

La Planificación Intersectorial de la Defensa Social en América Latina

JULIO PEÑA NUÑEZ

Experto de las Naciones Unidas en Defensa Social

CONTENIDO

Párrafo

- 1-4 Antecedentes
 - 5-8 La situación en América Latina
 - 9 Hacia una planificación realista de la defensa social
 - 10 Exigencias que plantea la planificación realista de la defensa social
 - 11 Necesidad de contar con un equipo de trabajo de carácter interdisciplinario
 - 12 Organización eficiente
 - 13 Necesidad de conciliar las perspectivas académicas, técnicas y políticas de la planificación de la defensa social
 - 14 Necesidad de conocer y tener en cuenta los obstáculos encontrados por los encargados de la planificación nacional
 - 15 Necesidad de conocer y tener en cuenta las dificultades a que se ha enfrentado la planificación de los llamados aspectos sociales del desarrollo
 - 16 Otras dificultades de la planificación de la defensa social
 - 17 Conclusiones y recomendaciones
- Notas de referencia

1. *Antecedentes*

Este trabajo describe las dificultades que a juicio del autor enfrenta la planificación de la defensa social a nivel intersectorial en América Latina y formula algunas observaciones que pudieran eventualmente servir como orientaciones generales.

El documento es de carácter introductorio y solamente contiene referencias generales a cuestiones tan importantes como las relaciones entre el comportamiento humano y el cambio social, los aspectos potencialmente criminógenos del desarrollo y los métodos y técnicas de planificación de la defensa social, materias que deberían ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones de los encargados de la prevención del delito, el control de la criminalidad y el tratamiento de los delincuentes, no sólo en el ámbito de las aportaciones teóricas sino principalmente a través de experiencias o proyectos de demostración que ayuden a enriquecer los avances doctrinarios y a abrir nuevas rutas en la lucha contra la delincuencia.

El trabajo se fundamenta en la doctrina de las Naciones Unidas enunciada en diversos documentos cuya consulta recomendamos. (1)

2. La Resolución 1086 B (XXXIX), aprobada en 1965 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, enunció el principio de que "la prevención y la represión de la delincuencia de menores y de adultos deben llevarse a cabo como parte integrante de los planes generales de desarrollo económico y social".

El Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Kioto, Japón, 17 — 26 de agosto de 1970) aprobó por unanimidad una Declaración por la cual se pide a todos los Gobiernos que "adopten medidas efectivas para coordinar o intensificar sus esfuerzos por prevenir el delito en el contexto del desarrollo económico y social que cada país emprende por sí mismo".

Apoyando esta Declaración, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su 50º período de sesiones aprobó el 21 de Mayo de 1971 la Resolución 1584 (L) sobre "la delincuencia y el cambio social", por la cual se pide al Secretario General y a los Estados miembros que intensifiquen la acción nacional e internacional para fomentar los conocimientos, intercambiar experiencias, establecer políticas y prácticas y ampliar la participación del público en la prevención del delito. (2)

El pronunciamiento del Consejo Económico y Social fue acogido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigésimo sexto período de sesiones, mediante la Resolución 2843 (XXVI), de 18 de Diciembre de 1971.

El interés de la Asamblea General fue renovado en 1972, en el vigésimo séptimo período de sesiones, al aprobarse la Resolución 3021 (XXVII), por la cual se pide al Comité sobre Prevención y Control del Delito, establecido en 1971, que presente a la Asamblea General un informe sobre los métodos y procedimientos más eficaces para la prevención del delito y el mejoramiento del tratamiento a los delincuentes.

3. Las Naciones Unidas han llamado especialmente la atención sobre la planificación intersectorial de la defensa social.

Se ha dicho que "la planificación sectorial, comprensiva de los sistemas nacionales de Justicia Penal (servicios de policía, Tribunales de Justicia, servicios correccionales y servicios relacionados), es esencial, pero que debe "prestarse mayor atención a las fuerzas y programas sociales y económicos que puedan contribuir a agravar o, por el contrario, a mejorar los problemas de la delincuencia de menores y de adultos". (3)

La Reunión Especial de Expertos en Políticas de Defensa Social en relación con la planificación del desarrollo (Roma, 17 a 23 de junio de 1969) fué enfática en señalar que los planificadores deben tener conciencia de los efectos de la criminalidad y la delincuencia en el desarrollo y de su influencia en la vida en general y que, recíprocamente, los criminólogos y los administradores de defensa social deben estudiar de qué manera las políticas económicas y sociales y los programas sectoriales influyen en la frecuencia y el tipo de criminalidad. En cualquier tipo de planificación económica o social es necesario incluir los elementos que aportan el conocimiento y la experiencia en el campo de la delincuencia de adultos y de menores, con especial énfasis en la prevención del delito. Desde luego, la defensa social debería figurar en todos los proyectos o planes de sanidad, enseñanza, trabajo, bienestar o planificación social amplia en todos los niveles. (4)

Finalmente, el Comité Asesor de Expertos de las Naciones Unidas en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en su quinto período de sesiones (19 a 26 de julio de 1971), volvió a insistir en la necesidad de relacionar y coordinar la planificación de la defensa social con la planificación en otros sectores del desarrollo nacional. (5)

4. Al terminar esta información previa, queremos dejar constancia que aceptamos con reservas, y sólo para efectos prácticos, la expresión "planificación intersectorial de la defensa social", utilizada corrientemente en la literatura especializada; a nuestro juicio, la planificación de la defensa social es una sola, sectorial e intersectorial al mismo tiempo. La tendencia a conceptualizar la defensa social como un sector social y, en general, el criterio que busca el desarrollo social sobre una base sectorial ha sido perjudicial a la defensa social como tendremos ocasión de decir (vid. N° 15).

Por lo demás, la tendencia más reciente persigue el tratamiento unificado del desarrollo, como un solo todo complejo y no como un conjunto de parcelas o sectores. Se sostiene, con razón, que la planificación para el desarrollo social (y la planificación de la defensa social forma parte de ella) representa mucho más que la elaboración de planes para la educación, la salud, la vivienda, la defensa social y otros sectores sociales; para ser plenamente eficaz, también requiere que las políticas y los planes "económicos" sean deliberadamente proyectados con miras a servir los fines de aumentar el bienestar humano y promover cambios deseables en las instituciones y en las estructuras sociales en forma simultánea con sus objetivos materiales más manifiestos. Por ello, la

Resolución 1494 (XLVIII) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de 26 de mayo de 1970, recalcó "la necesidad de un criterio unificado para el análisis y planificación del desarrollo, en el que se integren plenamente el criterio económico y el criterio social en la elaboración de políticas en los planos nacional e internacional".

Hecha esta advertencia, pasamos a reseñar la situación en América Latina.

5. *La situación en América Latina*

La planificación de la defensa social recién empieza sus primeros pasos en América Latina.

En una reunión convocada por las Naciones Unidas en 1969, se destacó que la defensa social estaba ausente de la planificación nacional en la mayoría de los países de la región. (9)

Probablemente Venezuela es el único país que puede exhibir una cierta tradición al respecto.

Los planes y programas de defensa social en el contexto del desarrollo venezolano son elaborados a nivel del Sector de Defensa Social de la Dirección de Planificación Social y Cultural de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Existe, además, una Dirección de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio de Justicia, creada por Decreto nº 241, de 12 de febrero de 1970, que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) la coordinación de los planes oficiales relacionados con la prevención del delito;
- b) la aplicación de medidas de profilaxis social;
- c) la centralización, confección y publicación de estadísticas y tablas de pronóstico sobre la criminalidad;
- d) la realización de campañas de orientación de la colectividad para obtener su colaboración en la prevención del delito;
- e) la formación de personal adecuado para aplicar medidas inherente a la prevención; y
- f) la orientación y evaluación de las investigaciones criminológicas.

El programa de defensa social elaborado por el Gobierno de Venezuela para el período 1970-1974 parte del supuesto que "las faltas contra las personas y grupos son el resultado de las condiciones estructurales propias de una sociedad más que de desajustes individuales" y que "la experiencia demuestra que la elevación del nivel de vida de la población, el incremento de las oportunidades de empleo y de capacitación y la distribución más adecuada del ingreso, entre otros factores, contribuyen al mejoramiento de los indicadores delictivos". Por ello, el programa establece que es obligación de un Estado moderno "diseñar políticas destinadas a prevenir el delito antes de que éste se convierta en un acto delictivo sujeto a las normas y sanciones que establecen las leyes", agregando que la labor de prevención del delito "depende en buena parte de la coordinación de todos los servicios nacionales que de manera directa o indirecta contribuyen en esta función del Estado".

En 1973, con ocasión de la Reunión Preparatoria Regional del Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, las autoridades venezolanas informaron de los avances logrados en la concientización de la comunidad nacional en cuanto a la prevención del delito y calificaron como satisfactorias las tareas cumplidas en materia de investigación técnica, formación de personal, elaboración de estadísticas criminales y control sobre aspectos específicos como pornografía y propaganda alcohólica.

Dieron cuenta, además, de los estudios realizados para la elaboración de indicadores y variables estadísticas de defensa social que permitan analizar la realidad criminológica del país, con miras a la elaboración de un diagnóstico sobre las características, extensión y tendencias de la criminalidad en Venezuela. El informe se extendió a la creación de un Comité Directivo de Planificación de la defensa social, con representantes de CORDIPLAN, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Justicia (Direcciones de Planificación, Prisiones, Prevención del Delito y Policía Técnica Judicial). Finalmente, se anunció el propósito del Gobierno de ampliar las acciones preventivas; intensificar la coordinación interinstitucional y promover una activa participación en proyectos de urbanización y planificación de ciudades y/o comunidades que asegure el respeto a normas de prevención del delito. (7)

Las Naciones Unidas, a través de la asesoría técnica prestada por el Profesor Manuel López-Rey, han contribuído valiosamente a los avances registrados en Venezuela.

6. En Brasil, el Segundo Plan Nacional de Desarrollo para el período 1975-1979 consulta diversos aspectos de defensa social en programas más generales de "Valorización de Recursos Humanos", "Integración Social" y "Desenvolvimiento Social Urbano", pero no existe en el más alto organismo de planificación una dependencia especializada que atienda las cuestiones relacionadas con la planificación sectorial e intersectorial de la defensa social, como ocurre en Venezuela.

7. En Chile se observa un interés creciente por ampliar el enfoque tradicional frente a la prevención del delito y por crear estructuras administrativas que faciliten esta tarea. En 1972, por Decreto nº 1.125 del Ministerio de Justicia, se creó una Comisión Coordinadora de Prevención del Delito, con representantes del Ministerio de Justicia, Servicio de Prisiones, Carabineros de Chile (que corresponde a la policía uniformada), Servicio de Investigaciones (policía civil), Consejería Nacional de Desarrollo Social, Instituto de Capacitación Profesional y Central Única de Trabajadores de Chile. Entre sus funciones figuraba la de proponer programas conjuntos destinados a lograr la integración de la acción de los servicios y en particular la experimentación de nuevas formas de acción del Estado frente al delito.

