

Tomado del libro titulado Delito y Seguridad de los Habitantes. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997

SITUACIÓN DEL DELITO Y DE LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

ELIAS CARRANZA*

DELIMITACIÓN DE ESTE TRABAJO. SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES. SEGURIDAD FRENTE AL DELITO Y CONCEPTO AMPLIO DE SEGURIDAD

Basaremos nuestro análisis en información estadística de criminalidad y de los sistemas de justicia penal de los países de Centroamérica. América Latina es una región que se identifica por importantes rasgos comunes. Corresponderá no obstante a los estudiosos de los países no centroamericanos determinar hasta qué punto las tendencias observadas en este trabajo coinciden con las propias, y en qué medida las conclusiones y criterios de política criminal que se extraen se aplican o pueden ser útiles en su realidad concreta.

El panorama que surge de la información que hemos podido recoger, así como el que se desprende de los capítulos de cada país preparados por sus respectivos expertos policiales, judiciales y municipales es bastante coherente, como seguramente el lector apreciará. También es coherente con el panorama que nos brindan los expertos de Europa y América del Norte, regiones que, no obstante todo lo que las distingue de la nuestra, manifiestan muchas similitudes con la problemática de América Latina en esta materia. Esto sugiere que los temas que estamos tratando no serían ajenos a los efectos del proceso mundial de la llamada globalización.¹

Presentaremos el panorama de la criminalidad en las tres categorías de delitos que han sido materia del proyecto que originó este libro,² a saber: delitos contra la vida y la integridad personal, delitos contra la propiedad, y delitos contra la libertad sexual o sexuales. En rigor, éstos no son los únicos ni necesariamente los que con mayor gravedad afectan la seguridad de los habitantes, pero causan gran temor y alarma por herir directamente a las personas o a su entorno inmediato, y esto origina reacciones comprensibles aunque con frecuencia desacertados -tanto en el nivel de los individuos como

* Director del Programa Sistema Penal y Derechos Humanos, ILANUD/Comisión Europea.

¹ En el mismo sentido, sobre los efectos de dicho proceso mundial en materia de criminalidad y justicia penal, véase el documento "Opportunities for renewal in sentencing and corrections. A consultation paper" del International Center for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Vancouver, the University of British Columbia, abril de 1995, p. 11.

² Proyecto de Reflexión Científica sobre la Seguridad de los Habitantes en América Central, ILANUD/Comisión Europea, 1995-1996.

de las políticas públicas, que reducen la solidaridad social, alimentan la violencia y deterioran la calidad de la vida, en lugar de reducir el delito.

Esta delimitación temática tiene los mismos fundamentos que se consideraron en proyectos similares en Europa y en América del Norte,³ y no implica desconocer la importancia de otras formas de criminalidad, que requerirían otros proyectos específicos.

Por lo que respecta al término "seguridad de los habitantes", tendríamos que aclarar lo siguiente. En primer lugar, si bien por razones operativas lo estamos restringiendo a la seguridad frente a las tres categorías de delitos indicadas, un concepto verdaderamente abarcador debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctima de delitos, sino también la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingreso, etc. Este concepto no sería otro que el reciente concepto de "desarrollo humano sostenible", que tiene la equidad como principio.⁴

En segundo lugar, aclarar que hemos considerado apropiado utilizar el término "seguridad de los habitantes" y no "seguridad ciudadana", por cuanto la palabra "habitantes" no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general... En este sentido, la ley que instituyó el *ombudsman* en Costa Rica fue acertada e innovadora en su vocabulario al denominarlo "Defensor de los Habitantes de la República. Por otra parte, el término seguridad ciudadana" tiene malos antecedentes en América Latina, ya que comenzó siendo utilizado por las fuerzas armadas y las policías militarizadas hacia fines de los años setenta y durante los ochenta en los países víctimas de las dictaduras militares o que comenzaban a salir de ellas, como un vocablo renovado pero de similar contenido al de la "doctrina de la seguridad nacional". Ésta se originó durante la guerra fría y sus resultados han sido sintetizados en páginas de horror en los anales de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de organismos especializados tales como Amnistía Internacional, y de los informes de las "Comisiones de la Verdad" creadas por las noveles democracias en varios países. Tampoco en España esta expresión ha sido sinónimo de libertades públicas.⁵

NATURALEZA DE LA INFORMACIÓN QUE SE PRESENTA

Iniciaremos nuestra presentación a partir de las cifras de denuncias consignadas en las estadísticas policiales, por cuanto entre las diversas estadísticas de los sistemas de justicia penal estas cifras son las más cercanas al dato de la criminalidad real (o las menos alejadas de él), que es

³ La Conferencia sobre Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa estableció que "para los fines de esta conferencia la criminalidad sea entendida en el sentido de la pequeña y mediana delincuencia y del vandalismo, que conforman la masa de delitos generadores de inseguridad y no del crimen organizado y del terrorismo político" (Barcelona, 17-20 de noviembre de 1987, núm VI. 13.) Sobre esto, el informe del seminario dice "El rol de los legisladores en producir comunidades libres de delito" indica que "los miembros de los consejos alcanzaron consenso en una visión común de lo que constituye inseguridad (esto es, falta de seguridad y temor al delito, sea real o imaginario), y lo que contribuye a ella en una población o ciudad determinada" (Montreal, 13-14 de octubre de 1989, p. 23).

⁴ "La esencia del desarrollo humano sostenible es que todas y todos deben tener igual acceso a las oportunidades del desarrollo, ahora y en el futuro" (PNUD Proy.COS/94/003-DHS, p.4).

⁵ P. Andrés Ibáñez: "Ley Corcuera: viaje a la prehistoria de las garantías", Jueces para la Democracia, núm. 13, 1991, pp. 3 y ss.

lo que para los efectos de esta investigación comparada interesa.⁶ Posteriormente, al analizar el funcionamiento de los sistemas, lo haremos utilizando cifras de población penitenciaria, por cuanto son las más reveladoras del modo de funcionar de sistemas que tienen la pena de prisión por centro, y porque son, en la mayoría de los países, las únicas cifras unificadas en el nivel nacional y las menos sujetas a desviaciones, a diferencia de las estadísticas judiciales, que expresan un dato mucho más abstracto y se encuentran sujetas a variaciones originadas en definiciones legales y operacionales que hacen casi imposible -al menos en el presente- el análisis regional comparado,

Los sistemas de estadísticas criminológicas de los países de la región han tenido diverso grado de desarrollo -en algunos casos aún incipiente- de acuerdo con las respectivas condiciones sociales y políticas por las que los países atravesaron. En la actualidad, con el avance en el establecimiento de gobiernos democráticos, de poderes judiciales independientes y de policías civiles, está avanzándose también en materia de registros estadísticos de mayor confiabilidad, pero es mucho aún lo que falta, y hay que tener en cuenta que, no obstante las razones que hemos dado para explicar su utilización, en definitiva estas cifras expresan no tanto la criminalidad real cuanto la capacidad de los sistemas de justicia penal de captar dicho dato.

Por esto y por los conocidos problemas de medición derivados sobre todo de la cifra negra, la información sobre denuncias registradas que veremos en cuadros en absoluto puede interpretarse como reflejo de las cifras de la criminalidad real, que son siempre más altas. En algunos casos esto es bastante notorio, como por ejemplo en el de las cifras de delitos contra la propiedad que presenta Honduras.

Sin embargo, y no obstante las particularidades del caso de cada país, es muy significativo que las *tendencias* que los datos expresan a lo largo de cinco años sean, salvo algunas particularidades, las mismas para todos los países estudiados. Y en un análisis regional comparativo de países, aunque solamente obtuviéramos este género de información, el resultado sería valioso como orientación en una materia en la que tanto se especula sobre una base casi exclusiva de opiniones, experiencias personales y juicios de valor.

Las tendencias que expresan estas estadísticas las hemos corroborado con entrevistas a expertos y operadores de los sistemas de justicia penal de cada país, muchos de ellos participantes en el proyecto que origina este libro.

El lector verá que en las estadísticas presentadas no todos los países aparecen en todos los cuadros. Esto se debe, en algunos casos, a que la información sobre determinado país no existía, o no estaba unificada y no era accesible; en otros, a que aunque existía cierta información luego de consultar con los expertos nacionales decidimos desecharla, por considerar que carecía del grado de confiabilidad exigido.

⁶ Esto tiene su explicación en la existencia de los procedimientos penales escrituristas, divididos en dos grandes etapas: de instrucción y de sentencia, con la primera de ellas primordialmente secreta y a cargo (de manera formal o de hecho) de la policía, pero ha comenzado a cambiar con el establecimiento de sistemas acusatorios y el fortalecimiento del papel de los fiscales. En El Salvador, por ejemplo, donde el sistema estadístico de la delincuencia está apenas comenzando a consolidarse, las estadísticas más cercanas al dato de la delincuencia real y también las más confiables son las de la Fiscalía General de la República. En Costa Rica las estadísticas policiales (policía del Organismo de Investigación Judicial), las del Ministerio Público y las judiciales se procesan todas en una misma oficina (Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial), lo que permite su manejo de manera bastante integral, pero a partir de 1998, como derivación del nuevo procedimiento penal, se concentrará el registro de las denuncias en el Ministerio Público, con lo que se logrará una apreciación todavía más rigurosa del dato de la criminalidad real.

