Z. Gostowski, ed., *Toward a System of Human Resources Indicators for less Developed Countries*, selección de documentos preparados para un proyecto de investigación de la UNESCO (Varsovia, Academia Polaca de Ciencias, Ossolineum, 1973); *Social Indicators: Problems of Definition and of Selection*. UNESCO, Reports and Papers in the Social Sciences, N.º 30 y Revista de Ciencia Social Internacional, vol. XXVII, N.º 1 (1975), dedicado a los indicadores socioeconómicos: teorías y aplicaciones.

(101) Organización del Desarrollo y Cooperación Económicos, *List of Social Concerns Common to Most OECD Countries*, Paris, 1973, y *Social Indicators: the OECD experience* (Paris, 1974), pág. 17.

Sistemas de estadísticas sociales y demográficas de las Naciones Unidas (SESU) (a)
CUADRO 1. Series para seleccionar indicadores sociales

Preocupaciones y categorías de datos	Clasificaciones comunes del sistema	Clasificaciones características del subsistema	Clasificaciones de otros sistemas y subsistemas
VIII. Seguridad y orden público (continuación)			
(SESU: II-O, XX y XXXIII)			
A) Frecuencia y gravedad de los delitos y víctimas que causan			
1 — Número de delitos por cada 100.000 personas expuestas al riesgo en períodos especificados.	Población urbana o rural, zona geográfica, tamaño y tipo del lugar.	Tipo de delito.	Clasificación de las lesiones.
2 — Número de personas víctimas de daños personales por cada 100.000 personas expuestas al riesgo en períodos determinados.	Población urbana o rural, zona geográfica, tamaño y tipo del lugar, sexo y edad, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito.	Clasificación de las lesiones.
3 — Número de personas víctimas de perjuicios materiales por cada 100.000 personas expuestas al riesgo, y valor de los daños per cápita en períodos determinados.	Población urbana o rural, zona geográfica, tamaño y tipo del lugar, sexo y edad, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito, tipo de perjuicios materiales.	
4 — Número de instituciones víctimas de perjuicios materiales, por cada 100.000 establecimientos expuestos al riesgo, y valor de los daños per cápita en períodos determinados.	Población urbana o rural, zona geográfica, tamaño y tipo del lugar.	Tipo de delito, tipo de perjuicios materiales.	Sector institucional, clase de actividad económica.
B) Características y tratamiento de los delincuentes.			
1 — Número de acusados de delitos por cada 100.000 habitantes, en períodos determinados.	Población urbana o rural, zona geográfica, tamaño y tipo del lugar, sexo y edad, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito.	

(a) Naciones Unidas, Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (SESU, Proyecto de normas sobre los indicadores sociales (ST/ESA/STAT. 76, de 24 de abril de 1975).

Quadro 1 (continuación)

2	— Proporción de acusados que fueron declarados culpables, en períodos determinados.	Sexo y edad, zona geográfica, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito, número de fallos condenatorios previos.
3	— Distribución porcentual de los delincentes de acuerdo con la clase de condena, en períodos determinados.	Sexo y edad, zona geográfica, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito, número de fallos condenatorios previos, tipo de delito, clase de condena.
4	— Número de reclusos sentenciados en las instituciones correccionales por cada 100.000 habitantes, en fechas determinadas.	Sexo y edad, zona geográfica, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Personas no acusadas, acusadas o sentenciadas.
5	— Número de personas sentenciadas en libertad condicional por cada 100.000 habitantes, en fechas determinadas.	Sexo y edad, zona geográfica, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Personas no acusadas, acusadas o sentenciadas.
6	— Personas puestas en libertad y duración media de la detención en períodos determinados.	Sexo y edad, zona geográfica, origen nacional o étnico, clase socioeconómica.	Tipo de delito, tipo de decisión.
C) Desempeño de las instituciones.			
1	— Proporción de delitos denunciados durante un período determinado que han sido resueltos por las autoridades de policía en un plazo posterior determinado.	Población urbana o rural, tamaño y tipo del lugar, zona geográfica.	Tipo de delito, tipo de decisión.
2	— Promedio de tiempo transcurrido entre la acusación y la decisión, veredictos judiciales iniciales durante períodos determinados.	Zona geográfica.	Tipo de delito, tipo de decisión.
3	— Número medio de reclusos por celda o habitación institucionales de detención (correccionales) en fechas determinadas.	Zona geográfica.	Clase de institución de detención (correcional).
4	— Números índices del producto anual y del costo unitario de las instituciones de orden público y seguridad.	Zona geográfica.	Finalidades del gobierno.

CUADRO 2. OCDE. Lista de indicadores sociales (a)

Seguridad personal y administración de Justicia	F-3-1 Otros aspectos de la vida urbana y rural.
G-1 Violencia, victimización y hostigamiento sufridos por individuos.	G-1-a Personas.
	G-1-b Bienes.
G-2 Equidad y humanidad de la administración de justicia.	G-1-c Percepciones de peligro a la seguridad.
	G-2-a En la administración del derecho penal.
G-3 Grado de confianza en la administración de justicia.	G-2-b En la administración del derecho civil.
	G-2-c En la práctica administrativa

(a) De la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. "List of Social Concerns common to most OCDE Countries", Paris, 1973, pág. 17.

CUADRO 3. Esferas de preocupación social en el sistema de estadísticas demográficas y sociales (SESD) y en la lista de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (a)

Temas de preocupación social del SESD	Lista de esferas de preocupación social (OCDE) (se han omitido algunas "subesferas")
VIII — Seguridad y orden público	
A) Frecuencia y gravedad de los delitos y las víctimas que causan	Violencia, victimización y hostigamiento sufridos por individuos.
B) Características y tratamiento de los delincuentes	Equidad y humanidad en la administración de justicia. Grado de confianza en la administración de justicia.
C) Desempeño de las instituciones	No hay contrapartida en la lista de la OCDE.

(a) Naciones Unidas, documento ST/ESA/STAT.76, Anexo, pág. 1.

94. En algunos países, se han hecho esfuerzos precursoros por considerar las reacciones subjetivas relacionadas con el delito, tales como la sensación de seguridad o inseguridad, y medir efectivamente estos elementos. Estas iniciativas han demandado del reconocimiento de que la eficacia de los servicios de aplicación de la ley y de justicia penal depende considera-

blemente del grado en que satisfagan necesidades subjetivas y objetivas en materia de seguridad. ⁽¹⁰²⁾

a) Elaboración de un "nivel de seguridad"

95. En el Japón se ha elaborado una medición del "nivel de seguridad", que ha de servir de base para las actividades de la policía en materia de planificación. ⁽¹⁰³⁾ Al concebir este indicador (o sistema de indicadores), el Instituto Nacional de Investigación de Ciencias Policiales reconoció que el concepto de "seguridad" incluía tanto los aspectos psicológicos como los físicos. Se ha definido más específicamente la "seguridad" como **a)** ausencia de daño físico o protección contra el daño físico; **b)** protección contra la pérdida de bienes o daño en los bienes; **c)** ausencia de inquietud específica y sensación generalizada de bienestar, y **d)** inexistencia de coerción y de transgresión de los derechos individuales incluso por las personas autorizadas para ello, como los funcionarios policiales. La dimensión subjetiva de la seguridad en una zona o comunidad se basa en la percepción individual de la comisión de delitos, la eficacia policial y otros factores relacionados con la situación delictual en la comunidad de que se trate. El objetivo de la mencionada investigación consistía en: **a)** preparar un indicador del "nivel de seguridad"; **b)** indicar a la policía y los ciudadanos la forma de lograr el objetivo secundario de un nivel mínimo de seguridad en cada comunidad; **c)** proponer una forma de reducir el nivel de inquietud mediante actividades policiales, y **d)** preparar un patrón para la evaluación de cada actividad que contribuya a tal reducción.

96. A fin de alcanzar los objetivos antes mencionados, se han concebido varias medidas para lograr metas secundarias especificadas, algunas de las cuales ya se han completado. Se trataba de:

I) analizar los elementos de interés social relacionados con la seguridad o la inquietud, y determinar los indicadores de la medición global que mostrarían cuantitativamente el nivel de cada interés secundario, señalando la relación por medio de un coeficiente de relaciones entre el indicador objetivo y el subjetivo. Se supone que el nivel de seguridad disminuye a medida que aumenta el valor numérico de los indicadores subjetivos y/o a medida que se reduce el valor numérico de los indicadores "objetivos";

II) estudiar las exigencias de la población en materia de un "nivel de seguridad más alto" en virtud de una mejor actividad policial. El nivel de seguridad concebido en esta forma se ha graduado en tres niveles principales: supervivencia, requisitos mínimos y nivel de plena satisfacción;

III) medir el "nivel de ansiedad o temor" en la comunidad. Reconociendo que indicadores tales como la tasa delictiva anual y la tasa de

(102) Véase, por ejemplo, Marek Kosewski, "Poczucie bezpieczeństwa jako kryterium społecznej efektywności systemu sprawiedliwości karnej" (La sensación de seguridad como criterio de la eficacia social del sistema de justicia penal), *Przegląd Penitencjarny*, N.º 4 (36) (1972), págs. 46 a 48.

(103) Fumio Mugishima y Kanehiro Hoshino, "Planning for Police Activity on the Basis of Level of Safety Measures" (Tokyo National Institute of Police Science, Environment Section, septiembre de 1974), 33 páginas.

Documento preparado para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

solución no reflejan necesariamente el nivel de ansiedad, los investigadores efectuaron una encuesta experimental respecto de más de 2.000 adultos. Este estudio reveló que la ansiedad dependía generalmente del tipo de victimización, el grado de perjuicio, el método de infligir daño y el lugar en que se cometió cada delito. El "daño para toda la comunidad" o nivel de ansiedad se obtuvo utilizando la fórmula

$$\begin{aligned} & \text{Ansiedad combinada por sucesos criminales} \\ & \text{Población total} \\ & \times 10.000 \end{aligned}$$

(Representa la extensión promedio de unidades de ansiedad por cada 10.000 habitantes);

IV) medir el "nivel de seguridad" y el "nivel de facultades y actividades policiales"; este estudio se está llevando a cabo en la actualidad respecto de 7.000 personas de más de 20 años de edad en 34 comunidades seleccionadas mediante un muestreo por estratos. Las respuestas que se dan a cada pregunta se organizan para indicar el grado de temor de quien da la respuesta (de manera de poder formar escalas) y de este grado de temor puede obtenerse la nota de seguridad. Cada nota se pondera con arreglo al grado de ansiedad de cada interés de seguridad, se la convierte, y la suma total de estas notas se estima representativa del "nivel de seguridad" de la comunidad.

V) proporcionar una medición del "nivel de seguridad". La medición se ha concebido como el producto de a) la suma de las notas de ansiedad por los sucesos criminales en la comunidad, b) la gravedad percibida de los hechos criminales en la comunidad (medidas positivas); c) el valor numérico de los indicadores de facultades y actividades policiales que sirven para reducir el "nivel de ansiedad"; y d) el nivel percibido de facultades y actividades en la comunidad (medidas preventivas);

VI) determinar las necesidades mínimas de seguridad y el nivel mínimo de seguridad. En este estudio, el nivel mínimo de seguridad se fijó entre los niveles de requisito mínimo y satisfacción plena, y se lo determinó por las aspiraciones de la comunidad y por un estudio de especialistas, utilizando el método Delphi (consenso de expertos). Cabe notar que las aspiraciones del pueblo del Japón están llegando al nivel de plena satisfacción. Sin embargo, el nivel de seguridad mínima no debería ser un ideal irrealizable, sino que habría que fijarlo dentro de una gama que pudiera obtenerse por conducto de reformas financieras y administrativas;

VII) evaluar las actividades policiales como forma de reducir la ansiedad sobre la base de la "medida de seguridad". Esta evaluación se efectuará por conducto de un estudio comparativo de cada actividad policial en comunidades que tengan distintos niveles de seguridad.

97. La planificación futura sobre la base de los resultados de estos estudios analíticos y experimentos en el terreno prevé un mejor desempeño de la policía, junto con programas encaminados a aumentar el nivel de bienestar social. Parte de la estrategia consiste en proporcionar al público información cabal y precisa acerca de los hechos criminales en la comunidad, a fin de reducir el temor sin bases reales y de aumentar la sensación

de seguridad. Puesto que la eficacia de la prevención del delito y un mayor nivel de seguridad varían según los distintos tipos de delitos, se considera indispensable adoptar medidas adecuadas para hacer frente a las distintas categorías de delitos, de manera que la policía pueda proteger en forma más eficaz a la población del peligro y la inquietud relacionados con los delitos.

b) Posibilidades y limitaciones

98. Aún no está a la vista el objetivo de crear una serie de indicadores de seguridad personal fidedigna y universalmente aceptada, si bien se ha logrado progresos significativos en este sentido. Las actividades relativas a indicadores sociales tienen ciertas limitaciones intrínsecas y requieren la preparación de directrices para su utilización adecuada. (104) Dado que cada indicador normalmente mide una fracción o una de las dimensiones de un concepto multidimensional, para un análisis más amplio se requiere utilizarlos en forma integrada. La elaboración de series de índices compuestos de diversos indicadores permite acercarse más a la realidad social. (105) Para que adquieran plena utilidad, es necesario que los indicadores formen parte de un modelo de un sistema que integre los datos utilizados y refleje en formas más exactas las complejidades de la configuración y el cambio social. Su elaboración requiere una articulación clara de las metas, lo que constituye una tarea difícil pero crucial en la esfera de la lucha contra el delito, plagada de objetivos ambivalentes y contradictorios. Es posible que, al principio, estas series se preparen en situaciones limitadas. Para que los indicadores evalúen el costo social al macronivel, y, al mismo tiempo, tengan adecuadamente en cuenta las diferencias en el costo social que implica el delito para las distintas clases, estratos o grupos sociales, es necesario que sean suficientemente amplios y, al mismo tiempo, sumamente sensibles a las variaciones individuales y de grupo. La preparación de indicadores, especialmente de los dirigidos a determinar reacciones efectivas ante el delito y las políticas de lucha contra el delito, requiere la utilización de series de métodos y no de una tecnología determinada. Uno de estos métodos está constituido por las encuestas de opinión que, en todo caso, no reflejan los matices sutiles del fenómeno que se estudia o la dinámica del proceso de que se trata.

99. Desde un punto de vista utilitario, los indicadores sociales constituyen una herramienta inapreciable para los planificadores y formuladores de política en la medición de necesidades y la formulación de objetivos y evaluaciones y, como tales, hacen las veces de "indicadores de política".

(104) Véase, por ejemplo, J. Brand "The politics of social indicators", *British Journal of Sociology*, vol. XXVI N.º 1, págs. 78 a 90, y los documentos de trabajo preparados por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Indicadores Sociales, particularmente, "Clarification of operational framework for G-Area 'Personal Safety and the Administration of Justice' and associated sub-concerns in other areas" (MOWP1(75)11, de 7 de abril de 1975); "Personal Safety and the Administration of Justice Primary Goal Area: social indicators for actual victimization" (MO/WP1 (75) 12, de 11 de abril de 1975) y "Personal Safety and the Administration of Justice Primary Goal Area: data sources" (MO/WP1 (75) 13, de 15 de abril de 1975).

(105) Véase J. C. Sherman "Measurement of social concepts: indicators and indexes", *Indian Journal of Social Work*, vol. XXXIV, N.º 4, enero de 1974, págs. 359 a 365 y Kenneth C. Land y Seymour Spilerman, *Social Indicator Models* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 1975), pág. 230.

Se ha sugerido emplear estos indicadores cuando su utilidad para los formuladores de política sea más alta que el costo que entrañe su utilización. ⁽¹⁰⁶⁾ Estos costos pueden incluir la inercia y la oposición que tal vez haya que vencer al llevar el indicador de una teoría social a una medida política. Así, cuanto más profundo sea el cambio que entrañe la información, mayor será su costo; pero el costo de la inacción puede ser aún más alto cuanto predomine la falta de satisfacción por el estado de cosas imperante.

7 — Estudios sobre la víctima y los daños del delito

100. La mayor parte de las investigaciones acerca de las consecuencias económicas y sociales del delito seguirán efectuándose en la esfera de estudios especiales de ciertas categorías de delitos, ciertas categorías de víctimas o metas de investigación claramente trazadas. Dentro de sus esferas restringidas, los resultados que se obtienen con estos estudios tienen particular importancia para evaluar los costos y beneficios sociales relacionados con las posibles políticas. En comparación con las dificultades conceptuales y prácticas inherentes al criterio del costo total, normalmente, el hecho de limitar la tarea a una evaluación de sólo algunos tipos de costos y sufrimientos relacionados con ciertos tipos de delitos parecerá más factible y, tal vez, más prometedora. Sin embargo, en la medida en que estos estudios frecuentemente se basan en datos obtenidos en relación con las denuncias de crímenes o la dictación de sentencias y están limitados, por ejemplo, a las lesiones físicas o a los perjuicios materiales directos, ⁽¹⁰⁷⁾ el método no es satisfactorio en la medida en que abarca solamente daños causados por delitos registrados. Por esta razón, se ha recomendado utilizar además estudios de victimización. ⁽¹⁰⁸⁾ El criterio de los estudios de población se utilizó originalmente para el objetivo de calcular la cifra negra del delito y se lo considera aún un instrumento principal de investigación en el ámbito de la victimología. La creciente inquietud por la poca confiabilidad de las cifras sobre delitos como indicadores de la gravedad de la situación delictiva ha llevado, sin embargo, a un cambio de política y, en la actualidad, se utiliza cada vez más cifras sobre daños a fin de enmendar o complementar la información basada en cifras sobre delitos. ⁽¹⁰⁹⁾

8 — La necesidad de series estadísticas sobre los perjuicios causados por el delito

101. Como se ha señalado más arriba, las estadísticas oficiales de la mayoría de los países incluyen sólo información sobre los delitos, los delin-

⁽¹⁰⁶⁾ Véase Andrew Shonfield y Stella Shaw, "The cost of using indicators". *Social Indicators and Social Policy* (Londres, Heinemann Educational Books, for the Social Science Research Council, 1972), págs. 123 a 136.

⁽¹⁰⁷⁾ Véase Preben Wolf, "Skader og tab forvoldt ved kriminelte handlinger" (Daños y costos de los actos criminales) *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 61, N.º 1, 1973.

⁽¹⁰⁸⁾ Un nuevo instrumento de determinación de niveles del delito en todo el país y en algunas ciudades importantes seleccionadas de los Estados Unidos, el National Crime Panel, que se basa en procedimientos de muestreo científico, mide el grado en que las personas de más de 12 años de edad, los hogares y los establecimientos comerciales han sido víctimas de ciertos tipos de delitos que causan gran inquietud al público en general. United States Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration Criminal, Victimization in the United States, National Crime Panel Reports. Washington, D.C. National Criminal Justice Information and Statistical Service, 1974.

⁽¹⁰⁹⁾ Inkeri Anttila, "Victimology — a new territory in criminology". En *Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 5. Oslo, Universitetsforlaget, 1974, págs. 7 a 10.

cuentas y las medidas adoptadas. Ocasionalmente, las clasificaciones de los delitos incluyen referencias a los perjuicios causados por el delito utilizando, por ejemplo, una división somera, actuarial y jurídica, de los delitos contra la propiedad en dos o tres subdivisiones con arreglo a la valía del objeto. En ciertas ocasiones, la clasificación jurídica coincidirá con una descripción del daño causado, por ejemplo, "heridas que han causado graves daños físicos".