En el hecho, esta Comisión no pasó de constituir una sentida aspiración de un grupo de funcionarios del Ministerio de Justicia.

Por Decreto de 3 de julio de 1974, del Ministerio de Justicia, se creó una Comisión de Política Penitenciaria, con funciones orientadas básicamente

mente al nivel sectorial de la defensa social. Efectivamente, corresponde a la Comisión analizar las actuales condiciones de aplicación y eficacia de las penas privativas de libertad y presentar iniciativas y proyectos destinados a modificar la política penitenciaria, superando las deficiencias imperantes. Integran la Comisión representantes del Ministerio de Justicia, Servicio de Prisiones, Instituto Nacional de Capacitación Profesional, Servicio de Cooperación Técnica, Cámara Chilena de la Construcción y Cámara Central de Comercio.

Paralelamente a esta Comisión, funciona en el Ministerio de Justicia una Sección de Defensa Social, dependencia técnica encargada, entre otras tareas, de proponer las orientaciones fundamentales del proceso de planificación de la defensa social; promover la coordinación de actividades de los servicios que intervienen; intervenir en la elaboración de normas que resulten necesarias para las tareas de ejecución; asesorar en la organización y puesta en marcha de experiencias pilotos y ayudar en el desarrollo de iniciativas que contribuyan a una participación más efectiva de la comunidad en la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

Las autoridades chilenas, según documento reciente, aspiran también a la creación de un Consejo Nacional de Defensa Social que, en calidad de organismo consultivo y coordinador, elabore políticas preventivas y apruebe planes específicos, a corto, mediano y largo plazo, tanto a nivel sectorial como intersectorial. Integrarán este Consejo representantes de diversos Ministerios, Universidades y organismos estatales. Participarán en sus labores, asimismo, representantes de organizaciones empresariales y de trabajadores al igual que organismos comunitarios (Centros de Padres, Juntas de Vecinos, Clubes Juveniles). Se instará porque los planes de defensa social se inserten en los planes de desarrollo socio-económico del país. Se consulta también la creación de Consejos Regionales de Defensa Social, que velarán por una adecuada prevención primaria y secundaria del delito en las diversas regiones del país. (8)

No se conoce todavía la organización que adoptará en definitiva la iniciativa chilena, ni las medidas a que se recurrirá para asegurar la funcionabilidad de la Sección de Defensa Social, los organismos consultivos, de planificación y coordinación existentes o proyectados, y las relaciones operativas de éstos con los servicios de ejecución sectoriales e intersectoriales.

8. En México existe una Dirección de Prevención Social, dependiente de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, que se esfuerza por buscar rutas nuevas y abrir las puertas de la planificación del desarrollo a la defensa social.

Los mismos esfuerzos se cumplen actualmente en Honduras, con asesoría técnica de las Naciones Unidas. A pesar de las limitaciones del medio nacional, a mediados de 1975 se encontraban bien avanzados los trabajos para la creación de una Comisión Nacional de Prevención del Delito, organismo consultivo y de coordinación destinado a servir de apoyo al Sector de Bienestar Social del Consejo Superior de Planifica-

ción Económica (CONSUPLAN), que es el organismo de planificación nacional.

9. *Hacia una planificación realista de la defensa social*

América Latina es una región con tremendos problemas económicos y sociales, que exigirán de los planificadores de la defensa social mucho sentido práctico, imaginación creadora y perseverancia en la acción para postular a resultados significativos.

Es la región con más alta tasa de crecimiento demográfico. En 1920, la población no llegaba a 87 millones de habitantes y medio siglo después, en 1970, se había más que triplicado, elevándose a casi 280 millones, a lo que hay que agregar que proyecciones de población predicen un aumento a alrededor de 650 millones para el año 2.000.

He aquí la información por países: **

Pais	1970	1980	1990	2000
Argentina	24.352	28.218	31.909	35.274
Bolivia	4.658	6.006	7.782	10.081
Brasil	93.245	124.000	164.374	215.510
Colombia	22.160	31.366	43.130	56.731
Costa Rica	1.736	2.281	2.945	3.682
Cuba	8.341	10.075	12.053	14.337
Chile	9.717	11.461	13.734	16.272
Ecuador	6.028	8.440	11.774	16.149
El Salvador	3.441	4.904	7.122	10.372
Guatemala	5.282	7.018	9.357	12.355
Haiti	5.229	6.838	9.144	12.347
Honduras	2.583	3.661	5.182	7.205
México	50.718	71.387	99.669	135.089
Nicaragua	2.021	2.818	3.951	5.460
Panamá	1.406	1.938	2.669	3.633
Paraguay	2.419	3.456	4.860	6.619
Perú	13.586	18.527	25.143	33.491
Rep. Dominicana .	4.348	6.197	8.866	12.539
Uruguay	2.889	3.251	3.642	3.999
Venezuela	10.755	14.979	19.952	26.100
Barbados	254	263	236	212
Guyana	745	995	1.309	1.646
Jamaica	1.996	2.382	2.754	3.102
Trinidad	1.067	1.255	1.411	1.555
TOTAL	273.976	371.666	492.968	643.760

**FUENTE: CELADE; Boletín Demográfico, Año V, nº 10, julio 1972.

El rejuvenecimiento de la población y la fuerte migración entre áreas rurales y urbanas son algunas de las consecuencias de esta explosión demográfica.

Las investigaciones en este terreno indican que tanto relativa como absolutamente la población infanto-juvenil ha ido aumentando en América Latina desde el período posterior a la segunda guerra mundial y continuará ese aumento, a menos que el nivel de fecundidad comience visiblemente a descender. (9)

El éxodo desde las regiones rurales hace que la población urbana aumente de acuerdo con una tasa de aproximadamente un 5% anual y la de las ciudades más grandes, según tasas superiores aún. La población de algunas zonas metropolitanas correspondientes a las capitales nacionales se ha duplicado en el último decenio, y se ha acentuado todavía más la diferencia entre los recursos de que disponen y las inversiones requeridas a fin de dar a todos los habitantes condiciones dignas de vida. (10)

Las consecuencias que derivan del rápido crecimiento demográfico, unidas a las graves desigualdades en la distribución del ingreso imperantes en la región, la insuficiente generación de empleos productivos y la desigualdad de oportunidades para participar de los beneficios de la educación, la salud, la vivienda y otros servicios sociales, se traducen en fuertes problemas sociales que preocupan hondamente a las autoridades de los respectivos países. (11)

“En cada país de América Latina existe un gran estrato de población que aún no recibe los beneficios del progreso económico y que padece múltiples deficiencias: falta de empleos remunerados con salarios que permitan un nivel tolerante de vida; carencia de educación, de aptitudes y hábitos de trabajo para optar a esos empleos; precarias condiciones de vivienda, sanidad y alimentación que reducen su capacidad de trabajo; inestabilidad de la familia, que agrava las demás deficiencias y que, a su vez, es fomentada por ellas.” (12)

He aquí las principales informaciones para Centroamérica y Panamá contenidas en el Documento Matriz que sirvió de base de discusión a la Conferencia sobre la Familia, la Infancia y la Juventud de Centroamérica y Panamá realizada en Ciudad de Guatemala (1969, 6-12 de agosto), con el auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); (13)

En Centroamérica y Panamá el ingreso per capita es 10 veces menor que en Estados Unidos;

El ingreso de la población rural representa aproximadamente la cuarta parte del ingreso per capita en Centroamérica;

Alrededor del 93 por ciento de la población de bajos ingresos se encuentra en el área rural. El otro 7 por ciento se localiza en áreas y zonas marginales de las ciudades. Relativamente al sector juvenil, de los 10.9 millones de jóvenes centroamericanos menores de 25 años, 5.1 millones pertenecen al grupo de ingresos bajos ubicados en el área rural y cerca de 400 mil en el área urbana;

La desigualdad en la distribución del ingreso se manifiesta en el insuficiente consumo de alimentos. Una encuesta realizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) reveló que el 71.4 por ciento de los niños de menos de cinco años son presas de desnutrición en sus diferentes grados;

Esta desigualdad se expresa también en las condiciones de la vivienda. Entre 1960/64 había en la región 2.316.300 viviendas. De ellas, el 68.2 por ciento está constituido por viviendas deficientes (1.578.800). Las chozas del área rural son estrechas, con pisos de tierra, sin agua potable, ni servicio sanitario, ni corriente eléctrica, ni otras comodidades mínimas. La mayoría de estas deficiencias se repiten o agravan en los barrios marginales de las ciudades;

La mayoría de los países centroamericanos no han podido salir del estancamiento socio-cultural que los caracteriza como de escaso desarrollo. Con excepción de Costa Rica y Panamá, el analfabetismo tiene caracteres crónicos en los demás países y va del 40 por ciento en Nicaragua al 55 por ciento en Guatemala. La capacidad de retención escolar continúa siendo baja. De cada 100 niños que estudian en el nivel primario en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, menos de 16 la termina en promedio. El fenómeno se acentúa en el sector rural, principalmente en Guatemala, en donde de cada 100 niños que inician la primaria, uno alcanza a terminarla. Casi las mismas características se dan en el nivel secundario;

La incorporación al trabajo presenta también serias dificultades a los jóvenes y a los adultos de familias con deficientes niveles de ingreso. Las naciones centroamericanas continúan conservando una estructura económica eminentemente agraria, con un sector industrial escasamente dinámico, lo que unido a la insuficiencia de la política de empleo impiden atender los nuevos requerimientos de ocupación. La agricultura sigue ocupando el mayor volumen de la población económicamente activa, a través de un esquema que consulta por un lado la existencia de una agricultura comercial de exportación de productos primarios, técnicamente desarrollada, y una economía de subsistencia, practicada por la inmensa mayoría y que es incapaz de satisfacer las exigencias del creciente aumento poblacional. Junto a la agricultura se desarrolla una incipiente industrialización con carácter y proyecciones fundamentalmente urbanos. En términos de productividad esta estructura económica provoca fuertes desniveles. De un lado existe un sector con una baja productividad, que se concentra básicamente en el área rural, y de otro, un sector de relativa alta productividad, existente en las zonas urbanas. El subempleo manifiesto del área rural y el crecimiento demográfico generan fuertes presiones migratorias sobre los principales centros urbanos, especialmente la ciudad capital. Con escasa o ninguna instrucción y sin ninguna destreza o capacitación, los migrantes del área rural se incorporan generalmente a los contingentes marginales de la población urbana, acentuando, principalmente, los problemas de urbanización, desempleo, subempleo y desorganización social.

Los aspectos potencialmente criminógenos del desarrollo en los restantes países de América Latina y el Caribe han sido analizados en

numerosos documentos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), UNICEF y otras agencias de las Naciones Unidas. ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾

10. *Exigencias que plantea la planificación realista de la defensa social.*

El delito surge en el complejo universo de fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas que se dan en América Latina, no sólo entre los marginados de los beneficios del desarrollo, sino también en otros sectores, a través de comportamientos enmarcados en la tipología tradicional de los delitos y de manifestaciones nuevas y diferentes.

