

INVERSIÓN EN CÁRCELES
RENTABILIDAD SOCIAL Y COHERENCIA
CON LOS OBJETIVOS DEL BID

Autores:

**CATALINA MERTZ
MANUEL REYES**

Colaboración y Comentarios de:

**Carlos Valdivieso
Juan Enrique Vargas
Gert Wagner**

**Banco Interamericano del Desarrollo
Fundación Paz Ciudadana
Abril de 1999**

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA FUNCIÓN DE LA CÁRCEL EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE DELINCUENCIA
 - A) EL DESARROLLO DE LOS MODELOS ECONÓMICOS DE DELINCUENCIA
 - 1. Los modelos de primera generación
 - a) El modelo de Becker
 - b) Desarrollos posteriores
 - 2. Críticas a los modelos de primera generación y nuevos desarrollos
 - B) LA CÁRCEL EN LOS MODELOS DE DELINCUENCIA
 - 1. Cómo se han abordado las tecnologías de sanción en la modelación económica del crimen
 - 2. Costos y beneficios asociados a la pena de cárcel
 - C) CONCLUSIONES ACERCA DE LA FUNCIÓN DE LA CÁRCEL EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE LA DELINCUENCIA
- III. LA FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE LA DELINCUENCIA
 - A) LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN COMO COMPONENTE IMPLÍCITO EN LOS MODELOS DE DELINCUENCIA
 - B) LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN
 - 1. Efecto sobre las preferencias y externalidad cívica
 - 2. Entrega de información
 - 3. Uso del tiempo libre
 - 4. Grupos de referencia
 - C) UN ESTUDIO EMPÍRICO ACERCA DE LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN EN TÉRMINOS DE LA DISMINUCIÓN DE LOS DELITOS

D) CONCLUSIONES ACERCA DE LA FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN
Y LA CAPACITACIÓN EN LOS MODELOS ECONÓMICOS
DE LA DELINCUENCIA

IV) MODELO GENERAL DE DELINCUENCIA

- A) DESCRIPCIÓN GENERAL
- B) EL MODELO

ANEXO: MODELO CARPE DIEM

V) RESOLUCIÓN Y RESULTADOS

RESOLUCIÓN

- 1. Supuestos adicional: neutralidad al riesgo
- 2. Metodología

RESULTADOS

- 1. Relación entre inversión en cárceles, programas de capacitación y uso del tiempo libre y tiempo dedicado a delinquir
- 2. Cambios en las relaciones entre inversión y tiempo dedicado a delinquir ante cambios en los valores de los parámetros

ANEXO: ESTIMACIÓN DE PARÁMETROS PARA
EL CASO CHILENO

VI) EL BID Y LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN EN CÁRCELES

A) COHERENCIA Y COMPATIBILIDAD CON LOS FINES Y
OBJETIVOS DEL BID DE LOS PROGRAMAS EN EL ÁREA PENAL

B) RIESGOS IMPLÍCITOS EN LOS PROGRAMAS EN
EL ÁREA CARCELARIA

ANEXO: NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS RELACIONADAS CON EL SISTEMA PENITENCIARIO

VII) RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de una investigación de tres meses encargada por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) a Fundación Paz Ciudadana. El objetivo del estudio fue diseñar una herramienta de análisis que permitiese al BID resolver de manera más fundada las peticiones que recibe para el financiamiento de construcción de cárceles y estudiar si dicha actividad es acorde a las líneas de acción que han regido el actuar del banco. Como contrapartida al financiamiento de cárceles, se planteó la necesidad de analizar la conveniencia de entregar los fondos en cuestión para actividades de prevención.

La investigación abordó, en primer lugar, un estudio de la literatura existente sobre modelos económicos de la delincuencia y el papel que juegan en ellos la cárcel y la prevención. Estos aspectos son resumidos en los dos capítulos siguientes.

Una vez revisada la literatura y determinados los principales aspectos destacados en ella, se generó un modelo general de la delincuencia que pretende sintetizar y describir los elementos relevantes que intervienen en la decisión que enfrentan las personas sobre cuánto delinquir y de cómo las autoridades pueden afectar dicha decisión. El mencionado modelo es descrito en el cuarto capítulo. Cabe destacar que el objetivo del presente trabajo no fue estimar la validez empírica de los supuestos en que se basa el modelo, ya que, en parte, la existencia de dichas relaciones ya ha sido probada por numerosos autores, si no que presentar un modelo que fuese útil para la solución de cuestiones de política pública relacionadas con la asignación de fondos a diversas actividades de prevención o control de la delincuencia. El modelo desarrollado es un primer paso en este sentido. La escasez de tiempo y de disponibilidad de información limitó el desarrollo del modelo sólo al nivel teórico, por lo que su perfeccionamiento, con base en estimaciones empíricas sobre las formas específicas que adoptan las relaciones incorporadas y su estimación global para diversas zonas geográficas o para una serie temporal, es una tarea pendiente para ser resuelta por académicos dedicados al área.

Debido a las limitaciones descritas, se optó por resolver el modelo para el caso chileno mediante la incorporación de los valores estimados para los parámetros contenidos en él. De esta forma, se obtuvo una estimación del tiempo dedicado a delinquir para los valores actuales de variables tales como la probabilidad de aprehensión, de proceso y de condena y las probabilidades de acceder a capacitación y de ser encarcelado una vez condenado. Además, se realizó el mismo ejercicio para mayores valores que los que realmente se destinan en Chile para la inversión en cárceles, en programas de uso del tiempo libre para jóvenes y en capacitación, con lo cual fue posible establecer una relación entre cada una de estas variables con el tiempo dedicado a delinquir de una persona representativa. Una vez

obtenido lo anterior, se incorporaron cambios en algunos otros parámetros para determinar cómo, en teoría, se modifican las relaciones entre la inversión en cárceles o en actividades de prevención ante dichos cambios. De especial interés resultan los cambios en las pendientes de dichas relaciones, ya que éstas tienen relación con una noción de rentabilidad de los recursos invertidos en términos de reducción de la actividad delictiva. Los resultados del modelo para el caso chileno y de los ejercicios descritos son presentados en el quinto capítulo.

Además de la modelación económica de la actividad delictiva como herramienta para el análisis de política pública, se analizó la conveniencia para el BID de realizar acciones que faciliten el fortalecimiento de los sistemas carcelarios en diversos países en desarrollo. Dicho análisis se presenta en el capítulo seis.

Por último, en el capítulo siete se resumen las principales conclusiones de los capítulos anteriores y se plantean algunas recomendaciones de política pública en relación con la conveniencia de invertir recursos en cárceles o, alternativamente, en actividades de prevención.

II. LA FUNCIÓN DE LA CÁRCEL EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE DELINCUENCIA

El aumento generalizado de los niveles de delincuencia en gran cantidad de países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, ha impulsado el estudio de las causas de la actividad delictiva y de las formas de prevenir y contenerla. Entre las profesiones que se han dedicado al análisis del fenómeno delictivo, los economistas han generado durante un período de tres décadas una vasta gama de modelos que buscan, en última instancia, resultados que permitan guiar políticas públicas eficaces en la prevención y contención del delito. Es una visión que arroja resultados útiles para la definición de políticas públicas en el área, lo que no obsta a la consideración de otras perspectivas que pueden ser complementarias.

En las siguientes páginas se resumen los principales desarrollos en los modelos económicos de la delincuencia. En la primera sección se sintetizan los hitos en la modelación de la actividad delictiva, mientras que en la segunda se hace especial referencia al papel que ha tenido la cárcel los modelos económicos del crimen.

A) EL DESARROLLO DE LOS MODELOS ECONÓMICOS DE DELINCUENCIA

1. Los modelos de primera generación

a) El modelo de Becker

Las normas y regulaciones que crea una sociedad buscan encauzar el quehacer humano dentro de los cánones definidos como deseables por parte de la comunidad. La efectividad que ellas logran tener, es decir, su capacidad para inhibir, o fomentar, el comportamiento en la dirección buscada, dependerá de las expectativas referentes a las consecuencias para el infractor. Esto último, sin duda, es sólo una hipótesis; sin embargo, el hecho de que el costo y el beneficio asociados a la infracción de la norma constituyen factores que permiten entender el grado en que ésta se cumple, constituye una noción antigua. Por ejemplo, Beccaria propone ya en 1769 una teoría del contrabando que contiene elementos importantes de este enfoque¹.

Es evidente que esta hipótesis, para ser de alguna utilidad práctica, requiere de la identificación más o menos precisa de estos elementos: costo y beneficio. Sin una definición observable a priori, la proposición no pasa más allá de señalar que “ la gente simplemente hace lo que hace”, proposición que no tiene mayor utilidad para el analista o el diseño de política. La hipótesis no niega la eventual existencia de factores distintos a los identificados en el costo y el beneficio. Que las preferencias individuales intervienen en las decisiones de las personas es algo que parece evidente, al menos desde la incorporación de la teoría del valor subjetivo al instrumental de análisis. Quien tenga la convicción profunda que el robo es un acto indigno, que atenta contra la propia conciencia, seguramente será más proclive a no infringir el derecho de propiedad privada que una persona que, en este sentido, es considerada poco prejuiciada, y esto aun cuando ambos se vean enfrentados al mismo beneficio neto asociado a un determinado robo.

En los años sesenta, y con el ahora clásico modelo de Becker (1968), este enfoque experimenta un profundo renacimiento, desarrollándose tanto un macizo aparato teórico, como un muy activo interés por encontrar una corroboración de éste en el campo empírico. Se inicia así un desarrollo analítico en el que el comportamiento delictivo es visualizado como una consecuencia derivada de decisiones racionales, inspiradas en un criterio de maximización de utilidad y en donde la acción responde a costos y beneficios objetivos percibidos por los agentes.

¹ En el análisis que lleva a cabo Beccaria busca responder la pregunta acerca de cuál es la cantidad total de productos que los contrabandistas deben movilizar para no experimentar pérdidas o ganancias, dada la proporción del contrabando que en promedio es confiscada por las autoridades.

La frecuencia del delito responde a la probabilidad de arresto y condena (p), al ingreso que se puede obtener ejerciendo una actividad legal, un componente del costo de delinquir, y también depende de la magnitud de la sanción (s), como del botín esperado (b). Como es usual, las preferencias, lo que incluye los valores, son consideradas como constantes. Las variables en cuestión se agrupan, ya sea en el costo, sea en el beneficio. Con el tradicional supuesto de beneficio marginal decreciente y de costo creciente, el comportamiento delictivo queda acotado.

Partiendo de la base que el objetivo último de la presencia de normas en la sociedad es la de acotar los efectos externos y así generar un bien público, el esquema de comportamiento individual anterior es completado incorporando el daño (H) que la infracción de la norma genera en la sociedad y, por otra parte, el costo que para ésta representa la producción de seguridad ciudadana (fuerza policial, etc.). Con ello, el modelo permite una reflexión ordenada sobre el tema y una aproximación a la noción de presencia óptima de la infracción, por ende la optimización analítica de las variables de política: la probabilidad de aprehensión y condena y la magnitud de la sanción. El sistema de decisiones públicas del país decidirá la cuantía del esfuerzo público a desplegar con el fin de lograr el nivel de disuasión del delito que resulte más apropiado para estas circunstancias (sistema de decisión). El análisis técnico – análisis de costo beneficio – puede ayudar en este proceso generando información respecto de los costo y beneficios arriba señalados y proponiendo niveles óptimos para las actividades bajo control público.

b) Desarrollos posteriores

Posterior a Becker (1968), surgen una serie de trabajos desarrollando nuevas versiones de este modelo básico del comportamiento delictivo, todos basados en el supuesto de que la decisión de cometer un delito es racional, resultado de la comparación de los beneficios y costos esperados de tal acción.

i) Modelos de distribución del tiempo

En 1978, Heineke supuso que las personas deciden cómo distribuir su riqueza inicial entre la actividad legal y la actividad ilegal bajo los mismos principios básicos postulados por Becker. En un segundo modelo, adoptó una formulación que sigue vigente hoy, proponiendo que es el tiempo personal el elemento que la persona debe distribuir entre las actividades legales e ilegales², análogo al enfoque utilizado en economía laboral para

²Cabe destacar que el modelo de Becker define como variable de elección el número de delitos o el nivel de la actividad delictiva O , pero, al incluir también como variable determinante en la elección de éste el ingreso

analizar las decisiones acerca del trabajo: la decisión de cuántas horas trabajar depende del sueldo y de las preferencias. En los modelos económicos del crimen, las actividades en las que las personas distribuyen su tiempo son tres: trabajar legalmente, desarrollar actividades ilegales y el “ocio”, término utilizado para describir de forma genérica el tiempo libre dedicado al consumo de bienes. Estos modelos suponen que delinquir requiere de tiempo, tanto en la planificación como en la ejecución de los delitos, siendo denominados, genéricamente, como modelos con el “enfoque del crimen como trabajo” (crime as work). Las horas dedicadas a delinquir, trabajar legalmente y al ocio dependen de los beneficios relativos de cada tipo de actividad y del costo esperado de la actividad delictiva.

ii) *Incorporación de la valoración del ocio*

El trato que se le da al ocio fue otro paso que distinguió el desarrollo de los modelos económicos del crimen. El modelo ya mencionado de Heineke (Block y Heineke, 1972), no impuso ninguna restricción a que la totalidad de las horas utilizadas en las tres actividades, es decir, no considera la restricción de 24 horas diarias³. Lo anterior implica que la valoración del ocio es nula, ya que aumentos en el número de horas dedicadas a delinquir o a trabajar legalmente, no tienen costo en términos de disminuciones en el tiempo dedicado al ocio. En 1973, Ehrlich incorpora la valoración del ocio al imponer la restricción de que el tiempo dedicado a éste es fijo, es decir, la decisión acerca de cuánto trabajar y cuántas horas delinquir está limitada por el tiempo dedicado al ocio. Lo anterior asume implícitamente que las personas requieren y valoran cierta cantidad de ocio, ya que éstas deciden cuánto trabajar legalmente y cuánto delinquir sujeto al tiempo de ocio, independiente de los beneficios de las demás actividades.

En Schmidt y Witte (1984) el tiempo dedicado al ocio varía; los tiempos dedicados a las tres actividades dependen de beneficios y costos relativos de cada una y sólo debe cumplirse que la suma de las horas utilizadas diariamente sea igual a 24 horas.

iii) *Incorporación de otras variables y separación del proceso de aprehensión y condena*

En modelo de Schmidt y Witte, al igual que otros modelos posteriores, también incorpora una serie de nuevas variables. Dos innovaciones son de gran importancia. En primer lugar, permiten la presencia de desempleo, con lo cual las ganancias del trabajo legal dejan de ser

legal como costo alternativo de la actividad delictiva, también es, implícitamente, un modelo de distribución del tiempo.

³ La unidad de tiempo utilizada puede ser cualquiera: días, semanas, años.

determinísticas, y el ingreso esperado de la actividad legal depende del sueldo a recibir y de la probabilidad de encontrar trabajo y ser contratado.

En segundo lugar, separan el proceso de aprehensión y condena distinguiendo tres probabilidades: arresto, arresto seguido de proceso y arresto y proceso con condena. Cada etapa genera consecuencias negativas para el delincuente, tanto en términos de tiempo como de desagrado. Esta distinción es relevante debido a que permite analizar la efectividad de las acciones del sistema judicial en disminuir la actividad delictiva, en cada una de las etapas mencionadas. Los ejercicios de estática comparativa⁴ entregan resultados que caracterizan la distribución óptima de recursos fiscales entre la fuerza policial, las cortes y las agencias encargadas de la ejecución de las sanciones, mediante expresiones matemáticas que contienen variables relativas a los beneficios netos marginales de cada etapa para los delincuentes, sus actitudes frente al riesgo⁵ y la magnitud de las probabilidades de cada etapa. Una de las principales conclusiones, y que es independiente de la actitud frente al riesgo de los delincuentes, es que la efectividad de los recursos invertidos en la ejecución de las sanciones depende de la probabilidad conjunta de ser arrestado, procesado y condenado. Es decir, una baja tasa de arresto afecta la rentabilidad del gasto en las etapas posteriores.

iv) Sobre las preferencias

Otro aspecto que Schmidt y Witte incorporan en su modelo es la valoración que las personas tienen de la actividad legal y de la actividad ilegal, es decir, de sus preferencias en términos del agrado o desagrado que le provoca dedicarle tiempo a trabajar o a delinquir. Dichas preferencias las insertan mediante la incorporación del tiempo dedicado a cada actividad directamente en la función de utilidad, y no como una restricción externa a ella que limita la suma de los tiempos dedicado a cada actividad. Esta formulación permitiría comparar las reacciones de personas con distintas preferencias o valores ante cambios en los incentivos o en los costos de delinquir. Sin embargo, el mayor realismo de esta modelación en términos de permitir variaciones en las preferencias de las personas, se ve contrarrestado por la imposibilidad de obtener conclusiones mediante ejercicios de estática comparativa sin tener que hacer fuertes supuestos acerca de las actitudes frente al riesgo y el comportamiento de las utilidades marginales netas de los delincuentes, es decir, de los beneficios menos los costos del último delito llevado a cabo, entre otras cosas.

⁴ Metodología utilizada para analizar la dirección de los efectos que tienen los cambios en una variable sobre las demás incluidas en el modelo. En este caso, interesa estudiar cómo cambia el tiempo dedicado a delinquir ante cambios en la probabilidad de aprehensión y en la magnitud de la sanción. Matemáticamente, son las relaciones que surgen de las derivadas parciales de la función objetivo.

⁵ La teoría ha distinguido tres posibles actitudes frente al riesgo: aversión, neutralidad y propensión al riesgo.

La incorporación de las preferencias acerca de las actividades a desarrollar explícitamente en la función de utilidad ya había sido abordada por Block y Heineke en 1972, quienes también se habían visto enfrentados a los mismos problemas de resolución e interpretación que Schmidt y Witte. Sin embargo, su trabajo puso énfasis en las implicancias de utilizar equivalentes monetarios de los beneficios y costos no monetarios de las distintas actividades como componentes de la función de utilidad de las personas. Esta simplificación, generalmente no discutida por los demás autores, supone implícitamente que la transformación de la valoración del tiempo dedicado a actividades legales e ilegales en valores monetarios es independiente del nivel de riqueza de las personas. Es decir, al no estar presentes los beneficios y costos no monetarios como argumentos propios de la función de utilidad, si no que sus valores transformados en montos de dinero, el modelo no permite que la transformación en equivalentes monetarios sea afectada por los demás argumentos de la función de utilidad, entre ellas la riqueza inicial y el ingreso de las personas.