Los datos de población para extraer las tasas los hemos tomado del *Boletín Demográfico del Centro Latinoamericano de Demografía* CELADE,⁷ lo que da mayor rigor al análisis comparado al adoptar para todos los países esta misma y reconocida fuente de información. Los datos de delincuencia nos fueron proporcionados por las oficinas policiales responsables en cada país.

Para terminar con este punto, diremos que sería importante completar este análisis con información proveniente de encuestas de victimología, pero si bien es cierto que en esa materia se han hecho serias investigaciones de campo en algunos países sobre universos determinados, es sabido que no existen tales encuestas nacionales periódicas en América Latina. La realidad de los países de Europa en la materia no es muy distinta. El único país en el que al presente se realizan encuestas victimológicas anuales en el nivel nacional es Estados Unidos⁸.

TENDENCIAS DEL DELITO EN LA REGIÓN. DELITO, ALARMA Y TEMOR AL DELITO. INTERÉS DE LA COMPARACIÓN CON LAS TENDENCIAS EN PAISES DE ALTO NIVEL DE DESARROLLO

Con la anterior explicación sobre nuestras herramientas de análisis, pasemos a ver la evolución del delito en algunos países de la región, advirtiendo que en este análisis comparativo sólo podremos observar las tendencias globales de las grandes categorías escogidas, y no las de los diversos delitos en particular. Es importante aclararlo por cuanto, aunque veremos que del análisis se desprende que la tendencia global de las categorías de delitos contra la propiedad y contra las personas es ascendente, no todos los delitos aumentan, y hemos verificado casos de falsa alarma respecto de delitos cuya tasa de criminalidad real era estable. Hay que evitar, por todos los medios, agregar al hecho objetivo de la cifra real el fenómeno multiplicador del falso temor al delito.

Al analizar las tendencia del delito en países de América Latina confrontamos el caso con lo que surge de la investigación realizada en algunos países de alto nivel de desarrollo (Inglaterra, Gales, Estados Unidos, Japón y Francia) utilizando para ello material producido por la Unidad de Investigación y Planificación del Ministerio del Interior de Gran Bretaña⁹. Razones metodológicas, tales como el hecho de que nuestros datos son más recientes que los de los investigadores británicos, y que hayamos debido sustituir el dato del consumo per cápita que ellos utilizan para su análisis por otros indicadores que nos eran accesibles, hacen que la información de uno y otro grupo de países no sea directamente comparable; sin embargo, como el lector sin duda apreciará, lo que surge es muy interesante y orientador en materia de política criminal.

⁷ Año xxviii, núm. 55, 1995, Santiago de Chile.

⁸ *The National Crime Victimization Survey* (NCVS) es una encuesta que realiza anualmente la Oficina del Censo, por encargo de la Oficina de Estadísticas Judiciales del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

⁹ Simón Field, *Trends in crime and their interpretation: A study of recorded crime in post-war England and Wales*, Home Office Research Study, 119, Londres, 1990. En el poco tiempo transcurrido desde su aparición este libro se ha constituido en un clásico en Europa y Estados Unidos. Por medio del programa "Sistema Penal y Derechos Humanos ILANUD/Comisión Europea" lo estamos traduciendo para su publicación en español en América Latina. Agradecemos al director de la Home Office research and Planning Unit, el señor Chris Nuttall, habernos facilitado este y otros materiales valiosos.

Finalmente, digamos que, de igual modo que al analizar la delincuencia, al analizar los sistemas de justicia penal sólo podremos detenernos en algunos de los rasgos más sobresalientes.

Delitos contra la Propiedad. Criminalidad y criminalización

El cuadro 1.1 nos muestra las tasas por cien mil habitantes del conjunto de los delitos contra la propiedad en cinco países. Si centramos la atención en la tendencia veremos que en todos los casos ésta es ascendente, lo que expresa un deterioro en materia de seguridad frente al delito en los países analizados, sin excepción.

El lector podrá notar también que las tasas registradas de algunos países son más altas que las de otros. Pero no deberíamos sacar la conclusión apresurada de que en Belice o en Costa Rica, por ejemplo, hay más delitos contra la propiedad que en Honduras o en Nicaragua. Nuestra interpretación sobre este punto es que estamos ante una diferencia de registros: los sistemas de Belice y de Costa Rica -para seguir con el ejemplo- tendrían una mayor capacidad de captación del dato, alimentada también por un mayor número de denuncias originadas en una mayor confianza de la población en la eficacia del sistema. La investigación criminológica indica que una menor confianza en la eficacia del sistema genera un menor número de denuncias de hechos ocurridos, y que el volumen de esta cifra negra está en relación inversa con la gravedad del delito y con la percepción de la víctima acerca de dicha gravedad.

CUADRO 1. 1. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD. TASAS POR CIEN MIL (SOBRE LA BASE DE LAS DENUNCIAS POLICIALES)

	1990	1991	1992	1993	1994
Belice		1873	1927	1990	2201
Costa Rica	997	1212	1239	1207	1246
Honduras	141	141	154	165	167
Nicaragua	543	535	571	661	682
Panamá	681	712	992	1142	1113

FUENTES: Se obtuvieron las tasas a partir de los datos básicos proporcionados por la policía de cada país (en Costa Rica por la Sección de Estadística del Poder Judicial), y de los datos de población del *Boletín Demográfico* CELADE, año xviii, núm. 55, enero de 1995.

La citada investigación del Home Office, al analizar la evolución de las tasas de delincuencia en Inglaterra, Gales, Estados Unidos, Japón y Francia, concluye que los delitos contra la propiedad en tales países de alto grado de desarrollo crecen y decrecen en relación inversa con el decrecimiento o crecimiento del consumo *per cápita* de la población; es decir que cuando se reduce dicho consumo aumentan tales delitos, y viceversa. Los investigadores llegan a esta conclusión luego de un análisis muy exhaustivo que permite obtener el coeficiente de correlación de estas dos variables a partir de la información de 120 años (1860-1979), de Inglaterra y Gales, lo que coincide con investigaciones similares hechas con datos de aproximadamente 20 años de los otros países nombrados (1960-1986, con pocos años de diferencia entre países).

En el caso de las naciones de Latinoamérica no contamos con información tan exhaustiva ni tan extendida en el tiempo, pero la que pudimos recoger es coherente con los resultados de los colegas de Europa. Por lo que respecta a la variable de los delitos contra la propiedad, ya hemos visto el cuadro 1.1, que exhibe las tasas crecientes de cinco países durante cinco años. En cuanto a la variable del consumo per capita, no contamos con el dato del consumo así definido, pero sí poseemos otros datos estrechamente relacionados que indican el reducido nivel de consumo de grandes sectores de población en los países que nos incumben durante el periodo analizado. Veamos al respecto, en el cuadro 1.2, los porcentajes de pobreza que para el mismo grupo de países que estamos analizando nos brinda la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

El cuadro exhibe un panorama vergonzoso y desolador, con las dos terceras partes de la población por debajo de la línea de pobreza y sumida en el infraconsumo. El lector puede ver el caso específico de cada país, con el detalle de su respectiva proporción de habitantes por debajo de la línea de pobreza extrema, esto es, de aquellos que, más abajo aún de la primera línea de pobreza, perciben un ingreso familiar que no les alcanza para consumir una dieta con el mínimo de calorías indispensables.

CUADRO 1.2. PORREZA EN CENTROAMÉRICA, 1990
PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL

	<i>Bajo la línea pobreza</i>	<i>Bajo la línea de pobreza extrema</i>
Costa Rica	20	11
El Salvador	74	56
Guatemala	75	52
Honduras	76	63
Nicaragua	70	37
Panamá	52	24

FUENTE: adaptado de "Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano", Naciones Unidas/CEPAL, Lc/Mex/L.268, 1995, P. 16.

En la misma línea de análisis, el "Panorama social de América Latina (CEPAL 1995) dice textualmente que

*un numeroso grupo de países sigue mostrando tasa de crecimiento por habitante que con alta probabilidad les impiden avanzar en su lucha contra la pobreza [y que...] vista la región en su conjunto los progresos en cuanto a la reducción de la pobreza fueron muy moderados y, no bastaron para retornar a los niveles alcanzados a finales de los años setenta.*¹⁰

Nuestra interpretación es que, de manera congruente con lo que ocurre en los países altamente desarrollados, también en nuestra región se estaría verificando la relación inversa entre las variables del consumo y los delitos contra la propiedad, ya que a mayor pobreza menor capacidad de compra, y menor consumo. Ello contribuiría a explicar el crecimiento disparado que han

¹⁰ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1995, p. 19.

tenido las cifras de estos delitos a partir de la "década perdida"¹¹ de los años ochenta.