El conocimiento de esta realidad es la primera tarea que se presenta a los planificadores de la defensa social.

Para ello no bastará que sean especialistas sectoriales: que su acción se circunscriba a la Administración de la Justicia, los servicios de policía, la organización penitenciaria, los servicios médico-legales, los servicios para menores de conducta antisocial o la investigación criminológica.

Su preocupación deberá extenderse a los grandes problemas nacionales, dentro de cuyo marco deben analizarse los problemas del delito y el delincuente, y a los esfuerzos que se cumplan para corregir las deficiencias en las estructuras económicas y sociales de sus respectivos países.

La planificación realista de la defensa social plantea, en consecuencia, una serie de cuestiones importantes.

En *primer lugar*, no puede esta planificación ser la tarea de un hombre o de un grupo de hombres con competencia solamente en los aspectos sectoriales de la defensa social.

Es, o debería ser, un trabajo en equipo, de carácter interdisciplinario, con una organización eficiente.

La organización que se diseñe deberá ser capaz de facilitar realmente — y no solamente en el papel — la comunicación y la colaboración recíprocas con: *a)* los encargados de la planificación nacional y en otros sectores del desarrollo; *b)* los que tienen a su cargo las tareas de ejecución; *c)* los responsables de las decisiones políticas; y *d)* la comunidad nacional.

En *segundo lugar*, dadas las exigencias del problema en América Latina, no puede esta planificación ser excesivamente académica. Será necesario que los responsables de ella se esfuercen por conciliar las perspectivas académicas, técnicas y políticas de la planificación.

En este sentido, los planificadores de la defensa social deberán ser al mismo tiempo académicos, técnicos y políticos sociales.

Su rol como políticos sociales será determinante para un efectivo progreso en materia de prevención y control del delito.

En *tercer lugar*, las exigencias de una planificación realista obligarán a los encargados de la planificación de la defensa social a conocer y tener muy en cuenta los obstáculos encontrados en sus países por

los encargados de la planificación nacional; la forma como han evolucionado los criterios para la planificación del desarrollo y las dificultades con que se ha enfrentado la planificación de los llamados aspectos sociales del desarrollo.

En *cuarto lugar*, deberán tenerse muy en cuenta las dificultades conceptuales y técnicas inherentes a la prevención del delito y las deficiencias de los sistemas nacionales de Justicia Penal.

Finalmente, todo esto supone un proceso permanente de capacitación de los que ejerzan responsabilidades principales en la planificación de la defensa social. Supone además un perseverante trabajo de motivación en todos los niveles institucionales y muy especialmente a nivel de la comunidad nacional.

Nos referiremos a estas cuestiones por separado.

11. *Necesidad de contar con un equipo de trabajo de carácter interdisciplinario.*

Esto puede constituir un lugar común en otras regiones del mundo, pero nó en América Latina, en donde no será tarea fácil llegar a constituir equipos interdisciplinarios para la planificación de la defensa social.

Incluso, las dificultades surgirán en países que se empeñan por ensayar métodos renovados de tratamiento de los delincuentes e iniciar algunas exploraciones en el campo de la prevención del delito. En Chile, por ejemplo, con ocasión de una reestructuración del Servicio de Prisiones en 1960, no pudo obtenerse la creación de un cargo de sociólogo y otro de estadístico, que se requerían con urgencia para dar un enfoque multidisciplinario a las labores asignadas al Servicio, cargos hasta entonces inexistentes en la plantilla de funcionarios. Las dificultades serán mayores en países donde todo está prácticamente por hacer para la prevención científica del delito y un verdadero tratamiento de los delincuentes. Honduras y Nicaragua son buenos ejemplos al respecto.

Sin embargo, las condiciones adversas no deben constituir un freno a la planificación. Es cierto que en muchas partes no existe, o es muy defectuosa, la capacidad técnica para abordar los trabajos de planificación de la defensa social, pero el desafío es *ampliar la forma de encarar la criminalidad y planificar la prevención del delito, a pesar de las limitaciones actuales.*

"Hasta ahora, en América Latina han sido fundamentalmente juristas y médicos los que han orientado las tareas, especialmente en el campo correccional. En muchas partes, la legislación nacional, la organización y administración de los servicios de la Justicia Penal y la apertura a la investigación criminológica se deben, en gran medida, al empuje y al esfuerzo de abogados y médicos que sirvieron cargos parlamentarios o de Ministros de Justicia, Directores o Sub-Directores de Servicios Correccionales, Directores de Institutos de Criminología o Jefes de Centros de Investigación o de Prevención." (17)

Varias desventajas han derivado de esta situación, lo que no significa desconocer la influencia positiva ejercida por esos profesionales,

la que en todos los países ha sido determinante para el mejoramiento del ordenamiento legal y el desarrollo institucional.

Pero es probable que la orientación excesivamente jurídica haya tenido mucho que ver con el uso abusivo que se ha hecho en la región de las penas privativas de libertad, la forma tímida en que se han abordado otras medidas sustitutivas del tratamiento intramuros o el aislamiento de los programas de defensa social con respecto a otros programas de desarrollo social. A lo mejor, la orientación de profesionales de ciencias como la economía, la psicología, la sociología, o la estadística habría contribuido a ensanchar el enfoque del problema del delito, a la integración del trabajo de los reclusos en la economía nacional, al desarrollo de métodos de tratamiento en la comunidad, a la vinculación con otros programas sociales, a una participación real del público en actividades de defensa social, y, en general, a dinamizar los avances en este campo.

A lo mejor ello habría permitido también que fuesen más operantes no pocas leyes y reglamentos en cuyo estudio intervinieron profesionales del Derecho, que recojen muy bien los principios doctrinarios, pero que en la práctica resultaron totalmente alejadas de la realidad del problema que pretendían regular.

La situación ha tenido repercusiones más perjudiciales todavía en países donde la responsabilidad de dirigir y administrar los servicios correccionales ha sido confiada a militares, ex-militares, policías, ex-policías o personas sin competencia profesional, nombradas por consideraciones políticas. En esos casos, la defensa social ha entrado en postulación casi absoluta, limitándose la tarea institucional, salvo contadas excepciones, a la simple custodia de las personas imputadas de delito. Con razón, la Reunión de trabajo de un Grupo de expertos Latinoamericanos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (La Guaira, Venezuela, 9-18 de septiembre de 1963) reiteró la "necesidad de proscribir la designación sistemática del personal penitenciario entre militares, ex-militares, policías y ex-policías, así como de evitar la interferencia de consideraciones políticas en los criterios empleados para la designación y ascenso". (18)

Por eso, para asegurar la continuidad y los resultados de los trabajos de planificación, hablamos de un equipo *técnico*, de carácter *interdisciplinario*.

A juicio de las Naciones Unidas, "gran parte de la innovación en los métodos de estudiar el delito y la delincuencia se asocia a una participación mayor de las ciencias sociales — en particular, la sociología, la antropología cultural, las ciencias políticas y administrativas y la economía —, en un campo originalmente abierto por las profesiones jurídicas y médicas. (19)

En 1968, el Grupo Consultivo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente consideró especialmente el aporte que las técnicas de la economía pudiesen entregar a la defensa social, sin deshumanizar sus objetivos. Las ciencias económicas han creado diversas técnicas para medir y evaluar los resultados positi-

vos de las inversiones en dinero y en personal. Pudiera pensarse, por ejemplo, en utilizar las técnicas perfeccionadas del análisis costo-beneficio a tareas específicas de defensa social, esforzándose por superar las dificultades que ello pudiere entrañar". (20)

Para el caso que las dificultades locales (de carácter presupuestario o administrativo, de falta de concientización de los encargados de las decisiones políticas u otras semejantes) no permitan contar en un plazo razonable con un equipo multiprofesional mínimo, de todas maneras se recomienda iniciar los trabajos de planificación de la defensa social con el personal nacional disponible, sin perjuicio de aprovechar los recursos humanos existentes en servicios afines, y de instar por la incorporación posterior de otros profesionales al equipo técnico. No se pueden dar aquí sugerencias concretas. Cada país deberá resolver de acuerdo con sus propias posibilidades. El sentido práctico, la imaginación creadora y la perseverancia en la acción que se reclaman de parte de los que asuman responsabilidades en este campo, deberán ayudar a allanar el camino.

12. *Organización eficiente*

En la práctica, lo más probable en América Latina es que la iniciativa para la planificación de la defensa social corresponda a funcionarios que trabajen en alguno de los servicios que forman los sistemas nacionales de Justicia Penal.

Más concretamente todavía, las posibilidades en este sentido son mayores para los que sirven en Ministerios (de Justicia, de Gobernación, de Interior u otros equivalentes) de los cuales dependen los establecimientos penales del país, o directamente en los servicios encargados del tratamiento de los delincuentes o de los menores de conducta antisocial. Ellos están en mejor disposición que los funcionarios de la policía o del Poder Judicial para instar porque "la prevención y la represión de la delincuencia de menores y de adultos se lleven a cabo como parte integrante de los planes generales de desarrollo económico y social."

Esta circunstancia pudiera eventualmente conducir a una limitación en las perspectivas de la planificación de la defensa social, contra la cual quisiésemos prevenir.

Efectivamente, pudiera ocurrir que las tareas de planificación se limiten esencialmente al Ministerio o al Servicio de donde partió la iniciativa. En este caso, es posible que algunos avances se efectúen a nivel de la planificación sectorial de la defensa social, pero es muy difícil que pueda aspirarse a una efectiva proyección intersectorial.

Al efecto, se recomienda que el organismo nacional de planificación sea el encargado de la planificación de la defensa social, sin perjuicio de las actividades sectoriales o a nivel de Estado o Provincias a que haya lugar.

El organismo nacional de planificación puede abordar estos trabajos a través de la dependencia vinculada a los planes y programas de Desarrollo Social (es el caso del Sector de Bienestar Social del Consejo Superior de Planificación Económica en Honduras) o de una depen-

dencia especialmente destinada a la planificación de la defensa social (es el caso del Sector de Defensa Social de CORDIPLAN en Venezuela). Estas sugerencias no excluyen, por cierto, otras soluciones que pudieren resultar más idóneas, atendida la estructura administrativa de los organismos de planificación de los respectivos países.

Las Naciones Unidas aconsejan crear, además, *comités consultivos* especiales de carácter permanente "compuestos de criminólogos, administradores de defensa social y representantes de la policía, los tribunales, los establecimientos correccionales y los organismos de asistencia social; de esta forma, se puede proporcionar asesoramiento sobre el sistema de Justicia Penal y su funcionamiento y sobre cuestiones de prevención del delito a los planificadores, a los legisladores y a las demás personas responsables de la política social". (21) Este criterio fué reiterado en el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Kioto, Japón, 17-26 de agosto de 1970). (22)

Estos comités consultivos pueden cumplir también funciones de *coordinación*.

La iniciativa chilena ha puesto especial énfasis en los comités consultivos y de coordinación como instrumentos de apoyo del equipo técnico de planificadores.