102. Estas referencias ocasionales y poco sistemáticas a los perjuicios causados por el delito no pueden proporcionar estimaciones serias y continuas del costo económico y social del delito ni se las puede utilizar para efectuar comparaciones anuales. Por otra parte, la jurisprudencia criminal moderna tiende a ser partidaria de las definiciones de delito que se concentran en las intenciones del hechor y en el grado de deliberación, más que en las consecuencias externas del acto. Así, es muy difícil determinar si un número mayor de delitos de agresión ha aumentado considerablemente el daño efectivo. El aumento puede haber tenido lugar en la categoría de "tentativas y agresión sin daños físicos", y pueden haber disminuido las agresiones pertenecientes a la categoría de daños que equivalgan a "incapacidad permanente y total para el trabajo", o viceversa. Las cifras sobre delitos tampoco indican la concentración de la victimización en personas que frecuentemente son objeto de asaltos, ni el grado de provocación que normalmente va asociado a estos delitos de agresión.

103. Este ejemplo ilustra la necesidad de disponer de datos estadísticos continuos sobre el daño en el sentido de daño cuantificables como consecuencia del delito. Esta información proporciona otros datos indispensables en los casos en que ha sido posible complementar la información sobre el delito con datos sobre los perjuicios, como sucede con el homicidio.

104. En algunos países, tales como Finlandia, los criminólogos han instado a que se complementen las estadísticas oficiales con una nueva serie de estadísticas relativas a los daños causados por el delito. Como consecuencia, en 1970 el Consejo Escandinavo de Investigación Criminológica llevó a cabo un estudio a gran escala de daños causados por delitos, en el que se reveló que el cuadro que se obtenía sobre la base de la información sobre los daños difería en importantes aspectos del que se obtenía mediante la utilización de estadísticas criminales. ⁽¹¹⁰⁾ Valiéndose de un exitoso proyecto de demostración, efectuado en seis distritos policiales, los criminólogos finlandeses persuadieron a la Oficina Central de Estadísticas de Finlandia de que iniciara una nueva serie de "estadísticas sobre daños causados por el delito" sobre una base experimental y a escala limitada. Para esta serie, que incluye los delitos contra la propiedad y los delitos de violencia, se han reunido datos hasta el 1º de enero de 1974. ⁽¹¹¹⁾ Se prevé reunir estos datos para diversas series estadísticas en una sola forma uniforme, de manera de servir a varios objetivos distintos.

105. En la República Federal de Alemania, se han publicado durante varios años ciertos datos acerca de daños causados por el delito, en rela-

(110) Wolf, op. cit.

(111) Tulja Makinen, "Experiment in crime damage statistic", Series M:28 (Helsinki, Institute of Criminology, 1973).

ción con estadísticas policiales. ⁽¹¹²⁾ Se han experimentado proyectos similares en otros países, e se los experimentará en el futuro.

106. Este tipo de información estadística tiene algunas ventajas importantes como base para evaluar algunos costos sociales del delito:

a) La información tiene una pertinencia inmediata para los cálculos de seguridad personal que, a su vez, son componentes básicos de todo cálculo acerca de la gravedad de la situación delictual.

b) Las estadísticas em materia de daños son menos sensibles a algunos factores que hacen menos fidedignas las estadísticas de información delictual, por lo que serían indispensables para una evaluación continua de la tendencia delictiva.

c) Habitualmente, la información proporcionada por las estadísticas sobre daños puede incluirse en forma más adecuada en modelos uniformes para análisis de costo-beneficio que las estadísticas delictuales de que se dispone en la actualidad.

d) Las comparaciones regionales e internacionales sobre la base de estadísticas de daños causados por el delito tendrían sentido; normalmente, las actuales comparaciones sobre delitos no lo tienen.

e) Se puede utilizar las estadísticas sobre daños causados por el delito a fin de seleccionar una serie de medidas de seguridad personal, que podían formar parte de un sistema de indicadores sociales que midiera la "calidad de la vida".

D) Evaluación de la eficacia de las medidas para la lucha contra el delito

107. Para determinar si los esfuerzos actuales de prevención del delito y lucha contra la delincuencia cumplen su objetivo declarado de reducir o controlar el delito, es necesario que los formuladores de políticas, los planificadores y los administradores dispongan de alguna forma de evaluar su eficacia. Cada vez cuenta con mayor reconocimiento la función crucial que corresponde a la evaluación en todo esfuerzo viable encaminado a la prevención del delito y la lucha contra el delincuente, ⁽¹¹³⁾ y en algunos casos, la inclusión de un componente de evaluación en los programas de acción y los proyectos de investigación en curso ha sido una de las condiciones para su financiamiento. El proceso de evaluación es el aspecto del desarrollo de la política penal en que los planificadores y otros funcio-

(112) Bonn, Presse — und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin N.º 92, 31 de julio de 1973, pág. 925.

(113) También se ha incluido un proyecto sobre evaluación en el programa de trabajo de las Naciones Unidas para 1973-1977 en materia de prevención del delito y lucha contra la delincuencia. La cuestión fue examinada en el Séptimo Congreso Internacional de Criminología del Consejo de Europa (Strasburgo, 28 a 30 de noviembre de 1973); también es uno de los temas del programa de la conferencia de investigación que se reunirá en Montreal antes del Quinto Congreso de las Naciones Unidas. Véase además Ahmed Khalifa, "Evaluation of programmes for crime prevention and control", El Cairo, National Centre for Social and Criminological Research, 1974, y P. Nejelski y J. La Pook, "Monitoring the juvenile justice system: how can you tell where you're going if you don't know where you are?", *American Criminal Law Review*, vol. 10, N.º 10 (1974), págs. 9 a 31.

narios encargados de la adopción de decisiones dependen en mayor medida de los investigadores, relación que se ha visto cada vez más formalizada por el establecimiento de dependencias especiales de investigación y/o de evaluación. La utilización de técnicas de evaluación permite determinar: a) si el programa se efectuó o no de conformidad con las estipulaciones enunciadas en las etapas de planificación y desarrollo; b) si tuvo o no buenos resultados; c) si la inversión de recursos ha sido eficaz en comparación con otros medios de lograr el mismo objetivo; y d) si, a la luz de los resultados obtenidos, habría que mantener, expandir y/o repetir ciertas políticas, o si habría que modificarlas o desestimarlas. Es necesario utilizar métodos y criterios científicos estrictos, pues todas las autoridades, desearias de conservar recursos humanos y materiales, desafían cada vez más, a los formuladores de políticas a que demuestren la repercusión positiva de los programas.

108. La actividad de evaluación fluctúa desde la gestión de sistemas básicos hasta el objetivo de lograr una repercusión en la comunidad. El encargado de la evaluación puede desempeñar distintas funciones orgánicas, que varían desde el nivel de estadística de oficina hasta la participación en la formulación de decisiones en materia de administración. Los servicios de información pueden fluctuar en un espectro amplio, desde los bancos de datos naturales, no coordinados ni planificados, hasta los sistemas planificados de datos, apoyados con recursos asignados. Los métodos de evaluación pueden ser no experimentales (monografías, encuestas, series cronológicas, análisis de cohortes, estudios previos y posteriores) o cuasiexperimentales, o pueden entrañar experimentos controlados. Una conclusión sorprendente es el rendimiento considerable que se obtiene de los métodos no estrictos, tales como los estudios de casos, ⁽¹¹⁴⁾ o las encuestas que parecen ser útiles para promover modificaciones en los sistemas. Los experimentos controlados constituyen un vínculo excelente entre la investigación y la práctica. Estos experimentos representan una transacción entre las normas y los métodos de la evaluación experimental por una parte, y lo que puede hacerse ética y pragmáticamente, dadas las realidades de la situación determinada, por la otra. Hasta ahora, se ha efectuado una cantidad bastante reducida de actividades apropiadas de evaluación, y aún menos en relación con la formulación y modificación de políticas o para una planificación eficaz a largo plazo, a causa de una variedad de limitaciones. ⁽¹¹⁵⁾ No obstante, a pesar de estas deficiencias, es

(114) Recientemente, se ha elaborado un método rápido de evaluación de estudios de casos de utilidad para el órgano normativo. Este método prevé un reducido marco sistemático para la evaluación de diversos programas (originalmente en la esfera del uso indebido y la fiscalización de estupefacientes). Utilizando diez criterios analíticos, diversos tipos de datos descriptivos y un programa para la evaluación subjetiva por parte de los evaluadores, este método permite que dos personas evalúen en dos días un programa común de tratamiento. Valléndose de los resultados, los administradores deberían estar en mejores condiciones para resolver 1) si se debe seguir asignando fondos al programa; 2) si deben instituirse programas similares; y 3) si debe proporcionarse asistencia técnica. U.S. Special Office for Drug Abuse Prevention, *Quick Evaluative Methodology* (Washington, D.C., 1973).

(115) Se han señalado algunas de las deficiencias de la investigación de evaluación, junto con sugerencias respecto de las formas en que podría mejorárselas de manera de facilitar la planificación a corto, mediano y largo plazo. Véase Denis Szabo, "Evaluation des systèmes de politique criminelle". Documento presentado al Séptimo Congreso Internacional de Criminología, Belgrado, 17 a 22 de septiembre de 1973.

posible trazar planes lógicos de evaluación, e incluirlos como parte integrante de la planificación y la programación. ⁽¹¹⁶⁾

109. Si bien existen varios modelos posibles de evaluación, en el pasado, las actividades relacionadas con el delito se han basado primordialmente en el modelo de tratamiento médico y en el modelo de ciencia social académica. Varios críticos han señalado las limitaciones de estos modelos en la evaluación de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia. Asimismo, a menudo se han utilizado los índices de reincidencia como criterio para evaluar "el éxito del tratamiento". A menudo, se hace referencia a estos índices en forma insuficientemente específica y no queda claro el factor constitutivo de reincidencia. Además, el éxito puede ser una cuestión de grado más que una proposición disyuntiva. La falta de diferenciales claros respecto de los índices de éxito de los diversos tipos del tratamiento del delincuente encaminados a lograr un cambio en la conducta ha sido uno de los factores responsables de las críticas actuales al modelo terapéutico, tal como se lo aplica en materia de delito. Asimismo, dicha falta ha fortalecido la creencia de que el objetivo debería consistir básicamente en evitar el daño y, que tal vez haya que cambiar el sistema y no al delincuente. Si bien existe la necesidad continua de evaluar la eficacia de los distintos métodos de tratamiento para distintas categorías de delincuentes, ⁽¹¹⁷⁾ una perspectiva más amplia aumentaría la probabilidad de obtener resultados positivos.

110. En la evaluación de la repercusión de las políticas y de los resultados de programas específicos de prevención del delito y lucha contra la delincuencia, se ha registrado una creciente utilización de los criterios elaborados en las ciencias económicas. Se han utilizado estos criterios para examinar el resultado desde el punto de vista tanto de la eficacia como de la eficiencia. En la esfera social, incluida la lucha contra el delito, se han usado con cada vez mayor frecuencia criterios tales como los análisis de costo-beneficio y costo-eficacia. La selección de una opción, en lugar de otra, debe considerarse desde el punto de vista de su repercusión específica y de su repercusión más amplia, a fin de evaluarla desde el punto de vista de una serie de objetivos adecuados y coherentes. Aunque la evaluación puede adoptar distintas formas y utilizar criterios y tecnologías diferentes,

(116) Recientemente, se han publicado diversas guías de utilidad en materia de administración de la evaluación. Véase Stuart Adams, *Evaluative Research in Corrections: a Practical Guide*. Washington, D.C., United States Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1975. (Prescriptive Package); Daniel Glaser, *Routinizing Evaluation: Getting Feedback on Effectiveness of Crime and Delinquency Programs*, Washington, D.C., National Institute of Mental Health, Centre for Studies on Crime and Delinquency, 1973; Peter P. Lejins, *Justification and Evaluation of Projects in Corrections*. College Park, Md., (Governor's Commission, Criminal Justice Report); E. Albright y otros, *Evaluation of Criminal Justice Programs: Guidelines and Examples*; M.D. Maltz, *Evaluation of Crime Control Programs, Law Enforcement Assistance Administration*, 1972, y C. Clifford Atkinson y otros, "A Working model for mental health program evaluation", *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 44, N.º 5 (octubre de 1974), págs. 741 a 753.

(117) Para este enfoque, deberían ser útiles los intentos de cuantificación de las sanciones penales. Véase, por ejemplo, Karl F. Schumann, *Zeichen der Unfreiheit, Zur Theorie und Messung sozialer Sanktionen* (Freiburg-im-Breisgau, 1968). Véase también B. S. Nikiforov, ed., *Efektivnost' ugolovnykh mer borby s prestupnostiu* (La eficacia de las medidas penales en la lucha contra el delito), Moscú, 1968. R. Hood y R. Sparks, "Assessing the effectiveness of punishments and treatment" en *Key Issues in Criminology*, op. cit., págs. 171 a 192 y "The effectiveness of punishment and treatment", en *Crime and Justice*, ed., por Leon Radzinowicz y Marvin Wolfgang (Nueva York, Basic Books, 1971), vol. III.

es necesario cumplir algunos requisitos básicos mediante una investigación lógica en materia de evaluación. Ello implica prestar atención al tipo de datos que se necesitan, a los arreglos y actitudes propicios para una verdadera colaboración entre los evaluadores y los órganos normativos, a la utilización adecuada de los resultados de la evaluación y a los medios de estimular un control de calidad que permita a los encargados de la formulación de políticas y a los administradores fijar normas de rendimiento y controlar su cumplimiento permanente. En última instancia, requiere la evaluación de la propia investigación en materia de evaluación.

111. Una estrategia para el éxito de la evaluación entraña ciertas medidas básicas: 1) la formulación de los objetivos, en términos cuantitativos dentro de lo posible, del programa o proyecto que se ha de evaluar, orientando las prioridades y las estrategias de intervención a fin de satisfacer necesidades actuales y previstas; 2) una indicación de la forma en que el programa o el proyecto que se examina contribuirá al logro de la meta de repercusión (inclusive, respecto de los proyectos conjuntamente evaluados, la medición de su contribución relativa al logro de esa meta); 3) identificación de las medidas de evaluación para el programa o proyecto de que se trata (utilizando una o más mediciones para determinar el nivel de logro de cada objetivo); 4) fijación de necesidades en materia de datos, teniendo en cuenta sus limitaciones inherentes, incluidos los requisitos en materia de costo, administración de datos y validación, y 5) determinación de métodos de análisis, prestando atención a la forma en que se computará cada medición y a la forma en que se las podría combinar para la evaluación de los programas y proyectos; 6) fiscalización de la aplicación del plan de evaluación, y 7) análisis de la evaluación a fin de determinar el grado de éxito de los programas o proyectos y las razones correspondientes, con niveles interinos de éxito señalados desde el punto de vista de los objetivos del proyecto o las metas del programa.

112. Se ha hecho notar que la repercusión de la evaluación se ha demostrado primordialmente en los cambios en el sistema, más que en el cambio de los destinatarios, lo que refleja la evidente necesidad de una revisión de los sistemas correccionales y en otros aspectos de la justicia penal, y que su importancia como objetivo de evaluación se ha visto opacada por la preocupación con la rehabilitación del delincuente como meta. La opción más adecuada para una mayor productividad o eficacia en la investigación parecería residir en las iniciativas en que se tengan en cuenta, como objetivos o metas, tanto los cambios en el sistema como el cambio en el delincuente. Es probable que, a largo plazo, se preste mayor importancia a metas de la justicia penal tales como "la recuperación de la víctima" y "la equidad en la participación y el procesamiento en la justicia penal", y que, a medida que se consideren y evalúen éstos y otros objetivos, los objetivos actuales de castigo, incapacitación, disuasión y rehabilitación sean objeto de un cierto tipo de reevaluación. ⁽¹¹⁸⁾ En todo caso, aún habrá que considerar la determinación de qué tipo de intervenciones, con qué destinatario y en qué momento parecerían tener más probabilidades de interrumpir carreras

(118) Stuart Adams, *op. cit.*, págs. 115 a 117.

criminales; ⁽¹¹⁹⁾ a largo plazo, los intentos de mantener el costo del delito en un nivel reducido requieren también que se preste atención al sistema socio-económico y psicológico en un sentido más amplio, así como al ambiente político, con inclusión de mejores sistemas de socialización y control en la comunidad. Dentro de esta perspectiva más amplia, una investigación de evaluación en planificación y adopción de políticas, coordinada, continua, flexible, utilizada productivamente y "rutinizada", desempeñará una función central para seleccionar de entre los posibles caminos, los que probablemente resulten más útiles para alcanzar objetivos específicos en esta materia, en relación con las circunstancias en evolución y las metas nacionales de carácter más amplio.

E) Medición de la equidad en la justicia penal

113. Resulta difícil determinar el grado exacto de "justicia" en los tribunales, pero es posible lograr cierta cuantificación de los resultados mediante el examen de algunos elementos básicos. Por ejemplo, es posible medir la rapidez en la decisión mediante una comparación entre los números de casos pendientes y los resueltos en un periodo determinado. La equidad podría medirse con arreglo a la igual disponibilidad de un procedimiento de excarcelación antes del juicio en que no haya distinciones contra el acusado. ⁽¹²⁰⁾ Respecto del proceso judicial, un índice único, si bien no es el ideal, parecería proporcionar una medición razonable de un nivel de compensación entre la injusticia de las prácticas judiciales inequitativas y la contribución a la seguridad mediante la obtención de condenas en los casos de comisión de delitos. Este índice resultaría del porcentaje de sentencias condenatorias dictadas en diversos tribunales en los casos en que la parte acusada se declara inocente. En este índice de datos, agrupados con arreglo a las características sociales, raciales, étnicas y otras del acusado, se proporcionaría también un indicador de la distribución de la justicia entre los diversos grupos de ciudadanos. Puesto que la equidad en el proceso judicial o en la condena se extiende desde la notificación hasta el tipo de sentencia que se dicte, se requerirán varias mediciones distintas para que las autoridades y el público fiscalicen eficazmente las actuaciones del sistema judicial. Estas mediciones pueden proporcionarse por conducto de una corriente continua de datos, en forma aislada del funcionamiento cotidiano de los tribunales, utilizando formularios oficiales fácilmente disponibles, y tal vez ampliados en ciertas formas, alén de adaptados para atender las necesidades en materia de datos. ⁽¹²¹⁾

(119) Un reciente estudio ha establecido conclusiones de las que se podría inferir lógicamente la oportunidad más eficaz para los planes de intervención. En este estudio se sugiere que, respecto de los delincuentes jóvenes comparables al grupo-objetivo, se mantengan en suspenso las intervenciones que requieran costosos programas de tratamiento hasta que se cometa el tercer delito. Marvin E. Wolfgang, Robert M. Figlio y Thorsten Sellin, *Delinquency in a Birth Cohort* (University of Chicago Press, 1972) (Studies in Crime and Justice).

(120) Para un examen más extenso de esta propuesta, véase Robert Evans, Jr., *Developing Policies for Public Security and Criminal Justice*. (Ottawa, Economic Council of Canada, 1973) (Special Study N.º 23), págs. 80 a 83.

(121) El sistema que se utiliza en la provincia de Quebec puede servir de modelo para esta compilación de datos. Indudablemente, pueden existir otros ejemplos de sistemas utilizables para la obtención de datos exactos, actualizados y relativamente completos.

114. El índice de justicia con posterioridad a la condena puede ser aún más difícil de determinar, en parte, a causa del conflicto inherente en los objetivos que se tratan de lograr. En la dictación de sentencias, la adopción de decisiones en materia de libertad condicional, etc., el objetivo de mantener un índice delictual aceptable tal vez no esté en consonancia con la política objetiva de un tratamiento justo para el individuo. También se suscitan problemas por la fragmentación del proceso correccional y los objetivos discrepantes de los diversos organismos y jurisdicciones. Las amplias diferencias en las sentencias se cuentan entre los rasgos más significativos de cualquier sistema de justicia penal y constituyen la base de resentimientos por el hecho de haber sido condenado, en circunstancias en que es posible que otros hayan cometido homicidios y queden impunes. Esto incluye las diferencias en las penas máximas permitidas y en las penas que se aplican para el mismo delito o para delitos que causan los mismos perjuicios a la sociedad. La aplicación selectiva de sanciones a determinados grupos o esferas contribuye también a la desigualdad, si bien tal vez sea difícil cuantificar su nivel. No es necesario reiterar aquí las dificultades que entraña medir el logro de otros criterios o la suficiencia de la producción correccional, como la eficacia, por ejemplo, salvo para sugerir la utilización de criterios más válidos que los índices de reincidencia (se ha sugerido medir la producción de los organismos correccionales desde el punto de vista del número total de días en que los individuos que pasan por estos organismos no han cometido delitos).