Aun cuando la simplificación de utilizar equivalentes monetarios de los costos y beneficios no materiales como argumentos de la función de utilidad presenta la falencia descrita, sigue siendo utilizada con el objeto de hacer operativos los modelos, ya que, al igual que en otras áreas de estudio de la economía, la utilización de equivalentes monetarios hace factible obtener resultados mediante ejercicios de estática comparativa y estimar los modelos empíricamente.

v) *Resultados teóricos y empíricos de la primera generación de modelos*

La hipótesis crucial que subyace a estos modelos es que la pena esperada, compuesta por probabilidad de aprehensión y la magnitud de la sanción, constituye un elemento en la decisión de los potenciales delincuentes. En el plano teórico, la resolución de los modelos y la realización de ejercicios de estática comparativa entregan resultados de acuerdo a la hipótesis planteada: aumentos en la probabilidad de arresto disminuyen el tiempo dedicado a actividades ilegales y, suponiendo neutralidad o aversidad como actitud frente al riesgo⁶, aumentos en la magnitud de las sanciones también afectan negativamente la actividad delictiva.

Los estudios empíricos desarrollados en esta línea de estudio se dedicaron principalmente a demostrar el efecto disuasivo de la pena esperada (Ehrlich 1972, Schmidt y Witte 1984, Mc

⁶ Algunos modelos iniciales parecían concluir que los delincuentes debían ser amantes al riesgo para que existiera un efecto disuasivo, pero correcciones en el análisis permitieron incorporar como característica de las personas que delinquen la aversión al riesgo, actitud frente a la incertidumbre que ha sido aceptada por la profesión como propia de los seres humanos.

Pheters, Mann y Schlagenhauf 1986). Los autores mencionados realizan estimaciones con datos a escala agregada, es decir, intentan relacionar tasas de criminalidad de determinados delitos, con, entre otras variables, información acerca de la duración promedio de las sanciones de reclusión para los delitos en cuestión y estimaciones acerca las probabilidades de aprehensión, ya sea durante un período de tiempo o entre distintas zonas geográficas. Generalmente, los resultados avalan la hipótesis de disuasión, ya que aumentos en la probabilidad de aprehensión o en la magnitud de la sanción se ven acompañados de disminuciones en los niveles de delincuencia.

2. Críticas a los modelos de primera generación y nuevos desarrollos

Estas estimaciones fueron duramente criticadas debido a la existencia de sesgos de agregación, restricciones de identificación arbitrarias y datos pobres (Witte y Tauchen 1994, Schneider 1990), dando lugar, a inicios de la década de los ochenta, a modelos con información a escala individual. Al principio se utiliza información acerca de personas que habían cumplido una condena de cárcel, y ello sin incorporar variables relacionadas al empleo, con lo que se omitía el efecto que las oportunidades legales tienen sobre la decisión de delinquir, e, incluso, a veces ni siquiera incorporar las variables relacionadas con las actividades del sistema judicial. Más adelante, han surgido avances en los datos utilizados, como, por ejemplo, la utilización de información representativa de la población en general. Debido a la mayor idoneidad teórica de la información utilizada para testear los modelos, sus resultados acerca de la existencia del efecto disuasivo de la pena esperada son menos cuestionados por la profesión.

La generación inicial de modelos también fue objeto de la criticada al nivel teórico. En primer lugar, la ausencia de dinamismo en los modelos (Dilulio, 1996), es decir, la no consideración de los efectos futuros de decisiones presente, y por ende, de la tasa de descuento, es considerada una falencia. El análisis dinámico, se argumenta, necesariamente debe determinar las relaciones intertemporales que existen entre las variables presentes del modelo, lo cual no se logra con la simple iteración de un análisis esencialmente estático. Desarrollos recientes incorporan la existencia de numerosos períodos de tiempo, pero el mayor realismo del escenario se ve contrarrestado por mayores dificultades prácticas en la estimación del modelo.

En segundo lugar, los problemas de medición inherentes al tipo de variable que se incorpora a estos modelos llevó a aproximar la probabilidad de aprehensión con el presupuesto de las fuerzas policiales. Lo anterior conduce a serios errores de interpretación, ya que el monto de recursos destinados a la policía no necesariamente tiene relación directa con la probabilidad de aprehensión cuando éstos no se destinan a mayor presencia policial

en las calles (Benson, Kim y Rasmussen, 1994 y Schneider, 1990). En consecuencia, este paso se justifica sólo cuando existan fundamentos para pensar que existe una relación entre ambas variables en la zona geográfica de la cual provienen los datos utilizados para la estimación empírica.

Además, todos estos estudios se basan en las estadísticas oficiales acerca de delitos ocurridos, sin considerar el hecho de que las tasas de denuncia o de registro policial posiblemente difieren entre distintas zonas geográficas y a través de tiempo. Esta clase de falencias ha sido corregida, al menos en parte, con la utilización de encuestas de victimización mediante las cuales es posible estimar las tasas de denuncia y el número real de delitos que ocurren en una región.

Por último, también se ha llegado a establecer que la utilización de variables relativas a las actividades del sistema judicial, es decir, la probabilidad de aprehensión y la magnitud de la sanción, no corresponden necesariamente a variables exógenas (Schneider 1990 y Cornwell y Trumbull, 1994). Modelos más recientes incorporan el hecho de tanto la probabilidad de aprehensión como la magnitud de la sanción dependen de la actividad criminal (Witte y Tauchen 1994), ya que las autoridades reaccionarían ante cambios en los niveles de delincuencia.

Ejemplo de la preocupación por establecer y precisar la endogeneidad de las variables relativas al sistema judicial es el estudio realizado por Hersch y Netter en 1984 y que aborda la relación empírica entre el tiempo medio de condena a cárcel para el robo y el hurto y la tasa de criminalidad para tales delitos en varios Estados de Estados Unidos. También incluye como variables explicativas los ingresos estatales per cápita y los gastos correccionales por recluso, reflejando los recursos disponibles y los costos de la reclusión, respectivamente. Los resultados sugieren que el nivel de crímenes tiene una relación estadísticamente significativa con la duración promedio de la condena de cárcel en el caso del hurto, pero no en el caso del robo. Los autores proponen como explicación a este resultado que el estado sólo reacciona ante cambios en la tasa de criminalidad mediante cambios en el largo de la sanción carcelaria en el caso de los delitos menos graves.

En términos generales se puede concluir, en primer lugar, que, a pesar de las críticas a los modelos desarrollados para testear la presencia de un efecto disuasivo de la pena, el cúmulo de la literatura existente tiende a apoyar esta hipótesis (Trumbull 1989, Eide 1994, Brumm y Cloninger 1995, Levitt 1995 b, Pezzin 1995, Cornwell y Trumbull 1994, Koskela y Virén 1997); en segundo lugar, que los resultados a veces contradictorios se deben a los problemas teóricos y metodológicos presentes en los modelos iniciales, cuestiones que están en el proceso de ser superados por los modelos más recientes.

B) LA CÁRCEL EN LOS MODELOS DE DELINCUENCIA

La sección precedente nos lleva a concluir que visualizar la delincuencia en términos de una decisión racional que obedece a costos y beneficios percibidos por el infractor tiene asidero teórico y empírico. En particular, la probabilidad de ser aprehendido y la magnitud de la sanción disuaden los actos delictivos. Sin embargo, la forma específica que adopta la sanción y, por otra parte, los efectos que tiene sobre el crimen la utilización de distintos tipos de penas, no han sido abordados con profundidad en estos trabajos. Prácticamente todos los modelos del crimen han utilizado un concepto genérico de sanción, sin entrar en detalle acerca de cómo la utilización de distintas formas de castigo afectaría las decisiones relacionadas con la actividad delictual, tanto por parte de los delincuentes, como por parte de las autoridades. En las estimaciones empíricas, en cambio, el tipo de sanción más utilizada es la reclusión; la mayoría de los modelos recurre a las penas promedio de los condenados por delito examinado. Este hecho, seguramente, se debe más a la disponibilidad de información y no tanto a consideraciones teóricas acerca de la posible representatividad de la pena de cárcel para estos efectos.

En el contexto en que exista una gama de penas para los delitos estudiados, diversidad en cuanto a la extensión de la pena de cárcel y/o diversidad en cuanto al tipo de penas (cárcel, reclusión nocturna, multas, etc.), el trabajo empírico reseñado ha considerado explícitamente, que las sanciones pueden ser reducidas a una misma unidad de cuenta, al menos en lo que se refiere a su percepción por parte del potencial infractor.

Sin embargo, y aún aceptando el supuesto anterior, la omisión de los costos asociados a las distintas sanciones constituye una limitación crítica en el contexto de la decisión pública en cuanto al tipo de penas a seleccionar. Actualmente, la mayoría de los países cuenta con una gama de sanciones amplia, más allá de la multa y la reclusión, de modo que los modelos desarrollados hasta ahora no son útiles para las decisiones de política pública relacionadas con los recursos a invertir en la ejecución de las sanciones o en lo que se refiere a la cantidad y clase de sanciones a incorporar en el catálogo de penas.

3. Cómo se han abordado las tecnologías de sanción en la modelación económica del crimen

Tal como señala Becker (1968), la multa tiene la gran ventaja por sobre la reclusión de constituir una pena que transfiere recursos pero no los absorbe o consume; sin embargo, y como señala el mismo autor, la cárcel ofrece, y por sobre la multa, la ventaja de la inhabilitación.

Chu y Jiang (1993) analizan la combinación óptima entre multas y reclusión, refutando la conclusión de Becker en cuanto a que siempre es óptimo utilizar la multa hasta su máximo antes de complementarla con la cárcel. Partiendo de la base que el efecto disuasivo de una multa depende del nivel de riqueza inicial de la persona, ya que multas altas no disuaden a los pobres porque superan su riqueza, por lo que en cualquier caso no las pueden pagar, y multas bajas no disuaden a los más ricos, debido a que son una proporción muy baja de su riqueza, concluyen que aún cuando la multa tiene inferiores costos de ejecución, una combinación de ambos tipos de sanciones maximizaría el bienestar social, dependiendo la combinación de multa y reclusión de la composición de los niveles de ingreso de la población. Cabe destacar que en su enfoque la cárcel no necesariamente debe ser utilizada para los pobres y que puede ser aplicada eficazmente como medio para disuadir a los más ricos; un mayor ingreso por hora implica que el costo de la cárcel es relativamente mayor para estas personas.

Este es, precisamente, el punto crucial que Chu y Jiang ponen de manifiesto: la combinación óptima de sanciones no sólo debe considerar los costos relativos de las distintas modalidades de sanción, si no también, los efectos disuasivos que cada una genera en la población de potenciales delincuentes.

Por otro lado, aun cuando los autores no han abordado explícitamente la existencia de diversas formas de sanción, en el conjunto de artículos y estudios existentes sí han identificado los principales costos y beneficios de la cárcel como modalidad de sanción, los cuales son descritos en la siguiente sección.

4. Costos y beneficios asociados a la pena de cárcel

a) Los costos de la cárcel

i) Costos de construcción y mantención

Se han resaltado los mayores gastos que implica la cárcel debido a sus altos costos de construcción y mantención. La cárcel es la modalidad de sanción más costosa; en Chile el gasto anual por recluso asciende a alrededor de cuatro mil dólares al año, mientras que las medidas alternativas a la reclusión, objeto de futuras reformas debido a falencias detectadas en su funcionamiento, cuestan sólo alrededor de 80 dólares al año por condenado. En los países desarrollados se observa que el costo de cualquier modalidad de sanción es superior al observado en Chile, pero la cárcel es diez y 20 veces más costosa que la libertad vigilada en Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente (Juste, Mertz y Mery, 1998).

ii) Efectos sobre el acceso al mercado legal del trabajo y la reincidencia

La pena de cárcel también ha sido relacionada con las posibilidades de empleo legal para los egresados (Witte, 1976), argumentando que durante la estadía el condenado aprende mejores técnicas delictivas y, a su vez, sufre la depreciación de las habilidades valoradas por la demanda de trabajo legal, lo cual conduciría, entre otras causas, a la falta de oportunidades de trabajo y niveles de ingreso inferiores al promedio del resto de la población al egresar (Alper y Hellman, 1988, Ehrlich 1970, Nagin y Waldvogel, 1993).

La falta de oportunidades a su vez explicaría, en parte, las altas tasas de reincidencia que tienen los egresados de recintos penitenciarios. Sin embargo, esta conclusión debe tratarse con cautela, pues el análisis de diversos estudios de reincidencia hechos para Estados Unidos e Inglaterra (Bureau of Justice Statistics, 1985 y 1989; Needles, 1996; British Home Office, 1995), no permiten concluir que la cárcel tenga mayores tasas de reincidencia que las demás sanciones. Los estudios difieren en cuanto a la definición de reincidencia utilizada, las sanciones consideradas y el período durante el cual se observó a la población de interés, lo cual dificulta el análisis comparativo de los resultados. Adicionalmente, las tasas de reincidencia de distintos estudios deben contrastarse con cautela, debido a que las poblaciones estudiadas no tienen las mismas características en cuanto a edad e historial delictual, factores que empíricamente han resultado determinantes en la probabilidad de reincidencia de una persona. En este sentido, y debido a que la sanción aplicada depende de la gravedad de la infracción, el haber sido condenado a cierta sanción tiene estrecha relación con el tipo de delito llevado a cabo y, por tanto, con el perfil del delincuente. Lo anterior implica que las comparaciones entre estudios pueden llevar a conclusiones erradas en cuanto a la efectividad de cada tipo de sanción.

Sin embargo, puede concluirse que, en términos generales, las tasas de reincidencia de sanciones distintas a la cárcel no son siempre significativamente menores a las de la privación de libertad. Ilustrativos de lo anterior son los resultados del estudio efectuado en Inglaterra por el Ministerio del Interior en 1995, el cual analizó en un único estudio la reincidencia de ofensores egresados de la cárcel y de dos sanciones que se cumplen en comunidad. La tasa de reincidencia de los privados de libertad ascendió a un 54%, mientras que la de los que cumplieron el servicio comunitario ascendió a 49%, es decir, sólo cinco puntos porcentuales menos.

iii) **Beneficios de la cárcel: la inhabilitación**

Como se mencionó con anterioridad, ya en 1968 Becker precisó que el único elemento que distingue a la cárcel de las demás formas de sanción es su efecto inhabilitador sobre los condenados. Pero, los esfuerzos que se han hecho para estimar el beneficio del efecto inhabilitador han sido insuficientes (Dilulio, 1996). Se han realizado pocas estimaciones acerca del beneficio de tener bajo control a un grupo determinado de delincuentes y respecto de la disposición a pagar por parte de la sociedad por mantenerlos recluidos. Existen algunos estudios que intentan estimar, el número de delitos evitados con la reclusión (Dilulio y Piehl, 1991), basándose para ello en frecuencias de comportamiento delictivo revelado por parte de personas condenadas. Concluyen, en general, que la distribución de delincuentes de acuerdo a los crímenes cometidos es sesgada (“skewness”) y tienen una mediana de alrededor de 12 delitos (no relacionados con drogas) y una media de 141 delitos por año (Levitt, 1995b).

Este antecedente, unido a estimaciones acerca del costo social de los delitos, permite comparar el costo de mantener a una persona recluida con el costo de los crímenes que hubiese cometido si hubiera sido dejado en libertad. Los estudios de costo-beneficio social hechos para Estados Unidos sugieren que los beneficios sociales de encarcelar al prisionero medio y mediano superan los costos sociales, pero el costo de encarcelar al cuartil inferior de las distribuciones descritas tiene un costo mayor que el beneficio.

Cabe destacar que dichas estimaciones subestiman el beneficio de la cárcel debido a que no considera el efecto disuasivo general que tiene la cárcel sobre potenciales delincuentes. Levitt (1995b) abordó este tema en particular y concluyó que, en la reducción de la delincuencia, el efecto de disuasión general era más importante que el efecto inhabilitador de cárcel. Sin embargo, el efecto disuasivo sobre los potenciales delincuentes no es propio de la reclusión, si no que también puede ser generado por otras modalidades de sanción.

Por otra parte, hay quienes argumentan que la inhabilitación de un grupo de delincuentes mediante la reclusión no trae consigo beneficios en términos de una disminución de la actividad delictiva, conclusión que fluye de una modelación teórica del delito, distinta a la descrita hasta ahora (Ehrlich, 1981). En ella, la actividad delictiva se manifiesta en un mercado en el cual existe oferta y demanda por delitos, siendo una actividad que se comporta como cualquier actividad otra. Con libre entrada a ella, una salida de cierto número de delincuentes por reclusión en recintos penitenciarios significa un aumento en la rentabilidad de cometer delitos, lo cual incentivaría a nuevos delincuentes a desarrollar la delincuencia. El número de delincuentes aumentaría hasta que, nuevamente, la sociedad alcanza el equilibrio de mercado, en donde los beneficios de la actividad para el agente

marginal se equipara nuevamente al costo marginal de delinquir. Esta visión de mercado implica que la reclusión de un grupo de delincuentes provoca la entrada de nuevos delincuentes, con lo cual la disminución del número de delitos sólo sería transitoria. Esto, a su vez, implica que no existen beneficios de la cárcel por concepto de inhabilitación de delincuentes y, al contrario, simplemente tendría altos costos fiscales. Sin embargo, esta concepción de mercado en equilibrio ha sido una línea de modelación con pocos adeptos, probablemente debido a que la existencia de una demanda por delitos, especialmente en el caso de los crímenes, es teóricamente poco atractiva.

Otro enfoque utilizado en la estimación de los beneficios de la cárcel, y que considera tanto a su efecto disuasivo como el inhabilitador, es el análisis de la relación entre la actividad criminal y los niveles de población penal (Levitt, 1995 a). Levitt, contradiciendo claramente el enfoque de mercado, sostiene que la mayoría de los estudios no consideran la simultaneidad que existe entre la población penal y el nivel de delincuencia: un mayor número de delincuentes implica un mayor número de condenados, lo que a su vez implica un menor número de delitos. Para romper con la endogeneidad implícita en este ciclo, el autor utiliza como indicador el número de demandas legales presentadas por grupos defensores de derechos humanos en algunos estados de Estados Unidos, basadas en sobrepoblación carcelaria. Se tiene así un indicador exógeno de criminales liberados y, por tanto, una base para conocer el efecto inhabilitador. Los resultados indican que la elasticidad entre la criminalidad y la población encarcelada es de $-0,4$ y $-0,3$ para delitos violentos y de propiedad, respectivamente, o sea, si la población encarcelada aumenta un 1%, los delitos de propiedad disminuyen un 0,3% y los violentos un 0,4%. De acuerdo a las estimaciones del autor, lo anterior implica que cada recluso liberado como resultado de la sobrepoblación carcelaria es asociado con un incremento de 15 crímenes por año.

La experiencia del Estado de Texas (National Center for Policy Analysis, 1996) también sugiere que aumentos en la población penal tienen un efecto negativo sobre la tasa de criminalidad, ya sea por su efecto disuasivo como por su efecto inhabilitador. En dicho estado, la capacidad carcelaria fue aumentada de 49.000 a 150.000 plazas en cuatro años, incrementando la población reclusa a niveles por estado máximos dentro de Estados Unidos. Dado que las demás causas de la delincuencia, tales como la deserción escolar y el ingreso per cápita, se mantuvieron constantes en el período bajo estudio, lo anterior sería la razón por la cual Texas presentó una disminución de 30% en los niveles de delincuencia desde 1988, llegando al nivel más bajo desde 1973. Cabe destacar, sin embargo, que dicha disminución en la actividad delictiva se puede deber tanto al efecto inhabilitador como al efecto de disuasión general que provoca una mayor probabilidad de condena carcelaria.