Refiriéndose a la experiencia de la India, D.N. Ray, (23) dice que la labor de estos comités consultivos y de coordinación es de amplias perspectivas.

"En *primer lugar*, pueden servir de enlace para que pongan en común sus experiencias respectivas las diversas jurisdicciones que en el interior de un país administran separadamente el régimen penitenciario;

En *segundo lugar*, pueden servir de enlace entre los diferentes servicios que intervienen en cuestiones de defensa social y que por lo general tienen administraciones separadas para planear y llevar adelante iniciativas comunes;

En *tercer lugar*, puede promover activamente la aplicación de técnicas científicas mediante la coordinación de los servicios en sus niveles de funcionamiento y organizar consultas con especialistas nacionales o extranjeros sobre cuestiones relativas al trabajo industrial en las prisiones, a la arquitectura de las instituciones penitenciarias, a las técnicas de estudio de casos, a la normalización de los resultados de los test psicológicos, y otras;

En *cuarto lugar*, puede ser un eslabón entre la labor de los profesionales científicos y la del personal ejecutivo y mantenerse informado de sus necesidades respectivas para procurar atenderlas, porque el éxito de los programas de investigación y de formación depende en gran parte de la asistencia que den las universidades y algunas instituciones especializadas;

En *quinto lugar*, puede establecer también la relación entre quienes tienen a su cargo el planeamiento de la protección a la infancia, el desarrollo de la comunidad, la organización de servicios locales, la segu-

ridad social, la formación de personal para la asistencia y las investigaciones locales, por una parte, y quienes se dedican a planear y establecer métodos aplicables a los delincuentes para estar así en situación de conjugar el programa de defensa social con el planeamiento del desarrollo social en su conjunto.”

En Honduras, los siguientes argumentos han servido para fundamentar la creación de un Comité Nacional de Prevención del Delito, como organismo consultivo y de coordinación destinado a prestar apoyo a la Sección de Bienestar Social del Consejo Superior de Planificación Económica:

“No bastan los esfuerzos unilaterales. Lo importante es aunar las acciones de los distintos organismos del Estado vinculados a la prevención del delito y el tratamiento del delincuente y aprovechar, además, el aporte insustituible de la comunidad que muy poca o ninguna participación ha tenido hasta ahora;”

“Los problemas del delito y del delincuente no son solamente de la competencia de los Tribunales de Justicia, la policía y los servicios penitenciarios. En ellos cabe también responsabilidad, y muy grande, a toda la comunidad;”

“Con razón se ha dicho que el éxito de una política de defensa social depende en gran medida de la aceptación real y de la voluntad de la comunidad para intervenir directamente en el tratamiento de los delincuentes, así como en otros esfuerzos dirigidos a la prevención y control de la delincuencia;”

“Hasta ahora no ha existido entre nosotros un enfoque integrado. Incluso dentro de los mismos servicios que forman el sistema nacional de Justicia Penal la tendencia ha sido el trabajo aislado, desvinculado del que realizan los demás;”

“En forma muy certera, la Corte Suprema de Justicia, en un reciente proyecto sobre “Modernización del Poder Judicial” precisa que no hay coordinación eficiente entre los Tribunales de Justicia, la policía, los servicios correccionales y los organismos de apoyo de la comunidad. La tendencia del Poder Judicial ha sido al quehacer unilateral, separado de los demás servicios que coadyuvan a la Administración de Justicia, como si sus funciones no estuvieran relacionadas en alcance y contenido. Y lo que se dice del Poder Judicial es aplicable también al servicio penitenciario y a la policía.”

Las reflexiones hondureñas tienen cabida en la inmensa mayoría de los países de la región, y por eso hemos estimado de utilidad reproducir tales argumentos.

Se proyectan, entre otras, las siguientes funciones para el Comité Nacional de Prevención del Delito en Honduras:

- Instar por la aplicación de métodos renovados de prevención del delito y tratamiento del delincuente, en consonancia con las exigencias del desarrollo socio-económico y los fines asignados modernamente a la sanción penal;

- Diseñar los aspectos fundamentales de la política nacional de defensa social;
- Fomentar el apoyo del público y la participación activa del mismo en tareas de defensa social;
- Velar por la coordinación y cooperación entre los servicios de policía, los tribunales de Justicia, el Ministerio Público, los servicios correccionales y los organismos o entidades que directa o indirectamente puedan contribuir a la prevención del delito, la readaptación social del delincuente y la investigación criminológica;
- Contribuir al desarrollo de la investigación criminológica;
- Estimular la formación y capacitación de personal especializado en el campo de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;
- Contribuir a la elaboración y desarrollo de planes y programas en favor de las víctimas del delito;
- Contribuir a la organización administrativa y técnica de las dependencias encargadas de elaborar las estadísticas de la delincuencia.

Es relativamente fácil concebir la creación de estos comités consultivos y de coordinación. Lo difícil es hacerlos realmente operativos. La experiencia latinoamericana no es muy halagadora con comités de esta clase, concebidos para apoyar otros aspectos sociales del desarrollo, entre ellos la educación, la salud y el desarrollo de la comunidad. Generalmente, las iniciativas parten con mucho ímpetu, pero a poco andar empiezan a perder velocidad hasta terminar en completo estado de postración y de inactividad.

Con el afán de contribuir a remediar estas dificultades, nos atrevemos a formular las siguientes sugerencias:

- a) *no es conveniente constituir estos comités con Ministros Sub-Secretarios u otros altos ejecutivos, que, en razón de sus funciones, carecen de tiempo suficiente para entregar un aporte efectivo al comité.*

A juicio nuestro, aquí ha estribado el fracaso de no pocas iniciativas de coordinación. Ha habido demasiado ambición en cuanto a la jerarquía funcionaria de los integrantes. Es preferible ser más modestos y designar a funcionarios con responsabilidad directa en el campo de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;

- b) *no es conveniente un comité muy numeroso.*

A lo mejor, es suficiente la representación de los servicios que forman el sistema nacional de Justicia Penal. La integración con los servicios de salud, educación, bienestar social y otros, podría ser buscada a través de grupos especiales de trabajo, Seminarios o Jornadas para el examen de problemas especiales, u otros medios semejantes.

c) *la clave del éxito del comité consultivo y de coordinación descansa en la existencia de una buena Secretaría Ejecutiva.*

En la práctica, esto ha sido determinante. La Secretaría Ejecutiva está llamada a servir como director de orquesta, a mantener en constante actividad a los servicios u organismos representados en el Comité y a velar por el progreso, unidad y continuidad de las acciones.

Para asegurar el ensamble entre el equipo de planificadores de la defensa social y el comité consultivo y de coordinación, nos atrevemos a proponer que la Secretaría Ejecutiva sea organizada a nivel de la dependencia que, dentro del organismo nacional de planificación, tendrá la responsabilidad de la planificación de la defensa social en el contexto del desarrollo.

En Honduras, precisamente, la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional de Prevención del Delito será organizado a nivel de la Sección de Bienestar Social del Consejo Superior de Planificación Económica.

13. *Necesidad de conciliar las perspectivas académicas, técnicas y políticas de la planificación de la defensa social.*

No hay que olvidar que la planificación es "el proceso de elegir entre distintos cursos de acción con miras a asignar *recursos escasos*, a fin de lograr *objetivos determinados*, sobre la base de un diagnóstico preliminar que deberá abarcar todos los factores que puedan determinarse". (21)

Se trata, entonces, de obtener un mejor aprovechamiento social de recursos tradicionalmente escasos.

No podría, en consecuencia, circunscribirse la planificación de la defensa social a una postura excesivamente académica.

Sería lamentable, por ejemplo, que el interés por avanzar en la definición conceptual de la prevención del delito y la delimitación de la defensa social como campo o sector social, perjudicase el desarrollo de acciones concretas con sectores afines como la educación o la salud. América Latina está hambrienta de resultados prácticos. "Las teorías son útiles y pueden ser construídas sin mucho costo; lo que parece ser escaso es la utilización de las mismas teorías en aplicaciones concretas y prácticas y en las a menudo críticas condiciones de las nuevas naciones emergentes. En defensa social como en otros campos, las elegantes declaraciones teóricas corren el riesgo de ser exageradas y de venir aceptadas como valores nominales mientras permanecen imprecisas y a veces intransferibles e improbables." (26)

La planificación se da en una realidad y debe servir a la misma. Una planificación alejada de la realidad probablemente podría conducir a progresos "académicos", pero no se traduciría en un cambio significativo de la situación vigente.

Por lo mismo, la planificación de la defensa social debe ir más allá de los objetivos generales del desarrollo económico-social. Sería insuficiente decir que un mejor control o reducción del delito suponen "la eliminación de los obstáculos estructurales del desarrollo; que es im-

prescindible lograr una redistribución más equitativa del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción; elevar sustancialmente el nivel de empleo lograr un nivel más alto de seguridad de ingreso, y ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social", porque todo ello puede conducir a una mejor prevención del delito.

Declaraciones tan generales no pasarían de confirmar los que constituyen lugares comunes en la planificación del desarrollo nacional en América Latina. Las metas y objetivos de la "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas" son muy precisas al respecto, y los mismos objetivos generales se encuentran en prácticamente todos los planes nacionales de desarrollo de los países de la región.

Como ha ocurrido al sector de la salud, lo más probable es que el sector de la defensa social esté condenado a luchar por mitigar las consecuencias del defectuoso funcionamiento de la totalidad de la economía y del orden social.

En este sentido, la principal tarea de los planificadores de la defensa social consistirá en proponer soluciones concretas y prácticas que, integradas a los esfuerzos que se realizan para corregir o superar las deficiencias estructurales, coadyuven a mitigar las penosas consecuencias del delito.

Tampoco es recomendable una planificación de la defensa social excesivamente orientada hacia los problemas de ejecución, de lograr que las cosas se hagan (perspectiva técnica), con descuido de los aspectos teóricos, sin los cuales las acciones en el terreno corren muchas veces el riesgo de comprometer sus resultados. Tiene razón Franco Ferracuti cuando dice que la programación no debe limitarse a las "duras realidades", sino proyectarse también a la *modificación del sistema de valores sociales de una sociedad dada para que se adapten a los nuevos objetivos de ésta*. "En el caso de la defensa social, los valores implicados no se limitan al área de las realidades sociales sino que también se expresan en normas legales que cristalizan el *mínimum ético* que una sociedad necesita para su existencia ordenada." (20)

Al respecto, las Naciones Unidas han informado de la tendencia reciente a "descriminalizar" algunos tipos de comportamiento.