F) Investigación para la acción: hacia un enfoque generalizado

115. La relativa carencia de políticas y de planificación eficaz para la prevención del delito puede dimanar en parte del frecuente aislamiento de las medidas de lucha contra el delito en relación con el contexto socio-económico más amplio en que éste tiene lugar así como de la tendencia a separar la teoría de la práctica. Las soluciones provisionales han tendido a estar divididas en compartimientos y a descuidar las realidades más profundas que, en última instancia, afectan a su éxito o fracaso, y a las que alguien tiene que hacer frente en un nivel más alto. La planificación y la adopción de políticas para la prevención del delito entrañan valores, decisiones políticas, factores de contingencia y otras consideraciones. Sin embargo, dentro de estas limitaciones, existen posibilidades considerables de maniobra, en las cuales se podrían utilizar enfoques científicos y eficaces para reducir el margen de error y formular las decisiones más razonadas y factibles que sea posible con arreglo a las circunstancias.

116. "La investigación para la acción", denominada en términos más generales "investigación de la solución de problemas", procura ensayar hipótesis teóricas en situaciones concretas, con el objeto de aumentar el valor de la elaboración de políticas en el futuro. La evaluación es el vínculo esencial que une la investigación para la acción a la formulación de políticas. La investigación para la acción puede entrañar investigaciones operacionales (si bien, en forma más precisa, se puede considerar que esta última es una teoría de decisión aplicada), utilizando modelos experimentales o de otra índole, la simulación, u otras técnicas conexas como el proceso

de Markov, la teoría del juego, la teoría horizontal, la programación lineal o dinámica, etc., o puede consistir en una investigación en el terreno, con proyectos de demostración y planes experimentales en que se puedan ensayar las hipótesis y de los que se pueda repetir y generalizar las experiencias positivas. Estos últimos pueden fluctuar entre proyectos limitados a pequeña escala, restringidos a una actuación determinada en un momento determinado, hasta los "proyectos de saturación" que entrañan actividades múltiples y están encaminados a obtener una amplia repercusión. Se están elaborando nuevas técnicas que constituyen progresos metodológicos en las que se tiene en cuenta una mayor cuantificación y se minimiza el error en la experimentación. Ello puede servir para mejorar las circunstancias en que se adoptan las decisiones en materia de política y planificación.

117. Para lograr un beneficio máximo, en una esfera tan multifacética y compleja como la de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, se necesita un enfoque interdisciplinario que utilice una amplia gama de métodos y ciertas opciones en situaciones determinadas. El objetivo debería consistir en dedicarse al tipo de exploración e innovación planificada que sirva para revitalizar y reorientar la práctica imperante, y llevar a cabo los cambios en todo el sistema que tanto se necesitan y hace tanto tiempo debían haberse hecho. Lamentablemente, los métodos aún son bastante imperfectos para el estudio de algunos de los problemas más importantes y, en los casos en los que se los ha mejorado, muchas veces se los ha aplicado al estudio de problemas limitados e insignificantes. Parecen ser especialmente prometedoras las investigaciones orientadas hacia el problema y en el terreno, pero el problema reside en saber cómo puede combinárselas, llevárselas a cabo e incorporarlas al proceso de adopción de decisiones en la esfera del delito, de manera que signifiquen un aporte máximo. Por ejemplo, se ha sugerido que, para ser más productiva, la investigación operacional requiere la ejecución de racimos de proyectos, ((122)) seleccionados conjuntamente por investigadores y formuladores de políticas y concentrados en esferas sensibles o puntos débiles en el mecanismo de justicia penal a fin de determinar los aspectos de aplicación óptima. La selección de esferas que puedan tener la mayor repercusión en materia de investigación para la acción en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, parecería ser una condición básica, especialmente en los países en que hay un gran número de necesidades de alta prioridad que deben competir por recursos muy limitados. El hecho de determinar cómo se van a seleccionar estas esferas puede constituir un importante problema para la investigación para la acción, así como una cuestión de opciones ideopolíticas.

118. Los cambios experimentales de sistemas pueden ser más eficaces como medio de ensayar distintas hipótesis que los estudios de sistemas estáticos. Una estrecha relación entre la administración y la investigación para la acción permite introducir y fiscalizar cambios experimentales con un grado conveniente de control científico. Un enfoque generalizado para

(122) Philippe Robert, en su documento "Operational Research", preparado para la Conferencia de 1970 del Consejo de Europa de Directores de Institutos de Investigación Criminológica, se refiere a "racimos de investigación de alta eficacia".

la investigación y la acción en materia delictual puede hacer mayor justicia a las complejidades e interacciones existentes. Asimismo, facilita la evaluación de los efectos de las políticas y programas aprobados respecto de otras facetas del sistema. Con demasiada frecuencia, se ha carecido de esta perspectiva en la adopción de decisiones en la esfera del delito, al igual que en los esfuerzos más amplios dentro del desarrollo. El fracaso de las medidas aisladas y los desequilibrios producidos por políticas que descuidan sus propias ramificaciones más amplias ponen de manifiesto este hecho. La existencia de un movimiento hacia un enfoque más integral se demuestra en un mayor número de iniciativas, a algunos de las cuales se hará referencia más adelante. A menudo, se ha criticado la aplicación de análisis de sistemas a los problemas sociales, por ser demasiado mecánica. La utilización de este enfoque tiene sus bemoles, pero si se la utiliza como un complemento y no como un sustituto para un análisis en profundidad, puede realizarse considerablemente su alcance para comprender la dinámica de procesos sociales tales como la prevención del delito y la lucha contra el delincuente, y para determinar el alcance de estas consecuencias.

119. Una simbiosis, o mejor aún, una fusión, de ciencias sociales aplicadas en relación con el delito y un enfoque sistemático facilitarían la elaboración de análisis de política y la creación de equipos interdisciplinarios para la investigación de políticas. La creación de institutos de investigación de políticas en algunos países ha sido consecuencia en gran medida del reconocimiento de que la proliferación de los centros de investigación y de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en esos países hasta ahora han tenido poca repercusión y que deben iniciarse actividades más prácticas y directamente pertinentes para poder resolver con mayor eficacia los principales problemas a que hacen frente las sociedades. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de esta experiencia mediante la adopción de un curso de acción más viable desde el principio, con lo que lograrían resultados más positivos y economías definitivas. Los criterios en materia de investigación de las necesidades locales y regionales ayudarían a elaborar el tipo de criminología autóctona que pueda resultar más positiva. Los institutos regionales de las Naciones Unidas constituyen un testimonio de la validez de este enfoque, y existen otras posibilidades. La cuestión de cómo se los puede utilizar en mejor forma para elaborar el tipo de investigación que resultaría más útil como guía para la acción es una cuestión que debe ser objeto de interés especial.

120. Cualquiera que sea el enfoque respecto de la metodología, el éxito de todo intento por promover una relación más orgánica entre la investigación y la acción en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia depende en última instancia del factor humano. La preparación de recursos humanos para promover este objetivo debe tener en cuenta no sólo las diferencias profesionales y ocupacionales que separan a los investigadores en criminología de los profesionales, y sus necesidades respectivas en materia de capacitación, sino, además, los problemas más sutiles relacionados con las barreras en las relaciones humanas y la dinámica interpersonal que deben resolverse a fin de poder establecer la clase de asociación necesaria. Ello implica desarrollar un marco común de refe-

rencia y conductos eficaces de comunicación para los formuladores de políticas y los investigadores interesados en la prevención del delito, a los que tal vez sea necesario capacitar y preparar especialmente para esta tarea.

G) Previsión de las consecuencias del delito y de las políticas de lucha contra el delito

121. La adopción de políticas y la planificación para la prevención del delito y la lucha contra el delincuente, y sus consecuencias, deben estar necesariamente orientadas hacia el futuro. Es indudable que el pronóstico social es más difícil que el pronóstico económico o tecnológico. Sin embargo, ya se advierten comienzos prometedores en este sentido en la esfera de la salud y la educación, y se registran otros en esferas distintas, como la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia.⁽¹²³⁾ Los métodos que se utilicen a este respecto pueden obtenerse de esferas conexas o pueden estar concebidos para satisfacer necesidades especiales. Para servir a sus objetivos, es necesario que estos métodos tengan en cuenta los factores que afectan al delito en forma significativa. Entre estos, se incluyen las tendencias demográficas, particularmente la distribución por edades; las tasas de migración rural-urbana; la educación en relación con las oportunidades profesionales; la economía de la mano de obra y el tiempo libre; sistemas de valores y la dinámica familiar, y los progresos en materia de turismo, ciencia y tecnología (inclusive el transporte y las comunicaciones para las masas).

122. Si bien técnicas tales como la extrapolación constituyen un marco para el análisis de la realidad social, su calidad y utilidad dependen de la disponibilidad y validez de las estadísticas básicas, que a menudo son insuficientes,⁽¹²⁴⁾ y el número de variables que se tengan en cuenta. Asimismo, estas técnicas parten del supuesto de que las tendencias actuales se mantendrán en el futuro. La rapidez en los cambios hace dudosa esta hipótesis. Además, las proyecciones tradicionales habitualmente se ocupan sólo de aspectos limitados de la situación y no de cuestiones más amplias relativas a los valores prevalecientes y a las estructuras e instituciones económicas y sociales. Algunos de los demás métodos también tienen sus propias limitaciones. Los modelos matemáticos elaborados en materia de pronóstico eco-

(123) Véase, por ejemplo, Leslie T. Wilkins, "Crime and criminal justice at the turn of the century" *Annals of the American Academy of Social and Political Science* (julio de 1973); y "Crime and crime control in the next ten years", Estudio Delphi preparado para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; Denis Szabo, "The post-industrial society, deviance and crime: diagnosis and prognosis for the year two thousand", documento preparado para una conferencia de la "Futuribles" International Association, París, 13 de diciembre de 1973; Consejo de Europa, Comité Europeo para los Problemas Delictuales, *Methods of Forecasting Trends in Criminality* (Strasbourg, 1974), pág. 44; P. Jepsen, "Forecasting the volumen and structure of future criminality", informe presentado a la Cuarta Conferencia Europea de Directores de Institutos de Investigación Criminológica (Strasbourg, 1969), págs. 25 a 212; P. Törnudd, "Forecasting the trend of criminality: a preliminary investigation in Finland", *ibid.*, págs. 213 a 241; y V. V. Orekhov, *Sotsyal'noe planirovaniye i voprosy borby Prestupnostiu* (Planificación social y lucha contra el delito) (Leningrado, Izdatel'stvo Leningradskovo Universiteta, 1972), pág. 47.

(124) Sin embargo, existen técnicas de muestreo y otros medios de pronóstico a partir de datos incompletos pero representativos; véase, por ejemplo, *Manual de los métodos para calcular mediciones demográficas básicas a partir de datos incompletos*, Estudios de Población N.º 42 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.XIII.2).

nómico y tecnológico entrañan ciertas actitudes de parte de la sociedad que describen. Sin embargo, estas actitudes probablemente constituyen una función complicada de otros cambios tecnológicos y sociales. En las técnicas más refinadas, tales como el método de matrices de repercusión cruzada, se utiliza un enfoque experimental en el que se puede ajustar la probabilidad de cada una de las partidas de un pronóstico a fin de reflejar los juicios relativos a las posibles interacciones entre las partidas del pronóstico. ⁽¹²⁵⁾ Se ha sugerido que una teoría general de la repercusión cruzada, de la que aún no se dispone, permitiría casi con seguridad estudiar los efectos secundarios de las decisiones que se examinan. Esta teoría también podría ser útil para identificar los medios más costosos de lograr objetivos mediante inversiones en esferas de alto rendimiento que, inicialmente, parezcan no guardar relación o tener sólo una relación lejana con la decisión.

123. Las limitaciones de las técnicas de pronósticos más tradicionales han dado origen también al concepto de "prognosis social", ⁽¹²⁶⁾ en el que, en lugar de tratar de describir el futuro como tal, o de utilizar varias hipótesis para examinar distintas variantes de desarrollos futuros, se trata de indicar las relaciones entre el futuro posible y las actuales series de opción. Este tipo de prognosis incluye las proyecciones realizadas en relación con fenómenos ya conocidos, analizados y generalmente cuantificados, pero también destaca aquellos fenómenos latentes, implícitos y, a menudo, no cuantificados o cuantificables. Muchos de éstos, por ejemplo, las consecuencias probables no sólo de una escalada delictiva, sino también de las políticas de lucha contra el delito, no son considerados expresamente por los órganos normativos y, sin embargo, son esenciales para cualquier planificación lógica a largo plazo (e incluso a mediano o corto plazo). La prognosis, que se caracteriza por su carácter exploratorio y por examinar todas las posibles variantes, considera los cambios de carácter más radical en especie, así como en cantidad. Por lo tanto, ofrece una variedad mucho más amplia de opciones. La prognosis puede suponer cambios deliberados en la estructura y esfuerzos por analizar las condiciones del cambio. Por ello, adopta una visión más amplia y trata de prever el patrón global de las interrelaciones entre los diversos componentes de un sistema económico y social.

124. Evidentemente, habrá que investigar mucho más a fin de explotar plenamente el potencial de estos enfoques y desarrollar y refinar su aplicación a esferas determinadas de inquietud y a problemas tales como el delito y su prevención. Habría que prestar especial atención a ciertos aspectos de esta labor, por ejemplo, las necesidades prácticas que pueden

(125) Theodore J. Gordon, "The current methods of future research", *Political Science and the Study of the Future*, Albert Somit, ed. 1973.

(126) Véase G. A. Awanesow, "Zagadnienia prognozowania kryminologicznego i kierowania procesem walki z przestępczością" (Prognosis criminológica y planificación para el control del delito) *Przegląd Penitencjarny*, N.º 3(35), págs. 26 a 35; Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social, *Social Prognosis: Introductory Note and Conclusions of an Expert Meeting* (Ginebra, febrero de 1970), Report N.º 70.19; Waldemar Rolbiecki, "Prognostication and Prognoseology"; y V. Bestushev-Lada, "Social Prognostics research in the Soviet Union" en Robert Jungk y Johan Galtung, eds., *Mankind 2000* (Oslo, Universitetsforlaget, 1969), págs. 278 a 285 y 299 a 306. (Future Research Monograph N.º 1, International Peace Research Institute).

atender estos enfoques; el análisis y la evaluación de la relación entre estos enfoques y el proceso de adopción de decisiones (o planificación), y las formas en que se pueden utilizar los resultados de la tarea.

III — LA PLANIFICACION TENDIENTE A MINIMIZAR Y REDISTRIBUIR EL COSTO DEL DELITO

A) La perspectiva en materia de planificación

125. Ya se ha hecho referencia a la relación entre el desarrollo sin planificar o desequilibrado y el delito en aumento, que puede dejar sin afecto algunas de las difíciles utilidades del desarrollo; además, en anteriores informes de las Naciones Unidas se ha tratado esta cuestión en forma más extensa.⁽¹²⁷⁾ La Mayoría de los planes nacionales definen su objetivo último como la previsión de una vida mejor para la población. Esto ha hecho necesario algunas reformas estructurales básicas encaminadas a asegurar el crecimiento económico, una distribución más justa de los mayores ingresos y mejores inversiones sociales. Sin embargo, estas se han concentrado habitualmente en los sectores tradicionales de la salud, la educación, el trabajo y el bienestar, e incluso en estos casos, en general se ha prestado poca atención a la interrelación entre estos sectores que tiende a producir tasas desiguales de desarrollo de los distintos sectores (por ejemplo, la educación y el empleo) que son contraproducentes. De hecho, la tasa de aumento del delito que dimana de estos desequilibrios puede hacer las veces de indicador del grado de disfuncionalidad del sistema que le dio origen.

126. Generalmente, se ha partido de la hipótesis de que un nivel de vida más alto, incluido el mayor acceso a la educación, mejor salud y servicios sociales, reduciría automáticamente el delito, o haría las veces de salvaguardia contra los aumentos del delito. Sin embargo, no ha sucedido así. El mejoramiento material y las medidas de distribución son indispensables para un crecimiento más completo, pero el delito constituye esencialmente un problema de conducta que sólo responde en forma parcial a esos factores. Además, debe tenerse sumo cuidado en minimizar los posibles desequilibrios y efectos secundarios negativos de tales mejoramientos, que pueden ser causales de delitos en sí mismos, al dar lugar a una mayor injusticia social y una calidad de la vida más baja. Lamentablemente, en la mayoría de las campañas de planificación se ha tratado el costo de la prevención del delito como un simple gasto general permanente. Puesto que resulta difícil incluir el costo del delito en los criterios tradicionales respecto de la distribución de los recursos y la contabilidad nacional, en la mayoría de los países los gastos sustanciales por concepto de lucha contra el delito se han excluido por completo de la planificación y concepción del desarrollo, o se los han mantenido en un ámbito estrictamente periférico.

127. Lo que sea normal o anormal en una sociedad determinada, incluidos sus niveles delictuales, evidentemente depende de muchos factores,

(127) E/CN.5/C.3/R.4/Rev.1, A/CONF.43/1 y Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 72.IV.9.

entre ellos los niveles de tolerancia. Empero, cabe suponer que todos los países se adherirían al objetivo de lograr un crecimiento sin factores nocivos. Si bien el problema y las medidas encaminadas a resolverlo pueden ser distintas y, a menudo, ser una cuestión de gradación, los programas que se preparen sin tener en cuenta adecuadamente los efectos nocivos potenciales o existentes evidentemente se alejan de la realidad. En recientes iniciativas de planificación en varios países se advierte una concepción más integral de la prevención del delito como parte del esfuerzo global de planificación nacional.⁽¹²⁸⁾ Pero incluso en los casos en que se reconoce el principio en la planificación integrada, queda mucho por hacer en el sentido de preparar y definir metodologías y tecnologías que sirvan para ponerlo en práctica en forma más útil. Las iniciativas a los niveles nacional, regional e interregional deberían constituir un aporte significativo a este respecto.

B) El proceso de planificación

128. Se puede definir el proceso de planificación como aquél que consiste en la identificación de metas, la evaluación de la medida en que la situación real se aleja de esas metas y el desarrollo de un marco general de estrategia para lograr una convergencia entre las metas y las condiciones existentes, un marco temporal para lograrlo, la designación de individuos encargados de llevar a cabo las actividades y la especificación de los recursos humanos y financieros necesarios. Las técnicas de evaluación y retroacción permiten mejorar la planificación. La renuencia de los planificadores de ocuparse de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia ha dimanado, en parte, de las cuestiones políticas que están en juego. Sin embargo, se han explotado estas cuestiones en lemas electorales sin que se hayan previsto actividades complementarias. La tarea se complica por el hecho de que la primera medida de planificación, esto es, la identificación de las cuestiones críticas (conducta, procesos, condiciones y consecuencias aparentemente relacionadas con actos legalmente definidos como delitos) no sólo es crucial sino que aún está controvertida. La falta de una base informativa adecuada complica los esfuerzos para evaluar la repercusión verdadera del delito, al igual que la necesidad de tener en cuenta la evaluación comunitaria de los distintos tipos de conducta y los medios que se consideren necesario para controlarla.