C) CONCLUSIONES ACERCA DE LA FUNCIÓN DE LA CÁRCEL EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE LA DELINCUENCIA

Los modelos económicos del crimen se han centrado principalmente en demostrar la existencia del efecto disuasivo de la pena esperada. Dificultades técnicas con las que se han enfrentado los académicos en la estimación de los modelos han generado discusiones acerca de la validez de los estudios, tanto a favor como en contra de la hipótesis del efecto disuasivo de la pena esperada. Sin embargo, los desarrollos recientes en las metodologías de estimación y la corrección de numerosas falencias teóricas han permitido la generación de un conjunto de estudios empíricos con resultados que avalan la hipótesis de disuasión compatible, por lo tanto, con una concepción del delito en que éste es consecuencia de una decisión racional, la cual se basa en la ponderación de beneficios y costos esperados.

Los esfuerzos han estado centrados en la verificación de la hipótesis mencionada, mientras que otros aspectos de relevancia no han recibido mucha atención. Entre ellos se encuentra la combinación óptima entre los distintos tipos de sanción actualmente existentes en numerosos países y las bondades y defectos de cada clase de pena. Por lo tanto, la cárcel siempre ha estado presente en los estudios empíricos, pero esencialmente debido a la disponibilidad de información acerca de las penas de reclusión promedio para los delitos y no debido que supere en eficacia a las demás sanciones.

Sin embargo, se puede concluir que el aspecto que es exclusivo de la cárcel es su efecto inhabilitador sobre las personas que cumplen condena, mientras que el efecto disuasivo puede ser generado por cualquier sanción que le implique un costo equivalente al potencial delincuente. Pero ninguna otra modalidad de sanción ejerce tal nivel de control sobre la persona como para garantizar que no cometerá más delitos durante su condena.

Por otro lado, también está claro que la cárcel es la modalidad de sanción más cara de ejecutar, ya que requiere de grandes inversiones en infraestructura y tiene altos gastos operativos. Por lo tanto, la importancia que debe tener la cárcel al interior de un catálogo de penas, depende de la disposición a pagar de la sociedad por evitar los crímenes que de lo contrario serían cometidos por los condenados mientras cumplen otras modalidades de sanción y de los costos sociales que implican la comisión de distintos tipos de delitos.

III) LA FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE LA DELINCUENCIA

Los modelos de comportamiento criminal no han tratado explícitamente con el papel de la educación y la capacitación y existe poca literatura y aun menos evidencia empírica, acerca de la relación entre la educación o la capacitación y el crimen (Witte, 1995). Sin embargo, el nexo entre educación y capacitación e ingreso ha sido objeto de mucho análisis, de modo que el potencial de generar ingreso legal constituye un elemento en la decisión de delinquir. Por lo tanto, también se podría hablar de una relación entre educación y crimen.

A) LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN COMO COMPONENTE IMPLÍCITO EN LOS MODELOS DE DELINCUENCIA

Los modelos económicos de la delincuencia suponen que la decisión de delinquir no sólo depende del beneficio o costo esperado del delito en sí, si no que, también, del costo de oportunidad de dedicar tiempo a la actividad delictiva. Este último es función del ingreso legal que la persona deje de percibir por no trabajar, lo que incluye el efecto de la tasa de desempleo. El nivel de ingreso del trabajo en actividades legales dependerá del nivel de capital humano de la persona, y, como éste está compuesto por los conocimientos adquiridos en procesos formales de educación, el nivel educacional y de capacitación tendría una relación indirecta con el crimen a través de las oportunidades en el mercado laboral legal.

La relación entre el ingreso legal y desempleo con los niveles de delincuencia ha sido estudiada por varios autores. Sus modelos y estimaciones han estado sujetos a las mismas críticas que los primeros modelos que se centraban en la capacidad disuasiva de las penas, pero, en general, se puede concluir que existe evidencia empírica que sustenta la hipótesis de que mayores niveles de ingreso legal y menores tasas de desempleo tienen una relación negativa con el nivel de delincuencia (Yamada 1995, Freeman 1991, Reilly y Witt 1996, Pezzin 1995). Lo anterior a su vez indicaría que mayores niveles de capital humano, al mejorar los ingresos legales y aumentar la probabilidad de encontrar empleo, estarían relacionados con menores niveles de delincuencia.

Sin embargo, desarrollos recientes han puesto de manifiesto que la aparente relación entre la educación y a capacitación y el crimen por intermedio del capital humano, entendido como conocimientos útiles en el mercado laboral formal, no es la única ni la principal vía mediante la cual la educación afecta la actividad delictiva.

De especial interés es el modelo desarrollado por Witte y Tauchen en 1994, ya que corrige diversos elementos criticados en modelos anteriores y contendría una serie de innovaciones dignas de mencionar. Los autores incorporan en él los principales resultados de la investigación empírica anterior, principalmente que el crimen es esencialmente una actividad llevada a cabo por hombres jóvenes, quienes se dedican a delinquir en forma intensiva durante algunos años y, segundo, que la actividad ilegal requiere de poco tiempo y que muchas veces se ve acompañada de empleo legal y educación.

Al igual que los modelos restantes, es un modelo de decisión racional, en que el individuo maximiza beneficio esperado, pero, innova en cuanto a que las personas escogen el nivel de actividad delictiva que desarrollarán y no el tiempo dedicarán a delinquir, es decir,

abandona el marco de distribución del tiempo⁷. Este modelo también permite la existencia de ganancias no monetarias derivadas del crimen al ingresar el retorno del crimen directamente a la función de utilidad. El nivel de utilidad esperado depende de la probabilidad de aprehensión, del ingreso legal⁸, de la rentabilidad de la actividad ilegal, la sanción y de las preferencias de la persona, incorporándose estas últimas a través de un conjunto de variables exógenas; ellas son de tres tipos: las que reflejan la historia familiar y de la comunidad (ocupación del jefe del hogar, número de cambios de casa, etc.), las características personales (índice intelectual y raza) y hechos relevantes de la juventud de la persona (número de contactos con la policía, estado civil, pertenencia a pandillas, etc.). Por otro lado, las acciones del sistema judicial dependen del número y del tipo de ofensa⁹ y de una variable exógena que representa cambios en el sistema de justicia tales como disponibilidad de recursos¹⁰, cambios en productividad y en legislación, entre otros.

En este modelo, el nivel óptimo de la actividad delictiva es función del ingreso a obtener en actividades legales, de las preferencias del individuo y de factores exógenos que causan que la probabilidad de aprehensión y la magnitud de la sanción cambien.

Los resultados de la estimación empírica¹¹ de Witte y Tauchen arrojan que:

- existe evidencia significativa de un efecto disuasivo generado por la disponibilidad de recursos para el sistema de justicia criminal
- un mayor tiempo dedicado al trabajo, un mayor tiempo dedicado a estudiar y un mayor nivel intelectual, son tres aspectos que están significativamente relacionados a menores probabilidades de cometer un delito
- la magnitud del efecto del tiempo dedicado a trabajar sobre la actividad delictiva y la del tiempo dedicado a estudiar no son estadísticamente distintos, es decir, ambos factores influyen de forma igualmente intensa sobre la probabilidad de que una persona esté involucrada en el crimen
- haber completado la educación del colegio no tiene relación significativa con la probabilidad de cometer un delito

⁷ El supuesto detrás de modelos de distribución del tiempo es que el tiempo dedicado a actividades legales y a actividades ilegales son sustitutos. La observación de que delinquir requiere de poco tiempo y de que la actividad ilegal muchas veces se ve complementada por trabajo legal ha impulsado a algunos autores a abandonar la concepción del delito como un trabajo más.

⁸ Al no tener información empírica sobre el ingreso legal, utilizan como aproximaciones el nivel de inteligencia medido por el IQ y el hecho de haber egresado del colegio.

⁹ Para medir la actividad delictual utilizan un índice que permite ordenar los distintos niveles de actividad delictiva de acuerdo al número y gravedad de los delitos.

¹⁰ Utilizan como dato los recursos policiales disponibles por delito y per cápita.

¹¹ El método de estimación utilizado es el Modelo Probit con efectos aleatorios de dos variables (“two factors random effects probit model”). Los datos provienen de una muestra aleatoria de un 10% de los hombres nacidos en 1945 y que residieron en Philadelphia entre los 10 y 18 años.

- la educación en un colegio de carácter religioso disminuye la probabilidad de delinquir

Cabe destacar dos conclusiones sugeridas por este modelo. Por una parte, los autores no logran correlacionar una menor probabilidad de delinquir con los factores de capital humano que tradicionalmente se han ligado a menores niveles de delincuencia mediante mayores ingresos, tales como el egreso del sistema escolar. Lo anterior indicaría que la probabilidad de delinquir depende más bien de las preferencias de las personas concernientes a las actividades ilegales y que el beneficio de la educación provendría más bien del efecto que tiene sobre las preferencias. Por otra parte, la correlación que se dio entre el tiempo dedicado a actividades laborales o educativas con menores probabilidades de delinquir, pone de manifiesto que el problema de la delincuencia se debe, al menos en parte, a personas jóvenes sin supervisión u ocupación.

Aun cuando esta línea de análisis de los modelos económicos del crimen ha sido poco desarrollada, los resultados de este modelo indican otras vías a través de las cuales la educación tendría efecto sobre la actividad delictiva. Las dos principales conclusiones del modelo acerca de los beneficios de la educación mediante sus efectos sobre las preferencias y el uso del tiempo libre también han sido planteadas por los autores de la escasa literatura existente. Ésta y las demás vías que han sido mencionadas como relevantes en la relación entre la educación y el crimen se describen brevemente a continuación.

B) LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN

1. Efecto sobre las preferencias y externalidad cívica

La educación, se puede decir, tendría una externalidad de carácter cívico: proporciona, por una parte, conocimientos y técnicas cuyos beneficios recaen exclusivamente en la persona pero, por otra, induce aspectos que no están directamente relacionados con la capacidad de generar ingresos; a través de afectar las preferencias, fomenta la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad (Usher, 1997). La educación perpetua los valores de la sociedad, inculca a las personas a servir a sus comunidades, promueve las virtudes del trabajo y la honestidad y enseña normas de comportamiento, todos aspectos que actuarían negativamente sobre el crimen. Debido a esta externalidad, la educación tiene un valor social superior al estimado mediante el análisis de las mayores remuneraciones que perciben las personas gracias a ella. A su vez, existiría una externalidad de segundo orden en el caso en que la propensión al crimen, entendida como el gusto o disgusto de realizar una actividad ilegal, disminuye con mayores niveles de ingreso.

En una línea de pensamiento que eventualmente puede confundirse con la anterior está la teoría de formación de hábitos y también de las adicciones. Aquí las preferencias en un momento t están condicionadas por acciones y comportamientos, y la educación sería un ejemplo, de períodos previos ($t-1$, $t-2$,...); es decir, las preferencias en un momento del tiempo son el resultado de un proceso de acumulación. Siguiendo esta línea teórica se ha señalado (Witte, 1995) que las personas que no desertan del sistema escolar tienen menores probabilidades de cometer delitos. Sin embargo, no se ha profundizado acerca de por qué los alumnos desertan.

2. Entrega de información

La educación sería un proceso de entrega de información acerca de las normas de convivencia y de los beneficios de las actividades legales y los costos de las actividades ilegales. Por lo tanto, la formación de la concepción de lo “bueno” y lo “malo” y el mayor conocimiento acerca de los beneficios y costos de cada tipo de actividad tendría el efecto de aminorar el beneficio esperado neto de delinquir.

5. Uso del tiempo libre

Con la educación, o sea, el proceso de educarse, tendería a disminuir el tiempo libre y los jóvenes tendrían menos tiempo para dedicarle a la actividad delictiva. Estudios acerca de las horas en que se cometen la mayoría de los delitos podrían indicar si el horario de clases tiene o no correlación con a actividad delictiva y si la ampliación del tiempo en el colegio tendría el efecto buscado.

6. Grupos de referencia

Por último, la educación traería consigo el beneficio de poner en contacto a los jóvenes con grupos de referencia no asociados al quehacer delictivo, bajando así probabilidad de cometer delitos. Esto se contrapone a la pertenencia a pandillas las cuales serían más propensas a poner al joven en contacto con la actividad delictiva.

C) UN ESTUDIO EMPÍRICO ACERCA DE LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN EN TÉRMINOS DE LA DISMINUCIÓN DE LOS DELITOS

Como excepción a la falta de trabajo empírico acerca de los efectos de la educación, RAND Corporation realizó en 1996 (Greenwood, Model, Rydell y Chiesa, 1996) un estudio acerca de los beneficios y costos sociales de cuatro programas de prevención y los comparó con los costos que le implica al Estado la reclusión del número estimado de delincuentes que existirían en los grupos atendidos. Los programas evaluados fueron: intervenciones a temprana edad de niños con propensión a comportamiento antisocial en la etapa adulta, intervenciones en familias que tienen hijos con problemas conductuales, incentivos para promover la graduación e intervenciones orientada a jóvenes conflictivos en los inicios de su actividad delictiva.

Para el cálculo de la rentabilidad social de los programas, los autores estiman el porcentaje de la población que debe ser tratada y cuántos delitos serían cometidos por este grupo, el costo por tratamiento, el grado de efectividad que tiene cada programa en prevenir el crimen¹², cómo cambia la efectividad del programa si éste se amplía y cuánto tiempo duran los efectos de los programas. Los resultados indican que los programas de incentivo a la graduación, consistentes en la entrega de dinero a cambio de la asistencia regular a clases, son altamente eficaces en la reducción del crimen y son el tipo de programa relativamente más barato. Si es que además se considera la liberación de recursos del sistema judicial debido a la disminución estimada en la actividad delictiva, se puede concluir que este tipo de programas se autofinancian, es decir, no requerirían de ningún gasto fiscal adicional, en principio bastaría con su recomposición.

Debido a que estos resultados se basan en una serie de supuestos sujetos a incertidumbre, los autores realizan análisis de sensibilidad, metodología mediante la cual se cambia el valor de algunos parámetros para conocer hasta qué punto se mantienen las conclusiones. Por ejemplo, mediante este análisis concluyen que el programa de incentivos a la graduación seguiría siendo el más eficaz, aun cuando el grupo atendido tuviese una tasa de criminalidad inferior al resto de la población. Lo anterior resulta altamente improbable e implica que, aun cuando el parámetro utilizado en cuanto al número promedio de delitos que comete este grupo puede no ser verdadero, es altamente probable que el valor real está en un rango en que los resultados del estudio se mantienen.

¹² En el caso de los incentivos para la graduación, "Ford Foundation" ha evaluado su programa y el estudio arrojó como resultado que los participantes tenían una tasa de arresto equivalente a un 30% de la de un grupo de control.

Por lo tanto, los resultados sugieren que estos programas de prevención, y en especial el incentivo a la graduación, serían más eficientes que la reclusión de los delincuentes que surgirían de los grupos intervenidos; su generalización permitiría la contención de la delincuencia y, por ende, aumentar el bienestar social. Además, el estudio tiene la gran virtud de definir y utilizar una metodología de estimación de programas de prevención y de poner énfasis en factores tales como el “dar en el blanco” (targeting), la eficacia, la declinación de los efectos de los programas con el paso del tiempo y la lejanía temporal de los efectos de algunos programas.

D) CONCLUSIONES ACERCA DE LA FUNCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN EN LOS MODELOS ECONÓMICOS DE LA DELINCUENCIA

Cambios en los niveles de educación y capacitación estarían indirectamente relacionadas con cambios en el comportamiento delictivo a través de su papel en la formación del capital humano y preferencias. Los desarrollos teóricos más recientes han puesto de manifiesto que la acumulación de conocimientos y habilidades relacionadas con la capacidad productiva no sería la principal vía mediante la cual la educación y la capacitación, especialmente la primera, afectan los niveles de delincuencia. La educación conlleva una serie de otros conocimientos y valores que afectarían hábitos y preferencias, de tal manera de hacer menos atractiva la opción de delinquir. La distinción entre estos dos conceptos es un tanto sutil y en la práctica se pueden confundir. Así, por ejemplo, el valor, esto es el precio de demanda por los servicios de capital humano, o sea conocimientos y habilidades, seguramente va a estar influenciado también por estos “otros conocimientos y valores” que genera la educación. De modo que en este sentido las preferencias repercutirían sobre el valor del capital humano del individuo (aún cuando no afecten la cuantía de este capital medido, por ejemplo, en años de educación). Se trata, entonces, de una distinción que reviste especial importancia empírica.

Independiente de si se trata de aumentos en el capital humano de las personas o de sus efectos sobre las preferencias y los valores de las personas, los autores coinciden en que la educación tiene relación con la delincuencia y que el desarrollo de programas de educación podrían ser una medida eficiente en la prevención del delito. De acuerdo al ya mencionado estudio de Rand, la entrega de incentivos monetarios a los jóvenes que se encuentran en situaciones de riesgo para lograr su asistencia al colegio es más eficiente que la polémica ley de “tres oportunidades y estás fuera” (three strikes you’re out) que está siendo implementada en el estado de California y según la cual la comisión de un tercer delito, independiente de la gravedad de este, implica la reclusión.

VIII) MODELO GENERAL DE DELINCUENCIA

C) DESCRIPCIÓN GENERAL

El objetivo de esta trabajo es desarrollar una herramienta que permita estimar la conveniencia de invertir en cárceles o en prevención en un país determinado. Debido a lo anterior, se plantea el ejercicio teórico que las autoridades deben realizar para decidir los niveles de inversión que debe alcanzar, el cual consiste en modelar el comportamiento delictivo de las personas y relacionarlo con los niveles de inversión realizados en prevención y en el sistema carcelario.

Cabe destacar, sin embargo, que este trabajo no pretende testear empíricamente el modelo desarrollado en términos de determinar cuán bien predice el comportamiento de las personas, sino que entregarle a las autoridades una herramienta que permita ilustrar los factores que determinan el comportamiento delictivo y de cómo estos se ven afectados a través de los niveles de inversión que decida realizar en prevención o en el sistema carcelario.

Después de desarrollar el ejercicio teórico de las autoridades y modelar el comportamiento delictivo de las personas, se estima el tiempo dedicado a actividades ilegales resultante de la incorporación de información sobre las variables explicativas del modelo relativa a al caso chileno. Estos resultados sirven de ejemplo sobre la relación entre el tiempo dedicado a actividades ilegales y la inversión en prevención y en cárceles, dados los valores estimados para los demás parámetros del modelo. Con el objetivo de enriquecer el estudio, se realiza un análisis de sensibilidad con los resultados para el caso chileno, el cual permite establecer cómo cambia las relaciones descritas ante cambios en los parámetros. El objetivo de lo anterior es realizar predicciones en cuanto a cómo cambia la relación entre la criminalidad y la inversión en cárceles o en prevención al pasar de estudiar un país con determinados valores de los parámetros a otro con valores distintos. Por ejemplo, es de esperar que los efectos de la inversión en cárceles o en prevención cambien al pasar de un país con baja tasa de desempleo a uno con alta tasa de desempleo.