"El resultado podría ser una reducción en el grado de los delitos en diversas partes del Código Penal. Algunos países comienzan a descriminalizar las desviaciones de las antiguas normas de conducta que no produzcan víctimas, a fin de concentrarse más en los delitos graves contra las personas y la propiedad. Algunos países reemplazan las sanciones penales en casos como las infracciones del tránsito, por diferentes penas administrativas a fin de que el poder judicial pueda dedicar toda su atención a los delitos que puedan perjudicar el desarrollo económico y social y los derechos humanos. Algunos países tratan de transferir a tribunales de vecinos o de compañeros de trabajo el control de incorrecciones reprobadas que no produzcan víctimas y otros delitos menores. En el convencimiento de que su desarrollo de servicios de edu-

cación y sanidad puede ofrecer nuevas posibilidades distintas del tratamiento penal, algunos tienden a desviar a los delincuentes juveniles, los toxicómanos, y los sicópatas, hacia instancias civiles. En muchas zonas, se están elaborando técnicas de conciliación o de arbitraje para resolver disputas familiares o vecinales.” (27)

La investigación criminológica y los contenidos de las ciencias sociales son valiosos auxiliares de los planificadores de la defensa social en su papel de fundamentar y propiciar cambios como los señalados.

Pero no basta con que los planificadores se esfuercen por conciliar las perspectivas académicas y técnicas de la planificación. Deben, además, procurar ser buenos *políticos sociales* y buscar la motivación constante de los ejecutores de los planes, los encargados de las decisiones políticas y la comunidad nacional.

Y esto porque como ha dicho Lawrence Moore, Asesor Técnico Especial de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, “la planificación social (y la planificación de la defensa social forma parte de ella) se acerca cada vez más a la política a medida que se ensancha el alcance de la política social” y “cada vez se pone más de manifiesto que las tareas de planificación social incluyen funciones de ejecución de planes, además de preparación de planes”. (28)

No bastaría, por ejemplo, que los planificadores de la defensa social se limiten a proponer a los ejecutivos y a los encargados de las decisiones políticas la creación de una Comisión Nacional de Prevención y Control del Delito. Es necesario que sepan “vender” la idea, que lleven a cabo una perseverante labor de *motivación* ante esas autoridades, de suerte que ellas lleguen al convencimiento de las bondades de la iniciativa y *deseen* acometerla; en caso contrario, podrían exponerse a que su propuesta permanezca indefinidamente en el cajón de un escritorio, junto a otros “planes y proyectos” que han corrido la misma suerte.

Sería también insuficiente que el planificador se limitara a proyectar acciones de tratamiento en la comunidad de apoyo del público a tareas de prevención; debería cuidarse, además, de idear los mecanismos para concientizar al público y asegurar su participación, interviniendo él mismo, si fuere necesario, en las actividades de motivación.

No pocos especialistas en defensa social se quejan de falta de acogida a sus planteamientos, de incomprensión de las autoridades; pero puede ocurrir que mucho haya influido en haber sido poco políticos sociales.

Por eso, se recomienda que los planificadores de la defensa social mantengan comunicaciones permanentes con los encargados de la planificación en otros sectores y a nivel de la planificación nacional; con los ejecutores de planes, con los responsables de las decisiones políticas y con la comunidad nacional. Hay reiterados acuerdos en ese sentido.

14. *Necesidad de conocer y tener en cuenta los obstáculos encontrados por los encargados de la planificación nacional.*

“No debe exagerarse el papel del planificador. A menudo, éste tiene un campo de acción limitado. Es una criatura de su medio.” (29)

En América Latina se ha otorgado un apoyo cada vez más amplio a la planificación como instrumento necesario para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, si bien es cierto que ha aumentado la capacidad para planificar, también es verdad que el proceso de planificación ha pasado por sucesivos decenios de ensayos y fracasos.

Son numerosos los planes que nunca llegaron a ejecutarse, lo que ha provocado desaliento y descrédito de la planificación.

El planificador de la defensa social debe estar en conocimiento de esta realidad. Ello le permitirá una más clara comprensión de sus reales posibilidades de acción y lo precaverá contra errores que debe abstenerse de cometer.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el "Estudio Económico de América Latina, 1969", afirma que la "planificación deseada porque en la práctica sólo representó un agregado administrativo y formal a una estructura política y social tradicional de adopción de decisiones que no modificó sustancialmente. En realidad, sólo se lograron avances en los aspectos administrativos. Aunque se mejoró la eficiencia técnica del Gobierno, las grandes decisiones no se llevaron a cabo con la rapidez y profundidad necesarias, porque simplemente no se dieron las condiciones que las hicieran factibles".

Se ha dicho, asimismo, que en América Latina "no existen sistemas de planificación propiamente tales, sino grupos e instituciones que producen planes en un medio anormal, con extraordinario esfuerzo, aislados de sectores fundamentales de la sociedad y sin un apoyo adecuado. Todo ello se opone a la continuidad y normalidad que deben ser características fundamentales de las tareas de planificación". (30)

Marshall Wolfe, Director de la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina, ha enjuiciado certeramente esta situación en un artículo publicado en la Revista Internacional de Desarrollo Social. (31)

A su juicio, las causas más evidentes de la falta de ejecución de planes han sido las siguientes:

- a) falta general de auténticas políticas nacionales de desarrollo, que incorporen un concepto de la sociedad futura hacia el cual se dirija el esfuerzo del desarrollo, y sobre el cual se puedan fundar las tareas más técnicas de la planificación a plazo medio y de la planificación operativa a corto plazo;
- b) existencia de diversos tipos de debilidades políticas que habitualmente se encuentran juntas, y que inciden en la incapacidad para formular auténticas políticas y estrategias nacionales de desarrollo.

Al respecto expresa el autor:

"A menudo el Gobierno descansa sobre un entendimiento político inestable, que puede o no implicar una distribución de los cargos

del gabinete entre los diferentes partidos. Un entendimiento de este tipo puede producir inmovilidad, puesto que cualquier decisión política importante podría poner en peligro los intereses de uno de los grupos participantes, y de ese modo el propio entendimiento. O bien puede producir continuas negociaciones y cambios de partidos y de dirigentes según uno u otro grupo entre en el entendimiento o lo abandone. De cualquiera de las dos maneras, la aplicación consecuente de políticas en virtud de sus méritos dentro de un concepto dado del desarrollo se vuelve imposible en la práctica."

"O bien la inestabilidad política puede adoptar formas más abiertas y violentas, con frecuentes cambios generales en la dirección política, seguidos por nuevas orientaciones políticas, nuevos planes y a menudo, nuevos planificadores."

- c) limitada participación de la mayoría de la población en el proceso político;
 - d) situación de dependencia internacional, que provoca que la adopción de decisiones en esferas vitales de la economía y en otras esferas escape cada vez más al control de las autoridades nacionales;
 - e) insuficiencia de los recursos para organizar un vigoroso esfuerzo orientado hacia el desarrollo, a lo que debe agregarse: incapacidad del sector público para captar o controlar una parte suficiente de los recursos, e inestabilidad crónica de los recursos que podrían ser captados o controlados. Esta inestabilidad que se vincula con una gran dependencia de las exportaciones y de la ayuda exterior es un obstáculo formidable para la ejecución de planes;
 - f) inadecuada capacidad de la administración pública para poner en práctica las directrices de los planificadores aún cuando éstas reciban el firme apoyo de los niveles más altos del Gobierno;
 - g) falta de una precisa y actualizada información estadística.
15. *Necesidad de conocer y tener en cuenta las dificultades a que se ha enfrentado la planificación de los llamados aspectos sociales del desarrollo.*

Además de las dificultades que generalmente han entorpecido la planificación nacional, hay otras especialmente vinculadas a la planificación del desarrollo social que debieran también ser cuidadosamente consideradas por los planificadores de la defensa social.

En general, los criterios para la planificación del desarrollo han evolucionado lentamente. Economistas, estadísticos e ingenieros iniciaron el proceso, empeñados en distribuir recursos escasos de modo de alcanzar una mayor producción.

"La intervención estatal y la regulación de la economía se acrecentaron súbitamente entre los años 30 y 40, como consecuencia de la catastrófica baja habida en las exportaciones que acompañó a la crisis

económica mundial. Poco después, se adoptaron medidas tendientes a estimular la industrialización a través de inversiones estatales dirigidas por organismos fiscales autónomos. A fines de la década 1940-1950 comenzaron a publicarse planes para el desarrollo. En este período la intervención respondió, sin embargo, a fuerzas y motivos encontrados. Los planes no se apoyaron siempre en un concepto claro de las prioridades, de los recursos disponibles o de las influencias recíprocas de los distintos programas, e incluso, algunos de éstos que presumían de globales, a menudo constaban de proyectos faltos de la debida coordinación. Tal cosa era especialmente válida respecto al campo de acción social." (32)

En estas primeras etapas, los criterios de la planificación se centraban en la elevación de la tasa de incremento de la producción, midiéndose el progreso alcanzado por el indicador del "ingreso nacional por habitante".

Con el correr del tiempo se hizo cada vez más manifiesto que a fin de alcanzar el objetivo económico de crecimiento autosostenido de la producción por habitante era necesario tomar en cuenta factores no económicos. La incorporación del elemento social en la planificación global llegó así a constituirse en un lugar común.

Se organizaron cursos sobre planificación social, expertos en desarrollo social fueron a asesorar a los países, se establecieron divisiones sociales en las oficinas nacionales de planificación y en numerosos planes de desarrollo los programas sociales empezaron a figurar junto a los económicos.

"Un examen atento de la situación actual revela, sin embargo, que es muy grande la distancia que media entre las aspiraciones y las realidades. Todavía no se ha resuelto en forma satisfactoria ni los problemas conceptuales ni los prácticos que plantea la incorporación de la planificación social a la planificación global. Sin riesgo de falsear la verdad, no puede afirmarse que en ninguno de los países actualmente empeñados en alcanzar un rápido desarrollo, los créditos presupuestarios para programas sociales, la promulgación de nuevas leyes sociales o la creación de nuevos organismos sociales se inspiren en conceptos unificados sobre sus relaciones recíprocas con otros aspectos de la vida del país o sobre prioridades." (33)

Coincidiendo con esta apreciación, las Naciones Unidas han sostenido que lo que se califica de "planificación social" en la gran mayoría de los países en desarrollo tiende todavía a ser algo nebuloso en concepción, contenido y aplicación, y a limitarse, para efectos prácticos, a unos pocos sectores (particularmente la sanidad y la educación, y a veces también la vivienda y el bienestar social) que tradicionalmente se consideran indispensables para elevar los niveles de vida. (34)

Esta situación ha repercutido desfavorablemente en la defensa social.

En América Latina, los sectores sociales que mayor desarrollo han alcanzado desde el punto de vista de la planificación son la educación, la salud y la vivienda.

Entre otras razones, hay que tener presente las siguientes:

- sus relaciones con el desarrollo económico son relativamente fáciles de demostrar;
- absorben porcentajes importantes de los presupuestos nacionales, lo que obliga a los planificadores a una consideración especial;
- se realizan básicamente a través de un solo ministerio.

En cambio, la consideración subalterna dada tradicionalmente a los problemas del delito y el delincuente, las crónicas deficiencias de los sistemas nacionales de Justicia Penal y las dificultades conceptuales y técnicas inherentes a la prevención del delito — sobre las cuales volveremos más adelante — han ejercido una influencia negativa en los planificadores generales, que prácticamente no han prestado atención a los aspectos de defensa social.