En este punto se debe considerar que pobreza y consumo inciden de manera distinta en formaciones sociales con distintas estructuras de distribución del ingreso,¹² y que desde 1980 hasta la actualidad los países de América Latina han venido acentuando notablemente la inequidad de la distribución. El citado "Panorama social de América Latina" de CEPAL es clarísimo sobre esto.¹³

Ahora bien, no todos los delitos contra la propiedad, ni tampoco toda la criminalización en esta categoría de delitos, aumentan por igual. Como nos interesó el tema, tomamos un país que posee estadísticas de delincuencia confiables -Costa Rica- y profundizamos el análisis. En los delitos contra la propiedad puede distinguirse entre los que producen enriquecimiento a su autor, y los meros delitos de daño. Tomamos los primeros y los subdividimos en dos categorías: aquellos de la índole de las estafas, defraudaciones y de cuello blanco, en los que por la "ley del acceso diferencial a las diversas oportunidades delictivas" se detecta una mayor frecuencia de autores de las clases media y alta, y aquellos "más convencionales", de la familia de los robos y hurtos, en cuya comisión, y con fundamento en la misma explicación, se ha observado una mayor frecuencia de las clases baja y media baja, y medimos nuevamente su evolución a través del tiempo. El resultado fue que en siete años -entre 1987 y 1994- el registro de delitos de la índole de las defraudaciones y de cuello blanco aumentó en un notable 48%. Por su parte, el registro de los delitos que hemos llamado más convencionales aumentó 92 por ciento.¹⁴

Sería interesante afinar el análisis que hemos hecho hasta aquí con una investigación de campo que proveyera información sobre la criminalización diferencial que el sistema penal realiza sobre los distintos estratos sociales, y medir hasta qué punto el sector que hemos llamado "de cuello blanco" estaría subrepresentado en las proporciones que surgen de las estadísticas oficiales utilizadas para nuestro análisis, y hasta qué punto, por el contrario, el sector de delincuencia que hemos denominado "más convencional" estaría sobrerrepresentado. Pero, por el momento, nos vemos obligados a sólo señalar el punto, y a detener nuestro análisis en el nivel al que hemos llegado.

Una observación de criminología comparada entre regiones: los investigadores del Home Office encuentran correlación entre el delito contra la propiedad y la variable del consumo *per cápita*, pero hacen notar que no encuentran correlación significativa con la variable del desempleo. En países de América Latina en los que se ha investigado el tema (en Nicaragua, por ejemplo), sí se ha encontrado correlación entre las variables del desempleo y el delito contra la propiedad. Nuestra interpretación es que esto no significa, necesariamente, que las investigaciones de uno y otro grupo de países se contradigan. La explicación de la aparente contradicción residiría en el hecho de que los países estudiados de Europa han venido gozando de sistemas de *welfare state*, en virtud de los cuales la relación directa entre desempleo y reducción del consumo no es muy fuerte; por el contrario, en los países de América Latina, en los que no se ha conocido el *welfare state* -con

¹¹ Así denominada justamente por cuanto durante este periodo todos los países retrocedieron en sus indicadores económicos.

¹² Pitirim Sorokin fue pionero en hacer esta distinción, advirtiendo el diferente impacto que tiene la pobreza en las actitudes de las personas en sociedades tan disímiles como Estados Unidos o India.

¹³ Véanse el capítulo 3 del informe y los cuadros 1-2, 1-3 y 1-4

¹⁴ Esto puede verse más detalladamente en E. Carranza, *Criminalidad: ¿Prevención o Promoción?*, San José, Costa Rica, EUNED, 1993.

la sola excepción de Costa Rica, donde está en proceso de deterioro- el desempleo está más directamente relacionado con la reducción del ingreso y con la consiguiente reducción del consumo.¹⁵

Este punto comienza a tener importancia hoy también en los países de Europa, justamente en razón del deterioro de sus tradicionales sistemas de bienestar, y es probable que futuras mediciones comiencen a detectar dicha relación en el viejo continente, a semejanza (le lo que ocurre en América Latina.¹⁶

La correlación encontrada en países desarrollados entre las variables consumo *per capita* y delito (correlación inversa en el caso de los delitos contra la propiedad, y directa, como veremos, en el caso de los delitos contra las personas) viene a apuntalar la línea de numerosas investigaciones orientadas a explicar las fluctuaciones del delito en función de los cambios económicos. Cabría aclarar que verificar esta correlación no implica desconocer la incidencia de variables no económicas, como tampoco la de otras variables económicas más específicas, por ejemplo el "consumo conspicuo" puesto de manifiesto por Veblen¹⁷ en su "Teoría de la clase ociosa". Unas y otras variables en interrelación integran diversos cuerpos de teorías sociológicas, como la citada de Veblen, o la de la anomia, de Merton, con su explicación de la brecha entre los objetivos propuestos impositivamente por la sociedad de consumo y el reducido acceso a los medios lícitos para alcanzarlos por parte de amplios sectores de la población.¹⁸

Delitos contra la vida y la integridad personal

Como se observa en el cuadro 1.3 también en esta materia la delincuencia registrada indica deterioro en la seguridad de los habitantes. Con la excepción de Belice, cuya tasa exhibe cierto descenso, los otros países acusan aumento. Por otra parte, la percepción social de la situación (el sentimiento de inseguridad), es en líneas generales coincidente con las tendencias estadísticas.¹⁹

¹⁵ Al respecto, el "Panorama Social de América Latina 1995" (CEPAL, p. 24) dice: "Llama la atención, en primer lugar, la distribución del desempleo entre los hogares ordenados según su ingreso *per capita*. Si bien es previsible que al aplicar este método de ordenamiento de los hogares se produzca una cierta concentración del desempleo entre los deciles de menores ingresos, *ésta es extraordinariamente alta y persistente*. En Muchos países la tasa de desempleo abierto en el primer decil (más pobre) es cuatro o diez veces superior a la tasa promedio, en tanto que la correspondiente al 20% de los hogares más pobres la supera en tres o más veces"

¹⁶ En cuanto a la correlación entre desempleo y tasas penitenciarias, ésta sí ha sido puesta de manifiesto por numerosos trabajos, tanto en Europa como en Estados Unidos (Theodore Chiricos y Miriani DeLone, 1992, "Labor surplus and punishment: A review and assessment of theory and evidence", *Social Problems* 39:121446; Dario Melossi, *The effect of economic circumstances on the criminal justice system*, 1994, pp. 8 y ss., documento presentado al Decimoprimer Coloquio Criminológico del Consejo de Europa, Estrasburgo.

¹⁷ Thorstein Veblen, *Teoría de la clase ociosa*, México, ECE, 1974, 2a. edición, capítulos II-IV. Veblen explica el consumo conspicuo de quienes gastan en cosas o tanto porque son buenas, bellas o útiles, cuanto por que son caras y ostentosas, y explica que esta norma es sumamente notable entre la clase ociosa, es decir, entre los que pueden abstenerse, y en gran parte se abstienen, de realizar trabajo productivo. Pero se difunde a otros estratos que tratan de emular la norma y que así mismo sienten orgullo por los gastos superfluos".

¹⁸ Robert Merton, *Social theory and social structure*, Glencoe, The Free Press, 1957, capítulo iv, pp. 131 y ss.

¹⁹ Esto se verifica, tanto para los delitos contra las personas como para los delitos contra la propiedad, con las encuestas de opinión CID-Gallup publicadas periódicamente en los seis países de Centroamérica durante los últimos cinco años, en Costa Rica en el periódico *La República*, en El Salvador en *El Diario de Hoy*, en Honduras en *La Prensa*, en Guatemala en *La Prensa Libre*, y en Nicaragua en *La Tribuna*.

CUADRO 1.3. DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL. TASAS POR CIENTO MIL HABITANTES, 1990-1994 (SOBRE LA BASE DE LAS DENUNCIAS POLICIALES)

	1990	1991	1992	1993	1994
Belice		445	454	435	421
Costa Rica	230	255	273	282	328
Honduras	84	99	108	114	139
Nicaragua	185	228	274	276	317

FUENTES: Se obtuvieron las tasas a partir de los datos básicos proporcionados por la policía de cada país (en Costa Rica por la Sección de Estadística del Poder Judicial), y de los datos de población del *Boletín Demográfico* CELADE, año XXVIII, núm. 55, enero de 1995.

Pero se han comprobado también situaciones de alarma social infundadas, creadas por información errónea, sobre el "aumento" de delitos cuya tasa era estable. Esto se suma para deteriorar la situación social y para promover medidas desacertadas de pretendida prevención.²⁰

Antes, al tratar los delitos contra la propiedad, vimos que la investigación criminológica en cinco países de alto desarrollo (Inglaterra, Gales, Estados Unidos, Japón y Francia) verifica que sus tasas se mueven en relación inversa con el consumo *per cápita*, elevándose cuando éste disminuye, y viceversa. Vimos también que la información del grupo de países en vías de desarrollo de América Latina que nosotros pudimos reunir (Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá) es coincidente con tal hallazgo. Ahora, en el caso de los delitos contra la vida y la integridad personal, la investigación del Home Office que estamos tomando como parangón encontró que en los países desarrollados por ellos estudiados el comportamiento de estos delitos es el opuesto, es decir, halló que se mueven en relación directa con el aumento o disminución del consumo *per cápita*, y que por lo tanto no aumentan, sino más bien tienden a reducirse durante los periodos de reducción del consumo.²¹ Sin embargo -y por desgracia -, en los países en vías de desarrollo de América Latina que nosotros tenemos en análisis no se observa tal tendencia sino la contraria: al igual que los delitos contra la propiedad, los delitos contra las personas crecen en periodos de reducción del consumo (al menos durante los años para los que disponemos de información).²²

²⁰ Pudimos verificar un caso paradigmático de esto en Costa Rica, país en el que en mayo de 1994 se duplicó de 2.5 a 50 años el máximo de la pena imponible y se elevaron específicamente las penas de los delitos de homicidio y de varios delitos sexuales argumentando su aumento, a pesar de que se mantenían estables desde 1980. Lo irónico de la "solución legislativa" que se dio al falso problema fue que al año siguiente al del aumento legal de las penas sí subió la tasa de los homicidios (medio punto), continuó igual de alta durante los tres años sucesivos (1994-1996), y registró su nivel más alto en los últimos quince años (5.4 x 100 000, aunque el más bajo de toda la región, con la excepción de Canadá). Esto pone de manifiesto una vez más -en esta oportunidad en un país centroamericano- que las amenazas de la ley penal no tienen efecto perceptible en el aumento o disminución del delito. (Véase el caso en E. Carranza "Legislación comentada. El proyecto para introducir la prisión perpetua en Costa Rica", *Revista de Ciencias Penales*, 1996.