En cuanto al modelo general del comportamiento delictivo desarrollado en este capítulo, éste incorporan los principales elementos descritos en la revisión bibliográfica. Su objetivo es modelar, de forma teórica, cómo las inversiones que realizan las autoridades en cárceles o en prevención afectan los niveles de delincuencia. Debido a que la delincuencia es una actividad desarrollada principalmente por jóvenes, como prevención se consideran las actividades de capacitación y de uso del tiempo libre gratuitas desarrollados en instituciones que genéricamente se denominan “centros juveniles”.

Se considera que las personas deciden de forma racional cómo distribuir su tiempo en un determinado horizonte temporal entre desarrollar actividades ilegales, trabajar legalmente o participar en programas de capacitación o uso del tiempo libre en los centros juveniles. La decisión depende de los costos y los beneficios relativos de cada una de las actividades.

En primer lugar, los beneficios del trabajo legal dependen del salario al cual puede acceder la persona y de la probabilidad de que sea contratado, la cual a su vez depende, en parte, de la tasa de desempleo existente. Por otra parte, los beneficios de la actividad ilegal comprenden las ganancias, tanto materiales como psicológicas, que se obtienen de delinquir, mientras que los costos de esta actividad comprenden el potencial cumplimiento de una condena, el cual depende de las probabilidades de que sea aprehendido, procesado y condenado. Dentro de las posibles condenas, la probabilidad de ser condenado a la cárcel depende, entre otros factores, de la inversión realizada por las autoridades en el sistema carcelario. Además, delinquir tiene un costo adicional relacionado a la disminución del sueldo a percibir en el mercado de trabajo legal, ya que la existencia de un historial criminal desincentiva a los empleadores a contratar a la persona. En tercer lugar, la capacitación que desarrolle la persona tiene el beneficio de que, una vez cumplidas ciertas horas de capacitación, la persona ha aprendido un oficio y el ingreso legal al cual puede acceder es mayor al que tendría sin él. La probabilidad de que una persona desarrolle tales actividades depende del acceso a dichos programas y el número de cupos que éstos tengan en relación con la población interesada en ellos, es decir, depende de la inversión realizada por las autoridades en tales programas de capacitación. Por último, la asistencia a programas de uso de tiempo libre le reportan beneficios a las personas en términos del goce que le genera participar en actividades entretenidas. Al igual que los programas de capacitación, el acceso que las personas tengan a los programas de uso de tiempo libre depende de la inversión realizada en ellos.

Como se describió en el párrafo anterior, los efectos de las inversiones en cárceles y en prevención se relacionan con las probabilidades que enfrentan las personas de ser condenadas a reclusión y de acceder a capacitación o a programas de recreación en centros juveniles. Por lo tanto, la decisión de las personas acerca de cómo distribuir su tiempo entre las distintas actividades por un determinado número de períodos depende de los niveles de inversión que las autoridades han realizado en las áreas mencionadas. Más específicamente, la persona decide en el momento 0 los tiempos que le dedicará a delinquir, trabajar legalmente, capacitarse o asistir a programas de uso del tiempo libre en el lapso de tiempo comprendido entre el período 1 y el H , dada su restricción de tiempo, sus preferencias y dados los niveles de inversión realizados hasta entonces por las autoridades.

Por otra parte, se asume que el gobierno decide en el momento 0 llevar a cabo acciones que permitan disminuir el nivel de delincuencia en la sociedad, y, dado la restricción de presupuesto que enfrenta, desea conocer cuál área, prevención o sistema carcelario, es más eficiente en reducir la criminalidad. Por lo tanto, modela el comportamiento de las personas de acuerdo al esquema mencionado en los párrafos anteriores y predice la distribución de tiempo que, dados los niveles de inversión realizados hasta entonces en prevención y en cárceles, escogen las personas para el período 1. Dicho ejercicio lo realiza repetidas veces, suponiendo distintos escenarios acerca de niveles de inversión en ambas áreas, con lo cual obtiene un conjunto de niveles de tiempo dedicado a delinquir relacionados con los niveles de inversión. De este conjunto, y sujeto a la restricción presupuestaria, el gobierno decide a cuánto debe ascender la inversión total en cárceles y en prevención de tal forma de minimizar el tiempo dedicado a delinquir por parte de las personas, con lo cual a la vez determina el gasto a realizar para lograr dicho nivel. Simultáneamente, las persona conocen de este cambio en los niveles de inversión y transforman su comportamiento de la forma predicha por las autoridades.

D) EL MODELO

Como se mencionó en la sección anterior, la modelación de la conducta de las personas se basa en el enfoque de distribución del tiempo, en el cual éstas deciden cómo distribuir su tiempo entre el trabajo legal, la actividad ilegal, la capacitación y la asistencia a programas de uso del tiempo libre. Para efectos de comprensión, se supone que las personas deciden en el momento cero cómo se van a distribuir su tiempo en el lapso comprendido entre el período 1 y H , es decir, el modelo considera más de un período.

La decisión de las personas acerca de cómo distribuirán su tiempo es el resultado de la maximización de su utilidad, sujeto a la restricción de tiempo que enfrenta, ya que la totalidad del tiempo dedicado a las actividades mencionadas y al ocio no pueden superar las 24 horas diarias. En la expresión número uno se sintetiza el problema de maximización que realiza cada persona¹³.

$$(1) \quad \max E (U (t_{ik}, t_{lk}, t_{ek}, t_{ck})) \\ \{t_{ik}, t_{lk}, t_{ek}, t_{ck}\} \\ \text{s.a. } t_{ik} + t_{lk} + t_{ek} + t_{ck} \leq T$$

donde

U : función de utilidad

t_{lk} : tiempo usado en actividades laborales legales

t_{ik} : tiempo usado en actividades ilegales

t_{ek} : tiempo usado en asistir a programas de uso del tiempo libre en centros juveniles

t_{ck} : tiempo usado en asistir a programas de capacitación en centros juveniles

T : es el tiempo total del cual dispone la persona

k : indica el período en cuestión, $k \in [1, H]$.

Por otra parte, la función de utilidad cumple el papel de transformar un conjunto de valores de las posibles situaciones futuras en niveles de bienestar. Como se dijo con anterioridad, los elementos incorporados en ella tienen relación con los beneficios y los costos relativos de las actividades a las cuales la persona le dedica su tiempo.

¹³ Cabe destacar que, aun cuando el tiempo dedicado al ocio no está presente explícitamente en la restricción de tiempo, el hecho de que la suma de los demás tiempos sea igual o inferior al tiempo total del cual dispone la persona implica que las personas deciden, implícitamente, el tiempo dedicado al ocio al momento de decidir el tiempo dedicado a las demás actividades.

La primera actividad que puede desarrollar una persona es trabajar legalmente. El beneficio que le reporta el empleo, en caso de encontrar trabajo, depende del tiempo dedicado (t_l), del salario que percibe (w). A su vez, la posibilidad de encontrar empleo depende de la tasa de desempleo (m) existente.

La segunda actividad a la cual le puede dedicar parte de su tiempo es la delincuencia. El beneficio de ésta proviene principalmente del potencial botín que se puede adueñar la persona, es decir, las ganancias materiales de delinquir, y del beneficio psicológico que la persona puede percibir al cometer los delitos. Además de los beneficios, la actividad delictiva también trae consigo potenciales costos, los cuales se deben a que las personas, al infringir las normas de comportamiento establecidas por la sociedad, pueden ser aprehendidos y ser castigados por su actuar. Por lo tanto, la persona también considera en su función de utilidad el costo esperado de delinquir, el cual se compone de la probabilidad de que sea aprehendido (p), la probabilidad de que sea procesado (q), la probabilidad de que sea condenado (r) y del costo que le implica el cumplimiento de la sanción (f). Este último a su vez depende de la duración de la sanción (N), en caso de ser restrictiva de libertad, o del monto de la multa, en caso de ser monetaria y de las probabilidades de ser sancionado a multa (S_m), cárcel (S_c) o libertad vigilada (S_v). Por otra parte, la probabilidad de ser sancionado a cárcel depende de la capacidad del sistema carcelario, el cual depende de la inversión (I_c) realizada en él por parte de las autoridades.

Adicionalmente, el hecho de haber sido aprehendido por cometer un delito también genera un costo en términos de la disminución del salario legal esperado que implica, ya que los empleadores son reticentes a contratar personas con prontuario delictivo. Por lo tanto, el beneficio de trabajar legalmente se ve disminuido por un determinado factor (I_p) por el hecho de tener historial delictivo.

Por último, las personas pueden dedicar su tiempo a participar en actividades de uso del tiempo libre o en programas de capacitación impartidos por centros juveniles. En la primera actividad, el beneficio proviene de la valoración que las personas tengan del tiempo utilizado en dichos programas, mientras que en la segunda se genera un beneficio adicional debido a que, al cumplir un determinado número de horas de capacitación, la persona domina un oficio. Lo anterior implica que el sueldo al cual puede acceder la persona en el mercado legal es superior al que accedía sin dicha capacitación. Es decir, el sueldo legal se ve amplificado por un determinado factor (I_c). Matemáticamente, esta característica se representa mediante la ecuación número 2,

$$(2) \quad e_k = 1 + I_c \cdot c_{[t, \infty]} \left(\sum_{k=0}^j t_{ck} \right)$$

donde e_k coeficiente de aumento de sueldo por la sumatoria de los tiempos dedicados a la capacitación cuando se ha cumplido un número mínimo de horas (τ) requerido para aprender un oficio¹⁴ y que depende del porcentaje (I_c) de aumento sobre salario (w) por tener capacitación.

Por otra parte, el acceso que las personas tengan a los programas mencionados depende de la cantidad de cupos en relación con la población interesada en entrar a ellos, lo cual es función de la inversión en centros juveniles (I_{CJ}).

POR OTRA PARTE, TAMBIÉN EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS PERSONAS SE CAPACITEN MIENTRAS SE ENCUENTRAN CUMPLIENDO UNA CONDENA DE CÁRCEL. EN ESTE CASO, SE SUPONE QUE EL EFECTO DE LA CAPACITACIÓN SOBRE EL INGRESO TAMBIÉN ES POSITIVO Y, EN ESTE CASO, LA PROPORCIÓN EN QUE AUMENTA EL SUELDO SE DEFINE COMO

$$\underline{I_c^c}$$

En resumen, todos los elementos mencionados son incorporados en la función de utilidad de la persona, la cual considera las probabilidades y los costos y beneficios relativos de cada una y los transforma en niveles de bienestar. Cabe destacar que se asume que la persona maximiza la utilidad generada por el ingreso esperado de cierta distribución del tiempo, es decir, los beneficios y costos no materiales son incorporados a la función de bienestar mediante equivalentes monetarios, supuesto discutido en los capítulos precedentes. En el Anexo se presenta un modelo estático simplificado que permite visualizar el problema de maximización que enfrentan las personas.

En términos generales, la función objetivo de la persona se puede caracterizar mediante la ecuación número 3, en la cual se divide el espacio de ingresos y se utiliza la Ley de Probabilidades Totales¹⁵ para reflejar la multiplicidad de posibles situaciones a las que se enfrenta la persona.

¹⁴ Recordar que la indicatriz de un conjunto A es la función $\chi_A: A \rightarrow \{0,1\}$ definida por $\chi_A(x) = 1$ cuando $x \in A$ y $\chi_A(x) = 0$ cuando $x \notin A$.

¹⁵ Uno de los teoremas de La Ley de Probabilidades Totales es $E(E(X/Y))=E(X)$, propiedad utilizada en la presente modelación.

$$(3) \quad \sum_{x \in \{0,1\}^{10(H+1)}} P_x(x) U(Y / X = x)$$

donde $X=(X_0, \dots, X_H)$, $X_i=(X_{i1}, \dots, X_{i10})$ es una variable aleatoria que indica lo que ocurre en el período i , según lo siguiente

$X_{i1} = 1$ si consigue trabajo (m) e $=0$ si no.

$X_{i2} = 1$ si tiene acceso a programas de uso de tiempo libre en centros juveniles (g) e $=0$ si no.

$X_{i3} = 1$ si tiene acceso a capacitación en centros juveniles (b) e $=0$ si no.

$X_{i4} = 1$ si es aprehendido (p) e $=0$ si no.

$X_{i5} = 1$ si es procesado (q) e $=0$ si no.

$X_{i6} = 1$ si es encontrado culpable (r) e $=0$ si no.

$X_{i7} = 1$ si es condenado a N períodos de reclusión (s_r) e $=0$ si no.

$X_{i8} = 1$ si es condenado a T períodos de libertad vigilada (s_v) e $=0$ si no.

$X_{i9} = 1$ si es condenado a pagar una multa de f unidades monetarias (s_m) e $=0$ si no.

$X_{i10} = 1$ si tiene acceso a capacitación dentro de la cárcel (η) e $=0$ si no.

La ley conjunta de estas $10(H+1)$ variables aleatorias queda completamente determinada por las $2^{10(H+1)}$ posibilidades distintas definidas anteriormente y usando la ley de las probabilidades totales. Dentro de un período todas estas variables aleatorias son independientes, salvo las de aprehensión, proceso y condena que son concatenadas y las de sanciones reclusión, libertad vigilada y multa que son mutuamente excluyentes (por simplificación).

La variable aleatoria Y indica el valor presente neto (VPN) del ingreso generado por el suceso definido por X . Podemos definirla como

$$(4) \quad Y = \sum_{k=1}^H \left[\frac{e_k (1 + I_c \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k10})) (1 - I_p \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k6}) \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k1}) \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k3})) w t_{lk} + b(t_{ik})}{(1+r)^k} \right. \\ \left. \frac{v \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k2}) t_{ek} - c_p \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k1}) - c_q \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k5}) - f \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k9}) - c_c N \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k7})}{(1+r)^k} \right. \\ \left. \frac{-c_{lv} \mathbf{c}_{\{1\}}(x_{k8})}{(1+r)^k} \right] \prod_{j=1}^N \mathbf{c}_{\{0\}}(x_{(k-j)7})$$

donde¹⁶:

- I_c^e : porcentaje que aumenta el sueldo por participar en cursos de capacitación al interior de la cárcel.
- w : salario de mercado
- b : beneficio de la actividad ilegal
- v : valoración de las horas utilizadas en asistir a programas de uso del tiempo libre
- f : magnitud de la sanción
- c_p : costo de ser aprehendido
- c_q : costo de ser procesado
- c_c : costo de ser encarcelado
- N : períodos de reclusión
- c_{lv} : costo de cumplir condena de libertad vigilada
- r : tasa de descuento intertemporal de la persona

De acuerdo a la expresión número 4, el ingreso esperado se compone de la suma descontada de los ingresos de las situaciones que se dan en cada período (entre 1 y H). Como condición a que el ingreso, tanto de las actividades legales como de las ilegales, entre en la función de ingreso esperado es que la persona no se encuentre encarcelada en el período $k - j$, lo cual matemáticamente está incorporado mediante la pitatoria.

Por ejemplo, algunas probabilidades parciales serían:

$$P(X_{01}=1)=(1-m), P(X_{04}=1)=p, P(X_{05}=1)=pq, P(X_{05}=1/X_{04}=1)=q \text{ pero } P(X_{05}=1/X_{04}=0)=0.$$

Si suponemos, para efectos de visualización de la notación, una probabilidad para un periodo tendríamos, por ejemplo,

$$P(X_0=(1,1,1,1,1,1,1,0,0,1)^T)=(1-m) b g p q s_c h$$

y con ella, el ingreso Y (en un período) sería

$$Y(1,1,1,1,1,1,1,0,0,1)=e_0 w t_{10} + b(t_{10}) - c_p - c_q - c_c$$

o bien

¹⁶ El valor contenido en el paréntesis de llave de los subíndices de las indicatrices χ indica el valor que debe adoptar la indicatriz en el caso en que la variable X_{ik} sea igual a uno.

$$Y(0,1,1,1,1,1,1,0,0,1)=b(t_{i0})-c_p-c_q-c_c$$

Cabe destacar que no tiene sentido escribir este modelo en extenso con todas las variables. Nótese que si sólo se considera un período, ya se tienen que sumar $2^{10}=1.024$ términos.

ANEXO

MODELO CARPE DIEM

Con el objeto de hacer más comprensible la modelación utilizada en el estudio, a continuación se describe la versión más simple del modelo, el cual supone que existe un solo período de tiempo, es decir, la persona se enfrenta a la decisión de cuánto delinquir en el presente sin considerar lo que ocurre en los siguientes períodos.

En ese caso, la persona maximiza una función de utilidad como la que se presenta a continuación.

$$(3) E(U(t_i, t_l, t_g)) = (1-p) U(wt_l + vt_g + b(t_i)) + p [(1-q)U(wt_l + vt_g + b(t_i) - cp) + q \{(1-r)U(wt_l + vt_g + b(t_i)) - cq - cp\} + rU(wt_l + vt_g + b(t_i) - cq - cp - f(t_i))],$$

donde

t_l : tiempo usado en actividades laborales legales

t_i : tiempo usado en actividades ilegales

t_g : tiempo usado en asistir a programas en centros juveniles, $t_g = t_e + t_c$

p : probabilidad de ser aprehendido

q : probabilidad de ser procesado una vez aprehendido

r : probabilidad de ser sancionado una vez procesado

w : sueldo de mercado

b : beneficio monetario por delinquir, depende de t_i

c_p : costo personal de ser aprehendido

c_q : costo personal de ser procesado

f : sanción

v : valoración de la hora en el CJ por parte del joven

De acuerdo a esta versión del modelo, la persona decide acerca de cómo distribuir su tiempo en el presente. Si es que delinque, existen varias posibles situaciones: que no sea aprehendido ($1-p$), que sólo sea aprehendido (p), que sea aprehendido y procesado (pq) y que sea aprehendido, procesado y condenado (pqr). Se supone que, independiente de la situación, la persona percibe un beneficio (b) por delinquir, el cual es proporcional al tiempo dedicado a delinquir. Además, se asume que el beneficio crece cuando aumenta el tiempo dedicado a delinquir a tasa decreciente, es decir, los delincuentes presentan rendimientos decrecientes en la apropiación de ganancias provenientes de la actividad delictiva.

La probabilidad de ser aprehendido depende, entre otras cosas, de los gastos realizados por el estado en las fuerzas policiales y de la información que poseen las personas. Debido a que el análisis de estos aspectos no es el tema de este estudio, no se discutirán en mayor detalle, al igual que los elementos que determinan la probabilidad de proceso y de condena.

Por otro lado, dependiendo de la situación en que se encuentra la persona, cada etapa del proceso de aprehensión y condena le significa costos, tanto en términos de tiempo y costo alternativo como en términos del desagrado que implica pasar por ellas. Los costos de ser aprehendido y procesado (c_p y c_q) dependen de la valoración del tiempo de la persona y del tiempo que cada etapa le quita, el cual a su vez depende de los procedimientos utilizados por el sistema de justicia criminal. El costo de la sanción en tanto, depende del valor de la multa o de la valoración del tiempo perdido, dependiendo de la modalidad de sanción escogida por las autoridades¹⁷.