129. La etapa siguiente de planificación, la elaboración de las posibles estrategias, está dirigida a seleccionar los programas y criterios que se estimen más eficaces (desde el punto de vista de la relación costo-beneficio) para prevenir el delito y que sean compatibles con los valores fundamentales

(128) Se ha instado a los enfoques de este tipo en varias resoluciones de las Naciones Unidas (Resolución 3021 (XXVIII) de la Asamblea General, resoluciones 1086B (XXIX) y 1584 (L) del Consejo Económico y Social), así como en recomendaciones de recientes reuniones regionales (véase, por ejemplo, "Planificación de la defensa social en los países en vías de desarrollo, Primeras jornadas de defensa social de América Latina, 5 a 7 de agosto de 1974, informe general preparado por S. C. Versale y documentos presentados en la reunión) e informe del Seminario sobre Planificación de la Defensa Social, San José, 11-18 de agosto de 1975.

de una sociedad determinada y los objetivos de la política gubernamental. El interés primordial debería ser el de mitigar y, en la medida de lo posible, impedir las consecuencias más perjudiciales del delito. La planificación en materia de prevención del delito debe ser necesariamente sectorial, en lo que respecta al sistema de justicia penal, e intersectorial, en el sentido de que requiere la incorporación de elementos de prevención del delito en otros programas sectoriales o intersectoriales.

130. En la elección de una de las opciones encaminadas a lograr las metas de planificación, tiene importancia la evaluación de los recursos, incluida la capacidad pública y privada, en relación con los diversos programas posibles. El peso relativo que se dé a los posibles programas o a la disponibilidad de recursos dependerá de las condiciones económicas y sociales de un país determinado, y ambos se verán afectados por la calidad del personal, los servicios disponibles y las actitudes imperantes. En el pasado, la distribución de los recursos disponibles, a menudo limitados, distaba de ser óptima. Ello se demuestra por la diferencia entre las sumas gastadas y los resultados logrados.

1. La fijación de metas

131. Al igual que la evaluación, la planificación relativa al delito se ve complicada por la ambigüedad y los conflictos entre los diversos objetivos en materia de lucha contra el delito, lo que se ve con suma claridad en las actitudes hacia el tratamiento del delincuente. La supuesta adhesión a los principios de rehabilitación, protección de la sociedad, prevención de la reincidencia y otros, a menudo ha servido para justificar motivos mucho más profundamente arraigados y expresados en forma menos abierta, tales como el castigo, la retribución y el mantenimiento de una autoimagen de probidad mediante mecanismos de proyección y otros mecanismos conexos. La identificación de las metas y de los objetivos para alcanzarlas, como parte de la actividad de planificación, debería ser útil para revelar esta ambivalencia e identificar las discrepancias. A su vez, ello ayudará al proceso de fijación de metas y selección de los programas. Por sobre todo, la identificación de metas ayudará a mejorar la concepción y justificación de programas que, en el pasado, han tendido a servir a objetivos distintos.

132. Si bien se ha señalado que cada sociedad habrá de fijar sus objetivos determinados con arreglo a sus propias necesidades e inclinaciones, tal vez convenga aquí sugerir un marco común que se puede rellenar en forma distinta. En lugar de apuntar hacia la reducción del volumen total de delitos, tal vez sea más útil prever medidas encaminadas a minimizar los efectos acumulativos del delito mediante estrategias selectivas concentradas en los delitos que entrañan el mayor costo social. El objetivo conexo de redistribuir en forma más equitativa en todas las sociedades los costos inevitables del delito, de manera de poder costearlos con mayor facilidades, fortalecería también el objetivo antes mencionado y proporcionaría un punto de partida para medidas más justas y viables.

2. Asignación óptima de los recursos para la lucha contra el delito

133. En la planificación deben utilizarse necesariamente técnicas cuantitativas para la asignación de recursos. Los enfoques desarrollados básicamente en las ciencias económicas y que se utilizan desde hace mucho tiempo en los sectores tradicionales se han aplicado sólo recientemente a la asignación de los gastos sociales y finalmente se los ha utilizado para adoptar decisiones más racionales en materia delictual. En la actualidad, se aplican en forma más intensa a diversos problemas sociales, incluido el delito, los conocimientos de estadísticos, contadores, ingenieros, expertos en análisis de sistemas, consultores en administración y expertos en ciencias de la conducta.

134. Desde el punto de vista de la planificación, entre los cambios de los procedimientos tradicionales de presupuestación que parecen más prometedores, si bien son objeto de controversias, se incluye el SPPP (Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación) o la versión más modesta de "presupuestación de la producción", que se ha adoptado en varios países. Estos métodos han suscitado ciertas controversias, pero permiten un método más coherente de planificación. A diferencia de los presupuestos tradicionales, en los que básicamente se asignan fondos para dependencias administrativas sobre la base de solicitudes de recursos previamente presentadas, estos métodos innovadores permiten planificar para varios años, teniendo en cuenta todos los recursos disponibles, a fin de alcanzar ciertas metas especificadas mediante la puesta en práctica de programas y proyectos adecuados. Este enfoque, que guarda estrecha relación con las técnicas de costo-beneficio, y las utiliza ampliamente, parece ser especialmente pertinente para ocuparse de las actividades encaminadas a minimizar y redistribuir el costo del delito.

135. Al hacer una selección entre las diversas opciones disponibles para el logro de metas establecidas, es necesario recurrir a los cálculos de costo-beneficio. Si bien el "costo" y los "beneficios" pueden ser objeto de una interpretación estrecha en relación con el delito, parecería más adecuado utilizarlos en un sentido más amplio, a fin de reflejar las ramificaciones más amplias que entraña la computación del costo del delito, que se refiere no sólo a los costos inmediatos, sino también a las apariencias externas y a los costos de oportunidad, así como a la deducción de costos futuros. ⁽¹²⁹⁾

136. El criterio de la presupuestación por programas se ha aplicado a ciertos aspectos de la lucha contra el delito en países tales como los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Suecia. ⁽¹³⁰⁾ En algunos países,

(129) Estos conceptos se refieren, respectivamente, a:

Costos (o beneficios) ajenos al acto o proceso básico;
todo recurso material o no material que se efectúe para obtener otra cosa o para seguir otro camino, y
el valor actual de algo que tendrá un valor determinado en un futuro.

(130) Para un análisis detallado, véase "The application of modern techniques of resource allocation". Informes de J. P. Martin y Robert Anderson, respectivamente, presentados al Grupo de Trabajo XXIII del Consejo de Europa (Estrasburgo, 1972).

tales como Italia, recientemente se han introducido criterios innovadores en materia de medición y mejoramiento de la calidad de la vida y asignación óptima de recursos, utilizando en forma integrada técnicas cuantitativas tales como los indicadores sociales, las cuentas económicas y sociales, la presupuestación por programas y el análisis de modelos y sistemas. (131) También en Italia se han registrado los primeros intentos de aplicar en la administración de justicia los análisis de costo-beneficio. (132)

137. En la selección de una de las posibles políticas y la fijación de prioridades para la inversión de los limitados recursos de que se dispone en materia de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, adquieren gran importancia instrumentos utilizados por los economistas, tales como los análisis de costo-beneficio. Los recientes esfuerzos por demostrar que las políticas óptimas encaminadas a luchar contra las conductas ilícitas forman parte de una asignación óptima de los recursos han dimanado en gran medida del interés que han manifestado recientemente los economistas en los problemas delictivos y de política criminal, lo que ha llevado a utilizar análisis económicos en la preparación de modelos para seleccionar políticas públicas y privadas óptimas para la lucha contra el delito. (133)

138. Sin embargo, este enfoque plantea algunos problemas, probablemente a causa de que los factores más decisivos tienden a pertenecer a la categoría menos cuantificable de costos y beneficios sociales. El uso de métodos concretos de análisis de costo-beneficio disminuye el alcance del análisis. Pero, si bien los factores cualitativos pueden incluirse, dentro de ciertos límites, en modelos formales de asignación óptimas, estos modelos no se ajustan satisfactoriamente a la situación de la vida real; habrá que dejar fuera del análisis formal una gran cantidad de importantes variables, aunque se las tenga en cuenta en la adopción de decisiones definitivas. Existe un cierto riesgo en el sentido de que la especial atención que se preste a las variables que se ajusten más adecuadamente a modelos concretos ejerza influencia sobre la orientación de los investigadores y los formuladores de políticas. Por esta razón, habría que equilibrar dentro de lo posible, los cálculos concretos de costo-beneficio con otros instrumentos que demuestren la conciencia de los costos y beneficios sociales en un sentido más amplio. No existen límites en cuanto a la naturaleza de los

(131) Franco Archibugi, "A progress report: the quality of life in a method of integrated planning. Aspects of an Italian research project 'Progetto Quadro'" *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 8, N.º 6 (diciembre de 1974), págs. 339 a 345. G. Marbach, "Social indicators for planning operation in justice" con Apéndice: por Giuseppe di Gennaro: "Planning and justice: preliminary considerations of the need for reform of social defence".

(132) Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (Milano). *L'efficienza della giustizia italiana e i suoi effetti economico-sociali*, por C. Castellano, C. Pace, G. Palomba (Bari, Laterza, 1970), y *Costi e benefici della giustizia italiana*, por F. Forte y F. V. Bondonio, (Bari, Laterza, 1970).

(133) Véase Henry Tulkens y Alex Jacquemin, "The cost of delinquency: a problem of optimal allocation of private and public expenditures". Catholic University of Louvain, Centre for Operations Research and Econometrics y Strafrecht en Economie, *Verslag van een Symposium*, Rotterdam, 27 de febreo a 1.º de marzo de 1975. Para estudios acerca de la doctrina, véase Samir Razkalla et. al., *The Economics of Crime and Planning of Resources in the Criminal Justice System* *Bibliographical Guide*, Montreal, International Centre for Comparative Criminologie (abril de 1975), pág. 536; Richard F. Sullivan: *The economics of crime: an introduction to the literature, crime and delinquency*, abril de 1973, y E. Lindby, "Some economics of crime and crime control", Canada. Report of Second International Symposium in Comparative Criminology, op. cit.

costos y sufrimientos que pueden incluir-se, por ejemplo, en una comparación de diversas políticas posibles. Los datos y los resultados obtenidos mediante la investigación orientada hacia la relación costo-beneficio pueden utilizarse en forma productiva en los países en que el sistema de prevención del delito y la administración de justicia se basan en métodos concretos y modernos de orientación de la adopción de decisiones, tales como el análisis de sistemas, la investigación operacional y otros. Sin embargo, esta sistematización general no constituye un requisito previo para la utilización de métodos de costo-beneficio y los países en desarrollo que procuren maximizar sus recursos humanos con conocimientos técnicos y sus recursos materiales pueden obtener especiales beneficios de la utilización de este enfoque.

139. Las actividades futuras en materia de análisis de costo-beneficio aplicadas a las políticas y programas de lucha contra el delito podrían centrarse en dos aspectos principales: la identificación y la clasificación de las fuentes de los costos y beneficios, y la definición de la relación entre las medidas de valor económico y no económico.⁽¹³⁴⁾ La primera medida, identificar y clasificar las fuentes de los costos y beneficios, probablemente debería ser lo más amplia posible sin ser excesivamente detallada. Entre los costos y beneficios considerados se incluirían los costos del sistema de justicia penal en la prevención y tratamiento del delito, las pérdidas para el público como consecuencia de delitos, incluidas las pérdidas económicas y no económicas; la pérdida de libertad o de justicia a causa de la intensificación de la lucha contra el delito; los beneficios de la reducción del delito mediante la reducción directa de los perjuicios; los beneficios y costos de la reducción del delito en esferas de indicadores sociales que no sean la seguridad pública, y los beneficios de la reducción del delito mediante medidas sociales que no estén orientadas específicamente a la lucha contra el delito. La clasificación de estos costos y beneficios debería hacerse, de preferencia, en términos funcionales (esto es, relativos a la prevención del delito, la disuasión y el castigo, de mantenerse este concepto), así como desde el punto de vista de los efectos (efecto económico para la persona, efectos psicológicos individuales, efecto de interacción social y otros).

140. Teniendo presente esta clasificación básica, se puede enfocar la tarea de relacionar las medidas de valor económicas a las no económicas. En principio, los costos y beneficios económicos directos de los programas de lucha contra el delito pueden determinarse en forma relativamente directa, pero la determinación de una escala de valores para los costos no económicos plantea problemas considerables, particularmente puesto que, a fin de establecer medidas comprensibles de eficacia, hay que asignar a los costos y beneficios no económicos valores compatibles con los económicos. Si bien la idea de asignar un valor monetario a cosas inapreciables como una vida humana o la salud puede resultar repugnante para muchos, así se hace en la práctica cuando se adoptan políticas que pueden tener

(134) Stephen L. Brown, "An approach to the measurement of the cost of crime". (Menlo Park, California, Stanford Research Institute, diciembre de 1969), documento mimeografiado, 15 páginas. Un problema que sigue suscitando interés permanente es el de la relación entre los beneficios marginales y los costos marginales sociales.

un efecto selectivo, o se descartan políticas que pueden servir para salvar vidas, sin referirse ya a las indemnizaciones por accidentes del trabajo o los pagos que se hacen por concepto de seguros. Se podría efectuar estudios de este tipo de juicios de valores y otros (por ejemplo, indemnizaciones judicialmente concedidas en demanda por daño civil, seguros y compensaciones). Es necesario elaborar formas conceptuales de establecer las relaciones entre los distintos tipos de costo y sugerir métodos para un análisis y una compilación adecuados de los datos.

3. Fiscalización de los progresos en la puesta en práctica de los planes

141. Incluso el plan más coherente puede fracasar si no se lo aplica en forma adecuada. Mientras la "ejecución" del plan guarda relación con la realización de las tareas específicas previstas en él, la "aplicación" del plan, en el sentido más amplio, abarca no sólo la ejecución, sino también la coordinación y el control, además de las actividades complementarias, la evaluación y la revisión de planes a la luz de las pruebas disponibles. La evaluación durante el curso del plan, aspecto esencial de la planificación, es fundamental para asegurar su éxito. Esto requiere una estrecha cooperación entre los investigadores, los planificadores y los organismos de aplicación, así como un esfuerzo interdisciplinario en que participen criminólogos y otras personas cuyos conocimientos técnicos puedan contribuir a una planificación encaminada a un desarrollo más general que minimize el costo social de efectos secundarios tales como el delito.

142. Algunos países han logrado progresos significativos en este sentido. En el Japón, se está aplicando un plan de prevención del delito como parte del proyecto de desarrollo de Kashima. Un equipo de planificadores e investigadores ha analizado los cambios sociales relacionados con el rápido desarrollo de la zona y sus tendencias delictivas, y ha iniciado programas de prevención del delito que se han de llevar a cabo en cooperación con los residentes del lugar, como parte orgánica del plan de desarrollo de Kashima. (135) En la URSS, se considera que la prevención del delito forma parte inseparable de una planificación más amplia encaminada a proporcionar condiciones culturales y socioeconómicas óptimas. También se la lleva a cabo mediante una política educacional encaminada a promover la educación moral y el respeto por la ley, y se basa en la participación pública para lograr un éxito máximo. Además, ha habido un esfuerzo concertado por incorporar características de prevención del delito en la planificación de nuevas ciudades de manera que pueda efectuarse una urbanización acelerada sin un costo social indebido. Este tipo de estrategia de planificación ha demostrado ser positiva en Divnogorsk, Tolyatti, Surgat, Bratsk, Angarsk y otras zonas en rápida industrialización; no se han registrado aumentos del índice delictivo (a menudo, un descenso) a pesar de un considerable crecimiento de la población (diez veces, por ejemplo, en Divnogorsk). El éxito de este tipo de crecimiento funcional se atribuye a la gama de

(135) Informe del Gobierno del Japón acerca de sus actividades en la esfera de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (24 de febrero de 1975), pág. 506.

medidas económicas y sociales adoptadas y a los servicios y lugares de recreo que se proporcionan, combinados con las actividades de organizaciones públicas y sociales (incluido el ejército) en materia de prevención del delito. Una fiscalización permanente de la situación permite intensificar las medidas según sea necesario, como en el caso de Leningrado, cuyo reducido índice delictual demuestra la viabilidad de este enfoque. ⁽¹³⁶⁾

143. En varios países del Africa occidental, se ha procurado iniciar una investigación y planificación generales para la lucha contra el delito. La reunión regional africana de expertos, celebrada en preparación del Quinto Congreso de las Naciones Unidas, recomendó por unanimidad que se estableciera un centro regional africano con los auspicios de las Naciones Unidas. ⁽¹³⁷⁾ La labor de los institutos regionales contribuiría a la evaluación de los progresos respecto de la meta de planificación de prever y mitigar las consecuencias perjudiciales del delito.

C) Minimización de los costos del delito y de la lucha contra el delito

144. No cabe duda de que la tarea de reducir los costos del delito es difícil, especialmente si se tiene en cuenta que no existen respuestas claras ni estrategias probadas que garanticen el éxito. La difícil situación en muchos lugares demuestra la complejidad del problema y la inutilidad de las soluciones fáciles y simplistas. Precisamente a causa de la complejidad y de las configuraciones siempre cambiantes del delito, no existen soluciones fáciles. Si en algunas partes de este trabajo se ha hecho una simplificación exagerada de los problemas en juego, no es porque no tengamos conciencia de su carácter complicado, sino que se trata de un esfuerzo deliberado por hacer notar los aspectos que no se han puesto de relieve en forma adecuada o continua, con lo que se ha hecho más difícil hallar una solución. De toda la gama de posibles opciones, algunas disponibles, otras aún en elaboración, sólo se han destacado unas pocas y se ha hecho referencia a otras que necesitan examinarse en forma más detenida. El objetivo no ha consistido tanto en proponer caminos concretos de acción o formular recomendaciones como en determinar los posibles enfoques y perspectivas que, en distintas combinaciones, puedan ser útiles para indicar un camino más significativo y, es de esperar, más productivo. El empleo de técnicas cuantitativas como instrumento de planificación debería ayudar a racionalizar el proceso, lograr una asignación óptima de recursos y reducir, en la medida de lo posible, el costo social del delito y la lucha contra el delito.

(136) Documento preparado para el Congreso por B. A. Victorov, Ministro del Interior Adjunto de la URSS, 1974. Véase también V. V. Orekhov, *Sotsyalnoye Planirovaniye i Voprosy Borby s Prestupnostiu* (Planificación social y la lucha contra el delito) Moscú: Izdatel'stvo Leningradskogo Universiteta, 1972, pág. 133 y I. I. Karpets, "Metodologicheskie osnovy izucheniya prestupnosti i planirovaniye mer borby s nei y sotsialisticheskoy obshchestve" (Fundamentos metodológicos del estudio de la delincuencia y planificación de medidas para su prevención en la sociedad socialista). En *printsipi Podkhoda k Planirovaniyu Mer Sotsialnoi Zashchity*. (Criterios para una Política de Planificación de la Defensa Social, Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 72.IV.9, págs. 99 a 122.)

(137) Informe de la Reunión Preparatoria Regional Africana de Expertos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Lusaka, Zambia, 17 a 21 de marzo de 1973 A/CONF. 56/BP/4, págs. 12 y 13 e Ives Brillon y Denis Szabo, "Criminalité, planification de la prévention du crime et services de traitement des délinquants: le cas de l'Afrique de l'Ouest". Montreal, Centre International de Criminologie Comparée, décembre de 1973, pág. 91.

1. Disminución de las oportunidades para cometer delitos

145. Si bien, en última instancia, tal vez haya que procurar la adopción de medidas preventivas de gran alcance encaminadas a reducir el costo del delito mediante innovaciones sociales y cambios institucionales dentro del marco de una planificación integrada a largo plazo que tenga en cuenta los factores psicológicos, sociales, económicos y políticos en juego, es posible adoptar algunas medidas directas de seguridad a fin de reducir las posibilidades de cometer delitos.