²¹ Simon Field, Trends in crime and their interpretation, Home Office Research Study 119, 1990, pp. 5 y ss.

²² A esta altura sería importante aclarar acerca de la reducción del consumo de quién estamos hablando. No podemos sino recordar nuevamente a Veblen con su análisis del consumo conspicuo, y notar que vivimos una época en la que, tal vez más que nunca, hay en la región un exagerado consumo superfluo por parte de un reducido número de población, con una paralela reducción del consumo para satisfacer necesidades básicas por parte de un sector mucho más amplio. Esto crea una manifiesta situación de violación estructural que, sumada a la presencia de variables específicas que inciden negativamente, contribuiría a explicar el distinto comportamiento que estos delitos tienen en nuestro medio.

La variable de las armas de fuego. El tema de los delitos contra las personas, y particularmente el de la violencia en su comisión, ameritaría un análisis integral y respuestas de política criminal, y sobre todo de política social, también integrales. Sin embargo, es sabido que, lamentablemente, no es la integralidad lo que caracteriza las políticas sociales ni mucho menos las políticas criminológicas. Pero constatar esta desarticulación no debería sumirnos en la inacción, sino más bien servirnos de acicate para tratar de superarla y para, concomitantemente, detectar variables importantes sobre las que se pueda incidir de manera directa para corregir fenómenos específicos. Esto último es, sobre todo, lo que podemos hacer quienes tenemos alguna capacidad para incidir en materia de política criminal, y poca o ninguna capacidad para hacerlo en materia de políticas económicas, las que, por otra parte, vienen en la actualidad bastante definidas para todos los países por el "proceso de globalización". Una de tales variables, que tiene incidencia directa en materia de delitos contra la vida e integridad personal y también en materia de delitos contra la propiedad al elevar notablemente los niveles de violencia, son las armas de fuego. A ellas queremos referirnos especialmente, por cuanto constituyen una variable importante y susceptible de cierto control, si se dispone de voluntad política para ponerlo en práctica.

El comercio, la posesión y la portación de armas de fuego en los países de América Latina han venido incrementándose de manera ingente, y de igual modo han aumentado las muertes y lesiones accidentales y los delitos cometidos con ellas.²³ Como el lector verá, este punto mereció especial atención en los capítulos de este libro preparados por los jefes de policía.

Algunas explicaciones sobre el incremento de las armas en América Latina y en Centroamérica en particular, son:

1] La secuela de la violencia armada y las guerras durante los años setenta y ochenta. Un gran número de armas utilizados en ese periodo por los combatientes permanece en poder de la población civil, y junto con ellas se da una cultura de la violencia y de la resolución de los conflictos por esa vía.

2] El fenómeno de la llamada "mano de obra desocupada". La expresión se refiere a desocupados o subocupados en la actualidad pero que durante el conflicto tuvieron empleo en las fuerzas armadas regulares o en los grupos paramilitares involucrados en lo que se llamó "guerra sucia", con frecuencia pagados directamente de lo recaudado en los "botines de guerra". Terminada esa situación ocurrió que muchos, al ver reducido o suprimido su ingreso, continuaron en similar actividad pero "por cuenta propia", y algunos lo hicieron de manera muy organizada por medio de asociaciones ilícitas protagonizando notorios asaltos a bancos u otras entidades, o montando "compañías de seguridad" cuyos integrantes paralelamente realizan robos espectaculares. Esto ha sido verificado por la justicia penal en varios países, y se han dictado condenas en casos notorios.

3] El comercio internacional de armas, nuevas y usadas, que si bien siempre existió se ha incrementado luego de la guerra fría y constituido en un lucrativo negocio que eleva el nivel de los conflictos sociales y aumenta el número de muertes. Alarmado por la situación internacional en la materia, el IX Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en El Cairo (29 de abril-8 de mayo de 1995) aprobó su resolución número 9 titulada "Control de armas de fuego a los efectos de prevenir la delincuencia y garantizar la seguridad pública",

²³ Sobre esto pueden consultarse informe de respuesta a la Encuesta de Naciones Unidas sobre la reglamentación de armas de fuego presentados a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal por los países de la región en 1996.

cuyo texto amerita lectura, y el Consejo Económico y Social encomendó a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas una investigación mundial sobre el tema, de la que se espera surjan recomendaciones concretas de políticas.²⁴

En la actualidad existen en el mundo dos modelos polares en materia de regulación de la tenencia y portación de armas de fuego. El primero es un modelo restrictivo, que prohíbe las armas de fuego con excepciones muy estrictas y castiga con penas severas los delitos cometidos con ellas y su sola tenencia; los países que lo han adoptado exhiben las tasas de homicidios más bajas del mundo. El otro es el modelo permisivo, de libre comercio de armas y fácil acceso a éstas por parte de la población, adoptado en países que exhiben, por contraste, las tasas de homicidios más altas del mundo. Entre los países de alto nivel de desarrollo, Japón y Gran Bretaña son exponentes del modelo restrictivo, y exhiben tasas de uno y dos homicidios por cien mil habitantes, respectivamente. En cuanto al modelo armamentista, su arquetipo y difusor es Estados Unidos, país que muestra, por contraste, una tasa anual de nueve homicidios por cien mil habitantes.²⁵

En una palabra, existen políticas que facilitan y promueven la proliferación de armas, y políticas tendientes a reducirlas. Dentro de esta última línea en España, por ejemplo, se ha avanzado hasta exigir a los militares y policías retirados la devolución de su reglamentaria, la cual, tradicionalmente -y como ocurre en la actualidad en América Latina- permanecía en su poder luego de cesar en sus funciones.

Los países de América Latina, lamentablemente, han venido ubicándose entre los de políticas permisivas; en los últimos años la situación se ha agravado de manera notable por las razones antes descritas y por el poderoso influjo en la región, del modelo de Estados Unidos, país que no sólo incide en esta materia sino en tantas otras. Deberíamos, por todos los medios, impulsar políticas de tipo restrictivo en materia de armas. Ilustra la gravedad del problema la estimación hecha en Naciones Unidas de que, desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1995 -y no obstante el gran número habido y existente de conflictos armados localizados entre países y dentro de ellos-, ha sido más alto el número de homicidios cometido por medio de armas livianas (mal llamadas "de defensa" o "de seguridad personal) que el número de muertos ocurridos con armas de guerra. Refiriéndose a esto, el secretario general de las Naciones Unidas, en el "Suplemento para una Agenda para la Paz", expresó que las armas de fuego pequeñas están "matando personas por centenas de miles, y autoridades competentes estiman que se gastan anualmente miles de millones de dólares en dichas armas".²⁶

²⁴ "Informe del noveno congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente" A/CONF.169, pp. 34 y ss, y Resolución. 1995/27 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) adoptada por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 4a sesión (Viena, 30 de mayo-8 de junio de 1995).

²⁵ Nueve por cien mil fue la tasa promedio de todo el país en 1994, pero si se toman agrupamientos de las ciudades más populosas resultan tasas inconcebibles. Por ejemplo, las 65 ciudades de 250 mil habitantes y más, que suman una población de 46 748 000, tienen en promedio, y para el mismo año 1991, una tasa de 22.5 homicidios por cien mil; y las nueve ciudades de un millón y más, una tasa de 24.8. El caso específico de algunas ciudades en particular difícilmente tiene parangón en el nivel mundial; por ejemplo, Nueva Orleans: 80.3 o Washington D. C.: 78.5 ("Crime in the United States 1994", U. S. Department of Justice, Uniform Crime Reports, noviembre de 1995, p. 196 y *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* 1994, U. S. Department of Justice 1995, pp. 320 y ss.).

²⁶ *Report of the ad-hoc expert group meeting on "Information gathering and analysis of firearms regulations". International study on firearms regulations. First consultation meeting of the project team*, Vienna International Center, 18-20 de diciembre de 1995, núm. 6.