Además de los ingresos esperados de delinquir y trabajar legalmente, la utilidad de la persona también depende del tiempo dedicado a asistir a centros juveniles. La valoración de dicho tiempo (v) depende de las preferencias de la persona y del costo alternativo de ese tiempo.

De acuerdo a este modelo, la persona decidirá, tomando en cuenta los valores de las variables mencionadas, los tiempos a dedicarle a cada actividad, y las autoridades buscarán, basándose en ello, modificar las variables en su poder de tal manera de lograr un nivel de disuasión óptimo.

Esta modelación resulta útil debido a que permite visualizar las variables que determinan el comportamiento delictivo, pero presenta la grave falencia de considerar solo un período de tiempo, lo cual no permite incorporar las interacciones de las acciones en distintos

¹⁷ En la presente modelación se supondrá que la persona es aprehendida, procesada y condenada por un delito en particular, y no por un conjunto de delitos.

períodos, crítica hecha también a los modelos económicos del crimen de primera generación.

Por ejemplo, la aprehensión y posterior condena implican la existencia de un prontuario policial que afecta la probabilidad de encontrar trabajo una vez cumplida la condena y el sueldo a recibir, es decir, disminuye las remuneraciones esperadas para el individuo. Por otro lado, la asistencia sistemática a cursos de capacitación genera, al final de determinado tiempo, una mayor remuneración esperada.

V) RESOLUCIÓN Y RESULTADOS

A) RESOLUCIÓN DEL MODELO

Siguiendo con el objetivo de este trabajo, el cual es crear una herramienta para el análisis de la conveniencia de invertir en la prevención del delito o en el sistema carcelario, a continuación se realiza el ejercicio que llevarían a cabo autoridades interesadas en resolver dicho problema para el caso chileno. Por lo tanto, se utilizan estimaciones de los parámetros incorporados en el modelo de acuerdo a la situación chilena, y, específicamente, sobre la situación que enfrentan los jóvenes que son potenciales ladrones. El objetivo de lo anterior es predecir el comportamiento de las personas en cuanto al tiempo dedicado a delinquir y determinar las relaciones existentes entre éste y la inversión en cárceles o en programas de uso del tiempo libre o de capacitación. Una vez especificado lo anterior, se intenta caracterizar las acciones que serían más efectivas en la disminución de la actividad delictiva.

1. Supuestos adicional: neutralidad al riesgo

Para la estimación de las horas dedicada a delinquir por parte de las personas, sin embargo, debe realizarse un supuesto que permitan resolver el modelo y analizar las relaciones existentes entre las variables de interés.

A pesar de que existe consenso acerca de que la aversión al riesgo es la actitud que caracteriza al ser humano, suponer una función de utilidad aversa al riesgo implica que el modelo desarrollado no puede ser solucionado de forma de obtener expresiones que caractericen la distribución óptima del tiempo por parte de las personas y la consecuente reacción por parte de las autoridades. Por lo tanto, para hacer posible la estimación del modelo se supondrá que las personas son neutras al riesgo, con lo cual se puede omitir la función de utilidad de la función objetivo de las personas. Lo anterior se debe a que las personas neutras al riesgo están indiferentes entre un ingreso cierto y un ingreso incierto con el mismo valor esperado que el primero, lo cual en la práctica implica que la maximización de la función de utilidad es equivalente a la maximización del ingreso esperado. A pesar de que este el supuesto de neutralidad al riesgo es menos realista, presenta la gran ventaja de simplificar de manera significativa los cálculos, ya que permite omitir la función de utilidad como operador en la función objetivo de las personas. Así, la ésta queda reducida a la expresión de la ecuación 4.

$$(4) \sum_{k=1}^H [(1-p) + p(1-q) + pq(1-r) + pqr(1-2\mathbf{s}_c(1-\mathbf{l}_p))] \times \left[\frac{(1-\mathbf{m})g_k(t_{ck})(1+\mathbf{l}_c)hwt_{lk} + b(t_{ik}) + \mathbf{b}t_{ek}}{(1+r)^k} + \frac{-pqr\mathbf{s}_m f - pc_p - pqr(\mathbf{s}_c c_c + \mathbf{s}_{lv} c_{lv})}{(1+r)^k} \right]$$

Es decir, el modelo se transforma en un problema de programación lineal en las variables t_i , t_l , t_e y de programación entera en la variable t_c .

Al analizar la expresión anterior, se observa que ante un aumento en la probabilidad de ser encarcelado (\mathbf{s}_c), los últimos términos de la ecuación 4 adquieren mayor relevancia, es decir, los costos esperados de delinquir aumentan y, por lo tanto, también aumenta el nivel de disuasión. Por otro lado, un aumento en la inversión en capacitación implica un incremento de la probabilidad de acceder a ellos (γ), con lo cual aumentan las posibilidades de aumentar el tiempo dedicado a capacitación (t_c) y, posteriormente, un incremento en el sueldo esperado. Esto, a su vez, incentiva el uso del tiempo en actividades legales debido al aprendizaje de un oficio.

2. Metodología

Por otra parte, la función que describe el aumento del salario en caso de cumplir un determinado número de horas de capacitación (Indicatriz) sigue limitando las metodologías de solución disponibles para esta modelación. De no haber sido este el caso, simplemente se resolvería el modelo derivando el lagrangeano correspondiente para el delincuente, se resolverían en forma explícita las ecuaciones de primer orden que resultan y luego se haría lo mismo para el problema del gobierno, el cual consiste en minimizar el tiempo dedicado a delinquir por las personas. Pero, el modelo no se puede solucionar con el método tradicional de estudiar los signos de las derivadas, ya que éste corresponde a un problema de Programación Lineal, el cual se caracteriza por una función objetivo lineal y la existencia de restricciones lineales.

Debido a las dificultades descritas, la forma en que analizan las implicancias del modelo es mediante la estimación de los parámetros incorporados en él y la resolución del problema por intermedio de un programa computacional estándar.

La metodología utilizada es la siguiente:

1. Se fijan los valores iniciales de I_C , I_{CJE} e I_{CJC} .
2. Se estiman los valores de los parámetros que dependen de la inversión para estos niveles.
3. Se resuelve el problema de optimización para el delincuente usando un algoritmo (optimización lineal y discreta).
4. Se grafica el punto t_i^* obtenido.
5. Se realiza esta secuencia de pasos incorporando otros valores de I_C , I_{CJE} e I_{CJC} , cambiando uno a la vez y manteniendo todo lo demás constante.

Gracias a la repetición del ejercicio mencionado, se obtiene un conjunto de puntos que representa las funciones $t_i^*(I_C)$, $t_i^*(I_{CJE})$ y $t_i^*(I_{CJC})$, las cuales representan las relaciones entre el tiempo dedicado a delinquir y la inversión realizada en cárceles, en programas de uso del tiempo libre y en programas de capacitación.

Una vez determinadas dichas relaciones, se realizan cambios en algunos de los otros parámetros, de tal manera de caracterizar cómo cambian las relaciones entre las inversiones y la actividad delictiva ante cambios en la probabilidad de aprehensión, de proceso y de condena, en las condiciones del mercado laboral y en la duración de las penas esperadas.

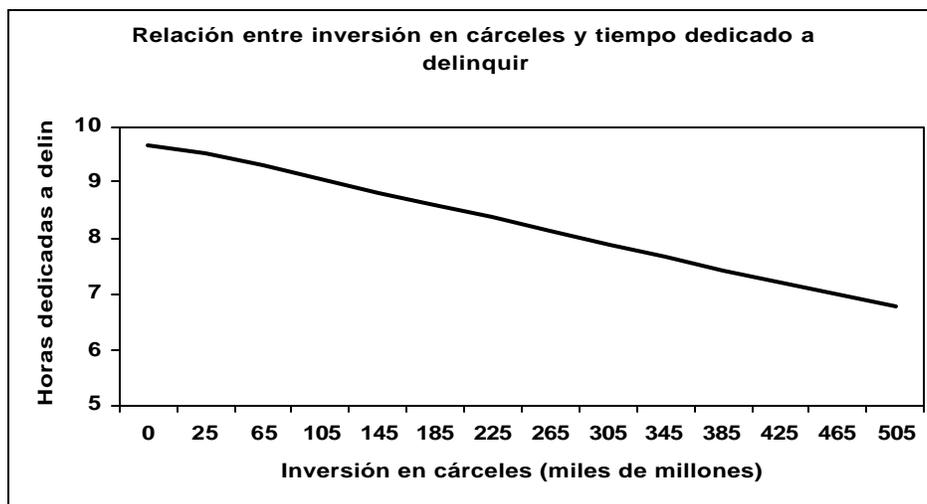
B) RESULTADOS PARA EL CASO CHILENO

Para la estimación de los parámetros incorporados en el modelo, se consideró que el fenómeno que interesaba caracterizar era la delincuencia con motivación económica, es decir, el robo y el hurto. Adicionalmente, debido a la observación empírica acerca de que la mayoría de los delitos es cometido por jóvenes, también se caracterizó el problema de acuerdo a la situación que enfrenta este grupo etario. En el Anexo se presentan los valores estimados para los parámetros del modelo.

3. Relación entre inversión en cárceles, programas de capacitación y uso del tiempo libre y tiempo dedicado a delinquir

Para la estimación de la relación entre el tiempo dedicado a delinquir y la inversión en cárceles, en programas de capacitación y en programas de uso del tiempo libre, se utilizó como dato inicial los niveles de inversión actualmente realizados en Chile (225, 2 y 17,7 mil millones de pesos, respectivamente) y se analizó los resultados de aumentar cada tipo de inversión hasta aproximadamente el doble del nivel inicial y de disminuirla a un nivel cero. En los siguientes gráficos se presentan las relaciones resultantes del ejercicio mencionado.

Gráfico N°1

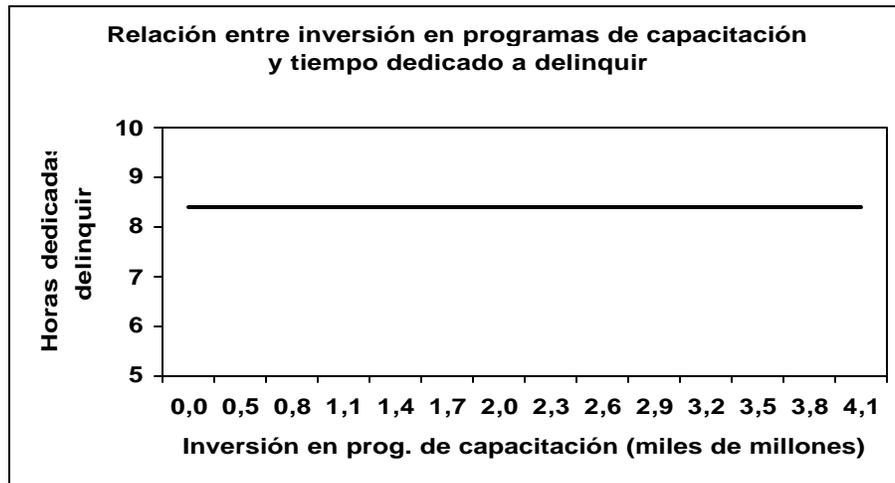


La regresión que describe la relación entre la inversión en cárceles y el tiempo dedicado a delinquir, manteniendo todo lo demás constante, es la siguiente:

$$t_i^* = 9.6648 - 0.0057 I_C$$

Es decir, por cada 1.000 millón de pesos adicional que se invierte en el sistema carcelario, el efecto a través de la probabilidad de ser condenado a una sanción carcelaria promedio implica una disminución en las horas dedicadas a delinquir de una persona representativa en un 0,57%.

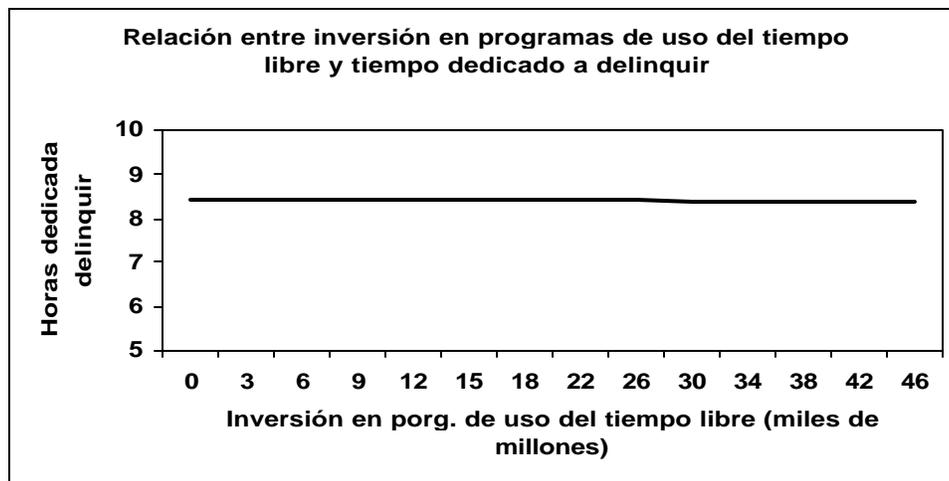
Gráfico N°2



Por otra parte, la inversión en centros de capacitación tiene, de acuerdo a la modelación utilizada en el presente trabajo, un efecto sobre el tiempo dedicado a delinquir mediante la probabilidad que tienen las personas de acceder a programas de capacitación y, consecuentemente, de aumentar sus ingresos gracias al aprendizaje de un oficio, y mediante la disponibilidad de menos tiempo para delinquir debido a la asistencia al programa de capacitación. Este efecto es más débil que el efecto de la inversión en cárceles. De acuerdo a la regresión que describe la relación entre ambas variables, cada 1.000 millón de pesos adicionales invertidos en programas de capacitación genera una disminución en el tiempo dedicado a delinquir de un 0,08%. Este efecto no es visible en el gráfico correspondiente debido a que se ha optado por homogeneizar la escala utilizada para el tiempo dedicado a delinquir.

$$t_i^* = 8.3920 - 0.0008 I_C$$

Gráfico N°3



Por último, la relación entre la inversión en programas de uso del tiempo libre y el tiempo dedicado a delinquir se basa en el efecto que tiene dicha inversión sobre la probabilidad de que la persona tenga acceso a tales programas y tenga menos tiempo libre para cometer delitos. El efecto de un aumento de 1.000 millones de pesos en programas de uso del tiempo libre asciende a una disminución en el tiempo dedicado a delinquir por parte de una persona representativa de un 0,15%. La siguiente regresión describe la relación entre ambas variables.

$$t_i^* = 8.41684 - 0.0015 I_C$$

Nuevamente, la magnitud del efecto no es visible en el gráfico presentado, debido a la escala del eje utilizado para representar el tiempo dedicado a delinquir.

Al comparar las ecuaciones que describen la relación entre el tiempo dedicado a delinquir y las distintas alternativas de inversión que se han incorporado en el modelo, se observa que la mayor pendiente, es decir, la mayor rentabilidad, se da en el caso de la inversión en cárceles, seguida por la inversión en programas de uso del tiempo libre. La capacitación, de acuerdo a la modelación realizada, sería la inversión menos rentable en términos de la disminución del número de delitos. Por lo tanto, de acuerdo a las estimaciones de los

parámetros presentadas en el anexo y a las relaciones funcionales supuestas en este modelo, la alternativa de inversión más rentable para el caso chileno sería la inversión en cárceles.

Sin embargo, las dificultades que existen en la estimación de los parámetros y la posibilidad de que otros países se caractericen por otros valores, hacen deseable analizar qué ocurre con este resultado cuando varían los valores de los parámetros.

4. Cambios en las relaciones entre inversión y tiempo dedicado a delinquir ante cambios en los valores de los parámetros

De especial interés resulta analizar qué ocurre con la relación entre las inversiones y el tiempo dedicado a delinquir ante cambios en las variables relativas a las acciones del gobierno, tales como las probabilidades de aprehensión, proceso y condena y la magnitud de las sanciones, además de las condiciones en el mercado laboral formal, representadas mediante la tasa de desempleo y el ingreso promedio legal.

Para tales efectos, se realizaron las estimaciones de la relación entre cada clase de inversión y el tiempo dedicado a delinquir, cambiando el valor de un parámetro a la vez. De esta forma, se puede inferir cómo cambia la rentabilidad de la inversión en cada actividad ante cambios en algunos parámetros.

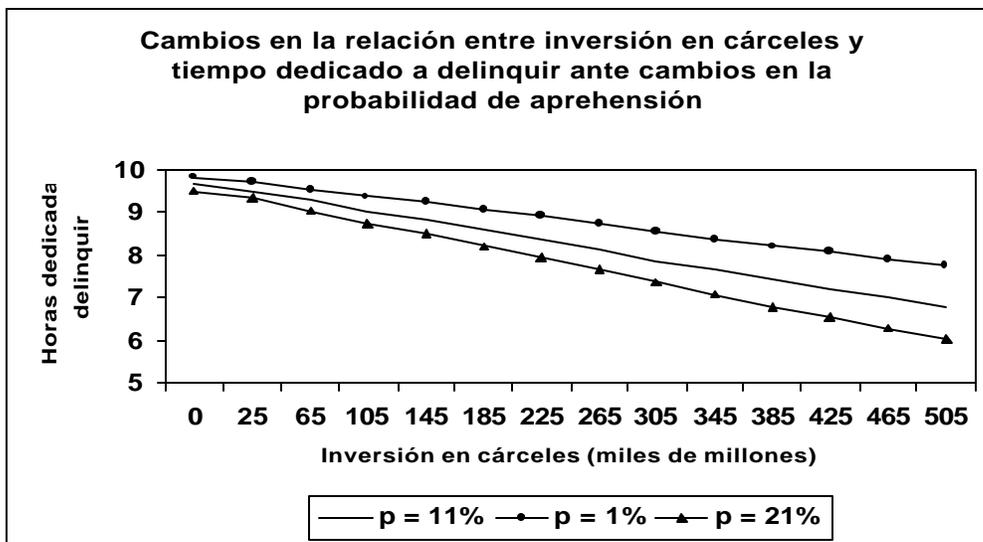
En primer lugar, cabe destacar que en todos los escenarios utilizados, la inversión en cárceles resultó ser la más rentable en términos de la disminución del tiempo dedicado a delinquir. En el siguiente cuadro se representan los escenarios estudiados y el valor de la pendiente de la regresión entre la inversión respectiva y el tiempo dedicado a delinquir, manteniendo las demás inversiones y los demás parámetros en los valores estimados para el caso chileno.