146. Es posible disminuir las oportunidades para cometer delitos con medios físicos, que varían desde las alarmas contra robo y una mejor iluminación en las calles hasta el estímulo de precauciones tales como cerrar con llave los autos o no caminar de noche en zonas en que haya un elevado índice de delincuencia. En algunos lugares, las reglamentaciones en materia de construcción incluyen cláusulas relativas a la seguridad. Algunos consideran que este enfoque es en cierto modo simplista. Se aduce que los mejoramientos tecnológicos en materia de seguridad constituyen un desafío a la inteligencia de los posibles delincuentes, que, a pesar de las inversiones de gran escala para una mejor iluminación en algunas zonas, no se ha establecido específicamente su eficacia como disuasivo del delito; que es imposible controlar las enormes posibilidades delictivas que brinda la vida moderna y que se seguirán encontrando oportunidades para cometer delitos mientras las condiciones sociales los favorezcan. En todo caso, al concebir una estrategia preventiva de gran alcance, tal vez convenga valorar debidamente este enfoque, que, al menos, reduce las tentaciones visibles. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla como puede parecer y, a menudo, no se adoptan medidas de precaución habida cuenta de las compensaciones que ellas entrañan. ⁽¹³⁸⁾

147. Existe un elemento análogo en la cuestión del control de las armas. Si bien se acepta que son las personas, y no las armas, las que causan la muerte (como señalan algunos de los adversarios de las leyes encaminadas a controlar la utilización de armas), el acceso fácil a un arma en condiciones de tensión emocional facilita la consumación relativamente fácil y eficaz de un acto que, de otra forma, no habría tenido lugar o no habría sido fatal; además, la presentación (en los medios de comunicación, por ejemplo) de modelos para su utilización, puede tener un efecto desinhibidor que contribuye al creciente círculo vicioso de la violencia. ⁽¹³⁹⁾

148. Los esfuerzos más estructurados pueden entrañar alteraciones en la vivienda y en el medio ambiente de la comunidad mediante la planificación arquitectónica, la remodelación de estructuras antiguas, el aumento de los niveles de vigilancia por los ciudadanos o la implantación de otros

(138) Para un enfoque de costo-beneficio respecto de mecanismos de seguridad, véase W. Krieger y A. L. Swift, "A method for quantitative evaluation of burglary resistance", *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 8, N.º 6 (diciembre de 1974), págs. 347 a 351, y Michael I. Liechenstein, "Reducing crime in apartment dwellings: a methodology for comparing security alternatives" (Nueva York, Rand Corporation, 1971).

(139) Véase también Llad Phillips, Harold L. Votey, Jr. y John Howell, "Handguns and homicide: minimizing losses and the costs of control". University of California at Santa Barbara (1974), 88 págs. Mimeografiado.

tipos de programas que hagan que la actividad criminal entrañe riesgos elevados. Los rascacielos, con su anonimato, y los proyectos de viviendas de bajo costo, que carecen de medidas adecuadas de seguridad y en los que no hay participación de los inquilinos, son blancos propicios para el delito. Mediante un análisis directo de los proyectos de vivienda en un país, se ha preparado un modelo para medios residenciales que incorpora en su diseño físico ingredientes que se consideran inhibidores del delito y esenciales para contrarrestar la existencia "desterritorializada" en las ciudades contemporáneas. La selección de diseños para este modelo está encaminada a aislar los mecanismos que permiten a los propios residentes asumir la responsabilidad de asegurar un medio ambiente de vida seguro, productivo y bien mantenido, así como desbaratar la sensación inicial de oportunidad para el delincuente. El concepto de "espacio defendible" (140) que agrupa en forma determinada a unidades de vivienda y que delimita los senderos de acción mediante la definición de esferas de actividad y, en yuxtaposición con otras esferas, prevé una vigilancia visual y ayuda a imbuir a los inquilinos y a los terceros de una comprensión clara de la función del espacio y de sus usos previstos. Se espera que, con este enfoque, los residentes, con independencia de su nivel de ingreso, logren una fuerte identificación territorial con el medio en que viven, incluida la aceptación de medidas de autocontrol. Este enfoque representa una aplicación imaginativa del conocimiento de que el tipo de medio ambiente físico puede dar lugar a actitudes y conductas determinadas tanto de los habitantes como de los terceros y puede fijar el marco para un estilo de vida que, por su propia naturaleza, creará una protección contra la intrusión, al mismo tiempo que asegura su utilización intensiva.

149. El principio tiene una aplicación más amplia. Puede aumentarse la vigilancia de las zonas externas no privadas (tales como las zonas de juego) mediante su yuxtaposición con zonas internas de actividad. Análogamente, la yuxtaposición de los proyectos de viviendas con las zonas seguras de la ciudad minimizará los riesgos y ansiedades dentro del proyecto mediante un mayor movimiento de personas. Sin embargo, tal vez sea determinar sus límites desde el punto de vista de la privacidad como derecho humano esencial. También debe mantenerse un equilibrio de manera que las instalaciones de seguridad no creen la apariencia de una fortaleza, lo que contribuiría a una atmósfera de inseguridad y temor en lugar de disiparla. Posiblemente la solución resida en enfoques y diseños innovadores elaborados por equipos interdisciplinarios y arquitectos, expertos en ciencias de la conducta (inclusive criminólogos), planificadores urbanos y otros, que tengan en cuenta todos estos elementos diversos. Tal vez ello puede constituir además el camino hacia una urbanización

(140) Oscar Newman, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design* (Nueva York, McMillan, 1972) y *Architectural Design for Crime Prevention*, Washington, D.C. (EE.UU.) National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1973; *Deterrence of Crime In and around Residences*. Deliberaciones del Fourth National Symposium on Law Enforcement Science and Technology, efectuado por el Institute of Criminal Justice and Criminology, University of Maryland, 1.º a 3 de mayo de 1972, Washington, D.C., 1972, 110 págs. y W. Farley, y M. Liechenstein, *Improving Public Safety in Urban Apartment Dwellings: Security Concepts and Experimental Design for New York City Authority Buildings* (Nueva York City Rand Institute, 1971), 140 págs.

(141) John E. Conklin, *The Impact of Crime* (Nueva York, McMillan, 1973), págs. 146 y 149.

más satisfactoria. ⁽¹⁴¹⁾ Esto se aplica no sólo al diseño de residencias, sino también a la planificación y administración de centros comerciales, instalaciones de recreo y bancos. ⁽¹⁴²⁾ Además, es evidente que no basta con la sola vigilancia, como se ha revelado en estudios experimentales. ⁽¹⁴³⁾ La vigilancia debe fortalecerse mediante la voluntad de la población para participar en la prevención y el control de las conductas ilícitas, mediante señales de desaprobación, intervención directa, o la petición de asistencia de las autoridades para controlar esas conductas. Las combinaciones de controles físicos y humanos (por ejemplo, patrullas verticales, patrullas de inquilinos) pueden promover este objetivo. La repercusión del medio ambiente físico sobre las actitudes y la conducta constituye una útil esfera de estudio que sólo se ha comenzado a analizar científicamente en los últimos tiempos. El concepto de espacio personal tiene dimensiones psicológicas y físicas y el hecho de no reconocerlo puede tener un efecto de frustración y tirantez, además del hacinamiento. El vandalismo juvenil en los barrios deteriorados puede significar una reacción ante ese ambiente y un intenso simbólico de hacerlo desaparecer. El aumento del interés en el diseño de prisiones ⁽¹⁴⁴⁾ ha dimanado en gran medida del reconocimiento de que un medio ambiente físico opresivo puede estimular la agresión y, así, contrarrestar el objetivo socializador del tratamiento correccional, que constituye uno de sus principios declarados.

150. También es necesario estudiar más a fondo la reciprocidad entre el espacio físico y el espacio social. El aumento en la tasa de delitos que a menudo ha acompañado a los proyectos de eliminación de barrios de tugurios y su sustitución por urbanizaciones impersonales y carentes de cohesión, constituyen una lección en este sentido. La dinámica de los asentamientos humanos al micronivel y al macronivel requiere de estudio y de una aplicación creativa, de manera de proporcionar un verdadero espacio para vivir, desde el punto de vista de lugares de recreo, servicios comunitarios y oportunidades para contactos personales significativos. Es posible construir urbanizaciones de manera tal de crear, en un marco urbano, comunidades similares a las que existen en las sociedades tradicionales o en los pueblos pequeños. La experiencia de algunas comunidades tribales y el conocimiento etológico indican que es la naturaleza de las comunidades, más que su tamaño y la calidad de las relaciones dentro de ellas, la que determina el grado de control social. Ha llegado el momento de efectuar una planificación a un multinivel encaminada a minimizar el potencial criminológico de los asentamientos humanos y de maximizar su capacidad para mantener un desarrollo psicosocial más integral y contactos humanos más satisfactorios, a fin de proporcionar un ambiente propicio para la acción compartida en cuestiones de interés mutuo.

(142) Jean Bellemin-Noel, "La prevention du banditisme dans les établissements financiers de France". *Revue Internationale de criminologie et de police technique*, vol. XXVII, N.º 3, (Julio-septiembre de 1974), págs. 112 a 128.

(143) S. Rizkalla y R. Bernier, "Les vols d'autos, aspect coût-bénéfice: incidence criminelle, action policière et modèle d'évaluation". Montréal, Centre International de Criminologie Comparée, 1973.

(144) Véase, por ejemplo, Edith Flynn, *Guidelines for the planning and design of regional and community correctional centres for adults*. (Illinois University, Department of Architecture, 1971. 2 vols., e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social, *Prison Architecture*. Londres, Architectural Press, 1975.

2. Aumento de las opciones legítimas

151. Evidentemente, no existen fórmulas simples que aseguren una reducción del costo del delito, si bien parecen surgir ciertas directrices para la acción. La tendencia a las explicaciones monocausales ⁽¹⁴⁶⁾ en demasiadas ocasiones ha desembocado en enfoques simplistas que intentan ocuparse del "problema básico" en juego. La gama de medidas correctivas que han resultado ser ineficaces, en ocasiones a un costo considerable, demuestra que una visión y un foco de actividad tan limitados no sólo tienen defectos inherentes, sino que, además son contraproducentes. Es evidente que las estrategias concretas en materia de prevención y recuperación deben estar orientadas hacia la dinámica de los problemas delictivos determinados en sus respectivos contextos, y que ello entraña la adopción de medidas en diversos niveles. El aumento de la gama de opciones legítimas de que disponen los individuos y grupos significa tomar medidas en uno de estos niveles.

152. También es posible considerar que esta estrategia es simplista, en cierta forma, si se interpreta que el suministro de oportunidades legítimas es *per se* un disuasivo de la delincuencia. ⁽¹⁴⁶⁾ No se trata aquí de comparar distintos tipos de prevención, primaria o secundaria, por ejemplo, o de contrastarlas con medidas *a posteriori*. Estas distinciones, al igual que otros mecanismos de selección, encubren la relación y la superposición entre estos conceptos y pueden dificultar la tarea de elaborar estrategias viables de intervención. Lo que se pretende aquí, más bien, es bosquejar algunas de las principales direcciones que pueden seguir las medidas encaminadas a reducir el costo excesivo del delito, reconociendo el hecho de que estas direcciones son muchas y de que puede preverse que sea su efecto periódico, convergente e interactivo, el que tenga algún tipo de repercusión. La forma en que se ha de lograr esto es uno de los principales desafíos que tienen ante sí los planificadores.

153. Una de las necesidades humanas básicas es la oportunidad de trabajo. También en este caso se corre el riesgo de una simplificación exagerada. Los economistas que han destacado la función de demanda y oferta en oportunidades lícitas e ilícitas, y los que critican el ordenamiento social prevaleciente en las economías de mercado, han tendido a poner de relieve la relación entre el desempleo y delito. ⁽¹⁴⁷⁾ La relación, de existir una, probablemente dista de ser lineal y entraña numerosas variables. Sin embargo, se admite que la falta de oportunidades de trabajo productivo es una causa de frustración personal y desorganización social, a la vez que es económicamente perjudicial.

(145) Para una interpretación más moderna que parece tener en cuenta la complejidad de los fenómenos criminales, véase, Jan Gorecki, "Crime causation theories: failures and perspectives". *British Journal of Sociology*, vol. XXV, N.º 4 (diciembre de 1974), págs. 461 a 477.

(146) Con esto no se quiere decir que los intentos de vincular ambos factores, como los de Cloward y Ohlin en su obra *Delinquency and Opportunity* (Nueva York, Free Press, 1970) hayan adolecido de este defecto. Por el contrario, su objetivo ha dado una nueva dimensión al examen de la dinámica de la delincuencia y del control de la delincuencia.

(147) Véase, por ejemplo, Belton Fleisher, *The Economics of Delinquency* (Chicago, Quadrangle Books, 1966), Ian Taylor, Paul Walton y Jock Young, *The new Criminology*, Londres, Routledge y Kegan Paul, 1973, y M. G. Giannini, "Economía e criminalista", *Apunti di Criminologia* (Roma, Bulzoni, 1969).

154. La situación en los pueblos atestados de Africa y de otras regiones en desarrollo es socialmente explosiva; un gran número de jóvenes vaga, cogidos en medio de la disparidad entre las mayores expectativas demandadas de una educación más amplia y del mensaje que transmiten los medios de comunicación para las masas y la pobreza de oportunidades de empleo, del tipo que, según se describe, es más conveniente (empleos en que predomine el intelecto). Las políticas encaminadas a hacer más atractivas las zonas rurales a menudo no han podido detener el flujo de jóvenes hacia las ciudades y la existencia de mejores servicios educacionales en las escuelas a menudo no ha hecho más que acelerar ese flujo, al hacer más opresiva aún la realidad. El hecho de que no se haya integrado la planificación educacional y la planificación de los recursos humanos ha tenido repercusiones. Las grandes cantidades de jóvenes concentrados en las ciudades, sin un medio de vida o de apoyo social que reemplace los controles familiares y tradicionales constituyen un barril de pólvora, mientras el desempleo y el subempleo aumentan en muchas regiones del mundo. ⁽¹⁴⁸⁾ Lo que está en juego no es sólo el sustento. También está sobre el tapete toda la cuestión de pertenencia, objeto y estructura del medio ambiente cotidiano y el estilo de vida de cada uno. ⁽¹⁴⁹⁾

155. Incluso en los lugares en que ha habido abundancia de oportunidades de empleo, los estudios sobre productividad y satisfacción en el trabajo revelan el precio que se paga por la falta de una experiencia laboral significativa y cabal. El riesgo que entraña la actividad delictual y sus ganancias fáciles pueden ser atractivos en comparación con la rutina aburrida de gran parte de los trabajos fragmentarios y despersonalizados de la actualidad. Incluso más que el estímulo de un riesgo posible, la propensión hacia el delito refleja tal vez un intento desesperado de lograr una identidad que no se consigue con el trabajo lícito. No es raro que este problema sea más agudo en los sectores marginales de la población, pues, además de carecer de ventajas y oportunidades, generalmente carecen también de las aptitudes y la personalidad necesarias para superar su situación y sólo en raras ocasiones hay una movilidad suficiente como para superar las desventajas inherentes. En cuanto al ex delincuente, en situación marginal desde el principio o marginalizado luego, las probabilidades están en su contra. Normalmente tiene aptitudes limitadas y su experiencia en materia de trabajo en la cárcel rara vez lo prepara para el mercado externo de trabajo. El ex delincuente tiene poco que perder desde el punto de vista del costo de oportunidad y este círculo que se autoperpetúa es endémico en el proceso de reincidencia. Los intentos de

(148) En el Africa, se proyectan para 1980 tasas de desempleo abierto del 15% al 20%, en relación con un aumento de la población urbana del 50% y una desigualdad creciente. En las propuestas encaminadas a contrarrestar esta situación se ha instado a que se modifiquen los objetivos de planificación de la maximización del crecimiento a la maximización del potencial humano y que se cambie la organización económica de un sistema basado en la desigualdad a un sistema de mayor equidad y justicia social, a fin de evitar restricciones a la libertad, violencia y, en definitiva, un desastre. John Friedman y Flora Sullivan, "The absorption of labour in the urban economy: the case of developing countries". "Economic Development and Cultural Change", vol. 22, N.º 3 (abril de 1974), págs. 385 a 413.

(149) Se ha destacado que la participación en la fuerza de trabajo guarda especial relación con la delincuencia y su prevención, más que el mero hecho del empleo o desempleo como tales. Llad Phillips y Harold L. Votey, Jr. "Crime, youth and the labour market", *Journal of Political Economy*, vol. 80, N.º 3 (mayo y junio de 1972), págs. 491 a 504.

contrarrestar o, de preferencia, de impedir estas desventajas son cruciales para el proceso de reintegración. ⁽¹⁵⁰⁾

156. Incluso en los casos en que se suministran servicios públicos, a menudo su distribución no es adecuada, con lo que se obstaculiza seriamente su prestación a los sectores de la población que más los necesitan. Una distribución equitativa de los servicios no significa necesariamente asignar una suma igual de recursos a todas las esferas o grupos de población sino, más bien, asignar con arreglo a las necesidades, de manera de mantener servicios igualmente eficaces. También significa llegar a la población, difundir información y aumentar las posibilidades de acceso respecto de las personas que, de otro modo, no podrían aprovechar los servicios suministrados. También puede ser necesario superar los procedimientos burocráticos, la falta de coordinación ⁽¹⁵¹⁾ y las diversas formas de resistencia, así como crear actitudes que llevan a una utilización creativa de los servicios suministrados y a actividades de autoayuda ⁽¹⁵²⁾ que estén más en consonancia con los conceptos de la dignidad humana que las relaciones pasivas entre donante y receptor. Ello incluye a las poblaciones especialmente vulnerables y a los grupos en situación difícil que necesitan una cierta equiparación de las opciones de que disponen.

157. Las políticas innovadoras en materia de educación extraescolar y permanente significarían un progreso en materia de equidad y promoverían una utilización más eficaz de los recursos humanos. ⁽¹⁵³⁾ Esto puede entrañar un reacondicionamiento del sistema educacional que no ha logrado, en gran medida, desempeñar su función de *animateur* del potencial humano en materia de creación y adaptación, y de formador de caracteres. La existencia en los países desarrollados de modelos educacionales extranjeros y académicamente orientados que no se ajustan a las necesidades prácticas del crecimiento nacional y a las condiciones de rápido cambio social ha exacerbado la situación en estos países, ⁽¹⁵⁴⁾ y en algunos países desarrollados se ha comenzado a criticar el sistema escolar existente. ⁽¹⁵⁵⁾ Los altos índices de derroche comunes a los países en desarrollo y a los grupos marginales de los países desarrollados tienden a elevar los costos por unidad y a disminuir los beneficios. Muchas veces, la instrucción no

(150) Tienen importancia en este sentido las disposiciones legislativas que prohíben la discriminación contra los ex delincuentes (por ejemplo, así sucede en Polonia); también pueden resultar útiles los arreglos relativos a fianzas u otras garantías en favor de los posibles empleadores.

(151) Se han formulado propuestas en el sentido de establecer servicios para el vecindario, tales como centros que proporcionen diversos servicios y pequeñas "asambleas" a fin de facilitar el suministro de servicios gubernamentales y de aumentar la comunicación entre los ciudadanos y los organismos públicos. Estos centros proporcionarían diversos servicios públicos en un solo lugar, de manera que los residentes de ese lugar pudieran valerse de servicios cercanos a sus hogares con mínimo de obstáculos burocráticos (EUA) National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals. *Community Crime Prevention*. Washington, D. C., 1973, pág. 42.

(152) Las comunidades Ujamaa en Tanzania, el movimiento harambee en Kenya y las actividades de autoayuda emprendidas en forma espontánea por los habitantes de las zonas marginales de ciudades de Africa ilustran este principio.

(153) Para un examen de las cuestiones de equidad y de eficacia que se suscitan en relación con la planificación de la enseñanza y de los cursos humanos, véase Vladimir Stoikov, *The Economics of Recurrent Education*. Ginebra, OIT, 1973, y Mark Blaug, *Education and the Employment Problem in Developing Countries*, Ginebra, OIT, 1973.