Sugerimos sobre esto leer la citada resolución del IX Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

Una dolorosa ironía que surge al estudiar el tema de las armas pequeñas "para defensa personal" es que, lejos de servir para defenderse del ataque de extraños, son utilizadas la mayoría de las veces para herir o dar muerte a familiares, allegados o conocidos. Esto se verifica estudiando la relación víctima-victimario en los delitos de homicidio. Personalmente lo hicimos en Costa Rica, y el resultado que surgió fue que en 1996 73% de estas muertes ocurrieron entre personas que tenían algún tipo de relación previa entre sí (el detalle puede verse en el cuadro 1.4), y que en solo 27% de los casos el homicida fue un desconocido.

Como también puede verse en el cuadro, dicha proporción se ha mantenido más o menos constante a lo largo de los años, pero ello ya no es así en otras sociedades del mundo en las que, por el contrario, lo que predomina es el anonimato y la ausencia de vínculos previos entre homicida y occiso.

CUADRO 1.4. RELACIÓN VÍCTIMA-VICTIMARIO EN LOS DELITOS DE HOMICIDIO, COSTA RICA

Relación	1991		1995		1996	
	Total	%	Total	%	Total	%
Esposo/a, concubino/a	6		8		11	
Novio/a, amante	3		3			
Padre, madre padrastro, madrastra	2		7		7	
Hijo/a, hijastro/a	7				2	
Hermano/a			5			
Sobrino/a, primo/a			3			
Tío, yerno					2	
Compadre	1					
Concuño/a, cuñado/a	3					
Niñera, partera	2					
Subtotal	24		26		22	
Amigo/a	13		2		1	
Compañero de trabajo	1		4		1	
Inquilino/arrendatario	3				1	
Conocido/a, vecino/a	53		68		86	
Subtotal	70		74		89	
TOTAL DE CASOS CON RELACIÓN PREVIA VÍCTIMA-VICTIMARIO	94	74	100	67	111	73
TOTAL DE CASOS SIN RELACIÓN PREVIA	33	26	49	33	41	27
TOTAL DE CASOS CON INFORMACIÓN	127	100	149	100	152	100
Información ignorada	17		40		43	
Total de víctimas	144		189		195	

E. Carranza/E. Solana, Programa Sistema Penal y Derechos Humanos, ILANUD/Comisión Europea, elaborado sobre la base de información de Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección Estadística.

Este es el caso de Estados Unidos, país en el que esta relación ha cambiado de manera significativa desde los años sesenta: históricamente la mayoría de los homicidios venían ocurriendo entre personas de grupos primarios de familiares y conocidos, pero en 1992 los homicidios cometidos

por extraños y desconocidos sumaron ya 53% de los casos.²⁷ Esto explicaría en parte (sólo en parte) que en Estados Unidos prevalezca una forma de "prevención" (promoción) del delito en la que la mayoría de los ciudadanos están armados; pero pone de manifiesto también que las sociedades de relación cara a cara, en las que el mayor número de relaciones, tanto conflictivas como armoniosas, se da entre personas que tienen conocimiento entre sí, deben evitar en todo lo posible copiar ese modelo. No será fácil evitar reproducirlo, en razón de la hegemonía cultural que ejerce el gran país del norte, pero es imperioso esforzarse en hacerlo, y la evidencia de que otras sociedades también altamente urbanizadas e industrializadas -como Japón, Gran Bretaña o España- no han tomado ese rumbo indica que éste no es inevitable.

Las funciones de la familia y de la escuela para lograr un proceso de socialización no violenta son fundamentales, pero para que estas instituciones cumplan su cometido se requiere corregir, paralelamente, las relaciones interpersonales que suelen darse en su interior, eliminando el ejercicio autoritario y abusivo del poder en las relaciones jerárquicas, etarias y de género.

Delitos contra la libertad sexual o sexuales

Éste es un grupo de delitos que en todos los países ha tenido una muy alta proporción de cifra negra, o sea un reducido nivel de denuncia y de frecuencia estadística registrada.

Convendría, para el análisis, distinguir dos categorías dentro de los delitos contra la libertad sexual: a) los que implican comercio sexual (proxenetismo y trata de mujeres, niños y adolescentes), en los que los autores comercian o explotan con terceras personas a mujeres, niños o adolescentes, utilizándolos como mercancías y b) aquellos cuyo móvil consiste en la satisfacción sexual ilícita del propio autor (violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, sodomía), que podríamos denominar "más convencionales".

El cuadro 1.5 exhibe las tasas de denuncias policiales de los delitos sexuales en varios países de la región, que son ascendentes. Son tasas globales (extraídas sobre la sumatoria de todos los delitos sexuales), pero cuando se analizan los delitos por separado se observa que los que elevan su tasa de denuncia (y ocasionan en consecuencia el ascenso de la tasa global) son los que hemos ubicado en la subcategoría b y denominado "más convencionales". En los últimos años, en razón del avance hacia relaciones de mayor equilibrio de género, y por efecto de numerosos programas de promoción y defensa de los derechos de la mujer y de niños y adolescentes, se ha reducido la cifra negra de estos delitos, es decir, ha aumentado su registro de denuncia, aunque se interpreta que su cifra real de ocurrencia se mantendría estable.²⁸ Desde este punto de vista podría interpretarse que se

²⁷ "Crime in the United States 1993", U.S. Department of Justice, FBI, Uniform crime reports diciembre de 1994, p. 283

²⁸ Este fenómeno ha sido puesto de manifiesto por la investigación criminológica en varios países, verbigracia en Inglaterra y Gales (*A digest of information on the criminal justice system*, Londres, Research and Statics Department, Home Office, 1991, p. 7) y en México D. F. (información gentilmente brindada po la Procuraduría General de la República).

CUADRO 1.5. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL. TASAS POR CIENTO MIL HABITANTES (SOBRE LA BASE DE LAS DENUNCIAS POLICIALES)

	1990	1991	1992	1993	1994
Belice		54	30	47	56
Costa Rica	53	52	58	58	62
Honduras	2	3	4	4	5
Nicaragua	15	19	31	42	45
Panamá	16	19	20	29	43

FUENTES: Se obtuvieron las tasas a partir de los datos básicos proporcionados por la policía de cada país (en Costa Rica por la Sección Estadística del Poder Judicial), y de los datos de población *Boletín Demográfico* CELADE, año xxviii, núm. 55, enero de 1995.

ha hecho un avance positivo, pues al elevarse los registros de denuncia se ha evidenciado un fenómeno que se había mantenido en gran medida oculto, lo que favorece adoptar las medidas de prevención adecuadas y también la sanción penal cuando correspondiera.

Respecto del *sentimiento de inseguridad*, y del importante papel de los medios de comunicaciones de masa en esta materia, durante un tiempo, y en un primer momento, se confundió el aumento de registro de denuncia con un aumento en la cifra real, lo que contribuyó a una alarma social contraproducente. Más recientemente en algunos países el periodismo responsable ha contribuido a corregir esta errónea interpretación.

Al igual que antes vimos en el caso de los delitos contra la vida y la integridad personal, estas conductas se practican, en muy alta proporción, dentro de los grupos primarios, por lo que la labor de prevención en su interior, y en particular en la familia y en la escuela, son de la mayor importancia.

Respecto de los delitos sexuales en los que se explota comercialmente a la víctima, ameritarían mayor atención que la que se les otorga, ya que sí estarían teniendo un aumento en las cifras reales, a pesar de que éste no se refleja en las cifras registradas. Adentrarse en el estudio de esta criminalidad lleva a investigar organizaciones con redes de protección con penetración en sectores de los mismos sistemas de justicia penal, y que cumplen una "función" socioeconómica en el sector de servicios de la sociedad. Esto se relaciona con la orientación del desarrollo social y con el auge de actividades que, si bien son fuente de importantes ingresos, como el turismo, si crecen desmesuradamente, sin planificación y en un contexto con voluminosos sectores poblacionales pobres, generan prostitución y promueven otros delitos relacionados con ella. Sobre esto hay mucha literatura criminológica pero recientemente el problema se ha presentado con la mayor gravedad en los países en vías de desarrollo, donde se ha detectado un auge de la prostitución de niños, niñas y adolescentes, los que, en razón del riesgo introducido por el SIDA en las relaciones de comercio sexual, se han constituido en mercancía altamente cotizada por el menor riesgo que representa la relación sexual con ellos.

LA REACCIÓN SOCIAL Y LA RESPUESTA DEL SISTEMA PENAL. MEDICIÓN DE LA "EFICACIA" DE LOS SISTEMAS. EL NÚMERO DE PRESOS. LA SEVERIDAD DE LAS PENAS. ANÁLISIS INTEGRAL DE LOS SISTEMAS. LAS RELACIONES NUMÉRICAS ÓPTIMAS ENTRE POLICÍAS Y JUECES POR HABITANTES. NECESIDAD DE POLÍTICAS INTEGRALES

Frente al panorama que hemos visto del delito en algunos países de América Latina, formulémosnos tres preguntas: 1] ¿cuál es la reacción de los habitantes o de la "persona común?; 2] ¿cómo están respondiendo los sistemas de justicia penal?; 3] ¿qué podría hacerse?

La "persona común", lógicamente alarmada, y razonando con los elementos de juicio a su alcance, suele pedir: a] mas presos y penas más severas o ejemplarizantes, y b] más policías. Su reclamo suele venir acompañado del razonamiento de que el sistema es ineficiente, que muchos policías son corruptos, y que los jueces son similares o, al menos, lunáticos, ya que cuando la policía captura delincuentes, ellos "rapidito" los sueltan.