Cuadro N°1

	Pendiente de la regresión		
	Cárceles	Uso del tiempo libre	Capacitación
Estimaciones	-0,0058	-0,0015	-0,0008
p = 1%	-0,0041	-0,0016	-0,0008
p = 21%	-0,0069	-0,0014	-0,0007
q = 60%	-0,0040	-0,0016	-0,0008
q = 100%	-0,0066	-0,0014	-0,0007
r = 2,5%	-0,0041	-0,0016	-0,0008
r = 10%	-0,0067	-0,0014	-0,0007
w = 100	-0,0065	-0,0017	-0,0009
w = 300	-0,0052	-0,0013	-0,0008
$\mu = 6\%$	-0,0055	-0,0014	-0,0007
$\mu = 18\%$	-0,0065	-0,0017	-0,0011
Tc = 24	-0,0042	-0,0016	-0,0008
Tc = 72	-0,0069	-0,0014	0,0009
Tlv = 12	-0,0059	-0,0015	-0,0008
Tlv = 36	-0,0057	-0,0015	-0,0008

Por otra parte, en cuanto al efecto de un cambio en un parámetro en particular sobre la relación entre un tipo de inversión y el tiempo dedicado a delinquir, en el siguiente gráfico se presenta el cambio en dicha relación, en el caso de inversión en el sistema carcelario, ante cambios en la probabilidad de aprehensión.

Gráfico N°4



Las regresiones que describen la relación en cada caso son las siguientes:

$$t_i^* = 9,8301 - 0,0041 I_C \text{ para } p = 1\%,$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } p = 11\% \text{ y}$$

$$t_i^* = 9,4854 - 0,0069 I_C \text{ para } p = 21\%.$$

De acuerdo a la modelación realizada, la magnitud del efecto de un aumento en la inversión en cárceles depende directamente de la probabilidad de aprehensión. Es decir, la rentabilidad de los fondos invertidos en el sistema carcelario es mayor mientras más alta la probabilidad de aprehensión. Lo anterior es un resultado esperable, ya que los efectos disuasivos de la pena de cárcel dependen de la probabilidad de que la persona sea condenado a ella, la cual a su vez depende de la probabilidad conjunta de ser aprehendido, procesado y condenado.

Este mismo efecto se observa al variar los valores de la probabilidad de proceso y de condena. Debido a que la representación gráfica de los demás casos analizados no entregan información adicional al gráfico ya presentado, sólo se entregarán los parámetros de las regresiones que describen la relación entre la inversión en cárceles y el tiempo dedicado a delinquir en cada caso. En el caso de los cambios en las probabilidades de proceso estos valores son:

$$t_i^* = 9,8386 - 0,0040 I_C \text{ para } q = 60\%,$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } q = 80\%$$

$$t_i^* = 9,5294 - 0,0066 I_C \text{ para } q = 100\%.$$

Por otra parte, el efecto de cambios en la probabilidad de condena son los siguientes:

$$t_i^* = 9,8350 - 0,0041 I_C \text{ para } r = 2,5\%,$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } r = 5\% \text{ y}$$

$$t_i^* = 9,5174 - 0,0067 I_C \text{ para } r = 10\%.$$

Como se puede observar, la rentabilidad, en términos de disminuciones del tiempo dedicado a delinquir por parte de una persona representativa, aumenta a medida que aumentan los valores de las probabilidades que componen la probabilidad de castigo que enfrenta la persona.

Con relación a los efectos de variaciones en la magnitud de la pena, la resolución del modelo para diferentes valores de la pena carcelaria promedio arroja como resultado que mayores penas implican un aumento en la rentabilidad de la inversión en el sistema carcelario. Las regresiones en cuestión se presentan a continuación:

$$t_i^* = 9,8288 - 0,0041 I_C \text{ para } T_c = 24 \text{ meses,}$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } T_c = 48 \text{ meses y}$$

$$t_i^* = 9,4769 - 0,0069 I_C \text{ para } T_c = 72 \text{ meses.}$$

Al igual que en el caso de las probabilidades de aprehensión, proceso y condena, la magnitud de la sanción que las personas perciben como su probable castigo determina el valor esperado de la pena, y su efecto, por lo tanto es similar. El efecto de la inversión en cárceles aumenta a medida que aumenta la magnitud de la sanción.

En cuanto a los efectos de cambios en las condiciones del mercado laboral, la forma en que se incorporaron estos elementos implican que disminuciones en el ingreso esperado, ya sea mediante un incremento en la tasa de cesantía o mediante una disminución en el ingreso al cual la persona puede acceder, afectan positivamente la efectividad de la inversión en cárceles.

Los valores de las regresiones en el caso de la tasa de desocupación son:

$$t_i^* = 9,2870 - 0,0055 I_C \text{ para } m = 6\% \text{ y}$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } m = 12\%,$$

$$t_i^* = 10,8242 - 0,0065 I_C \text{ para } m = 18\%.$$

A su vez, los cambios del ingreso legal tienen el siguiente efecto sobre la relación entre la inversión en cárceles y el tiempo dedicado a delinquir:

$$t_i^* = 10,8247 - 0,0065 I_C \text{ para } w = 100.000,$$

$$t_i^* = 9,6649 - 0,0058 I_C \text{ para } w = 200.000 \text{ y}$$

$$t_i^* = 8,6990 - 0,0052 I_C \text{ para } w = 300.000.$$

Cabe destacar, sin embargo, que el ejercicio recién descrito es sólo un análisis de las direcciones de cambio de la relación entre la inversión en cárceles y el tiempo dedicado a delinquir, y es útil al momento de comparar los efectos de mayores inversiones en cárceles ante variaciones en algunos de los parámetros. Por ejemplo, permite afirmar que, de acuerdo al modelo desarrollado, una recesión económica acompañada de alzas en las tasas de desempleo implica mayores efectos de la inversión en cárceles en la reducción del nivel de delincuencia. Sin embargo, el análisis anterior no es útil para comparar la rentabilidad de invertir, por ejemplo, en las fuerzas policiales, de tal manera de aumentar la probabilidad de aprehensión, con la rentabilidad de invertir en el sistema carcelario. Para responder a este tipo de preguntas, es indispensable determinar una función que relacione aumentos presupuestarios con aumentos en la probabilidad de aprehensión, en este caso específico. Sólo así sería posible determinar el uso más eficiente del monto de recursos que debe ser asignado.

ANEXO

PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL CASO CHILENO

A continuación se enumeran los parámetros del modelo y cómo se estimaron para el caso chileno.

A) Cuadro Resumen

Parámetro	Estimación
p	11%
q	80%
r	5%
w	400 US\$
λ_c	50%
λ_p	-46%
v	400 US\$
b	800 US\$
c_p	120 US\$
c_q	1.494 US\$
c_{lv}	3.600 US\$
c_c	19.400 US\$
f	320 US\$
s_n	1%
s_c	25,5%
s_v	63,5%
m	12 meses
T_c	48,4 meses
T_{lv}	24,3 meses
b	1%
g	2%
h	10%
I_C	4.500 millones US\$
I_{CJC}	4 millones US\$
I_{CJE}	35.400 millones US\$

- Probabilidad de aprehensión (p)

Para la estimación de la probabilidad de aprehensión se utilizaron estadísticas oficiales de denuncias y aprehensiones por robo y hurto. Debido a que el número real de delitos es superior al denunciado por la ciudadanía, ascendiendo este último a sólo un 36% del total de delitos, se amplificó el número de denuncias incorporadas en los registros oficiales. Así, se estima que entre 1990 y 1997 hubo, en promedio, alrededor de 268.000 robos y hurtos al año. Si es que se asume que el número de personas involucradas en cada delito es una, y dado que el número de aprehensiones ascendió en promedio a aproximadamente 30.000 durante el mismo período de tiempo, la probabilidad que un ladrón sea aprehendido al cometer un delito es de **11%**.

Cabe destacar que, aun cuando en teoría la probabilidad de aprehensión es endógena debido a que las autoridades reaccionan ante cambios en los niveles de criminalidad mediante cambios en los esfuerzos de aprehensión, por simplificación, y debido a que escapa el objetivo de este trabajo determinar dicha relación, se considera exógena.

- Probabilidad de proceso (q)

Debido a la ausencia de un sistema unificado de estadísticas delictuales que permita conocer los resultados de cada etapa del proceso judicial por la que pasa una causa, desde que se realiza la denuncia hasta que el condenado cumple su condena, la probabilidad de que una persona detenida pase a ser procesada fue estimada mediante conversaciones con jueces. De acuerdo a éstos, la probabilidad de que una persona detenida por robo o hurto sea llevada a proceso es de un **80%**.

- Probabilidad de condena (r)

De las estadísticas del Poder Judicial, se conoce el número de causas de robo y hurto que ingresan al año a los tribunales de justicia y de los casos terminados en sentencia absolutoria, condenatoria o en sobreseimiento temporal o definitivo. Sin embargo, las estadísticas incorporan como motivo de término adicional el denominado “otras causas”, grupo en el cual se clasifican las causas que cambian de tipificación de delito, y que por lo tanto no son el delito bajo estudio, y las que son trasladadas a otro tribunal debido a la incompetencia jurisdiccional del tribunal al que ingresó la causa. Debido a que el juzgado al cual llega la causa trasladada nuevamente registra el caso como un ingreso, las estadísticas contabilizan dos veces el mismo hecho. Por los motivos presentado, la estimación del número real de causas de robo y hurto ingresados a los

tribunales es el resultado de la resta de las causas terminadas por otros motivos de las causas registradas como ingresadas. Lo anterior es una aproximación al número de ingresos, ya que supone que los procesos duran un solo año o que la composición de los motivos de término es constante a través del tiempo.

Si se considera que, en promedio ingresan 140.000 causas de robo y hurto al año, cifra corregida por la proporción terminada en otros motivos, y que alrededor de 6.600 termina en sentencia condenatoria, la probabilidad de que una persona procesada sea condenada asciende a un **5%**.

Por otra parte, se indicó en la sección en la que se introdujo esta variable al modelo que la probabilidad de ser condenado sería una variable aleatoria. Por simplicidad, se asume que es determinística.

- Probabilidad de condena a multa (s_m)

Actualmente, en Chile la multa tiene escasa relevancia en el sistema de sanciones. Los casos en que un robo o un hurto son sancionados con multa son excepcionales. Por lo tanto, para el presente ejercicio se supuso que la probabilidad de que una persona condenada por un robo o un hurto deba pagar una multa es **1%**.

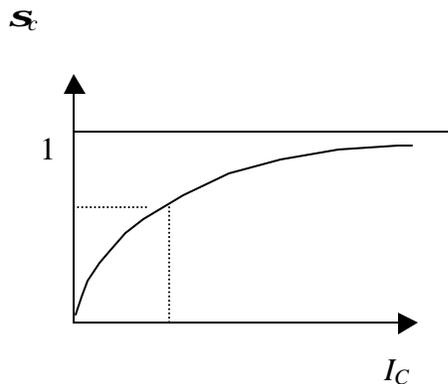
- Probabilidad de condena a libertad vigilada (s_v) y de condena a cárcel (s_c)

En el caso chileno, existen tres medidas alternativas a la cárcel: remisión condicional de la pena, libertad vigilada y reclusión nocturna. Para efectos del actual ejercicio de modelación, se consideran las tres medidas en su conjunto como “libertad vigilada”, término que se utiliza para hacer referencia al conjunto de sanciones alternativas a la reclusión. De acuerdo a la composición de la población que se encontraba cumpliendo condena en diciembre de 1997, un 26% estaba recluida en recintos penitenciarios y un 74% se encontraba cumpliendo alguna medida alternativa a la cárcel. Por lo tanto, para permitir que la probabilidad de ser condenado a multa sea un 1%, se supone que la probabilidad de que una persona condenada sea recluida es un **25,5%**, mientras que la probabilidad de que debe cumplir una medida alternativa es un **73,5%**.

Por otra parte, la probabilidad de ser condenado a cárcel, y por lo tanto indirectamente también la probabilidad de ser condenado a una libertad vigilada, depende de la capacidad que tienen las cárceles para recibir a los condenados. Por lo tanto, la inversión total realizada hasta el momento en que la persona es condenada determina la disponibilidad de plazas o el grado de sobrepoblación carcelaria y, consecuentemente,

la probabilidad de ser condenada a cárcel. Debido a la falta de estimaciones empíricas acerca de la forma que adopta dicha dependencia, para el presente trabajo se supuso que la probabilidad de ser condenado a cárcel depende del monto invertido en cárceles de forma creciente, pero con rendimientos decrecientes. En particular, se modeló dicha relación mediante una función exponencial invertida.

Matemáticamente, dicha relación se describe mediante la función $p = a(1 - e^{-bc})$. Ésta pasa por el origen y por la combinación de probabilidad de aprehensión e inversión en cárceles actualmente existente. En el siguiente gráfico se sintetiza dicha relación.



- Duración de la condena de libertad vigilada (T_{lv})

Debido a la ausencia de estadísticas acerca de la duración promedio de las medidas alternativas a la reclusión, su estimación se basa en conversaciones con expertos en la materia y los límites de las medidas fijados por ley. Sobre la base de dichos antecedentes, se asume que cuando un a persona que ha cometido un delito contra la propiedad accede a la medida alternativa, la duración promedio de una medida alternativa a la reclusión es de **2 años**.

- Duración de la condena de cárcel (T_c)

De acuerdo a las estadísticas de Gendarmería de Chile, la pena promedio de las personas ingresadas al sistema penitenciario y que fueron condenados por un robo en 1995, último año para el cual existe información, ascendió a 1.640 días. Por otra parte, los condenados por hurto habían sido condenados, en promedio, a 1.100 días. Por lo tanto, al calcular la pena promedio para el robo y el hurto ponderando dichas cifras por la proporción de ingresados por cada delito, ésta asciende a **1.450 días**.

Cabe destacar que dichas cifras reflejan la pena originalmente impuesta por el juez al condenar a la persona, la cual puede diferir de la pena efectivamente cumplida debido a los beneficios a los que pueden acceder los reclusos que exhiben una buena conducta. Lamentablemente, no existen datos al respecto.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, existe cierta evidencia acerca de que la duración de la sanción de cárcel depende del nivel de criminalidad, ya que las autoridades reaccionarían ante cambios en ésta mediante cambios en el largo de la sanción. Sin embargo, el mayor realismo que implicaría incorporar dicho aspecto se ve contrarrestado por la complejidad que introduce.

- Ingreso legal promedio (w)

De acuerdo a las diversas fuentes¹⁸ de información que existen acerca del salario al cual puede acceder una persona que haya cumplido la educación escolar, pero que no cuente con capacitación, se estima que, en promedio, dicho sueldo asciende a aproximadamente **400 US\$** (200.000 pesos).

- Aumento en el ingreso debido a capacitación (I_c , I_c^c)

De acuerdo a las mismas fuentes, una persona con estudios técnicos puede acceder a un sueldo que, en promedio, asciende a alrededor de 300.000 pesos, es decir, un 50% superior al que accede sin ellos. Para facilitar las estimaciones y simplificar el modelo, se ha supuesto que tanto los programas de capacitación como los estudios técnicos escolares o posterior a la educación escolar le entregan las herramientas necesarias a los jóvenes para que ejerzan un oficio al terminar el programa. Por lo tanto, se define de forma genérica que la capacitación aumenta el sueldo en un 50%, es decir, I_c asciende a **50%**.

En el caso de los programas de capacitación carcelarios, también se supone, por simplificación, que tienen el mismo efecto, en términos de adquisición de conocimiento y habilidades, sobre el ingreso al cual pueden acceder las personas. Así, I_c^c también asciende a 50%.

¹⁸ Entre las fuentes consideradas se encuentra la Encuesta Casen de 1996 de MIDEPLAN y el estudio “Desempleo Juvenil o un Problema de Deserción Escolar?” de H. Beyer (Serie de Documentos de Trabajo N°277, febrero de 1998, Centro de Estudios Públicos).

- Disminución en el ingreso debido a la existencia de un historial criminal (I_p)

Por otra parte, el hecho de tener antecedentes delictivos tiene efectos negativos sobre el ingreso al cual puede acceder la persona. En el caso particular de Chile, las posibilidades de encontrar empleo en el mercado laboral formal son muy reducidas, con lo cual las personas que tienen antecedentes se dedican a actividades en el mercado secundario o negro, como por ejemplo a ser vendedores ambulantes. De acuerdo a un estudio llevado a cabo que caracteriza al comercio ambulante¹⁹, se estima que el ingreso mensual de tales actividades asciende a aproximadamente 160.000 pesos. Por lo tanto, el porcentaje en que disminuye el ingreso debido a que la persona tiene antecedentes asciende a **-46%** en el caso de una persona con capacitación y a un **-19%** en el caso de una persona sin capacitación.

- Valoración de la asistencia a programas de uso del tiempo libre (v)

Para estimar la valoración que tienen las personas de los programas de uso del tiempo libre, se supone que es, al menos, igual al costo alternativo de las horas dedicadas a asistir a ellos. Para simplificar los cálculos, se supone además que éste asciende a un monto equivalente al ingreso por hora de una persona con educación escolar, pero sin capacitación.

- Beneficios por desarrollar actividades ilegales (b)

De acuerdo a encuestas llevadas a cabo por Fundación Paz Ciudadana a reclusos, el desarrollar como actividad el robo y el hurto les genera, en promedio, un ingreso de **800 US\$** (400.000 pesos) al mes, con una jornada de trabajo de cuatro horas diarias.

- Costo de ser aprehendido (c_p)

La duración de las aprehensiones está legalmente establecida. En el caso en que una persona es aprehendida mientras comete el delito, la detención puede durar hasta 48 horas, pero el juez puede pedir una extensión a 5 días. Por otra parte, si es que la aprehensión tuvo como origen una orden de detención, el tiempo que puede estar detenida la persona asciende a sólo 24 horas. Sin embargo, en la práctica, los tiempos que efectivamente son detenidas las personas también depende de otras variables, tales como el día de la semana en que ocurre el hecho, ya que de ser días no hábiles la

¹⁹ El estudio fue efectuado por la I. Municipalidad de Santiago. Caracteriza al comercio ambulante residente en la comuna.

detención se extiende debido a que la persona no puede ser recibida por el tribunal en cuestión.

Al no existir estadísticas respecto del tiempo promedio de detención, se estableció mediante conversaciones con expertos en la materia, que es razonable suponer que éste asciende a 48 horas. El costo de ser aprehendido para una persona asciende, por lo tanto, a la valoración que tengan dichas horas. Se supone, al igual que en el caso de la valoración de los programas de uso de tiempo libre, que dicha valoración es equivalente al costo alternativo del tiempo, el cual es el ingreso dejado de percibir. Resumiendo los factores mencionados, el costo de ser aprehendido asciende a **120 US\$** (60.000 pesos), considerando como representativa a una persona con educación escolar completa, pero sin capacitación.

- Costo de ser procesado (c_q)

En el caso particular de Chile y de acuerdo a jueces y expertos, prácticamente la totalidad de las personas que son procesadas por un robo o un hurto deben permanecer en prisión preventiva mientras se desarrolla el proceso. De acuerdo a las mismas fuentes, el proceso de un hurto demora alrededor de 2 meses, mientras que el de un robo dura 7 meses. Si es que se ponderan las duraciones de los procesos por la proporción de casos ingresados por cada delito, se puede concluir que, en promedio el proceso de un robo o hurto se demora aproximadamente 3,7 meses. Realizando los mismos dispuestos mencionados en las secciones anteriores respecto de la valoración del tiempo, el costo para una persona de ser procesado asciende a **1.494 US\$** (747.000 pesos).