Así se explica la escasa o nula presencia de especialistas en defensa social en los organismos nacionales de planificación, circunstancia que los expertos que se reunieron en Buenos Aires en 1969, denunciaron como una de las posibles causas de la deficitaria situación latinoamericana en materia de planificación intersectorial de la defensa social. (35)

Hay un ejemplo muy ilustrativo de esta falta de atención: cada día crece la demanda de asistencia técnica a las Naciones Unidas y otras agencias internacionales, de parte de los gobiernos latinoamericanos, en los campos de la salud, la educación y la vivienda. Sin embargo, hasta ahora (salvo algunas consultorías de corto tiempo en Venezuela) nunca los organismos nacionales de planificación habían solicitado asistencia técnica a las Naciones Unidas para programas específicos de defensa social. La única excepción es una petición del Gobierno de Honduras, aprobada recientemente, para que durante 1976 un experto de las Naciones Unidas preste asistencia técnica para la organización del Servicio Penitenciario Nacional y la Escuela Penitenciaria, ahora inexistentes, y el funcionamiento del Comité Nacional de Prevención del Delito.

La postergación de la defensa social es solamente una de las contradicciones que exhibe la planificación social.

La delimitación de los campos o sectores sociales ha generado también muchos problemas. A medida que se intensifican los esfuerzos, aumentan las dificultades. “Los campos se superponen, tienen distintas vinculaciones con el bienestar humano, exigen muy distintos tipos y combinaciones de acción pública y privada. Algunos se prestan para la aplicación de técnicas bien definidas de programación sectorial; hay casos en que es dable suponer que tal programación sea posible en el futuro; y en otros, es prácticamente inconcebible una programación unificada para el sector. Algunos de los campos sociales dan frutos económicos, y viceversa; há habido discusiones acerca de si ésta o aquella materia constituye un campo social con aspectos económicos, o un campo económico con aspectos sociales; en fin!” (36)

Agréguese a lo anterior *las dificultades para justificar muchos programas sociales en función de su contribución al proceso general de desarrollo.*

“Los primeros intentos de medir los beneficios de las inversiones en ciertos sectores, como la educación y la salud, o de presentar estos sectores como modelos de insumo-producto plantearon dificultades conceptuales y prácticas tan formidables que algunos economistas ponen en duda la posibilidad de que tales ensayos sean alguna vez de utilidad en la determinación de criterios para las asignaciones sociales. En la práctica de la programación, la tendencia actual parece inclinarse hacia el empleo de indicadores cuantitativos no monetarios para medir la eficacia de los programas y el método pragmático de las aproximaciones sucesivas para determinar los montos definitivos que se invertirán en un programa o proyecto.” (37)

La defensa social es especialmente proclive a estas dificultades. No hay acuerdo en cuanto a su delimitación como sector social, ni a su alcance y contenido, especialmente en el campo de la prevención del delito. Hay mucho camino que recorrer para el conocimiento de las relaciones recíprocas entre la defensa social y los demás sectores del desarrollo, y no es tarea fácil la identificación de programas como expresamente preventivos de la criminalidad. Tampoco lo es la medición de sus beneficios sobre la base de indicadores monetarios, como antecedente para justificar inversiones en este campo.

Ante estas perspectivas es altamente conveniente que los planificadores de la defensa social se esfuercen por contribuir al reemplazo del criterio que ha buscado el desarrollo social sobre una base sectorial (promoción de la salud, mejoramiento de la educación etc.), porque este criterio constituirá un freno siempre a la expansión significativa de la defensa social. Siempre los programas de defensa social resultarán postergados. Siempre se considerarán más importantes las inversiones en los otros sectores sociales.

Por ello hay que ayudar en la búsqueda de “criterios conceptuales y metodológicos nuevos y más realistas para los problemas del desarrollo y la planificación de los países de bajos ingresos, tomando muy especialmente en cuenta el hecho de que el crecimiento económico y el progreso social no sólo dependen uno del otro, sino que son partes orgánicamente vinculadas de un único proceso de desarrollo”. (38)

Hay que propugnar por un tratamiento más unificado del desarrollo.

Más que competir por la asignación de fondos con los servicios de salud, educación, vivienda y otros, lo que conviene es insertarse en los programas de esos servicios, y lo mismo hay que hacer con otros programas económico-sociales.

En definitiva, más que hablar de la defensa social como sector social hay que darla a conocer como “parte de un complejo de desarrollo”.

En esta forma, para efectos de las tareas de prevención podrán utilizarse fondos asignados a programas afines que de otra manera nunca habrían estado al alcance de la defensa social. Así, las perspectivas de la defensa social se amplían notablemente.

Finalmente, el planificador de la defensa social deberá tener presente que *la ineficacia y la burocratización de muchos programas sociales* ha afectado también al desenvolvimiento de la planificación social. Conocidas son las observaciones que se formulan a la educación formal, no obstante que probablemente es el sector social que más experiencia ha acumulado en materia de planificación y que prácticamente todos los países latinoamericanos cuentan con Oficinas de Planificación de la educación. Refiriéndonos a los programas para la prevención de la delincuencia juvenil, en otro trabajo hacíamos notar que en Latinoamérica “ha existido un criterio vacilante y a veces contradictorio en la mentalidad rectora de este tipo de tareas. Las renovaciones lo han sido más en la letra que en la aplicación práctica. Las iniciativas han sido inorgánicas, parciales, muchas veces improvisadas de acuerdo con las circunstancias, mutiladas en su desenvolvimiento técnico y sin integridad y ordenamiento en su proceso de desarrollo. Es corriente que buenos esfuerzos cumplidos por ciertos organismos, se pierdan o deterioren por falta de continuidad en la acción por esos mismos organismos o por otros afines”. (39)

16. *Otras dificultades de la planificación de la defensa social*

De lo dicho en los párrafos precedentes se desprende que el planificador latinoamericano de la defensa social se verá obligado a actuar en un medio anormal, generalmente inestable desde el punto de vista político y con profundas deficiencias estructurales que marginan de los beneficios del desarrollo a vastos sectores de la población.

A ello se agrega:

- divorcio entre la realidad y la idea de la planificación nacional;
- enfoque sectorial y no unificado del desarrollo;
- escaso desarrollo de la planificación social;
- concentración de la planificación social en unos pocos sectores;
- desconocimiento casi generalizado del sector de la defensa social en los organismos nacionales de planificación;
- incapacidad de la Administración Pública para poner en práctica las directrices de planificación;
- ineficacia y burocratización de muchos programas sociales;
- escasa participación popular en el proceso de desarrollo;
- deficiente información estadística; y
- crónica escasez de recursos.

Todas estas circunstancias limitan tremendamente las posibilidades de la planificación de la defensa social; a ellas hay que agregar otras, directamente vinculadas a la defensa social, y que derivan fundamentalmente del enfoque restringido e inapropiado que se ha hecho del problema de la criminalidad, de las ya anotadas dificultades con-

ceptuales y técnicas inherentes a la prevención del delito y de las gravísimas deficiencias de los sistemas de Justicia Penal en el medio latinoamericano, las que en vez de desaparecer tienden a agudizarse.

"Persisten muchas de las deficiencias tradicionales de los servicios de policía, judiciales, correccionales y de apoyo; entre ellas, locales inadecuados; pobreza de medios materiales; *deficit* cuanti y cualitativo de personal; insatisfactorias condiciones de servicio o de remuneración de ese personal; deficiencia en la organización administrativa y técnica; procedimientos inconvenientes; limitaciones de los métodos e instrumentos empleados; ineficientes sistemas de evaluación y supervisión; ausencia o escaso desarrollo de programas de investigación criminológica y falta de integración y elasticidad de los planes y programas."

"A lo anterior se agrega una desproporción creciente entre los recursos institucionales y los requerimientos. Las necesidades por atender aumentan a una velocidad mucho mayor que la capacidad instalada de los sistemas de Justicia Penal."

"Las fuertes presiones derivadas de los problemas económico-sociales que afectan a la generalidad de los países de la región contribuyen también a aumentar las exigencias que se hacen a la policía, los tribunales y los servicios penitenciarios. En muchas partes aumentan el abandono de familia, el incumplimiento malicioso de los deberes de asistencia familiar, la corrupción y el abuso de menores, el uso indebido y el tráfico de estupefacientes, la prostitución, los problemas de tráfico automotriz y los llamados delitos económicos. Aumentan los ingresos de las causas en los juzgados, se congestionan de trabajo las oficinas de la policía y se acrecienta el hacinamiento en los establecimientos penales. Los recursos y los medios con que cuentan los servicios encargados de la Justicia Penal para hacer frente a los problemas tradicionales y a los problemas nuevos y especiales del delito son cada vez más insuficientes en calidad y cobertura." (40)

Las Naciones Unidas han contribuido grandemente al diagnóstico de la situación latinoamericana y han formulado recomendaciones para corregir las deficiencias existentes. Cuatro Reuniones regionales celebradas en La Guaira Venezuela (1963), Buenos Aires (1969), Brasilia (1973) y San José de Costa Rica (1974), respectivamente, se han ocupado de la materia. Lamentablemente, muy pocas recomendaciones han recibido aplicación en la práctica.

El planeamiento de la defensa social fué destacado por primera vez en la Reunión de La Guaira, en 1963. Concretamente se dijo que resultaba impostergable la integración de los esfuerzos que se cumplen en el campo de la defensa social con el planeamiento integral del desarrollo económico-social. (41)

En la Reunión de Buenos Aires, de 1969, se hizo un estudio más detallado de las posibilidades de la planificación a nivel regional, destacándose como circunstancias especialmente limitantes la falta de entrenamiento para este tipo de tareas de los especialistas en criminología, la insuficiente información disponible y el raquítico desarrollo de la investigación criminológica. En relación a este último aspecto,

se dijo que la falta de personal especializado en técnicas modernas de investigación y las restricciones en las orientaciones y actitudes metodológicas tenían mucho que ver con este estado de cosas. "Las orientaciones hasta ahora predominantes — se precisó — habían sido derivadas de una criminología con tendencia biológica-antropológica y una insuficiente penetración de los esquemas de referencia sociológicos y socio-psicológicos modernos". La Reunión consideró también en forma especial la participación de la población en la prevención y represión del delito. Se advirtió que en general se habían realizado pocos ensayos al respecto en América Latina. Existían programas de desarrollo comunal y de participación popular, pero éstos no enfocaban su interés sobre la prevención de la delincuencia. Una barrera importante la constituía la ignorancia del público en cuanto a las causas del delito, a las posibilidades y técnicas de rehabilitación y a su propia responsabilidad frente a la delincuencia. (42)

Las cuatro Reuniones mencionadas concentraron su interés especialmente en los servicios correccionales y de Administración de Justicia. No ocurrió lo mismo con el papel que corresponde a la policía en la prevención y control del delito, que sólo mereció consideraciones muy generales.