Una de las cosas que la caída de los gobiernos militares y la instalación de las democracias políticas permitió poner de manifiesto fue la corrupción y falta de independencia que caracterizaba a los sistemas de justicia,²⁹ de manera que en este punto la visión de la "persona común" no está muy alejada de la realidad. Pero es un mito creer que "modernizada" la justicia penal desaparecerán problemas que son ínsitos a su propia naturaleza, y que el delito y otras expresiones de la conflictividad social se verán reducidas.

Comencemos analizando el pedido de más presos, y veamos también cómo vienen actuando en esa materia los sistemas de justicia penal.

Una forma moderna de evaluar las empresas y los sistemas en general *consiste en el "control por productos" (control by outputs)*. Esa misma es, por otra parte, la forma de razonar, sobre esta materia, de la persona que hemos llamado promedio o común. Siguiendo tal razonamiento, el cual reclama que ante el mayor número de delitos se generen también más presos, el "producto final" de la justicia penal serían los presos. Si la justicia penal produce más presos, quiere decir que es eficaz y que está funcionando bien; si produce menos presos, querría decir que no es eficaz y, que está funcionando mal.

Veamos entonces, en el cuadro 1.6, lo que surge de observar las tasas de presos por cien mil habitantes en países de la región, en 1981, y 15 años después, en 1996.

Analizando las cifras con la lógica de razonamiento de una persona común", nos encontramos con algo inesperado: los datos del cuadro nos indican que los sistemas estarían funcionando de manera "eficaz": hay más delito (o eventualmente más alarma social), y se responde encerrando a más gente.

En algunos casos la respuesta viene siendo sumamente "competente": Costa Rica elevó 23% su tasa de encarcelamiento; Chile, 36%; Ecuador, 25%; El Salvador, 83%; México, 32%; Panamá, 13% República Dominicana, 76% y Uruguay, 145%(¡!).

²⁹ Caracterización que, sin embargo, sería injusto limitar a sólo este sector del aparato del Estado, o a sólo los periodos de gobiernos militares, si bien durante ellos la impunidad de los delitos desde las funciones estatales fue mayor y los años setenta se caracterizaron por la impunidad total de toda clase de delitos, que se cometían sistemáticamente desde el aparato del Estado en nombre de la "seguridad nacional", y, algo más tarde, en nombre de la "seguridad ciudadana".

CUADRO 1.6. PRESOS POR CIENTO MIL HABITANTES EN PAISES DE AMÉRICA LATINA COMPARACIÓN EN EL TIEMPO 1981-1996

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa</i>	<i>Porcentaje de aumento</i>
Colombia	1981	104	1
	1996	106	
Costa Rica	1980	102	23
	1996	126	
Chile	1981	114	36
	1995	155	
Ecuador	1981	68	25
	1996	85	
El Salvador	1981	74	83
	1996	136	
Guatemala	1981	52	12
	1996	58	
México	1981	83	32
	1996	109	
Panamá	1981	117	134
	1996	274	
Perú	1981	86	4
	1996	89	
R. Dominicana	1981	92	76
	1996	162	
Uruguay	1981	64	145
	1996	158	

FUENTES: Elaborado con información proporcionada por los ministerios a cargo de los sistemas penitenciarios en cada país, y con datos de población del Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, *Boletín Demográfico*, núm. 46. No se incluyen los presos en dependencias policiales, cuya cifra suele ser muy alta, en algunos casos similar a la cifra penitenciaria.

Alguien podría argumentar que, no obstante este incremento, para alcanzar el grado exacto de eficacia el ritmo de crecimiento de las tasas de presos debería ser el mismo que el de las tasas de denuncia. Con la información de que disponemos no estamos en condiciones de determinar con precisión el incremento de cuáles tasas lleva la delantera, si las de delito o las de presos, pero de cualquier manera está claro que si seguimos en esta proyección de cifras pronto habrá más gente encerrada que gente suelta.³⁰ Y en este punto hay que hacer una aclaración de la mayor importancia sobre las tasas de presos que tenemos a la vista. Estas cifras representan los presos que en cada país han ingresado bajo la responsabilidad del sistema penitenciario.

Pero en los hechos, en casi todos los países, el número total de presos es muchísimo más elevado -con oscilaciones entre ellos- y tendría que ser

³⁰ Y encerrada en condiciones inhumanas. No podemos extendernos aquí sobre las características de los sistemas penitenciarios y de detención en la región, pero cualquiera que los conozca sabe que las condiciones generales - con excepción de algunas unidades aisladas que confirman la regla - son flagrantemente violatorias de los derechos humanos. Sobre esto pueden consultarse los documentos "Proyecto ILANUD/Comisión Europea: el reto de la sobrepoblación penitenciaria", 1996.

determinado con investigaciones de campo en cada caso. Existe por lo general una cifra muy alta de privados de libertad -a veces por periodos larguísimos, de años- alojados en dependencias policiales. Esto tiene diversas explicaciones, que van desde el hecho de que la policía es la que por su función interviene de primera mano generando la detención y pasa un cierto tiempo hasta que el preso es puesto a disposición judicial y eventualmente transferido al sistema penitenciario, hasta el hecho de que, por hacinamiento y falta de espacio en las penitenciarías, se utilizan las instalaciones policiales para la función penitenciaria.³¹

El número de estos presos suele ser altísimo, y si se lo computara para obtener las tasas, las que nosotros exhibido se elevarían, en algunos casos, aproximadamente al doble. Sólo a título de ejemplo, digamos que en la provincia de Buenos Aires, Argentina, al 31 de diciembre de 1993 había 9 427 presos registrados en el sistema penitenciario pero, además, había otros siete mil en dependencias policiales, no computados en el sistema penitenciario; y que en Nicaragua, al 30 de Junio de 1995, para una cifra penitenciaria de 3 470 había otros 2 500 en delegaciones de policía.³² El número de sentenciados entre estos presos policiales es mínimo; casi en su totalidad son "presos sin condena", amparados teóricamente por el principio de inocencia.

Si hay tanta "eficacia" en aumentar el número de presos, ¿como se explica, entonces, la insatisfacción de la persona común frente a la acción del sistema de justicia penal?

En primer lugar, debe notarse que la que estamos denominando "persona común" no tiene a su alcance el tipo de información que, nosotros, estamos utilizando. Su única "verdad" es la información que le llega por los medios de comunicaciones de masa, algunas veces seria y objetiva, muchas veces comercial y sensacionalista.

Por otra parte, pensamos que la insatisfacción radica, en buena medida, en que el sistema responde siempre "dando más de lo mismo": hay más delito, hay más presos.

Sin embargo lo que en el fondo las personas reclaman de la justicia penal es que haya *menos* delito. Pero también aquí está la trampa, porque éste es un reclamo que la justicia penal tiene imposibilidad de satisfacer, ya que por su propia definición y naturaleza es un sistema que actúa siempre después del delito cometido, y castigando solamente algunos de ellos. El llamado "efecto embudo de la justicia penal" se ha estudiado en los sistemas considerados de mayor eficiencia del mundo, y se ha logrado medir, con bastante rigor, la pequeña proporción de la cifra real de delitos que, en cada categoría delictiva, el sistema sanciona. El manual de Neubauer³³ sobre la justicia penal, a partir de información que toma de la Oficina de Estadísticas del Departamento de justicia de los Estados Unidos, detalla cómo, de cada mil delitos graves ocurridos en ese país (*felonies*: delitos a los que corresponde pena de muerte o prisión por un término mayor de un año), sólo seis llegan a ser en definitiva sancionados con prisión de más de un año de duración:

³¹ Se desvían así importantes recursos materiales y personales de esta institución a funciones que no le son propias, lo que los distrae, en consecuencia, de sus funciones naturales de prevención e investigación del delito.

³² Estimaciones de presos policiales proporcionadas por los gobiernos de cada país.

³³ David W. Neubauer, *America's courts and the criminal justice system* Pacific Grove, Brooks/Cole, 1992, 4ª ed., p. 27.

1000 delitos graves (felonies) cometidos;.....

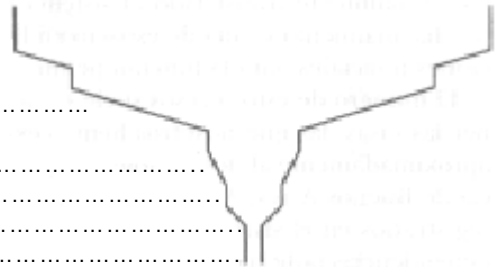
339 denunciados a la policía;

54 arrestados;.....

26 condenados;.....

13 encarcelados celados;.....

6 sentenciados a prisión por más de un año.....



Con algunas diferencias sin mayor importancia en las cifras, los efectos del "embudo" de Injusticia penal son los mismos en todos los países. De manera que no podemos pedirle peras al olmo, ni a los sistemas de justicia penal que funcionen de manera contraria a su propia naturaleza.