- Costo de ser condenado multa (f)

Debido a que se supuso que la probabilidad de ser condenado a pagar una multa es nula, el monto considerado en el Código Penal como sanción en los casos de robo y hurto es irrelevante.

Sin embargo, para efectos de estimaciones posteriores en que se cambie dicho parámetro, el Código Penal establece que sólo el hurto puede ser penado con una multa, cuyo monto depende del valor de lo robado. De acuerdo a estudios de Fundación Paz Ciudadana acerca del monto de lo robado en distintas comunas del país, se estima que el monto promedio de lo robado asciende a alrededor de 190.000 pesos en cada delito. Si es que se supone que la multa es directamente proporcional al monto de lo robado y que todos los delitos de propiedad podrían ser penados con multa, ésta ascendería a aproximadamente **320 US\$** (160.000 pesos).

- Costo de ser condenado a libertad vigilada (c_{lv})

Como se mencionó con anterioridad, la duración promedio de una pena alternativa a la cárcel es de dos años. Suponiendo además que le implica al condenado disponer de dos horas diarias para cumplir con las condiciones impuestas por la medida y valorando el tiempo con la misma metodología utilizada en los demás casos, el costo estimado de cumplir una condena a una medida alternativa es de **3.600** dólares (1.800.000 pesos).

- Costo de ser condenado a cárcel (c_c)

Considerando las estimaciones hechas respecto a la duración promedio de una condena por robo o hurto y la metodología ya esbozada para valorar el tiempo, el costo personal de cumplir una condena de cárcel asciende a alrededor de 19.400 US\$ (9.700.000 pesos).

- Desempleo (m)

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, la tasa de desempleo para las personas con edades entre los 15 y 29 años asciende a **12%**²⁰.

- Acceso a programas de capacitación en centros juveniles (b)

De acuerdo a personas entendidas en la materia, existen en el país alrededor de 20.000 cupos en programas de capacitación gratuitos para jóvenes. Al considerar que el número de jóvenes entre 15 y 29 años asciende a alrededor de 5 millones de jóvenes, el porcentaje de jóvenes que acceden a tales programas es de un **1%**.

Por otra parte, el número de cupos que existen en los centros juveniles depende de la inversión realizada hasta entonces en ellos. Al igual que la relación entre la probabilidad de ser condenado a cárcel y el monto invertido en el sistema penitenciario, se supone que la relación entre la probabilidad de acceder a capacitación y la inversión en los programas en cuestión obedece a una función exponencial invertida.

²⁰ Las cifras del INE corresponden a los tramos de edades delimitados por los 15 y 19, 20 y 24 y 24 y 29 años. Para el cálculo del tramo presentado se ponderaron los porcentajes de desempleo por la proporción que cada tramo representa del total de jóvenes entre 15 y 29 años.

- Acceso a programas de uso del tiempo libre en centros juveniles (**g**)

De acuerdo a un catastro que actualmente está realizando la Fundación Paz Ciudadana, en la Región Metropolitana existen 53 centros juveniles con programas de uso del tiempo libre con un número de cupos promedio de 470. Si se considera que los cupos existentes en esta zona representan un tercio de los cupos en la totalidad del país, éstos últimos ascienden a 83.200 y la proporción de jóvenes que asisten a ellos es un **2%**.

Al igual que la probabilidad de acceder a programas de capacitación, la probabilidad de acceder a programas de uso del tiempo libre, depende de la inversión total realizada en dichos programas. Dicha relación se modela, nuevamente, mediante una función exponencial invertida.

- Acceso a programas de capacitación al interior de la cárcel (**h**)

De acuerdo a cifras entregadas por el Ministerio de Justicia, existen en las cárceles 2.785 cupos en los programas de capacitación penitenciaria. Debido a que el número total de reclusos condenados asciende a alrededor de 28.000 personas, la probabilidad de acceder a capacitación es de un **10%**.

Cabe destacar que, aun cuando mayores niveles de inversión probablemente no sólo impliquen un mayor número de plazas, sino que también aumentos en la proporción de reclusos que pueden acceder a capacitación, por simplificación se supone que la probabilidad de acceder a capacitación se mantiene constante. Dicho supuesto no resulta ser muy restrictivo debido a que, la actual sobrepoblación carcelaria (47%) seguramente condicione los proyectos de inversión a centrarse en aumentos en la capacidad de albergar reclusos.

- Inversión en cárceles (**I_c**)

De acuerdo a los parámetros de construcción de cárceles y los costos de las cárceles construidas recientemente, se estima que, en promedio, el costo por plaza asciende a 11.900.000. De acuerdo al total de plazas actualmente existentes en el sistema penitenciario (18.815), la inversión total en cárceles realizada hasta la fecha asciende a **4.500 millones** de dólares (225.000 millones de pesos).

- Inversión en programas de capacitación en centros juveniles (I_{cjc})

Se estima que la inversión promedio por alumno en los programas de capacitación de los centros juveniles es de 200 US\$ (100.000 pesos), con lo cual el monto invertido hasta el momento en dichos programas asciende a **4 millones** de dólares (2.000 millones de pesos).

- Inversión en programas de uso del tiempo libre en centros juveniles (I_{cje})

Los programas de uso del tiempo libre en los centros juveniles requieren de una inversión promedio por cupo de 215.000 pesos. Considerando que a lo largo del país existen 83.000 cupos, el monto de inversión total realizado es **35.400 millones** de dólares (17.700 millones de pesos).

Además de todos los valores mencionados, la aplicación del modelo al caso chileno también requiere de la definición del horizonte temporal considerado por las personas y de la tasa de descuento utilizada. En cuanto al horizonte temporal considerado, se estimó como relevante un lapso de tiempo de diez años ($H=10$). Por otra parte, la tasa de descuento se supuso, por simplificación, determinística e igual a un 12%. Por último, se consideró que se requieren cinco meses, es decir, 200 horas de capacitación (τ) para aprender un oficio.

VI) EL BID Y LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN EN CÁRCELES

En el presente capítulo procederemos a justificar la conveniencia y la coherencia que para el Banco Interamericano de Desarrollo presenta el apoyar programas de desarrollo de los sistemas penales y penitenciarios de los países miembros. Se trata, como se entiende, de un análisis complementario el realizado con anterioridad, motivado fundamentalmente por las tradicionales aprehensiones que ha habido en involucrar operaciones del Banco en estos temas. La propia naturaleza del objetivo perseguido nos obliga a utilizar una metodología bastante distinta a la de los capítulos precedentes, privilegiando fundamentalmente argumentaciones de tipo conceptual y, entre ellas, las jurídicas. Adicionalmente, en esta sección estudiaremos los riesgos que se encuentran implícitos en la actuación del Banco en esta área, así como algunas estrategias para abordarlos.

C) COHERENCIA Y COMPATIBILIDAD CON LOS FINES Y OBJETIVOS DEL BID DE LOS PROGRAMAS EN EL ÁREA PENAL

El Convenio Constitutivo del Banco, suscrito en el año 1959, determina la misión y el objetivo de la institución, indicando (artículo I, sección 1) que éstos son “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”. Para ello, el Banco podrá asumir las siguientes funciones (artículo I, sección 2): “(i) Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo; (ii) Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países; (iii) Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables; (iv) Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y (v) Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos”.

El texto citado circunscribe con claridad los objetivos que debe perseguir el Banco y los instrumentos con que cuenta para ello. Tales objetivos apuntan fundamentalmente a contribuir al desarrollo económico y social de los países miembros y los instrumentos se

reducen, principalmente, a la inversión de recursos para tal fin y a brindar asistencia técnica.

El concepto de desarrollo económico y social no aparece descrito en el Convenio Constitutivo y pareciera ser suficientemente amplio para englobar todo aquello que se traduzca en una mayor y mejor calidad de vida para las personas. Sin embargo, siendo los instrumentos disponibles de carácter eminentemente financiero, tradicionalmente se ha tendido a interpretar tal concepto de desarrollo como ligado a los aspectos económicamente cuantificables del mismo en forma directa y clara.

Tal definición de la misión institucional es coincidente, por lo demás, con la de la institución pionera y modelo para la creación del BID: el Banco Mundial (BM). En esta institución tradicionalmente se ha interpretado su objetivo como de carácter esencialmente económico, a partir de lo dispuesto en el Artículo IV del Convenio Constitutivo del BM (BM, 1993), donde se establece que el Banco y su personal sólo pueden considerar los aspectos económicos en sus decisiones respecto a los créditos. Esa misma disposición del Convenio Constitutivo contrapone las consideraciones económicas con cualquier interferencia de tipo político, las cuales quedan vedadas para la institución y sus funcionarios. El Convenio Constitutivo del BID incorpora una disposición idéntica (Artículo VIII, sección 5.f) que señala “El Banco, sus funcionarios y empleados no podrán intervenir en los asuntos políticos de ningún miembro, y la índole política de un miembro o miembros no podrá influir en las decisiones de aquellos. Dichas decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas, y éstas deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a la realización del objeto y funciones enunciados en el Artículo I.”

Objetivos e instrumentos económicos, unidos a la prohibición de injerencia política dieron pie a que tanto el BM y el BID concentraran sus actividades en aquellas más estrechamente ligadas al desarrollo productivo, sin perjuicio de su preocupación por inversiones sociales en ciertas áreas claramente delimitadas como la salud y la educación.²¹

²¹ La evolución que al respecto ha experimentado el BM es descrita en un documento de la misma institución de la siguiente manera: “En los comienzos se consideraba que la medición más importante del desarrollo económico era el crecimiento del PNB, o del PNB por habitante, y el Banco consideró en un principio que su contribución más importante al desarrollo (distinta de su contribución al reconstrucción mediante un programa de préstamos) era el suministro de divisas a fin de contribuir a la construcción de ferrocarriles, carreteras, centrales eléctricas e instalaciones de comunicación que constituyesen la infraestructura necesaria para el crecimiento del sector privado. Si bien se reconocieron muy pronto las consideraciones de recursos humanos que reducían la capacidad de absorción de los países en desarrollo, se pensó que la mejora de esos sectores podía conseguirse con asistencia técnica y pequeñas inversiones que no eran apropiadas para la financiación del banco. A principios del decenio de 1970 se prestó más atención a la dimensión social del desarrollo económico. Al propio tiempo, se reconoció que la muy desigual distribución de la renta en muchos países en desarrollo constituía una situación inaceptable que debía corregirse. Poco a poco se fueron elaborando proyectos para atender directamente a las necesidades de los grupos más pobres de los países en desarrollo: los pequeños agricultores y los pobres de las ciudades. Se aumentaron los préstamos del Banco

Las dificultades encontradas en la ejecución de estas actividades y los éxitos sólo parciales obtenidos con las mismas, motivaron a las instituciones multilaterales de crédito a explorar nuevas áreas de acción, fundamentalmente referidas al apoyo institucional. El sustento teórico para ampliar el campo de acción provino de la escuela económica neoinstitucional, esta escuela afirma que el desarrollo no se produce en el vacío sino en un contexto de instituciones que pueden ser más o menos eficientes desde un punto de vista económico. Emparentado con esta visión se encuentra la noción de gobernabilidad, que apunta a la necesidad de dotar al Estado de las condiciones e instrumentos necesarios para poder diseñar e implementar políticas con efectividad. Como corolario de ello los Bancos han decidido impulsar reformas en la administración estatal y en los poderes legislativos y judiciales de los países miembros.

De tal modo, y en forma paulatina, las instituciones multilaterales de crédito fueron ampliando su radio de acción, allegándose a áreas nuevas que en un principio estimaban ajenas a su misión. Se iba imponiendo así, fundamentalmente por una necesidad práctica, una concepción más integral del desarrollo. El área jurídica o del derecho puede ilustrar con particular claridad este proceso evolutivo.²² A poco andar de iniciado su trabajo, los Bancos llegaron a la conclusión de que la legislación en muchos países donde se adelantaban proyectos requerían de cambios indispensables para la materialización de éstos y el correcto funcionamiento de una economía de mercado. Los Bancos se vieron entonces en la necesidad de apoyar revisiones legislativas y la redacción de nuevos cuerpos legales. Pero, aún en los casos en que esos textos legales fueron, sin modificaciones sustantivas, aprobados por las respectivas instancias legislativas, se observó que la realidad concreta poco o nada cambiaba gracias a las nuevas normas. Fue sólo hace pocos años –en la presente década- que en forma sistemática estas mismas instituciones reconocen y

para actividades de educación, desarrollo rural, urbanización, atención médica y planificación familiar, así como para la acción en otros sectores, y se insistió ante todo en la necesidad de llegar directamente a los segmentos más pobres de la población. La opinión según la cual la inversión en el desarrollo social es un buen principio económico parece haberse aceptado generalmente en la actualidad. Más recientemente, el Banco ha reconocido la importancia del carácter sostenible del desarrollo –satisfacer “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”- y las consideraciones ambientales están dando nueva forma al concepto de desarrollo económico que tiene el Banco y ampliando la gama de proyectos apropiados para la financiación por préstamos del banco” (BM, 1993)

²² El presidente del BID, Enrique Iglesias, explica con agudeza la tradicional separación entre derecho y desarrollo: “Esta escisión puede haberse debido tanto al predominio de una visión excesivamente economicista del desarrollo, que restó importancia al marco político, social e institucional en que éste se verifica, como al peso que durante largo tiempo tuvo una visión demasiado formalista del derecho. Creo que la experiencia ha hecho que los economistas hayan reconocido en forma generalizada que la economía, como decía Keynes, es una ciencia esquivada, y que, como consecuencia de ello, las estrategias de desarrollo propuestas por los especialistas a lo largo del tiempo han sido cambiantes, efímeras y a veces frustrantes. Percibo también de que hay signos tangibles de que la profesión legal, en todos sus niveles, está registrando con inteligencia los gigantescos cambios económicos, tecnológicos y sociales que ha experimentado el mundo

empiezan a hacerse cargo de tal realidad, señalando explícitamente que más importante que la bondad de las normas es la aplicación concreta que se hace de ellas, comenzando a incidir ya no sólo en su gestación sino en su vigencia concreta y, por ende, en los órganos encargados de ejecutarlas, principalmente en el Poder Judicial.²³

Este sostenido proceso de extensión ha ido paulatinamente alcanzando todas las áreas de las que hoy conocemos como las “políticas públicas”. Sin embargo, el área penal, que corresponde al ejercicio de la función punitiva del Estado, ha quedado, al menos en el discurso, relegada en este proceso. El BM, que sigue teniendo gran influencia en estos aspectos, explícitamente descartó –al menos en el momento en que hizo tal declaración– apoyar programas sobre estos temas, para ello se ha justificado diciendo que:

“[a] pesar del hecho que a veces es difícil definir claramente la línea divisoria entre las áreas que tengan resultados económicos “directos y obvios” y las que carecen de tal relación, el Banco ha estado reacio a brindar asistencia técnica en áreas tales como el derecho penal o el constitucional. Las modificaciones del código penal, capacitación de los policías o jueces involucrados exclusivamente en asuntos penales, o la administración de las instituciones penitenciarias pueden tener cierta relevancia para el desarrollo económico de los países, pero el Banco siempre se ha mantenido al margen de intervenir en ellos, debido a las limitaciones establecidas en el Convenio Constitutivo.” (Banco Mundial, 1995).²⁴

Comprueba los contornos difusos y poco asentados de estas ideas –o, si se quiere, su carácter permanentemente evolutivo– el que hoy en día sea el propio Banco Mundial, pese a lo categórico de estas declaraciones, el que comienza, aunque indirectamente, a participar

en los últimos decenios, y está dando algunos pasos en pos de la modernización de sus contenidos y su práctica. Pero es mucho lo que aun falta por hacer en ese campo.” (Iglesias, 1993, p.7)

²³ El Vicepresidente y asesor jurídico del Banco Mundial señala al respecto. “... en su mayor parte el debate sobre la reforma jurídica se ha concentrado, hasta la fecha, en las formas más eficaces de modernizar la ley, es decir, en la introducción de cambios en las normas (tanto de fondo como de forma, primarios como secundarios, etc.) para hacer posible que las leyes respondan a las necesidades en constante evolución de las sociedades para cuya reglamentación han sido concebidas. Este enfoque supone que una vez que se hayan introducido los cambios apropiados a las normas, el sistema jurídico en general será más sensible a las exigencias de la modernización y el desarrollo. Sin embargo, las normas rara vez se ejecutan por sí mismas y, aún cuando ese sea el caso, necesitan instituciones adecuadas para asegurar su aplicación correcta y su cumplimiento, y para arreglar las diferencias que surgen inevitablemente en el curso de su aplicación. En otras palabras, un sistema jurídico consta no solamente de normas aplicables sino también de procesos mediante los cuales se harán de aplicar estas normas y de instituciones encargadas de dichos procesos. Sin tales procesos e instituciones, las normas pueden seguir siendo conceptos abstractos que no siempre reflejan la ley vigente” (Shihata, 1993).

²⁴ En el mismo texto antes citado, el Asesor Jurídico del Banco Mundial señala que: “... la asistencia para el desarrollo económico no puede, en la opinión del autor, ampliarse de tal modo que cubra cuestiones de reformas más amplias como las que son de naturaleza política definida o las que se apartan totalmente de la promoción de la inversión para fines productivos, como los intentos que se llevan a cabo para mejorar las condiciones de las prisiones” p. 310 (Shihata, 1993)

en procesos de reforma a la justicia penal, tal como está sucediendo con el proyecto de reforma que apoya en Venezuela.

Pero nos interesa hacernos cargo de los dos posibles argumentos de fondo para justificar la no intervención en proyectos atinentes al sistema penal. El primero de ellos es la inexistencia de una vinculación directa del tema con el desarrollo económico de las naciones. El segundo, es la supuesta calidad “política” que tendría la materia.