Esta situación debe ser revisada en las tareas futuras de planificación. Hay que otorgar mayor atención a la función policial, que exhibe en muchas partes serias deficiencias que pueden afectar gravemente los progresos en este campo, especialmente en el de la prevención de la delincuencia juvenil.

Al respecto, la labor de la policía continúa siendo esencialmente represiva, con un notorio descuido de las acciones preventivas. No hay integración entre las tareas de la policía y la de los servicios protectores. Tampoco la hay con la comunidad. La participación del público en programas de prevención del delito emprendidos por la policía, es prácticamente desconocida. Las técnicas y métodos policiales frente a los menores de conducta antisocial o en necesidad de protección, no difieren de los empleados respecto de los adultos. Se carece por regla general de lugares adecuados para la retención de los menores, los que ordinariamente deben permanecer en los centros de detención comunes. Los encargados de estructurar y organizar los sistemas nacionales de protección de menores han otorgado un lugar subalterno a la función de la policía.

"Lo anterior es demostrativo de falta de visión acerca de la importancia de la función de la policía en la prevención de la delincuencia juvenil y en la protección de la minoridad. En más de algún país nada se ha hecho por incorporar los avances registrados en este campo en países más adelantados: en otros, las acciones emprendidas han sido de escasa significación. La policía latinoamericana vive una etapa crítica en un mundo que cambia rápidamente y que deja atrás sus instituciones más antiguas. La dignificación de la función de la policía es una tarea a la que debiera darse la máxima importancia, si se aspira realmente a introducir cambios en la situación vigente." (43)

Para terminar, y a los efectos de la planificación, se pueden resumir los siguientes rasgos distintivos especiales en el medio latinoamericano:

- 1) la Prevención del delito ha sido notoriamente descuidada, tanto a nivel de toda la población como de los grupos e individuos especialmente vulnerables;
 - 2) las acciones que se cumplen son esencialmente reparatorias o correctivas. La atención se ha concentrado en el delito cometido, recurriéndose casi exclusivamente a la acción policial represiva y a las penas privativas de libertad que generalmente se ejecutan mediante medidas puramente institucionales y en establecimientos cerrados. El tratamiento en la comunidad ha recibido muy escasa difusión;
 - 3) se observa aislamiento de los programas de defensa social respecto de los demás programas para el desarrollo económico-social;
 - 4) no hay coordinación eficiente entre los servicios que forman los sistemas nacionales de Justicia Penal;
 - 5) los instrumentos legales y reglamentarios y la organización administrativa responden a la forma restringida en que se ha abordado el problema del delito y generalmente no satisfacen las exigencias del desarrollo nacional;
 - 6) hay mucha pobreza en materia de investigación criminológica;
 - 7) no se cuenta con suficiente y buena información para los trabajos de planificación;
 - 8) los recursos y los medios de que se dispone a nivel de los sistemas nacionales de Justicia Penal son verdaderamente insuficientes para reformas en profundidad de la situación vigente;
 - 9) los recursos existentes en la comunidad han sido normalmente desaprovechados;
 - 10) prácticamente no existe participación popular en los programas de defensa social;
 - 11) no se cuenta con personal especialmente entrenado para las tareas de la planificación de la defensa social;
 - 12) hay desconocimiento en vastos sectores de los servicios de Justicia Penal de las nuevas ideas y prácticas en el campo de la defensa social. Lo mismo se observa a nivel de los planificadores generales, los encargados de las decisiones políticas y la comunidad nacional.
- 17) *Conclusiones y Recomendaciones*
- 1) Se llama la atención de los gobiernos latinoamericanos sobre la urgente necesidad de dar aplicación en los respectivos países a las Resoluciones 1086 B (XXXIX), de 1965, y 1584 (L), de 1971, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que aconsejan llevar a

cabo la prevención del delito, el control de la criminalidad y el tratamiento del delincuente como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo;

II) Se sugiere que la planificación de la defensa social persiga, a lo menos, los siguientes objetivos generales:

- a) contribuir a crear conciencia de que el problema del delito y el delincuente es de la competencia de toda la comunidad nacional y no solamente de los servicios de policía, los tribunales de Justicia y los servicios correccionales;
- b) ayudar a mantener la delincuencia dentro de límites tolerables por el organismo social;
- c) racionalizar la lucha contra los aspectos negativos de los denominados factores potencialmente criminógenos del desarrollo;
- d) iniciar o intensificar la "descriminalización" de aquellas formas de comportamiento que puedan ser sancionadas o corregidas por vías diferentes a la de la jurisdicción criminal, evitando así el aumento artificial e innecesario de la delincuencia; y
- e) atender sistemáticamente la corrección de las deficiencias que acusan los sistemas nacionales de Justicia Penal, mediante métodos y técnicas renovados de prevención del delito y tratamiento del delincuente.

III) Se recomienda que el organismo nacional de planificación sea el encargado de la planificación de la defensa social, a través de una dependencia especialmente destinada al efecto, de la dependencia vinculada a los planes y programas de desarrollo social, o en la forma que resulte más idónea, de acuerdo a las características del proceso de planificación en el país respectivo, sin perjuicio de las actividades sectoriales de planificación o a nivel de Estados o Provincias a que haya lugar;

IV) Para asegurar el éxito de los trabajos de planificación de la defensa social y evitar que ésta se transforme en un mero agregado de una estructura tradicional, se aconseja la observancia de las siguientes previsiones:

- a) confiar la planificación a un grupo interdisciplinario de profesionales, con visión de la problemática general del país, y no solamente con competencia en los aspectos sectoriales de la defensa social;
- b) exigir de los planificadores que se esfuercen por conciliar las perspectivas académicas, técnicas y políticas de la planificación de la defensa social;
- c) exigir de los planificadores que busquen la expansión de la defensa social sobre la base de un concepto unificado del desarrollo y no sobre una base sectorial, que generalmente ha resultado perjudicial a la prevención y represión de la delincuencia;

- d) exigir de los planificadores la atención de las necesidades *manifiestas y latentes* de la defensa social en base a una programación realista que tenga presente las deficiencias estructurales de la sociedad, las posibilidades de viabilidad política de los planes y programas, las limitaciones de la Administración Pública para poner en práctica las directrices de planificación, la insuficiencia de recursos y su deficiente inversión, los *deficit* cuanti y cualitativos de personal y, en general, los obstáculos a que se ha enfrentado la planificación global del desarrollo en el medio latinoamericano;
- e) asegurar la comunicación permanente de los planificadores de la defensa social con los encargados de la planificación en otros sectores o a nivel de la planificación nacional; con los ejecutores de los planes, con los responsables de las decisiones políticas y con la comunidad nacional.

V) Para apoyar el trabajo del equipo técnico de planificación, se recomienda la creación de comités consultivos y de coordinación, en los niveles (nacional, estatal o provincial) que resulten aconsejables, cuyas funciones principales podrían ser las siguientes:

- a) ayudar a la fijación de las grandes líneas de la política nacional a seguir en materia de defensa social;
- b) servir como organismo impulsor y dinamizador de las reformas e innovaciones que deben introducirse en el campo de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;
- c) facilitar el examen integral del problema del delito y el delincuente;
- d) facilitar los contactos con los encargados de las decisiones políticas;
- e) servir de enlace y ayudar a la coordinación y cooperación recíprocas entre los servicios que forman parte del sistema nacional de Justicia Penal, y entre éstos y los demás servicios del Estado, las Universidades y los organismos de la comunidad que puedan coadyuvar a las tareas de defensa social.

VI) Se deja constancia que la eficacia de estos comités consultivos y de coordinación dependerá en gran medida del número, jerarquía funcionaria, competencia y vocación de las personas que los formen y de la existencia de una Secretaría Ejecutiva, adecuadamente organizada.

VII) Se recomienda que la estrategia de la planificación responda, a lo menos, a los siguientes criterios orientadores:

- a) iniciar de todas maneras la planificación de la defensa social, a pesar de las limitaciones existentes, y aprovechar para ello las posibilidades de personal y de recursos materiales y financieros que resulten disponibles, sin perjuicio de luchar por su complementación posterior, de acuerdo con las posibilidades del país respectivo;

- b) dar prioridad en los programas de formación de personal al entrenamiento para tareas de planificación de la defensa social;
- c) buscar la actualización progresiva de los instrumentos legales y la adecuación de las estructuras administrativas, especialmente de los servicios que forman los sistemas nacionales de Justicia Penal, a las exigencias de la planificación de la defensa social;
- d) insistir en la investigación orientada a la acción y las estadísticas criminológicas como recursos técnicos indispensables a la planificación e instar por su extensión y mejoramiento técnico;
- e) buscar la ampliación del enfoque dado hasta ahora al problema de la criminalidad;
- f) otorgar consideración prioritaria a la prevención del delito, tanto a nivel de toda la población como de los grupos e individuos especialmente vulnerables;
- g) innovar en cuanto a los métodos tradicionales de tratamiento del delincuente, con apertura especialmente a los métodos de tratamiento en la comunidad;
- h) pasar del aislamiento institucional de los servicios que forman los sistemas nacionales de Justicia Penal a los programas integrados y a la coordinación y la cooperación recíprocas entre sí, y con los servicios afines;
- i) buscar la integración con la comunidad nacional y la participación activa del público en la lucha contra la delincuencia;
- j) buscar la cooperación internacional y participar en programas regionales o subregionales de investigación criminológica o de experimentación o demostración en materia de planificación de la defensa social;
- k) aprovechar la asistencia técnica y los servicios del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

VIII) Se recomienda unir los esfuerzos nacionales para dar realce y penetración a las acciones del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, a través de la entrega al Instituto de aportaciones financiera o de personal; el ofrecimiento para servir como país sede a proyectos regionales o subregionales de demostración o experimentación, de capacitación o de investigación; el ofrecimiento de becas para visitas de observación y aprendizaje de funcionarios de otros países; el ofrecimiento para que otros países utilicen determinados servicios técnicos; la entrega de información sobre investigaciones criminológicas en etapa de desarrollo; el intercambio de textos legislativos, revistas, boletines y publicaciones técnicas; la participación en proyectos comunes

de producción de estadísticas más oportunas y más seguras, y por otros medios semejantes.

IX) Se estima muy conveniente que los gobiernos de los países latinoamericanos elaboren proyectos de asistencia técnica en defensa social, especialmente en el campo del planeamiento y otros que se juzguen indispensables, que consulten la asesoría del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, y cuyo financiamiento se haga con cargo de la Cifra Indicativa Nacional (IPF) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

X) Como conclusión final expresamos el pensamiento de que ningún país latinoamericano es lo suficientemente pobre como para estar impedido de acometer acciones nuevas y transformadoras que tiendan a una mejor protección de las futuras generaciones y a una mejor convivencia social a través de programas renovados de prevención de la delincuencia juvenil y de adultos. Se necesita solamente mucho sentido práctico, imaginación creadora y perseverancia en la acción.