Ciertamente debemos tratar de que la justicia penal sea lo menos corrupta y lo más eficaz y eficiente posible. Pero hay que tener bien claro que es un sistema de excepción, que cumple una función simbólica castigando sólo un número muy limitado de casos y actuando de manera selectiva (seleccionando desproporcionadamente a quienes se encuentran en situaciones más vulnerables).³⁴ También hemos de considerar que la labor de lograr niveles reducidos de delito no es una tarea penal sino de política social, en la que el sistema de justicia penal participa como uno más de los componentes, y que la experiencia indica que hipertrofiándolo, o hipertrofiando en su interior los subsistemas policial o penitenciario, sólo se logra más burocracia, más corrupción y más violencia, pero no menos delito.

En cuanto al reclamo que algunos hacen de penas más severas, ciertamente ha tenido eco en los últimos años en varios países donde los legisladores han elevado las penas de diversos delitos. Pero la investigación criminológica verifica que este proceder, como el de que los jueces dicten condenas extremas, no produce el efecto de reducir la comisión de delitos. Sobre esto la rigurosa investigación realizada por Nuttal y Baxter en varias ciudades de Gran Bretaña, que se incluye en otro capítulo de este libro, es muy esclarecedora. Y es también esclarecedora la reciente experiencia de Costa Rica que describimos en la nota 20.

Analicemos el reclamo de mas policías.

De los tres componentes tradicionales del sistema de justicia penal la policía es un actor esencial, que participa en ambos frentes, pre y posdelictivo, por lo que es imprescindible una policía capacitada, respetuosa de los habitantes y eficaz en su función.

Pero la policía tiene también posibilidades limitadas de acción; por una parte, porque un alto porcentaje de los delitos ocurren dentro de los grupos primarios; por otra, porque no existe una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad (sencillamente porque quienes van a cometer un delito lo hacen cuando el policía está lejos). Lo que corresponde es determinar la relación adecuada policías:número de habitantes, y determinar también su adecuada distribución geográfica y por funciones, que permita el aprovechamiento racional de los efectivos.

Es imprescindible enfocar el tema de la policía a partir de la integralidad del sistema de justicia penal, teniendo en consideración los recursos

³⁴ La literatura sobre la sociología del funcionamiento de los sistemas de justicia penal es amplísima. En América Latina, sobre su naturaleza selectiva y violenta, y con una propuesta concreta para reducir la violencia orientando la actividad de los operadores del sistema, es insustituible la obra *En busca de las penas perdidas*, de E. R. Zaffaroni

asignados a sus tres componentes tradicionales: policía, jueces y penitenciaristas.³⁵

De los cuatro estudios quinquenales de las Naciones Unidas sobre tendencias del delito y funcionamiento de la justicia penal se desprende que la proporción de policías por habitantes es, en promedio, mas alta en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, y que, por contraste, la proporción de jueces por número de habitantes es más alta en los países desarrollados que en los países en vías de desarrollo.³⁶ Es decir que, como caracterización general, el sistema de justicia penal en los países desarrollados es más judicial, y en los nuestros más policial (y en algunos casos eminentemente policial, podríamos añadir nosotros a los textos citados). Lo que hemos dicho se aprecia en los cuadros 1.7 y 1.8.

El 4^o estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias del delito y funcionamiento de la justicia penal, siguiendo al PNUD,³⁷ hace la distinción entre países menos desarrollados (en América Latina, solo Haití y Nicaragua),

CUADRO 1.7. POLICÍAS POR CIEN MIL HABITANTES SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO NACIONAL, 1990

<i>Países</i>	<i>Policías</i>
Menos desarrollados	172.98
En vías de desarrollo	350.19
Desarrollados	266.04

Adaptado de *Crime trends and criminal justice operations at the regional and interregional levels. Results of the fourth Survey of Crime Trends and Operations of the Criminal Justice Systems (1986-1990)*, Draft report, figura 5.

CUADRO 1.8. JUECES POR CIEN MIL HABITANTES SEGÚN NIVELES DE DESARROLLO NACIONAL, 1990

<i>Países</i>	<i>Jueces</i>
Menos desarrollados	2.40
En vías de desarrollo	4.72
Desarrollados	11.03

Adaptado de *Crime trends and criminal justice operations at the regional and interregional levels. Results of the fourth Survey of Crime Trends and Operations of the Criminal Justice Systems (1986-1990)*, Draft report, figura 8.

³⁵ Éstos son los tres componentes tradicionales y mínimos, que no pueden omitirse, pero una visión realmente integral incluye otros, tales como legislación; universidades, en su función de capacitación y difusión de la legislación y doctrina; servicios pospenitenciarios; policías privadas y muchos otros.

³⁶ *Crime trends and criminal justice operations at the regional and interregional levels. Results of the fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of the Criminal Justice Systems (1986-1990)*, Draft report, pp. 7 y 13 y figura 15.

³⁷ UNDP, *Human development report*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

y países desarrollados. Del análisis de la información de los países que respondieron al cuestionario de las Naciones Unidas se desprende que, como caracterización general, los países menos desarrollados tienen pocos jueces y pocos policías en relación con su número de habitantes; los países en vías de desarrollo tienen también pocos jueces, pero en cambio muchos policías; y los países desarrollados tienen proporciones que, en ambos casos, podrían considerarse más equilibradas, o más cercanas a un modelo ideal.

De lo que hemos venido viendo se desprende que hay que distribuir de manera inteligente los recursos existentes, para lograr una relación adecuada funcionario:número de habitantes en todo el sistema, con sus tres componentes de policías, jueces y penitenciaristas, evitando desequilibrarlos más de lo que ya lo están en algunos países.

Aclaremos que la investigación de las Naciones Unidas proporciona conclusiones generales referidas a los tres grandes grupos de países clasificados según niveles de desarrollo, pero que cada país debería hacer su análisis específico para encontrar sus soluciones y adoptar las acciones correspondientes. Con esta idea, seguidamente presentamos los cuadros 9.1 y 10.1 que exhiben las tasas de policías y jueces por número de habitantes que hemos elaborado a partir de la información que pudimos recoger de los países de América Central.

Al analizar los cuadros 1.9 y 1.10 teniendo como parámetro la clasificación tripartita de las Naciones Unidas según niveles de desarrollo, se aprecia una diversidad de situaciones que, escuetamente, resumimos en los siguientes términos:

CUADRO 1.9. TASAS DE POLICÍAS POR CIEN MIL HABITANTES, 1990

<i>País</i>	<i>Habitantes (en miles)</i>	<i>Total policías</i>	<i>Tasa por 100 000</i>
Belice	215	850	395
Costa Rica	3 424	9 763	285
El Salvador	5 768	11 584	200
Guatemala	10 621	14 389	135
Honduras	5 674	5 385	95
Nicaragua	4 433	5 242	141
Panamá	2 631	11 625	442

El cálculo se hizo sumando los efectivos de todos los cuerpos policiales existentes (dependientes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Legislativo), e incluyendo el personal de todas las funciones. El dato de población de cada país se tomó del *Boletín Demográfico* CELADE, año xxviii, núm. 55. Esto unifica la fuente de información para un más riguroso análisis comparado, y, explica pequeñas diferencias en el cálculo en relación con los documentos, entregados por los expertos nacionales.

Nota: Un análisis más fino podría sumar al número de policías, en algunos países, el número de miembros de las fuerzas armadas que desempeñan funciones policiales. Haciendo el cálculo de esa manera, la tasa de tales países se elevaría. Los casos más notorios en este sentido son Honduras y Guatemala; también El Salvador.

CUADRO 1.10. TASAS DE JUECES POR CIEN MIL HABITANTES, 1990

<i>País</i>	<i>Habitantes (en miles)</i>	<i>Total jueces</i>	<i>Tasa X 100 000</i>
Belice	215	24	11.2
Costa Rica	3 424	200	5.8
El Salvador	5 768	447	7.7
Guatemala	10 621	386	3.6
Honduras	5 674	359	6.3
Nicaragua	4 433	317	7.2
Panamá	2 631	711	27.0

El cálculo se hizo sumando todos los jueces con competencia penal (en materia de delitos y de faltas o contravenciones). En el caso de los jueces con competencia mixta (civil y penal) se estimó el porcentaje del tiempo laboral que destinan a la materia penal. En el caso de Panamá, por ejemplo, la cifra 711 está compuesta por 126 jueces judiciales y 585 de la justicia administrativa (9 gobernadores, 66 alcaldes y 510 corregidores) con competencia en materia de faltas, a las que puede corresponder privación de libertad hasta el máximo un año. El dato de población de cada país se tomó del *Boletín Demográfico CELADE, año xxviii*, núm. 55. Esto unifica la fuente de información para a un más riguroso análisis comparado, y explica pequeñas diferencias en el cálculo en relación con los documentos entregados por los expertos nacionales.

Costa Rica: En cuanto al número de policías por habitantes, Costa Rica es, de entre los países analizados, el único que presenta una situación similar al que podríamos llamar "modelo ideal" representado por los países desarrollados, pues posee una tasa de 285 por 100 mil. Por su parte, en lo que respecta al número de jueces, su tasa de 5.8 por 100 mil encaja perfectamente en el promedio que los estudios de las Naciones Unidas encuentran propio de los países en vías de desarrollo (4.72 por 100 mil).