(154) Véase, por ejemplo, Majid Rahnema, *The problem of education in developing countries: a vision of the future school in learning society*, 1974.

(155) Nils Christie, *Hvis Skolen Ikke Fantes* (Una sociedad sin escuelas). (Oslo Universitetsforlaget, 1972.)

ha sido adecuada en relación con las realidades de la vida local; en lugar de promover actitudes convenientes y aptitudes que conduzcan a la participación en la vida social y económica, la enseñanza ha acentuado la enajenación y la división cultural.

158. Las autoridades en esta esfera han instado a que se revitalice la educación como factor para el desarrollo y la cohesión social, medida urgentemente necesaria. ⁽¹⁵⁶⁾ Ello entraña la elaboración de programas de estudio orientados hacia las prioridades nacionales, la aplicación de los progresos tecnológicos en la concepción de métodos innovadores de enseñanza, la utilización de formas y criterios organizacionales que permitan una enseñanza significativa como ayuda para la comprensión de la realidad y la adaptación a las necesidades cambiantes, y que se conciba la educación como un proceso permanente dirigido a todos con prescindencia de la edad y del historial académico previo (por ejemplo, la deserción escolar). Al proporcionar opciones suficientemente variadas como para atender distintos intereses y aptitudes, se puede establecer una relación más orgánica con las necesidades en materia de recursos humanos, así como con las aspiraciones individuales. ⁽¹⁵⁷⁾

159. Es posible aprovechar en forma mucho más cabal la función de la escuela como transmisor de valores autóctonos y normas éticas, dejando tiempo para discutirlos como parte de la formación moral. ⁽¹⁵⁸⁾ Las escuelas se podrían utilizar con mucho más eficacia para promover el proceso de socialización, inculcar actitudes no violentas y cooperativas y hacer las veces de laboratorio para distintos modos de solución de conflictos. La utilización de la escuela como pionera de la acción comunitaria podría aumentarse mucho más a fin de promover el grado de participación popular en la vida nacional que conduce a un recimiento sostenido. Esto es especialmente cierto respecto de los sectores desfavorecidos de la población y de grupos de población tales como los jóvenes y las mujeres, que a menudo no han podido tener plena participación. Muchas veces, estos sectores representan la mayoría de la población. Existen muchos antecedentes respecto de la vulnerabilidad de los jóvenes a los delitos y los recientes índices de delitos cometidos por mujeres son motivo de preocupación. El hecho de que las

(156) Esto se refleja en la especial atención que se presta en países tales como Birmania a la "educación vinculada a la vida", en Tanzania a la "educación para la autonomía", en Perú a la "educación orientada hacia las necesidades de desarrollo nacional y de una mayor participación comunitaria" y al movimiento de "école de promotion collective" en algunos países africanos de habla francesa. Véase, por ejemplo, A. M. M'bow "Education in the Third World: problems and prospects". Declaración de apertura del International Symposium on Educational Strategy for the Third World: Innovations and Prospects for Action, Ottawa, 8 de abril de 1975.

(157) La Organización Internacional del Trabajo ha recomendado que sus miembros adopten y elaboren políticas amplias y coordinadas y programas de orientación y capacitación profesional estrechamente relacionadas con el empleo, particularmente mediante servicios públicos de empleo. OIT, "Human Resources Development: Vocational Guidance and Vocational Training". Informe VI(2) presentado a la 60.ª Conferencia Internacional del Trabajo, 1975, pág. 56.

(158) En algunos países se han efectuado experimentos sobre educación moral como parte del programa ordinario de estudios, y se investiga también la creación de escuelas encaminadas a promover el desarrollo moral (por ejemplo, la "just community school" en Cambridge, Massachusetts), Edward B. Fiske, "The schools now place value on developing personal values". New York Times. The Week in Review, 25 de mayo de 1975, pág. 6. La inclusión sistemática de instrucción jurídica en las escuelas se está convirtiendo en una característica habitual del programa de enseñanza de la Unión Soviética. Véase "Grazhdanin i pravo: nachinat a shkoly" (El ciudadano y la ley: comenzar en las escuelas), Pravda, 28 de enero de 1975, pág. 3.

masas de la población en las diversas regiones del mundo hayan permanecido en la periferia del desarrollo es una tragedia con la que se enfrentan no sólo los dirigentes nacionales, sino también la conciencia mundial. ⁽¹⁵⁹⁾ Es necesario que todos los sectores y niveles de la población participen en esferas importantes de la vida nacional y en la adopción de decisiones a fin de permitir la identificación de los intereses comunes y una sensación de igualdad. También en este caso, valiéndose de una perspectiva utilizada por los economistas (y teniendo debidamente en cuenta sus limitaciones), tal vez habría que extender los límites de conducta lícita que tienen las personas marginales a fin de que se mantengan dentro de ellos. Una de las cuestiones críticas a que hacen frente los planificadores y los políticos es precisamente esa; cómo aumentarlos de manera de elevar el umbral para aquellos que tal vez puedan seguir otro camino.

3. Un sistema más racional de justicia penal social ⁽¹⁶⁰⁾

160. El objetivo de esta parte no consiste en ocuparse en forma detallada de los subsistemas del "sistema" de justicia penal, sino, más bien, en sugerir las direcciones que se podrían seguir en materia de adopción de decisiones y planificación en esta esfera a fin de minimizar y distribuir en forma más igualitaria el costo social del delito.

161. El alcance excesivo de la legislación penal y su tendencia a no mantenerse a la par de la realidad social en evolución se ha señalado reiteradamente, pero ha resultado en pocas medidas tangibles. La obsolescencia natural de las leyes exige que se las examine constantemente y se las ponga en consonancia con las nuevas condiciones y valores; se necesitan mecanismos para convertir esto en un proceso sistemático basado en pruebas empíricas. En algunos países, se está utilizando en mayor medida en la política jurídica los resultados de la investigación en materia de derecho penal y los investigadores proyectan una función orgánica en la adopción de decisiones. ⁽¹⁶¹⁾

162. Es necesario que los órganos legislativos presten mayor atención a los crímenes graves, que entrañan el costo social más elevado, así como determinar otros medios para hacer frente a diversas formas de conducta y actos que no causan daños considerables a otras personas o a la sociedad en general. Muchas leyes tienen consecuencias directas e indirectas que aumentan el costo social. La legislación en materia de estupefacientes y las leyes contra el aborto tienden a crear condiciones para la existencia de mercados negros; las leyes contra la homosexualidad pueden dar origen

(159) "Greater equality and social justice require a greater measure of popular participation. Development based on models, structures and technologies imported from abroad has no roots in the population; and development which has no roots in the population merely becomes development by an elite for an elite". OIT, Human dignity, economic growth and social justice in a changing Africa: Report of the Director-General. Ginebra, 1973, pág. 41.

(160) Se utiliza esta expresión en el sentido de que "un medio puede denominarse racional en la medida en que maximiza las posibilidades de obtener con seguridad el objetivo del esfuerzo, y con los menores gastos posibles desde el punto de vista económico y de sufrimiento humano". Véase K. O. Christiansen, "Some considerations on the possibility of a rational criminal policy". En Instituto de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente, Annual Report, 1973, pág. 75.

(161) Ello es particularmente cierto en los países escandinavos y en otros, por ejemplo en los Países Bajos y Yugoslavia.

a chantajes y otras consecuencias económicas y sociales negativas. Algunas leyes (por ejemplo, las relativas al juego y la prostitución) pueden no sólo crear mercados negros para los servicios o productos prohibidos, sino además promover la formación de monopolios en manos de elementos explotadores muy bien organizados. Existen otros costos sociales relacionados con leyes determinadas; por ejemplo, la transmisión incontrolada de enfermedades venéreas al proscribir la prostitución, los delitos predatorios que se cometen para satisfacer hábitos de consumo de estupefacientes.

163. Es posible que las leyes no sean racionales en otros aspectos; en lugar de ponerse a la par de la gravedad de un acto, de hecho, la sanción legal puede operar en sentido contrario. ⁽¹⁶²⁾ Para que la ley sirva como instrumento eficaz de control social es menester maximizar tanto el carácter razonable de expectativas normativas concretas como la credibilidad de la sanción legal en el caso de una transgresión, respecto de las convicciones jurídicas y las actitudes de las personas sujetas a control legal. Las decisiones relativas a la tipificación deben basarse en pruebas empíricas en relación con la repercusión de las políticas adoptadas. ⁽¹⁶³⁾ La innovación experimental y la adaptación a la luz de los datos obtenidos constituyen requisitos previos para asegurar la viabilidad del derecho penal. ⁽¹⁶⁴⁾ Los partidarios de reformas legales que abogan por una legislación más ajustada y proporcional al daño causado por las distintas categorías de delitos, sugieren procedimientos más selectivos de tipificación y penalización. Se trataría de que el derecho penal se concentrara en los actos más graves (desde el punto de vista del daño social) y se ocupara de los demás con un criterio diferencial, mediante sanciones menos severas o, donde fuera posible, mediante medidas administrativas y civiles especialmente adaptadas al tipo de acto de que se trate (por ejemplo, medidas económicas para delitos económicos). El ideal sería que las estrategias de prevención tuvieran preferencia respecto de las medidas *a posteriori* (por razones obvias y porque con ello se distribuye en forma más equitativa el costo del delito en toda la sociedad). También en este caso, el enfoque respecto de la definición de la "gravedad" sería distinto según los países. ⁽¹⁶⁵⁾

164. La distribución del personal de aplicación de la ley iría en apoyo del objetivo de concentrarse en los actos que causan más perjuicios

(162) Así parece suceder, por ejemplo, en el caso de la apropiación indebida, en que la sanción legal parece ser más alta (más eficaz) en los casos de poca cuantía que en los de mucha cuantía. Véase también Austin Turk, "Problems in research on the impact of legislation". En *Legal Sanctioning and Social Control* (Washington, D.C., Center for Studies on Crime and Delinquency, National Institute of Mental Health, 1972).

(163) Véase, por ejemplo, Hans Ziesel, "Reflections on experimental techniques in the law" *Journal of Legal Studies*, vol. II (1) (enero de 1973), págs. 107 a 124.

(164) Véase, por ejemplo, Göran Skogh, "Straffätt och sambalsekonomi" (Derecho penal y bienestar económico), University of Lund (Seden) Economic Studies, 1973, págs. 123 a 138, y P. E. Vivian, "Law and social control: a systems approach", (Ottawa, 1969), pág. 46.

(165) Véase J. Chapman, W. Hirsch y S. Sonenblum, "A police service production function" (UCLA, Institute of Government and Public Affairs, 1973); Poghe, "The effect of police expenditures on crime rates: some evidence" *Public Finance Quarterly* (primavera de 1975), y H. Votey y Llad Phillips, "The control of criminal activity; and economic analysis" en Daniel Glaser (ed), *Handbook of Criminology*. Nueva York, Rand McNally, 1974.

económicos y sociales. El hecho de insistir en la intensificación y el aumento de las operaciones policiales como medio de luchar contra el delito puede contribuir a la disfuncionalidad del sistema de justicia penal en general si no se ajusta en el mismo grado la actividad de los demás componentes. Los tribunales, que habitualmente tienen una gran recarga de trabajo, tal vez no puedan absorber el trabajo adicional, de lo que pueden dimanar atrasos y estrangulamientos adicionales. El ejercicio de las facultades discrecionales de la policía, que debería ser básico para apartar del sistema de justicia penal los casos de menor importancia ⁽¹⁶⁶⁾ puede verse obstaculizado por la preeminencia que se asigne a la agresividad en la aplicación de la ley. Las nuevas formas y modalidades de utilización de las fuerzas policiales, elaboradas con insumos de la ciencia de la conducta y de los recientes progresos en la tecnología, pueden ser útiles para combinar una mayor atención a las necesidades humanas con una mayor eficacia policial. La planificación de las actividades policiales se complica por el delicado equilibrio que debe procurarse mantener al tratar de proporcionar una protección adecuada que ayude a mantener un ambiente de seguridad, sin crear la sensación de opresión y el resentimiento frente a la autoridad policial que puedan surgir como consecuencia de la intensificación de sus actividades. También debe tenerse en cuenta el equilibrio entre la inversión pública y privada y la intervención en la aplicación de la ley, que fluctúa desde una colaboración fructífera hasta la respuesta exagerada a la necesidad de grupos de ciudadanos de hacerse justicia con sus propias manos, como sucede en el caso de los grupos de vigilantes y de escuadrones de la muerte o en la proliferación de arreglos privados en materia de seguridad que pueden, de por sí, ser discriminatorios. Una planificación adecuada debe asegurar la integración y superposición de los distintos servicios, la asignación adecuada de las responsabilidades y funciones, así como la observancia de normas básicas en materia de desempeño de la policía, y la existencia de salvaguardias respecto de las mismas.

165. Los tribunales, que forman el núcleo del proceso de justicia penal, son los más gravemente afectados. En muchos países, se producen grandes atrasos antes de que comience el juicio, lo que contribuye a un grave hacinamiento en las prisiones. ⁽¹⁶⁷⁾ Los tribunales están recargados de trabajo y los jueces se ven obligados a adoptar decisiones apresuradas

(166) Véase George J. Stigler, "The optimum enforcement of laws". En *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, Gary S. Becker y William M. Landes, eds. (New York, National Bureau of Economic Research, 1974), págs. 55 a 67.

(167) Los expertos en análisis económicos señalan que los atrasos judiciales aumentan los costos de oportunidad de un juicio, en comparación con los de una transacción para los acusados que no quedan en libertad bajo fianza. Esto significa que hay menores posibilidades de que estos acusados comparezcan en el juicio que respecto de los acusados en libertad bajo fianza. Mientras mayor sea el atraso en el procedimiento judicial, mayor será la diferencia en materia de necesidad de juicio entre los dos grupos. Asimismo, la detención previa al juicio aumenta los costos marginales de los recursos del acusado y, por ende, disminuye el insumo. Por lo tanto, es probable que los acusados que no quedan en libertad bajo fianza tengan mayores probabilidades de ser condenados en un juicio y de recibir sentencias más prolongadas si llegan a un arreglo que los acusados liberados bajo fianza. Véase William Landes, "An economic analysis of the courts". En Gary Becker y William Landes, op. cit., pág. 206.

sobre cuestiones que afectan la suerte de una persona. La irracional disparidad en la dictación de sentencias tiende a convertir el principio de igualdad de justicia ante la ley en una ficción. Los procedimientos arcaicos, en no menor medida que las leyes obsoletas, constituyen un obstáculo para la pronta resolución de los casos. Los detalles burocráticos del proceso judicial, combinados con las demoras, tienden a que su objetivo inherente pierda sentido y a confundir la relación entre el acto original y la resolución última.

166. En muchos países se necesitan cambios de gran alcance para que los tribunales sean más eficaces. Ello requiere que se preste atención a las deficiencias que se han mencionado más arriba. Asimismo, entraña una mentalidad innovadora que haga que la justicia sea más real y más adecuada. Los experimentos que se han hecho en algunos países en materia de tribunales de camaradería pueden constituir una solución, así como los procedimientos oficiosos en materia de delincuencia juvenil, siempre que se mantengan las garantías esenciales en materia de derechos humanos. Evidentemente, mucho depende de los jueces. La democratización y humanización del proceso judicial debería ayudar a contrarrestar el mito de infabilidad judicial de que depende en gran medida el sistema. Para un mejor criterio en materia de selección y una mejor práctica de la profesión judicial, es posible recurrir a las conclusiones de estudios que han revelado el grado de disparidades en la dictación de la sentencia y su relación con factores diversos, inclusive la motivación de los jueces. (168) Al igual que otras, la profesión judicial hace frente a un creciente clamor a fin de que responda de su desempeño. Los esfuerzos en este sentido podrían incluir justificaciones escritas de las sentencias dictadas, disposiciones relativas a la apelación, una capacitación permanente a fin de que los profesionales estén al día con los nuevos acontecimientos en esta esfera y con las nuevas conclusiones en materia de investigación, la formulación de directrices para la dictación de sentencias, la creación de "institutos" sobre dictación de sentencias, así como técnicas para aumentar la autoconciencia, tales como la formación en materia de sensibilidad, que hasta ahora se reservaba para actividades a un nivel más bajo.

167. Al sustraer del ámbito de los tribunales del crimen los casos de menor importancia que podrían ser resueltos de otra forma (por ejemplo, mediante medidas administrativas y civiles, multas pagaderas por correo etc.) la atención de éstos podría centrarse con mayor eficacia en los actos que justifican un examen detenido. Las variantes de la reclusión en espera de juicio, tales como la libertad bajo palabra o en custodia de una persona responsable merecen una aplicación mucho más amplia. Los costos materiales y la angustia que se economizarían con estas variantes justifican una mayor utilización. Asimismo, contribuirían a poner término al grave

(168) Willard Gaylin, *Partial Justice: a study of bias in sentencing*, Nueva York, Knopf, 1974, y S. C. Versels, *Motivations et rôles dans le monde judiciaire* (Centre de Sociologie du Droit et de la Justice, Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles, 1971).

hacinamiento carcelario que es endémico en algunas regiones. ⁽¹⁶⁹⁾ La práctica de la libertad bajo fianza, en los lugares en que impera, podría racionalizarse; ⁽¹⁷⁰⁾ su utilización parece oponerse a un principio de equidad en el sentido de que, a menudo, los delincuentes que han tenido éxito son los que están en mejores condiciones para rendir fianza. La compra de la libertad (aunque sea temporal) es aún más objetable cuando se examinan las investigaciones que vinculan la condición previa al juicio con la solución posterior del caso. ⁽¹⁷¹⁾ Sin embargo, en los lugares en los que se utiliza el sistema de libertad bajo fianza se podrían idear medios de hacer que esta práctica sea menos discriminatoria y más productiva.

168. La modernización del proceso judicial puede entrañar una compensación entre la eficacia y la observancia de las salvaguardias procesales que tienden a interferir con esta eficacia. La mayor atención a los derechos de los acusados ha aumentado la gama de detalles técnicos que causan atrasos en el procedimiento judicial. La determinación del equilibrio exacto incumbe, en última instancia, a cada sociedad y a cada sistema, pero es posible elaborar algunas formas organizacionales básicas y modelos orientados hacia el proceso que ayuden a que la justicia sea más racional, rápida ⁽¹⁷²⁾ y equitativa.

169. Para que la justicia sea menos discriminatoria, debe brindar protección especial, o al menos iguales posibilidades, a los débiles, los jóvenes (o los viejos) y los pobres. Ello significa más que proporcionar una asistencia jurídica simbólica al indigente. Existen distintos modelos para la posible prestación de estos servicios y su eficacia no guarda una relación necesaria con el costo. ⁽¹⁷³⁾ También es importante asegurar un acceso de facto informando tanto a los acusados como a los posibles querellantes acerca de la disponibilidad de asistencia, y contrarrestando los obstáculos que significan la distancia, la resiliencia, el idioma, los antecedentes culturales etc. ⁽¹⁷⁴⁾ En las reformas del sistema de justicia para jóvenes

(169) En algunas zonas, no menos de un 80% de las personas detenidas continúan en la cárcel en el momento inmediatamente anterior a la dictación de la sentencia por el tribunal. A/OONF.58/BP.2, pág. 17. Véase también Informe de la Primera Reunión de Expertos para el Estudio de los Problemas Penitenciarios de América Latina, Campus de la Cedral (San José, Costa Rica, 18 a 23 de marzo de 1974).

(170) Se ha propuesto que el interés por el dinero depositado en bancos, que en la actualidad acrece a los depositantes de la fianza, se utilice, en cambio, para ayudar a acusados que carecen de medios. B. Beiderman en Seminario sobre el costo del delito y de su prevención y represión (Buenos Aires, 12 a 14 de agosto de 1971).