NOTAS DE REFERENCIA

- 1) 1) "La Prevención de la delincuencia juvenil en el contexto del desarrollo nacional", documento de la Secretaría presentado al Grupo Consultivo de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en su reunión de Ginebra, 6-16 de agosto de 1968 (ST/BOA/SD/OG.2/WP.1);
- 2) "Organización de la Investigación para la formulación de políticas de defensa social", Nueva York, 1970 (A/CONF.43.4);
- 3) "Políticas de defensa social en relación con la planificación del desarrollo", Nueva York, (A/CONF.43.1);
- 4) "Informe de la Reunión Especial de Expertos en políticas de defensa social en relación con la planificación del desarrollo", 1970 (E/CN.5/C.3/R.4/Rev.1);
- 5) "Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", informe de la Secretaría, Nueva York, 1972, N.º de Venta S.71.IV.8;
- 6) "La delincuencia y el cambio social", resumen de las conclusiones y recomendaciones del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1971 (E/CN.5/469);
- 7) "An International Action Programme for Crime Prevention and Control", nota de la Secretaría al Comité de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 19-22 julio 1971 (E/CN.5/R.2);
- 8) "La delincuencia y el cambio social", nota de la Secretaría presentada al 26.º período de sesiones de la Asamblea General, 1971 (A/B372);
- 9) "Prevención del Delito y lucha contra la delincuencia", nota del Secretario General al 27.º período de sesiones de la Asamblea General, 1972 (A-8344);
- 10) "Crime Prevention and Control", nota del Secretario General al 28.º período de sesiones de la Asamblea General, 1973 (A/9032);
- 11) "Criterios para una política de planificación de la defensa social", Nueva York, 1974, n.º de venta: S.72.IV.9, véase, además, los artículos publicados en el n.º 25 de la Revista Internacional de Política Criminal, 1968, n.º de venta: B.68.IV.7.
- 2) La Resolución 1584 (L) se acompaña como Anexo de este trabajo. (N.R.: esta Revista, tercera materia.)

- 3) Naciones Unidas, "Prevención del delito y lucha contra la delincuencia", documento citado, 1972 (A/8844), pág. 27.
- 4) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión Especial de Expertos en políticas de defensa social en relación con la planificación del desarrollo", documento citado, 1970 (E/CN.5/C.3/R4/Rev. 1), págs. 2, 14 y 20.
- 5) Naciones Unidas, "Informe del Comité Asesor de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente sobre su quinto período de sesiones", 1971 (E/CN.5/474), pág. 7.
- 6) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión de Expertos en Defensa Social (Región Latinoamericana y del Caribe) Preparatoria del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", Buenos Aires, 6-10 de diciembre de 1969, (A/CONF. 43/RM.3), pág. 4.
- 7) CORDIPLAN, IV Plan de la Nación: Programa de Defensa Social, Informe presentado a la Reunión Regional Preparatoria del Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Brasilia, 5 a 9 de noviembre de 1973 en "Arquivos do Ministério da Justiça", Brasil, año XXXI, n.º 130, abril/junio 1974, págs. 143 a 146.
- 8) Chile, Ministerio de Justicia, Sección de Defensa Social, "Plan de corto y mediano plazo para la realización de una Política de Justicia", Santiago, 1973, pág. 8.
- 9) Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas, Janette González y Ello de la Vega, "Estudios sobre la Juventud marginal latinoamericana", textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), México, 1971, pág. 16.
- 10) Naciones Unidas, "CEPAL", "Programas y tendencias sociales en América Latina", (E/CN.12/645), pág. 7.
- 11) Naciones Unidas, "Informe sobre la Situación Social en el mundo: 1970", Nueva York, 1972, n.º de venta: S.71.IV.13, págs. 28 a 54.
- 12) CEPAL, "Programas y Tendencias Sociales en América Latina", documento citado, pág. 8.
- 13) UNICEF, SIECA, ODECA, "Las sociedades centroamericanas actuales", Guatemala, 1972, págs. 97 a 135.
- 14) En el documento "Políticas de Defensa Social en relación con la planificación del desarrollo", (A/CONF. 43.1), publicado por las Naciones Unidas, se mencionan como aspectos principales del desarrollo que se consideran potencialmente criminógenos a la urbanización, la industrialización, el crecimiento de la población, las migraciones internas, la movilidad social y el cambio tecnológico. Esta apreciación fué aprobada en el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, (Kioto, Japón, 17 a 26 de agosto de 1970).
- 15) Véanse, entre otros, los siguientes documentos de CEPAL: "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina", publicación de las Naciones Unidas: N.º de venta: S.70.II.6.3; "Informe del Seminario Regional del Caribe sobre el desarrollo rural integrado", (Kingston, Jamaica, 6 a 11 de octubre de 1969) (E/CN.12/846); "Los aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina" (ST/ECLA/CONF. 34/L.1); "El desarrollo social en América Latina en la post-guerra" (E/CN.12/659); "La urbanización en América Latina" (E/CN.12/662); "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" (E/CN.12/680), y (E/CN.12/645).
- 16) EL UNICEF, conjuntamente con CEPAL, ILPES, OIT, FAO, UNESCO, OMS y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, organizaron en 1965 la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el desarrollo (Santiago de Chile, 28 de noviembre a 11 de diciembre de 1965). En esta Conferencia se analizaron en profundidad los impactos de las fallas estructurales de los países de la región en la infancia y la juventud y se señalaron los principales obstáculos que se oponen al desarrollo de las futuras generaciones, entre ellos: debilitamiento de la institución familiar, deficiencias en los servicios de salud, especialmente los de higiene materno-infantil y sanidad ambiental; desnutrición ampliamente difundida; marginación de grupos numerosos de los beneficios de la educación formal; deficiencias en las estructuras tradicionales de la educación, que no se ajustan a una sociedad en vías de cambio; baja capacidad de retención del sistema escolar formal; número creciente de jóvenes que buscan empleo e insatisfactoria formación profesional y técnica de los pocos que llegan a estos niveles. Véase el Informe Final de la Conferencia (ST/ECLA/CONF. 20/L.20/Rev. 1). Véase también el documento "La infancia y la Juventud en América Latina", publicado por el UNICEF en 1969.
- 17) Julio Peña Nuñez, "La Defensa Social como trabajo social integrado en América Latina", trabajo presentado a la Primera Reunión de Expertos para el estudio de los problemas penitenciarios de América Latina, San José, Costa Rica, 18 a 23 de marzo de 1974, pág. 10.
- 18) Naciones Unidas, "Reunión de Trabajo de un Grupo de Expertos Latinoamericanos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", La Guaira, Venezuela, 9 a 18 de septiembre de 1963 (ST/TAO/SER/C.68), pág. 55.
- 19) Naciones Unidas, "Informe sobre la situación social en el mundo" (1970), N.º de venta: S.71.IV.13, pág. 244.

- 20) Naciones Unidas, "Informe del Grupo Consultivo de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", Ginebra, 6 a 16 de agosto de 1968, N.º de venta: S.69.IV.3, págs. 19 y 20.
- 21) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión Especial de expertos en políticas de defensa social en relación con la planificación del desarrollo", 1963 (E/CN.5/C.3/R.4/Rev. 1), pág. 22.
- 22) Naciones Unidas, "Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", Informe de la Secretaría, 1972, N.º de venta: S.71.IV.8, pág. 25.
- 23) D. N. RAY, "Necesidad de un órgano nacional que promueva una política adecuada para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, con referencia especial a la India", en Revista Internacional de Política Criminal, n.º 23, N.º de venta: 65.IV.4, págs. 31 a 36.
- 24) Naciones Unidas, "Simposio sobre Política y Planificación Social", Copenhague, Dinamarca, 22 de junio a 2 de julio de 1970, en Revista Internacional de Desarrollo Social, N.º 3, Nueva York, 1971, pág. 20.
- 25) Franco Ferracuti y Roberto Bergalli, "Tendencias y necesidades de la investigación criminológica en América Latina", publicación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social, Roma, 1969, pág. 37.
- 26) Franco Ferracuti y Roberto Bergalli, "Tendencias y necesidades de la investigación criminológica en América Latina", obra citada, pág. 34.
- 27) Naciones Unidas, "Prevención del Delito y Lucha contra la delincuencia", documento citado, (A/8644), 1972, págs. 15 y 16.
- 28) Lawrence Moore, "Política Social y Política de Desarrollo Social", en Revista Internacional de Desarrollo Social, N.º 3, Nueva York, 1971, págs. 46 a 51.
- 29) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión Especial de Expertos en políticas de defensa social en relación con la planificación del desarrollo", documento citado (E/CN.5/C.3/R.4/Rev. 1), pág. 14.
- 30) Naciones Unidas, "Informe de la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el desarrollo nacional", documento citado (S/ECLA/CONF. 20/L.20/Rev. 1), pág. 57.
- 31) Marshal Wolfe, "Entre la idea y la realidad: notas sobre la ejecución de planes", en Revista Internacional de Desarrollo Social, n.º 3, Nueva York, 1971, N.º de venta: S.71.IV.9, págs. 36 a 45.
- 32) Naciones Unidas, "Programas y tendencias sociales de América Latina" (E/CN.12/645), pág. 64.
- 33) Naciones Unidas, "Desarrollo Social y Planificación Social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", documento presentado a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el desarrollo nacional, Santiago de Chile, 1965 (E/LACCY/BP/L.4), pág. 4.
- 34) Naciones Unidas, "Informe sobre la situación Social en el mundo, 1970", documento citado, N.º de venta: S.71.IV.13, pág. XI.
- 35) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión de Expertos en defensa social (Región Latinoamericana y del Caribe) Preparatoria del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", documento citado, pág. 4.
- 36) Naciones Unidas, "Desarrollo Social y Planificación Social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", documento citado, pág. 7.
- 37) Naciones Unidas, "Desarrollo Social y Planificación Social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", documento citado, pág. 9.
- 38) Naciones Unidas, "Evolución de los criterios de las Naciones Unidas para la planificación del desarrollo socio-económico unificado", en Revista Internacional de Desarrollo Social, n.º 3, 1971, n.º de venta: S.71.IV.9, pág. 2.
- 39) Julio Peña Nuñez, "Evaluación de los métodos usados para la prevención de la delincuencia juvenil en América Latina", en Revista Internacional de Política Criminal, n.º 21, n.º de venta: 64.IV.3, págs. 52 y 53.
- 40) Julio Peña Nuñez, "La defensa social como trabajo social integrado en América Latina", documento citado, pág. 1.
- 41) Naciones Unidas, "Reunión de Trabajo de un Grupo de Expertos Latinoamericanos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", La Guaira, Venezuela, 1963 (ST/TAO/SER.C/68), págs. 10 y 50.
- 42) Naciones Unidas, "Informe de la Reunión de Expertos en Defensa Social (Región Latinoamericana y del Caribe) Preparatoria del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente", Buenos Aires, 1969 (A/CONF. 43/RM.3).
- 43) Julio Peña Nuñez, "Policía de Menores: con referencia a América Latina y particularmente a Honduras", Tegucigalpa, 1975, págs. 1, 2 y 7.