Belice y Panamá: Estos dos países, con sus respectivas tasas de 395 y 442 policías por cada cien mil habitantes, aparecen como dos casos típicos del modelo de países en vías de desarrollo, con alto número de policías.

En cuanto al número de jueces, tanto Belice como Panamá escapan por completo del promedio propio de los países en vías de desarrollo. Belice tiene exactamente la tasa promedio de los países desarrollados (11.2 por 100 mil), y Panamá presenta una tasa altísima de 27 por 100 mil. La peculiar situación de estos dos países, de tener un alto número de policías y de poseer también un alto número de jueces penales (algo inusual en la región), explicaría el hecho de que sean también estos dos países los que generan las tasas más altas de presos por cien mil habitantes (Panamá 276 y Belice 359, ambos para 1996),³⁸ aunque no por ello podría decirse que su situación frente al delito sea mejor. En el caso de Panamá claramente se advierte que la hipertrofia del sistema se produce en el órgano administrativo, con un alto número de policías, y además con un elevado número de jueces de la justicia administrativa" (véase sobre esto la nota al pie del cuadro 1.10).

Nicaragua: Este país, con su baja tasa de policías, de 141 por 100 mil habitantes, encaja perfectamente en el patrón de la categoría de los países menos desarrollados en la cual lo ubica la clasificación del PNUD; y también en cuanto a su número de jueces, como puede verse en el cuadro respectivo.

Honduras, Guatemala y El Salvador. Los informes de los estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias del delito y funcionamiento de la justicia

³⁸ Información proporcionada por el Superintendent of Prison, Belize Department of Corrections al 29 de abril de 1997. Para Panamá y los restantes países véase el cuadro de tasas penitenciarias insertado páginas atrás.

penal hacen notar la dificultad que existe en algunos países en vías de desarrollo para determinar su número de policías, en razón de la confusión existente entre las funciones de la policía y las de las fuerzas armadas. Si nos limitamos solamente a extraer las tasas a partir del dato oficial del número de policías, se obtienen tasas bajísimas, como las que se observan en el cuadro 1.9. Pero este resultado es engañoso. Nosotros personalmente hemos comprobado tal dificultad, y podríamos decir que se dan dos casos básicos: uno es el de los países que sencillamente no tienen policía y en los que la función policial es desempeñada por las fuerzas armadas (ésta es la situación de Honduras);³⁹ el otro es el caso de los países en los que, pese a existir órganos policiales, éstos comparten sus funciones de manera más o menos permanente con las fuerzas armadas (es la situación de Guatemala y El Salvador). En uno y en otro casos existe, como es lógico, un grave problema de control del poder político. El argumento que fundamenta esta situación en todos los casos es la lucha contra el delito y las exigencias de la seguridad ciudadana.

En cuanto a la tasa de jueces por cien mil habitantes, Honduras y Guatemala presentan cifras que encajan bien con el promedio determinado para países en vías de desarrollo por el Cuarto estudio de las Naciones Unidas (4.72 por 100 mil), Honduras con una cifra algo superior a dicho promedio (6.3) y Guatemala con una cifra algo inferior (3.6).

El caso de El Salvador se distingue del de Honduras y Guatemala en tanto este país ha avanzado aceleradamente en los últimos años -desde la firma de los acuerdos de paz de Chapultepec el 16 de enero de 1992- en la reforma de su sistema penal, sobre todo en sus niveles policial -con la supresión de los cuerpos que existían y la creación de la nueva Policía Nacional Civil- y judicial -con la creación del Consejo Nacional de la Judicatura. Ello se advierte en las tasas por cien mil habitantes de ambos funcionarios, más equilibradas.⁴⁰

Para calcular con certeza el número de policías por habitantes existente en cualquier país del mundo sería necesario superar aún una dificultad más: ponderar el peso de las policías privadas. Estas policías han crecido enormemente en los últimos años, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo; en algunos de estos últimos su poder es considerable y actúa sin un adecuado control legal y material del Estado. El lector deberá tener en cuenta que no hemos incluido estas cifras en los cuadros que presentamos.⁴¹

³⁹ Han ocurrido hechos en Honduras en los últimos años que indican que esta situación podría cambiar, al menos en alguna medida. Hasta 1994 la Dirección de Investigaciones era el cuerpo de investigación y persecución del delito" de la Fuerza de Seguridad Pública de las Fuerzas Armadas. Dicho año, luego de gravísimos delitos cometidos por su personal, la dirección fue disuelta por un decreto conjunto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el mismo decreto se creó la Dirección de Investigaciones Criminales, DIC, adscrita al Ministerio Público, que inició sus funciones en enero de 1995. La numerosa Fuerza de Seguridad Pública continúa formando parte de las Fuerzas Armadas (aunque ahora "en transición") por un decreto del Poder Legislativo ratificado en 1997.

⁴⁰ En el cono sur, en Argentina, al estar las cifras disponibles, la hipertrofia del subsistema policial es similar o peor a la de los países de América Central, con una tasa de 689 policías por cien mil habitantes, que casi triplica la propia de los países desarrollados que vimos en el cuadro 1.7 (estudio de la Fundación Mediterránea, diario *Página 12*, Buenos Aires, 29 de julio de 1997).

⁴¹ Sólo a título de ejemplo, digamos que en Costa Rica la relación numérica es de cuatro policías privados por cada policía estatal (estimación del Ministerio de Seguridad Pública al mes de agosto de 1997). En Estados Unidos información publicada en 1991 indicaba que para 1 500 000 personas empleadas en la seguridad privada había 600 mil en la policía pública (información del National Institute of Justice, publicada en *Faces of Justice and Poverty in the City*, diciembre de 1995, pp. 40 y ss. En la mayor parte de los países europeos el número de guardias privados supera en la actualidad al número de policías públicos y, en materia de seguridad, el gasto privado supera el importe de las inversiones públicas (*Nuevas formas de criminalidad urbana, nuevas formas de justicia*, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1995, p. 32).

Consolidar buenas instituciones policiales representa un grave problema de recursos. Seguramente los procesos de reducción de las fuerzas armadas que están dándose en algunos países (o de supresión de ellas, como en Panamá) facilitarán, en los casos en que fuere necesario, transferir fondos que permitan aumentar el número de efectivos y capacitarlos adecuadamente. Pero esta tarea es imprescindible hacerla a partir del análisis global de los sistemas de justicia penal, procurando alcanzar el mayor nivel de eficiencia en sus tres componentes, y manteniendo el adecuado equilibrio entre ellos. La labor debería completarse con una adecuada capacitación de los operadores, también en los tres subsistemas, y algunos países están poniendo empeño en esto.

Ahora bien, aun en el supuesto de que lográramos una mayor "eficacia" y eficiencia y sin mejor equilibrio de los sistemas de justicia penal, nos encontraríamos aún varados en la etapa de "cada vez más de lo mismo", castigando después de las conductas cuya frecuencia se desea reducir, sin salir del círculo, y castigando con sistemas que tal vez podrían considerarse "eficaces" dentro de la lógica del razonamiento descrito, pero que tienen su legitimidad muy cuestionada porque por su naturaleza son selectivos y violentos (castigan casi con exclusividad a los débiles y escapa a ellos el delito que causa grave daño social), y porque estas características negativas propias de la justicia penal se ven agravadas notablemente en América Latina por las condiciones estructurales menos favorables que presenta el estado del desarrollo regional, lo que da como resultado permanentes violaciones a las garantías penales y procesales de los justiciables y castigos crueles, inhumanos y degradantes; para comprobarlo, hasta visitar cualquier cárcel promedio de la región.⁴²

Debemos salir de este círculo de sólo delito y castigo ilegítimo por medio de políticas integrales, que promuevan sociedades de mayor libertad, menos violentas y aliéis solidarias, con una equitativa distribución del bienestar y de los beneficios del desarrollo, y que generen, por, tanto, menos delito; sociedades en las que el sistema de justicia penal sea injusto y transparente en la distribución del castigo, pero funcionando realmente como último recurso, con comunidades que participen "proactivamente" en la prevención de las conductas que se desea evitar, y en las que las partes involucradas en delitos u otros conflictos participen también activamente en su resolución armónica o, en su caso, en el proceso penal cuando éste tenga lugar.

Para el logro de estos objetivos el sistema de justicia penal tal como está diseñado, y los papeles que desempeñan sus actores tradicionales, excluyendo a los verdaderos actores del conflicto y a la comunidad, parecieran más un obstáculo que un desiderátum.

Este libro, que se inicia con este capítulo, es solo un paso entre pasos similares que vienen dándose en muchos países del mundo, tendientes a poner de manifiesto el tema y a transmitir ideas y experiencias - algunas extraordinariamente exitosas, como el lector podrá apreciar en los capítulos que siguen- que nos ayuden a superar el círculo vicioso de sólo más delito y mas violencia estatal que ha sido descrito en estas páginas.

⁴² Un panorama detallado de la situación carcelaria regional puede verse en los documentos del proyecto "El reto de la sobrepoblación penitenciaria", en el que se hizo el análisis de los sistemas tomando como parámetro las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. El Programa ILANUD/Comisión Europea está editando dicho material para su publicación. La "Convención de las Naciones Unidas sobre la Tortura", que específicamente prohíbe los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es otro parámetro ineludible en materia penitenciaria.