(171) Se ha sugerido una variante del sistema actual de libertad bajo fianza, en virtud de la cual, en lugar de tener que pagar por su liberación, el acusado recibiría una indemnización por su detención en espera de juicio. William M. Landes, "The bail system: an economic approach". *Journal of Legal Studies*, vol. II(1) (enero de 1973), págs. 79 a 108.

(172) Como norma, se ha sugerido un período entre la detención y el juicio que no exceda de 30 a 60 días. En los niveles nacional e internacional se están estudiando medios de reducir el atraso judicial; el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social está llevando a cabo estudios en esta esfera. Véase también Estados Unidos de América. Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, *Reducing Court Delay* (Washington, D.C., 1973).

(173) Para un análisis de algunos de los problemas de eficacia que surgen con arreglo a los posibles sistemas de prestación de servicios jurídicos, véase L. S. Friedman, "Judicare and the justice market". Documento de trabajo 2-28 (New Haven, Connecticut, Yale University, Institute for Social and Policy Studies, 1973), pág. 186.

(174) En los países en desarrollo, pueden surgir dificultades adicionales como consecuencia de las diferencias entre la justicia consuetudinaria y la "moderna" justicia oficial; esta última puede carecer de sentido para grandes sectores de la población.

hay que tratar de reducir el desequilibrio que existe entre el hecho de que esta justicia abarque demasiados aspectos (como lo demuestran ciertos "delitos" como la vagancia) o el calificativo de "menor de edad que necesita supervisión" y su inoperabilidad en otros casos. También aquí, se requieren formas nuevas y más eficaces de proporcionar servicios. ⁽¹⁷⁵⁾

170. En algunas esferas, el empleo de sentencias por tiempo indeterminado, la libertad vigilada, y otras medidas "de rehabilitación" parecen estar perdiendo partidarios y es posible que se restablezcan sentencias uniformes para ciertas categorías de delitos. Ello se acercaría a la escuela clásica de criminología y a la adopción del modelo económico del criminal racional en que, por lo menos se conoce con claridad uno de los elementos del costo de la comisión del delito. Con arreglo a este modelo, las sanciones penales, particularmente la prisión, están encaminadas a reducir los beneficios de las actividades criminales, con lo que sirve de disuasivo para la reincidencia y de ejemplo para otros. Presumiblemente, se realizarían los beneficios de las actividades lícitas al influir sobre las preferencias individuales y aumentar las aptitudes. Sin embargo, la disfuncionalidad del tratamiento carcelario refuta esta suposición. El castigo adicional no hace más que reducir el costo de oportunidad de la comisión de delitos en el futuro. Los sistemas de libertad para trabajar y otros planes que promueven una situación más orgánica y prometedora en materia de trabajo ofrecen un estímulo y resultan especialmente eficaces cuando se procura asegurar una integración con la actividad y una identificación con el trabajo legítimo como estilo de vida.

171. Puesto que las conclusiones de las investigaciones no han revelado diferencias significativas entre las diversas formas de tratamiento correccional, las cuestiones de costo y la conveniencia de minimizar el sufrimiento humano son argumentos que militan en contra de la utilización de la reclusión, salvo como último recurso. No obstante, a pesar de los llamamientos hechos por autoridades en reforma penal a fin de que se detenga la construcción de nuevas prisiones y se adopte un criterio más humanista, aún se siguen construyendo nuevas instituciones masivas con un costo enorme y, a pesar de la observancia proclamada de principios tales como los incorporados en las Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, el progreso en el sistema correccional se ve obstaculizado no sólo por la ambigüedad y las discrepancias de las metas, sino también por una rígida estructura burocrática e intereses creados que se resisten a los cambios.

172. Hasta que se cuente con pruebas científicas del efecto disuasivo de las sentencias privativas de la libertad, particularmente de las más

(175) En el programa de trabajo del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social se ha incluido un proyecto en materia de justicia juvenil. Pueden ser muy útiles las instalaciones de diversos tipos en que se prestan servicios múltiples. En algunos países (por ejemplo, Egipto), se han establecido estas instalaciones en favor de jóvenes. Véase Ahmed Khalifa, "Evaluation Programmes for crime prevention and control". (El Cairo, National Centre for Social and Criminological Research, 1974), págs. 28 y 29.

severas, cabe suponer que será más racional y humano evitarlas cada vez que sea posible. El hecho de recurrir en menor medida a la reclusión en instituciones entrañará un cambio en la composición de las prisiones. Es posible que la mezcla actual en que predominan delincuentes desfavorecidos, y a menudo de poca monta, sea reemplazada por una población carcelaria compuesta por los casos más difíciles, que requiera estrategias especiales. Junto con los esfuerzos encaminados a la reforma carcelaria, deben buscarse medios óptimos para resolver el problema de este grupo. La planificación correccional tendrá que basarse en los resultados de las posibles estrategias que se apliquen a distintos tipos de delincuentes y a la prestación de servicios de diversas clases. ⁽¹⁷⁶⁾

173. Algunas variantes no institucionales del encarcelamiento han parecido muy prometedoras ⁽¹⁷⁷⁾ pero, para ellas, se requiere de la retroacción y de actividades complementarias. Es probable que una experimentación cuidadosa revele la falacia de las posturas establecidas e indique el camino hacia enfoques más racionales. Para que esta experimentación tenga un máximo valor para los planificadores, hay que tener en cuenta no sólo los objetivos inmediatos de los programas, sino también los efectos, ajustes y compensaciones en relación con otros sectores del sistema judicial penal. Las orientaciones dimanadas de investigaciones en materia de adopción de decisiones, para seleccionar a los beneficiarios de la libertad condicional, por ejemplo, pueden ayudar a que esta política sea más explícita, a estructurar las facultades discrecionales sin ponerles término y a permitir que se la emplee en forma justa y racional. ⁽¹⁷⁸⁾ La investigación operacional puede ser útil para evaluar la eficacia de las distintas formas y procedimientos de organización, por ejemplo, los planes de libertad vigilada según el caso y de libertad para trabajar, así como para lograr una consolidación de los servicios. Asimismo, puede servir para evaluar la eficacia de las distintas variantes en el desprocesamiento de los casos en relación con el sistema de justicia penal. ⁽¹⁷⁹⁾ que debe también salvaguardar los

(176) John Holahan, "Measuring benefits from prison reform". (Washington, D.C., Urban Institute, 1973); Deprivation of liberty in the context of crime control with particular reference to new forms of delinquency. Informe presentado al Cuarto Coloquio conjunto de las cuatro agrupaciones más importantes que desarrollan actividades en la esfera de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (Bellagio, Italia, 22 a 25 de abril de 1975), pág. 28; Robert G. Hann y Richard F. Sullivan, "Economic analysis of the Solicitor General: A framework for evaluating specific correctional services with specific reference to psychiatric services in special treatment centres". (Ottawa, Toronto, 1972), y "A cost-benefit approach to evaluating community residential centres". (Ottawa, Department of the Solicitor General, 1972.)

(177) Un proyecto de tratamiento comunitario en Des Moines, Iowa, demostró la factibilidad de poner en libertad a delincuentes de alto riesgo, cuya liberación normalmente no se considera adecuada. Véase U.S. Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. A Handbook on Community Corrections in Des Moines (Washington, D.C., 1975), pág. 42.

(178) Don Gottfredson, P. B. Hoffman, M. H. Egler y L. T. (Wikins, "Making parole policy explicit". Crime and Delinquency (enero de 1975), págs. 35 a 44.

(179) Los programas de trabajo han indicado una tasa más alta en la relación costo-beneficio para el contribuyente, lo que ilustra no sólo una utilización eficaz de recursos escasos, sino también el tipo de programa que puede ponerse al servicio del beneficio económico tanto de los contribuyentes como de los funcionarios. "Cost-benefit analysis: three applications to corrections probation subsidy, diversion, employment". (Washington, D.C., Correctional Economics Center of the American Bar Assoc.), y Raymond T. Nimmer, Diversion (Chicago, Ill, American Bar Foundation, 1974), pág. 119.

derechos fundamentales. Sobre la base de análisis económicos se han propugnado algunas de estas variantes, como la utilización de multas, ⁽¹⁸⁰⁾ pero se las ha criticado por no ser equitativas y por ser moralmente insostenibles si conducen a la "compra" de delitos. ⁽¹⁸¹⁾ Sin embargo, al igual que otros tipos de sanciones, las multas (especialmente multas graduadas) pueden ser especialmente adecuadas para algunas categorías de delitos.

174. Los criterios útiles para la sociedad tales como la prestación de servicios a la comunidad en lugar del cumplimiento de una sentencia privativa de libertad o de la restitución, maximizarían las ventajas en materia de bienestar y ayudarían a reducir el costo social del delito. Los estudios exploratorios podrían servir también para modificar la actitud mental que, en la actualidad, está orientada hacia la sanción. En las investigaciones etológicas desde hace mucho tiempo se ha prestado especial atención a la eficacia de las recompensas en relación con el castigo como estímulo para la enseñanza y este conocimiento debería utilizarse en el marco de la justicia penal. Las estrategias preventivas encaminadas a la solución de conflictos y la reducción de tensiones sociales podrían también obtener beneficios de una investigación innovadora en materia de ciencias sociales. ⁽¹⁸²⁾

175. Un verdadero enfoque interdisciplinario hace necesario integrar los conocimientos tanto en la práctica como en la teoría. En este sentido, la esfera de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia tiene aún mucho camino por recorrer. Las iniciativas recientes de los economistas indican la importancia de agregar nuevas dimensiones a esta tarea. Lamentablemente, a veces la unión es sólo nominal y se mantienen grandes diferencias en materia de disciplinas y orientación que reducen las posibles aportaciones. Evidentemente, se necesita una relación más orgánica que entrañe tanto a éstas como a otras orientaciones, a fin de promover formas nuevas y más productivas de pensamiento y acción. También se requiere una visión más amplia que vaya más allá del horizonte temporal inmediato y se esparza en distintas direcciones (incluso hacia atrás). Algunos economistas, en contraposición a su formación, han desestimado en sus estudios

(180) Gary S. Becker, "Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, vol. 76, N.º 2 (marzo-abril 1968). En este artículo, que inició la reciente ola de doctrina económica sobre el delito y la lucha contra el delito, se llegó a la conclusión de que había una mayor relación entre el nivel delictivo y la probabilidad de una condena que entre ese nivel y la severidad de la sanción; de que, en general, las multas eran preferibles respecto de otras clases de sanción y que su monto adecuado dependía del perjuicio causado por el delincuente. Véase, R. A. Carr-Hill y M. H. Stern, "Theory and estimation in models of crime and its social control and their relations to concepts of social control" (University of Sussex and Oxford University, 1974).

(181) Leszek Lernell, *Rozważania o przestępstwie i karze na tle zagadnień współczesności* (Reflexiones sobre crimen y castigo a la luz de cuestiones contemporáneas), Varsovia, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1975, págs. 224 a 231.

(182) En algunos países, por ejemplo, la URSS, se han estudiado formas de mejorar el ambiente social y la dinámica psicosocial en marcos colectivos de trabajo, con miras a incluir este factor en los esfuerzos encaminados a que la planificación del trabajo colectivo tenga una eficacia máxima. V. V. Orekhov, *Sotsialnoe planirovaniye i voprosy borby s prestupostim*. (Planificación social y la lucha contra el delito) (Leningrado, Izdatelstvo Leningradskovo Universiteta, 1972), págs. 94 a 96.

los costos sociales a largo plazo de las políticas o leyes. Análogamente, los criminólogos y los órganos normativos en materia de justicia penal han sido renuentes a aplicar conocimientos de las ciencias económicas y administrativas que les permitiría tener una intervención óptima y maximizar los beneficios obtenidos de las inversiones que se efectúan.

176. Podría comenzarse en relación con aquellos aspectos de la justicia penal en que dos o más sectores han demostrado interés y en los que persisten las controversias. Ello incluye esferas tales como la disuasión, ⁽¹⁸³⁾ la validez del modelo de cálculo, ⁽¹⁸⁴⁾ la economía del mercado ilícito, ⁽¹⁸⁵⁾ el medio ambiente en que tiene lugar el delito, la reincidencia, la aplicación coercitiva de leyes en relación con los delitos sin víctimas, ⁽¹⁸⁶⁾ el riesgo delictual en la relación consumidor-productor, ⁽¹⁸⁷⁾ los procesos de decisión en materia del personal de justicia penal y la elección de opciones de política bajo distintas limitaciones. La fusión de los intereses de investigación y los métodos de análisis de colaboración permitirían lograr mayores beneficios.

177. La principal deficiencia en las actividades relativas al delito efectuadas hasta la fecha ha consistido en que los órganos encargados de la adopción de decisiones no han actuado dentro de un marco que promueva las metas sociales predominantes. Cuando se lo combina con un enfoque sistemático que tenga en cuenta las interdependencias básicas e identifique claramente los puntos de presión bien conocidos, el principio de la reducción del costo social permite determinar un equilibrio adecuado en las políticas relacionadas con el delito. Según los economistas, el concepto de insumo y producción en las actividades de un proceso de producción, y las evaluaciones estadísticas de esta relación insumo-producto, en última instancia, permitirán minimizar el costo social del delito. ⁽¹⁸⁸⁾ Se considera que este costo es una interacción de las fuerzas del proceso generador de delitos y del sistema de justicia penal que opera como una industria de servicios con insumos y producción determinada en cada nivel de actividades. A fin de alcanzar la meta de minimizar el costo social del delito, con sujeción a

(183) Véase, por ejemplo, Llad Phillips, "Crime control: the case for deterrence" vs. Charles R. Tittle "Punishment and deterrence of deviance" en S. Rottenberg, ed., *The Economics of Crime and Punishment*, (Washington, D.C., 1973).

(184) Véase, por ejemplo, Isaac Ehrlich, "Participation in illegitimate activities" *Journal of Political Economy*, 1972, vs. the interpretations of most psychologists and criminologists, etc.

(185) Véase Leslie T. Wilkins, "Current aspects of penology: directions for corrections". *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 118, (junio de 1974), págs. 235 a 247.

(186) Lester Thuow y Carl Rappoport, "Law enforcement and cost/benefit analysis". *Public Finance*, agosto de 1974.

(187) Hans-Rudolf Schulz, "Sicherheit als Bestandteil der Wohlfahrt; Eine ökonomische Betrachtung über Gesellschaftliche Kosten der Kriminalität". *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, N.º 9 (1972), págs. 377 a 403.

(188) Véase, por ejemplo, Robert G. Hann, *op. cit.*

las limitaciones técnicas con que tropiezan los componentes del sistema de justicia penal y a las relaciones de conducta que imperan entre los miembros de la sociedad en su conjunto, es posible adoptar algunas medidas que entrañan ciertos costos explícitos e implícitos. Sin embargo, en cada sociedad existe un precio implícito del que no se debería pasar para una mayor reducción del delito, cada vez que se llegue al punto de utilidad marginal. Si se examina el sistema en un nivel determinado de actividades y para una serie determinada de condiciones socioeconómicas, es posible observar el paralelo entre distintas opciones de política, por ejemplo, la libertad condicional en relación con la detención; la vigilancia policial más estricta en relación con el quebrantamiento de la libertad etc.

178. El sistema de justicia penal tendrá que llevar a la práctica sus objetivos si se quiere que las políticas que cree sean más coherentes, racionales y equitativas. En la mayoría de los países, los distintos subsistemas actúan con relativa independencia y, a menudo, persiguen objetivos distintos. La existencia de metas más coherentes y determinadas con mayor claridad ayudaría a lograr un enfoque más unificado. Una planificación más positiva, en lugar de reiterar los mismos aspectos tradicionales (más policías, más cárceles, más funcionarios de organismos de libertad condicional etc.), debe centrarse en la consolidación de los elementos disponibles y en el establecimiento de actividades más integrales en materia de justicia penal. La elaboración de modelos con este objeto es útil para asignar costos por subsistemas o tipos de delitos, para proyectar las necesidades futuras en materia de recursos sobre la base de los delitos o las detenciones en el futuro o para cambiar los parámetros del sistema a fin de observar la repercusión sobre las corrientes, los costos, y las necesidades de recursos en otras partes del sistema. Todas estas consideraciones tienen importancia en el proceso de planificación. Las mediciones de eficacia en estos sistemas son vectores complejos y no simples escalares y requieren criterios multidimensionales. Así sucede en relación con la mayoría de los problemas del sector público en que el gobierno trata de lograr cierto bienestar social a un costo determinado. Además, habitualmente existen algunos componentes que reflejan los costos públicos y los costos para diversos sectores de la sociedad que no pueden compararse o relacionarse fácilmente con mediciones de eficacia.

179. El enfoque sistemático de la justicia penal plantea problemas como consecuencia del peligro de un enfoque muy mecánico de la gran incertidumbre respecto de las relaciones de causa y efecto, la conducta cambiante de los participantes en respuesta a cambios en la política pública, cambios en los valores públicos, cambios en lo que se considera una buena práctica profesional, la adaptación de distintas limitaciones en materia de capacidad, o simplemente nuevas modas. Teniendo en cuenta estas limitaciones, se han registrado intentos prometedores de elaborar modelos

flexibles de sistemas básicos de justicia penal que permiten evaluar las consecuencias de los diversos cambios en el sistema. ⁽¹⁸⁹⁾

180. Este enfoque en materia de planificación y administración supera las limitaciones de los enfoques más fragmentarios que se centran en el logro de sus propios objetivos limitados sin tener en cuenta su contribución a los objetivos generales del sistema. Como consecuencia, "los delincuentes reciben distinto trato; los ciudadanos reciben distinta protección; no se invierten recursos para minimizar el costo social del delito. Evidentemente, para una reorganización efectiva del sistema de justicia penal debemos tomar muy en serio el concepto de un sistema integrado para poder lograr las metas de equidad o eficiencia". ⁽¹⁹⁰⁾ Como corolario, se ha sugerido que, en lugar de operar desde el punto de vista de "las hipótesis orientadas hacia objetivos" (en contraposición a metas cuantificadas), habría que ceñirse al principio de la minimización del costo social en todas las etapas del funcionamiento del sistema de justicia penal, deberían establecerse y mantenerse normas para los jueces, los funcionarios de instituciones correccionales, los funcionarios encargados de la libertad condicional, y otros, a fin de minimizar el castigo injustificado y contribuir a un funcionamiento óptimo del sistema. El hecho de considerar los procesos entrelazados de generación y control del delito como un proceso de retroacción no sólo ayuda a identificar las variantes para el control sino que ilustra también la interdependencia de las distintas medidas.

181. Estas medidas abarcan un espectro considerable, y algunas son más adecuadas que otras en relación con el objetivo global de minimizar el costo social del delito. Un investigador finlandés ha elaborado un plan amplio en el que se detallan las posibles orientaciones (véase el cuadro 4). En las estrategias de planificación se considerarían las opciones disponibles para su aplicación desde el punto de vista de la factibilidad a corto, mediano y largo plazo. El Instituto Central de la URSS para la Investigación Científica en el Ambito Judicial ha elaborado un modelo matemático, comprobado empíricamente, que permite no sólo pronosticar las tendencias cambiantes

(189) Uno de estos modelos permite que la persona que lo utiliza cree un caso de prueba e instrumentos de diseño sumamente flexibles que permiten una evaluación rápida de los efectos de las selecciones que se hacen (pueden usarse modelos de retroacción tanto lineales como multianuales). Alfred Blumstein, "Management science to aid the manager; an example from the criminal justice system". *Sloan Management Review*, otoño de 1973, vol. 15, N.º 1, págs. 47 a 50, y "Application of the Jussim model to a juvenile justice system". *Computer applications in the juvenile justice system*, National Council of Juvenile Court Judges, diciembre de 1974, pág. 84; Alfred Blumstein y R. C. Larson, "Models of a total criminal justice system". *Operations Research*, vol. 17 (marzo y abril de 1969), págs. 199 a 232, y G. Cassidy, A. Blumstein y G. Hopkinson, *Systems Analysis and the criminal justice system*, Ottawa, Department of the Solicitor General, 1973. Véase también R. Hann y otros, *Decision-making in the Canadian Criminal Court System. A systems analysis*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto, 1973, y /U.S./ National Advisory Commission on Criminal Justice Standards. *Criminal Justice System* (Washington, D.C., 1973), pág. 286. L. T. Wilkins, "La utilización de métodos cuantitativos en la planificación de la defensa social, con referencia especial al estudio comparado de costos y beneficios y al análisis de sistemas". En *Criterios para una Política de Planificación de la Defensa Social*. Pub. de Venta 72.IV.9, págs. 153-180.

(190) Harold L. Votey y Llad Phillips, "Social goals and appropriate policy for corrections: an economic appraisal", *Journal of Criminal Justice*, vol. I (1973), pág. 233.

del delito, sino también formular variantes óptimas de medidas políticas encaminadas a reforzar la observancia de la ley durante el período siguiente de planificación. ⁽¹⁹¹⁾

182. Una de las deficiencias básicas del sistema de justicia penal en el pasado ha consistido en la falta de rendición de cuentas, tanto en el ámbito social como en el material. Es necesario rectificar esto, tanto en el interés de una justicia más eficaz como en el del logro de sistemas de administración más eficaces. Para evitar posibles abusos, debería conferirse la función de control a un grupo cuasijudicial, cuyos miembros harían las veces de una especie de **ombudsmen**, a fin de que velara por una justicia penal socialmente adecuada, mientras la responsabilidad pecuniaria podría asegurarse con medios de carácter más impersonal. La utilización de grupos judiciales, asesores legos y procedimientos de indemnización podría ayudar a asegurar una responsabilidad ante la población y a proporcionar una justicia más equitativa. ⁽¹⁹²⁾

183. Será menester capacitar generaciones futuras de planificadores en materia de justicia penal y capacitar a los recursos humanos que actualmente trabajan en esta esfera. ⁽¹⁹³⁾ También en este caso, los conocimientos técnicos necesarios tendrán que provenir de muchos sectores, inclusive los planificadores nacionales de desarrollo y los planificadores que se ocupan de otros sistemas que tienen una interacción con el sistema de justicia penal. La combinación de una gama amplia de puntos de vista, antecedentes y enfoques, junto con conocimientos técnicos especializados, debería aumentar la probabilidad de resultados fructíferos. Ello hace necesario también pronosticar las necesidades de recursos humanos del sistema a corto plazo y a plazos múltiples, a fin de llevar a cabo políticas seleccionadas y programas prioritarios que puedan lograr una repercusión máxima. La utilización óptima de los recursos humanos (ya sea los pertenecientes al sistema o aquellos regidos por el sistema) determinará la factibilidad y utilidad de los cambios en el sistema encaminados a minimizar el costo social del delito.

———— Véase el cuadro 4 ———

D) Redistribución del costo del delito

184. Además de minimizar el costo social del delito, la planificación en materia de prevención del delito debe procurar también redistribuir

(191) Orekhov, op. cit., pág. 47.

(192) Véase, por ejemplo, "Ökonomische Aspekte der Strafrechtspolitik", Proyecto de investigación del Ludwig-Boltzmann Institut für Kriminalsoziologie (Viena, 1975); y Burt Nanus, "A general model of criminal justice planning", *Journal of Criminal Justice*, vol. 2 (1974), págs. 345 a 356.

(193) G. O. W. Mueller y Freda Adler, "Manpower mobilization for criminal justice", *Denver Law Journal*, vol. 50, N.º 4, págs. 479 a 504. Dentro de la perspectiva de planificación, habrá que elaborar nuevas formas organizacionales más eficaces de utilización de los recursos humanos en el sistema de justicia penal, prestando especial atención a los paraprofesionales y los asistentes para labores múltiples. Véase también F. Ferracuti y M. C. Giannini, *Mano de obra y capacitación en el campo de la defensa social*, Roma, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social, 1970.

este costo en forma más equitativa. Este concepto, al igual que el de la minimización de las consecuencias del delito, más que de su volumen, se centra en las consecuencias perjudiciales de los actos y no exclusivamente en su definición legal. En este sentido, procura redistribuir el costo social dimanado del delito y de las políticas de lucha contra el delito mediante una planificación adecuada en la que se tengan debidamente en cuenta este costo y la tendencia de algunas políticas de concentrarlos en grupos determinados, particularmente en los casos en que estos constituye una antítesis del principio de bienestar de asegurar al mayor número posible de personas una calidad óptima de la vida. ⁽¹⁹⁴⁾

185. En esta actividad hay que tener cuidadosamente en cuenta los factores estructurales de las distintas sociedades, sus sistemas de valores, sus normas de actitud y su receptividad frente al cambio, así como la disposición de los órganos de planificación y de adopción de políticas que se ocupan de la justicia penal y de otras cuestiones de planificación a un nivel nacional más amplio para no cerrarse y adoptar nuevas formas de pensamiento que permitan reorientar los enfoques y lograr reformas tangibles. Asimismo, requiere que se tenga en cuenta la relación entre la sociedad, las víctimas y los delincuentes en la adopción de políticas en materia penal, y la cuestión de la distribución más justa del costo del delito y de la lucha contra el delito entre todos los sectores de esta relación y entre todas las personas de cada sector. No sólo la sociedad como tal, ni las víctimas o los delincuentes, sino también las víctimas y los delincuentes potenciales o "latentes" son partes interesadas en esta relación dada su propensión al riesgo. Por cierto, no todos los delitos dejan víctimas o crean querellantes identificables, en comparación con la sociedad en general.

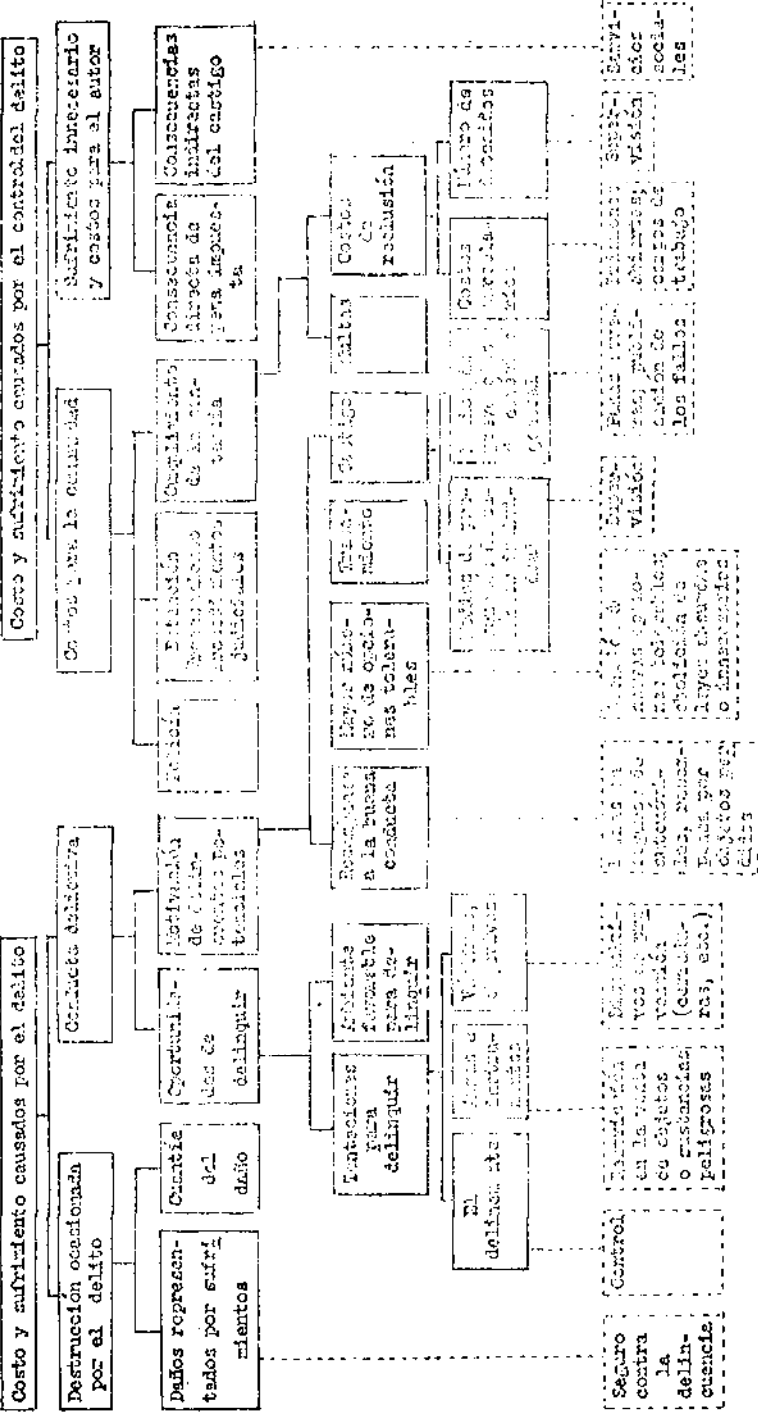
186. Si se define el objetivo de la política criminal simplemente como la reducción del costo del delito, se estimará que esta política es puramente utilitaria y los medios que se utilicen estarán dirigidos a lograr este fin. Sin embargo, cuando se incluye en la planificación y en la adopción de políticas el objetivo de lograr una distribución más equitativa de este costo, el costo se convierte en un factor orientado hacia la justicia. En forma creciente, en todo el mundo, se subrayan las consideraciones de equidad al optar entre políticas y se las incorpora en programas de planificación, si bien cabe que no se las pueda justificar ostensiblemente en fundamentos utilitarios. De hecho, en ciertas ocasiones puede existir un conflicto inherente, aunque tal vez ilusorio, entre la equidad y la eficacia, pero las consideraciones de justicia tienen gran importancia como argumentos normativos que abarcan los principios de igualdad y predecibilidad.

187. La igualdad está implícita en el concepto de equidad y, en este sentido, debe comprenderse desde un punto de vista relativo y no aritméti-

(194) Se ha promovido esta orientación en algunos países escandinavos, especialmente en Finlandia, en que se lo está reflejando en la política oficial. Véase Rätymö Lahti, "On the reduction and redistribution of the cost of crime: observations on the objectives and means of criminal policy". *Jurisprudentia*, N.º 1 (1972), págs. 298 a 313.

CATEGORIAS Y MEDIOS PARA LA MINIMIZACION DEL DAÑO Y SUS EFECTOS

Minimización del costo y sufrimiento causados por el delito y el control del delicto



--- Ejemplos de medios para la minimización de efectos negativos.

Quadro preparado por Tanna Tokoro, en el Informe del Seminario de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Médicos en la Rehabilitación Social, Kingston/Jamaica, Diciembre, del 15 al 25 de noviembre de 1974, p. 55 (ECLA/O/S/59/75/1).

co. En consecuencia, se ha señalado que no se atendería a la justicia el hecho de distribuir uniformemente el costo del delito con un criterio aritmético entre todos los ciudadanos sin tener en cuenta sus recursos u otros factores que puedan aceptar su capacidad para pagar el costo (o soportar el mal causado). Tal como señaló un partidario de este enfoque "la observancia del principio del mérito significa a menudo prestar una atención expresa a consideraciones de equidad". (195)

188. En esta perspectiva, se desprendería como corolario que al dividir el costo entre los distintos sectores en juego, la sociedad, que dispone de la mayor cantidad de recursos, debe soportar la mayor proporción. El hecho de que la sociedad debe sufragar la mayor parte de los costos es más evidente aún habida cuenta de que el delito y sus efectos perjudiciales sólo pueden regularse adecuadamente y, tal vez, reducirse, por conducto de las medidas que adopta la sociedad. Análogamente, al reducir el costo del delito, se protege en forma más eficaz el interés de la sociedad (esto es, el del público en general). Con ello, en última instancia, se logrará la meta de reducir la criminalidad.

189. Al igual que en el caso de las medidas encaminadas a minimizar el costo del delito, las estrategias dirigidas a redistribuir el costo con mayor justicia serán distintas en los diferentes países con arreglo a las orientaciones básicas de sus sistemas y a las restricciones que puedan existir respecto de los medios de que disponen, restricciones que, en parte, dimanen de estas orientaciones.

190. Se promoverá el principio de una redistribución justa del costo del delito mediante una planificación preventiva que cumpla los requisitos afines de una mayor eficacia a largo plazo que las medidas correctivas y, desde el punto de vista del costo, de una distribución más o menos equitativa entre los diversos miembros de la ciudadanía. También se promoverá este principio con medidas encaminadas a reducir la desigualdad social, pues, con una redistribución justa de los costos, no sólo se los comparte en forma más efectiva sino que se promueve también la justicia social. Así, se acercaría más al objetivo de lograr la "justicia penal social". El costo que entraña reducir la desigualdad social, impedir que se produzcan oportunidades para la comisión de delitos, adoptar medidas preventivas encaminadas a fortalecer los controles sociales oficiosos y promover una socialización efectiva se distribuirá entre las posibles víctimas y los posibles delincuentes, así como entre la sociedad en general.

191. Además de estas estrategias preventivas, y en los casos en que no hayan logrado sus objetivos, debe asignarse prioridad a la compensación por las pérdidas sufridas por las víctimas. Es necesario tomar medidas urgentes para prevenir una compensación adecuada para las víctimas de delitos, especialmente de delitos violentos. Ello entraña más que una simple restitución simbólica. Ya se han mencionado la falta de disposiciones adecuadas a este respecto y la ignorancia de los derechos y las dificultades en juego, incluso en los casos en que existen promesas de indemnizar a la víctima. Es necesario corregir esta situación. Si bien no es posible compensar el sufrimiento y las pérdidas desde un punto de vista exclusivamente

material, esta medida constituye un elemento de manifestaciones más profundas de preocupación por el mal sufrido por la víctima, inquietud que sólo rara vez se ha puesto de manifiesto en el pasado. En algunos países, se ha reflejado el reconocimiento de la importancia de proporcionar a las víctimas de delitos una indemnización adecuada y rápida en la designación de órganos oficiales para que estudien la cuestión y la forma de resolverla. Las prácticas autóctonas con arreglo a los sistemas de justicia consuetudinario en África y Asia, en que no se presta especial atención a la compensación de las víctimas, constituyen una lección en este sentido.

192. Si bien es ostensible que el delincuente paga un costo más reducido a largo plazo, estos costos pueden ser tan o tanto más elevados. Sería útil concebir medios para asegurar una protección legal adecuada y la aplicación de sanciones que minimicen el sufrimiento, reduciendo al mismo tiempo las posibilidades de volver a delinquir, así como aumentar las perspectivas de volver a integrarse a la sociedad, pues estos objetivos no se excluyen entre sí necesariamente. La mayoría de estos objetivos interesan tanto a la sociedad como al delincuente, e incluso puede considerarse que el hecho de mitigar algunos sufrimientos para el delincuente puede tener, en definitiva, un beneficio para la sociedad que, probablemente, no se logrará con los métodos actuales tales como la reclusión, en condiciones severas y a menudo selectivas, que pueden dar origen a resentimientos y a aumentar la rebelión contra las normas sociales imperantes. Existe una gama de enfoques y medidas que pueden utilizarse para redistribuir los costos sociales del delito y que también ayudarían a minimizarlos. Un análisis más detenido revela el carácter tenue de la fragmentación en todos los aspectos, inclusive las divisiones semánticas entre "sociedade", "hechor" y "víctima". En cierto sentido cada uno de estos factores entra en las tres denominaciones y es necesario compartir los costos, al igual que la responsabilidad, si bien en distinta proporción. No es posible determinar o cuantificar fácilmente mediante análisis de costo-beneficio los conceptos de vulnerabilidad y responsabilidad, pero su reconocimiento puede ser el primer paso hacia una actitud más justa, y, en última instancia, más eficaz.

CONCLUSION: UN ESTIMULO PARA EL FUTURO

193. Con el presente documento se ha procurado, con un carácter preliminar, determinar algunas de las direcciones que se podrían seguir en la planificación e investigación futuras en materia de delitos, a fin de reducir sus consecuencias negativas y permitir que se absorban en forma más fácil y justa aquellas consecuencias inevitables. La historia del hombre y el patrimonio científico están llenos de conclusiones fortuitas que han permitido determinar nuevos caminos. Una de las limitaciones inherentes de la realización de pronósticos consiste en que proporciona imágenes del futuro basadas en conocimientos actuales, mientras que las posibilidades de cambio e innovación son infinitas. Así, también, algunos de los enfoques significativos respecto de los problemas delictuales, que aún quedan por concebir, bien pueden estar situados fuera del alcance de esta actividad. Ello puede abrir nuevos caminos y horizontes para la administración ambiental (incluido el medio ambiente social) que asegure un crecimiento

nacional no limitado por las consecuencias más nocivas del delito y una realización individual libre de victimización e inseguridad.

194. La cooperación internacional y el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos que esta cooperación entraña, deberían constituir un aporte sustancial en este proceso. Los países en desarrollo tienen una especial oportunidad a este respecto, dado que, relativamente, no están limitados por políticas y prácticas que, en gran medida, han fracasado. (196) Si estos países, en lugar de recurrir a métodos y prototipos extranjeros, permiten que surjan nuevas iniciativas vitales, arraigadas en sus tradiciones sociales y orientadas hacia la justicia, sus perspectivas se verán muy realzadas. En todo caso, un análisis crítico y una evaluación científica de los posibles caminos de acción en relación con los problemas en juego (197) y con los medios disponibles constituye un punto de partida con arreglo al cual pueden concebirse soluciones más eficaces para los países situados en todos los puntos del espectro del desarrollo.

195. Al seleccionar, para su examen, algunas de las consecuencias del delito, y ocuparse de algunos aspectos de la minimización y redistribución del costo del delito, tal vez no se tenga en cuenta la existencia de interrelaciones entre estos aspectos. La realidad es infinitamente más compleja y cambia continuamente. Es la configuración de los factores y procesos en juego la que determina sus características, hecho que debe tenerse en cuenta en todo intento de analizarla. Así, si bien se han determinado varios caminos posibles para la investigación y la acción, no hay seguridad alguna de que uno de ellos rinda frutos si se descuidan o desestiman otros factores. Los factores más cruciales son tal vez los más difíciles de cuantificar y controlar. Entre estos se incluye la motivación adecuada y la optimización de la dinámica social. Sin estos factores, el análisis más estricto en materia de costo-beneficio, la planificación ambiciosa y los esquemas viables de administración no pasan de ser una actividad en el vacío.

196. La cuestión de lograr la clase de motivación y estimular el tipo de ambiente que promueve actividades socialmente productivas, y no destructivas, constituye uno de los aspectos básicos que deben resolver los expertos en ciencias sociales, los educadores, los dirigentes nacionales y, en última instancia, la propia sociedad. Los profetas de la destrucción de este planeta han hecho notar las limitaciones naturales respecto de su crecimiento. Es posible que hayan subestimado el interés humano en el futuro. Asimismo, tal vez hayan subestimado el verdadero peligro que entraña la desorganización social e institucional y la capacidad para prevenirla y superarla mediante la adopción de una estrategia viable.

(196) Una de las ventajas de los países en desarrollo consiste en que pueden efectuar experimentos en materia de técnicas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia, y de evaluación de estas técnicas, en un grado que resulta imposible en los sistemas complejos con divisiones administrativas rígidas y, a veces, fossilizadas. William Clifford, "Planning for future crime in Africa", en *An Introduction to African Criminology*, Nairobi, Oxford University Press, pág. 217.

(197) Véase el informe del Seminario sobre la Evaluación de los Problemas de Defensa Social y los Caminos de Acción, celebrado en el Centro para los Problemas Criminológicos y Sociales, El Cairo, diciembre de 1973.