Sobre lo primero, creemos que es suficiente la propia lectura de los capítulos anteriores del presente trabajo para aclarar la estrecha relación que existe entre el sistema de sanción de las conductas desviadas y el comportamiento económico de una nación. Existe ya, como se reseña en el capítulo primero, una consistente línea de investigación sobre estos aspectos que arroja luces concretas. Debe recordarse que estudios de esta naturaleza han merecido el Premio Nobel a sus autores. El modelo que aquí mismo se propone no es más que una contribución a tal desarrollo. Resulta entonces hasta innecesario extenderse en el sustento teórico para incorporar la delincuencia al análisis económico. Más allá de sus costos directos (por ejemplo, en vidas), la necesidad de inversiones improductivas que genera (protección), su influencia general en los costos de transacción y en el grado de credibilidad de las políticas, son evidentes. Así lo reconocía, hace ya varios siglos el padre de la economía moderna, Adam Smith, en los siguientes términos:

“El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un Estado que no disfruta de una administración regular de la justicia; donde el pueblo no se siente seguro de la posesión de sus propiedades; donde el cumplimiento de los contratos no está amparado por la ley (...) en suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún Estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia” (Smith, 1961)

Hoy resulta del todo pacífico sostener que la delincuencia común, terrorista, el crimen organizado o la corrupción pueden tener más influencia para explicar el desempeño económico de una nación que todo un vasto análisis de las políticas macroeconómicas que ese país aplica. Llevado lo anterior a cifras, resultan especialmente elocuentes algunas citadas en un documento elaborado por el propio BID (Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito UR-0118, febrero de 1998), en donde se estima que el costo anual atribuible a la violencia corresponde al 2% del producto de esta región; o que el gasto en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6% del producto de los Estados Unidos de América y del 13% en Colombia.²⁵ En este último país

²⁵ Como sustento a estas cifras el documento cita las siguientes publicaciones “Crime and Violence as Development Issues in Latin America and The Caribbean”, preparado por el Banco Mundial para la Conferencia del BID y el Estado de Río de Janeiro sobre “Desafío de la Violencia Urbana”, Río de Janeiro,

se estima que el valor de los bienes transferidos anualmente por medio del crimen (ataques a la propiedad, secuestro y extorsión, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, corrupción, etc.) equivale al 10% del PIB (CO-0213).

Los gastos en esta materia crecen en forma vertiginosa. Así, en los Estados Unidos de Norteamérica, sólo el presupuesto para la represión del narcotráfico se incrementó desde 1.200 millones de dólares en 1981 a 10.000 millones en 1990 (Wisotsky, 1991, p.2; citado por Del Olmo, 1996, p. 113). Estudios realizados por Robert Klitgaard indican que ciertos problemas de corrupción, como el soborno en las transacciones internacionales de negocios puede incrementar los costos de los grandes contratos de abastecimiento o de obras públicas en una proporción del 15% o más.

La vinculación “directa y obvia” con el desarrollo económico que tiene la violencia y la delincuencia queda una vez más en evidencia al analizar el peso que a estos factores les dan los inversionistas externos al momento de decidir introducirse en un país, tal como se encargan de recogerlo las agencias calificadoras de riesgos o los ministerios de relaciones exteriores de algunos países que periódicamente califican de seguros o inseguros a diversos países. Estudios practicados en Colombia señalan que cada aumento de 10 homicidios cada 100.000 habitantes puede tener un efecto sobre la inversión del orden del 4% de su valor (Rubio, 1995, citado por Martínez, 1997)²⁶

Despejada la eventual desconexión de los programas contra la delincuencia y el desarrollo económico, según creemos en forma clara, corresponde hacerse cargo de la otra posible argumentación para limitar la acción del Bancos Multilaterales en esta área: la posible naturaleza “**política**” de estos temas.

Indudablemente es cierto que las iniciativas que se desarrollen en el área penal o de la seguridad tienen un importante componente político. De hecho, no hay régimen alguno que no se sostenga sobre condiciones mínimas de seguridad y no desarrolle una política sobre el tema. Pero tal componente es el mismo que está presente en las políticas públicas de muy

marzo de 1997; y “Hacia un Enfoque Integrado del Desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana”, Banco Interamericano del Desarrollo, Washington D.C., febrero 1996, p.7.

²⁶ Sobre este mismo tema el asesor legal del BM señala “Los inversionistas privados en particular, ya sean nacionales o extranjeros, y en mayor medida sus financistas, al tomar decisiones en materia de inversión tienen en cuenta, junto con las cuestiones primordiales de rentabilidad financiera y riesgos políticos, hipótesis sobre si el sistema jurídico permite de ordinario el respeto de los derechos de los inversionistas y si las diferencias que surjan de sus actividades se resuelven en forma equitativa, expeditiva y eficiente. En realidad, los inversionistas serios buscan un sistema jurídico en el que los derechos de propiedad, los acuerdos contractuales y otras actividades lícitas se salvaguarden, se respeten y estén libres de medidas gubernamentales arbitrarias y de presiones ejercidas por grupos de intereses especiales o individuos poderosos.” (Shihata, 1993, p. 289). El análisis sería completo si incorporara la atención que los inversionistas prestan a los niveles de corrupción existentes en el país, especialmente dentro de los funcionarios públicos y judiciales, al nivel delictivo y, especialmente, de impunidad.

diverso cariz que se implementan en otras materias, respecto a las cuales los Bancos jamás han cuestionado sean propias de su misión. El mismo concepto de gobernabilidad que, como decíamos, da sustento teórico a diversas programas y actuaciones de los Bancos alude muy directamente a la capacidad de los países de implementar adecuada y sostenidamente sus políticas, entre las cuales se encuentran las vinculadas a la delincuencia.

No creemos puedan haber dudas que la prohibición de interferencia política no alude al apoyo en el desarrollo de políticas públicas, por muy sensibles que estas sean. Cualquier interpretación de tal prohibición, acorde con el sentido de los Convenios Constitutivos y coherente con la acción que hoy despliegan los Bancos, debe restringirla a la influencia o actuación en la política contingente o partidista de los países miembros, mas no, insistimos, en sus políticas públicas.

Lo anterior no significa que el contexto político sea indiferente. Obviamente en las áreas institucionales debe ser un factor a ser analizado por los Bancos al momento de actuar.²⁷ Especialmente sensible en este tema es, por ejemplo, el historial en materia de derechos humanos que posee un país.²⁸ Pero nuevamente insistimos que ello no es algo diferente a lo que sucede en programas tales como los de reforma legislativa o judicial, donde, por lo demás, existen ejemplos recientes de iniciativas abortadas fundamentalmente por el contexto político en el cual se estaban desarrollando.

Por otra parte, los hechos indican que aún sin que haya habido la adopción de una política expresa en la materia por parte del BID, el Banco ha comenzado a participar en programas cada vez más cercanos a la problemática de la delincuencia, asumiendo para ello un discurso justificatorio a veces sumamente sólido. Lo ha hecho respondiendo a peticiones directas de los países miembros, pero también como una respuesta a necesidades prácticas y naturales generadas de la planificación o del desarrollo de proyectos en áreas relacionadas. Excluir actividades en el área penal implica entender a ésta como absolutamente desvinculada y escindibles de otras áreas en que la acción del Banco es aceptada como pacífica, lo que la experiencia demuestra resulta imposible. Así, por ejemplo, llevar

²⁷ El BM reconoce de la siguiente manera la importancia de las consideraciones políticas en sus acciones: “Los vínculos entre ciertas situaciones o acontecimientos políticos y el desarrollo económico se reconocieron muy pronto en la vida del Banco. Por ejemplo, se advirtió, ya en 1949, que “ninguna ayuda externa, técnica o financiera, por cuantiosa que sea, no puede sustituir la voluntad y la determinación, por parte del gobierno del país interesado, de adoptar las medidas económicas y financieras – a menudo difíciles y políticamente impopulares- necesarias para crear un entorno favorable al desarrollo”. Posteriormente se reconoció que el Banco no podía hacer caso omiso de las condiciones de evidente inestabilidad o incertidumbre política interna que podían afectar directamente los proyectos económicos de un beneficiario de préstamos”. (BM, 1993, p. 334)

²⁸ El mismo documento del BM señala al respecto que: “De manera más general, las consecuencias económicas de las violaciones de los derechos políticos y civiles pueden tener, en determinadas circunstancias, efectos importantes que el Banco debe tener presentes como elementos que son de origen políticos o están asociados con factores políticos, pero son de carácter económico”. (BM, 1993, p. 334)

adelante programas de reforma judicial que sólo se hagan cargo de ésta en su vertiente civil, pero expresamente excluyan todo lo vinculado a la judicatura penal, además de ser muchas veces simplemente imposible (por lo pronto muchos juzgados de la Región conocen indistintamente de toda clase de asuntos), resulta contradictorio con los intentos de implementar cambios integrales.

Sin pretender realizar un estudio exhaustivo sobre la materia, que excedería los límites del presente trabajo, procederemos reseñar algunos programas aprobados por el Banco para la Región que directamente tocan aspectos relacionados con el sistema penal, los que resultan ilustrativos para demostrar la forma como este tema ha ido penetrando sus actividades.²⁹

1. Programa de apoyo a la reforma del sistema de justicia de El Salvador (ES-0090).

El objetivo general de este programa es “contribuir a los esfuerzos del país en el proceso de modernización del Sistema de Justicia con el fin de incrementar la confianza en dicho sistema, mejorando la seguridad jurídica, *el ambiente de seguridad ciudadana* y la efectividad de las instituciones del Sistema de Justicia” (el destacado es nuestro). Con tal fin cuenta con un componente de mejora del sistema de justicia de menores, especialmente dirigido a prevenir la delincuencia juvenil y a mejorar las condiciones de los menores internos, el que consulta, entre otras actividades, la rehabilitación de la infraestructura de los centros de menores existentes y el fortalecimiento de los programas de prevención y de reinserción social (para menores en riesgo social y pandillas) y apoyo a los programas de atención institucionalizada (desintoxicación de internos, diversificación y equipamiento de talleres de formación y producción y fortalecimiento de programas para prevenir y reducir la violencia familiar). El programa cuenta con otro componente destinado a apoyar el desarrollo de una política criminal integral.

Para justificar la necesidad de intervenir en el tema de la delincuencia juvenil, en el documento de proyecto se afirma que ésta: “... tiene un impacto importante en la seguridad ciudadana y, como resultado, en la confianza del público en el sistema judicial. Las estadísticas sociales muestran un aumento notable de este fenómeno (el crecimiento del número de pandillas juveniles, conocidas como “maras”, es significativo), y las encuestas de opinión –la más reciente de las cuales es de junio de 1995- señalan la violencia y el crimen como uno de los problemas más importantes del país (el primero, si a los factores indicados se suma el tema de las drogas). Una combinación de la aplicación de las reformas

²⁹ Existen otros préstamos aprobados por el Banco que incluyen componentes relacionados con el tema seguridad y delincuencia (citados en UR-0118), como la capacitación de fuerzas policiales (Reforma del Poder Ejecutivo Federal, préstamo 1042/OC-BR), rehabilitación de infraestructura menores (Programa de Reforma Judicial, préstamos 919/OC y 920/OC.ES), la capacitación de oficiales judiciales en cuanto a la violencia doméstica (Modernización del Sistema Judicial, préstamo 974/SF-HO). Igualmente, el Banco ha

legales (Ley del Menor Infractor) y las inversiones en la rehabilitación de centros de internamiento y programas de educación técnica es requerida para enfrentar el problema de la delincuencia juvenil dentro de un marco legal adecuado y moderno. Los esfuerzos para recuperar al delincuente y reintegrarlo a la sociedad civil, asociados a la aplicación de los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal que tienen implicaciones importantes sobre el tema de la delincuencia en general, representarían instrumentos válidos para contribuir a la seguridad ciudadana”.

Programa de Apoyo a la Convivencia y a la Seguridad Ciudadana. Colombia (CO-0213)

El objetivo general de este proyecto es “contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en algunas ciudades colombianas a través del fortalecimiento de acciones tendientes a prevenir, contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y violencia”.

Para justificar la necesidad del programa, además de entregarse cifras sobre el impacto económico de la delincuencia en el país, algunas de las cuales ya hemos reproducido, se da cuenta de ciertos costos sociales de la violencia no fácilmente cuantificables, a saber: “a) la pérdida del monopolio coercitivo del Estado como consecuencia de la actividad guerrillera, los grupos de justicia privada, el narcotráfico y las milicias; b) el impacto demográfico que tiene la victimización selectiva de hombres jóvenes (60% de las víctimas de homicidios son hombres entre 15 y 34 años de edad, y estos tienen una esperanza de vida de 4 años menos que las mujeres); c) los desplazamientos de la población (una encuesta de hogares revela que el 39% de las familias tienen algún familiar desplazado, y que 100.000 familias urbanas se vieron obligadas a cambiar de domicilio); d) la “privatización” de la seguridad y la justicia –bienes públicos por excelencia- como resultado de la ineficacia del Estado en el mantenimiento del orden; e) transmisión intergeneracional de la violencia por los niños que presencian violencia en sus hogares y g) impacto sobre la salud de los niños y mujeres víctimas de la violencia.”

En concreto, el programa se propone apoyar, a nivel nacional, el diseño y ejecución de una política para fomentar la convivencia y seguridad ciudadanas y, a nivel local, programas de apoyo a las comunas para mejorar la prevención, intervención y control de la violencia urbana y doméstica.

encargado estudios sobre sistema penitenciario dentro de la preparación de un programa de inversión (Venezuela).

2. Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito. Uruguay (UR-0118)

El objetivo de este programa es prevenir y tratar la violencia interpersonal así como disminuir la percepción de inseguridad en el Uruguay. El programa contempla una amplia gama de acciones, tales como la reorientación de los servicios policiales, la prevención y atención de la violencia doméstica, infraestructura para la rehabilitación juvenil, elaboración de un modelo de atención al joven infractor, la creación de centros pilotos de prevención a nivel comunitario y el establecimiento de un fondo para actividades preventivas locales.

4. Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia. Guatemala (GU-0092)

Se trata de un programa amplio en el área de la justicia, con componentes específicos relativos al área penal, como el fortalecimiento al Ministerio Público y, en el área penitenciaria, como el diseño de programas ocupacionales para personas reclusas.

D) RIESGOS IMPLÍCITOS EN LOS PROGRAMAS EN EL ÁREA CARCELARIA

Los argumentos señalados anteriormente creemos permiten justificar plenamente la conveniencia y coherencia de apoyar programas que aborden el problema de la delincuencia. A ellos debemos agregarles razones que apuntan a la importancia pública asignada al tema que, por un lado, exigen asignarle urgencia y prioridad y, por el otro, permiten predecir un alto grado de apoyo social a los mismos. No nos parece necesario extendernos entregando cifras de encuestas³⁰ y otros antecedentes³¹ sobre la importancia que hoy tiene el tema de la delincuencia para la población y la relevancia que ha alcanzado en las agendas políticas de todos los países, sin excepción.

El recuento general realizado anteriormente muestra que ello ya ha sido entendido suficientemente por el Banco, habiendo dejado el área penal de ser ajena a su acción. Sin embargo, resalta que dentro de las posibles actividades que caben en tal área, el Banco no haya asumido directamente responsabilidad en programas que aborden directamente el

³⁰ Simplemente como una muestra de ello, podemos citar una encuesta realizada en 15 países de América Latina en donde a la pregunta respecto a los principales problemas de su país, las respuestas vinculadas a problemas de seguridad (corrupción, crimen e inseguridad, drogas y terrorismo y guerrillas) totalizaron un 27%, más que los problemas de desempleo (23%) o económicos en general (16%) y muchísimo más alto que los problemas sociales que tradicionalmente han concentrado la acción del Banco, como los relativos a la educación (3%) o a la salud (2%) El Mercurio de Santiago, 16 de abril de 1998.

³¹ Recuérdese solamente toda la discusión generada a propósito de los programas de “tolerancia cero”.

sistema penitenciario para adultos, tema que todavía parece estarle vedado. Así, los programas se adentran en el apoyo de ciertos aspectos preventivos o resocializadores de la política criminal. Sólo se han contemplado acciones directas respecto a personas privadas de libertad tratándose de menores.³²

La explicación para ello reside en la idea de que todo aquello que se relaciona con la cárcel es negativo y opuesto a políticas constructivas y positivas en materia de delincuencia, como lo son las preventivas o resocializadoras. El carácter represivo de la cárcel hace que cualquier logro en esta materia no parezca digno de ser promocionado, lo que le resta atractivo a programas de esta naturaleza.

Mucha responsabilidad en ello tiene la “mala prensa” que acompaña a la cárcel, el grado de abandono en que éstas se encuentran en la gran mayoría de los países de la Región, las condiciones de vida inhumanas que ello genera y los múltiples abusos en materia de derechos humanos que se producen en su interior. Participar en programas de apoyo a los sistemas penitenciarios produce el temor de terminar siendo cómplice de tales situaciones. A ello se une el hecho innegable de que la cárcel transita permanentemente por situaciones límites, de alto riesgo y potencial violencia, como las que acontecen a propósito de las fugas.

A tal evaluación de las pésimas condiciones carcelarias, se une la crítica que formulan los propios penalistas a la utilización de la cárcel. Crítica que si bien se funda también en circunstancias de hecho, es aún más profunda pues le niega a ésta justificación teórica. Quizás sea éste el único ejemplo en que los profesionales de una disciplina, casi en forma unánime, critiquen y promuevan la abolición del principal instrumento al cual ella recurre. En la actualidad prácticamente no existen penalistas que no se opongan –al menos en teoría- a la existencia de la cárcel.³³

Pero todas estas resistencias, por mucho que deban ser consideradas al momento de definir políticas concretas en esta materia, no alcanzan para desconocer que la cárcel no sólo es un hecho real y tangible, sino que además es el único instrumento con que hoy en día se cuenta para reaccionar frente a la criminalidad más grave e irreductible. Más allá de la pena de muerte (cuyo uso hoy en día es fuertemente cuestionado), no existen otros mecanismos para abordar este problema social. No puede entonces desconocerse el efecto intimidatorio de la cárcel o al menos su rol inocuidador o inhabilitador. Siendo así, los Estados requieren hacerse cargo de ella, definir políticas al respecto y realizar acciones concretas en la

³² Algunos programas han mencionado también a las mujeres recluidas dentro de su población objetivo. La exclusión, entonces, alcanza solamente a los adultos hombres privados de libertad.

³³ La crítica a la cárcel se vincula estrechamente a las posiciones existentes sobre los fundamentos de la pena. Para quienes no aceptan que la pena tenga fines retributivos (puramente sancionatorios), ni preventivo generales (intimidatorios), sino resocializadores, la cárcel deja de ser una respuesta aceptable. Ver ...

materia, todo lo cual, obviamente, puede hacerse de mejor o peor manera, lo que dependerá del conocimiento y de los recursos con que se cuente para ello.

Lo anterior en ningún caso significa que deba diseñarse una estrategia de fomento del uso de la cárcel. Significa simplemente que la cárcel, como persiguen comprobar los capítulos anteriores de este documento, es uno de los instrumentos posibles junto con medidas preventivas o sanciones alternativas. Existe por lo tanto un uso óptimo de ella, lo que indica que tanto una menor como una mayor utilización pasan a ser ineficientes.

A ello debe agregársele que en ésta, como en todas las materias, se requieren políticas integrales para obtener los resultados buscados. Si no se toma por completo y adecuadamente el “globo” de la política criminal, éste por uno u otro lado terminará escapándose. Cualquier estrategia de reforma en la materia que quiera ser exitosa en el largo plazo, debe hacerse cargo, tarde o temprano, de cambios tanto a los niveles policiales, judiciales como penitenciarios. Los esfuerzos hasta la fecha se han centrado excesivamente en el segundo de los niveles nombrados, no previéndose que las disfunciones en los otros pueden hacer abortar hasta el mejor programa de reforma judicial.

Tanto como el Banco puede aportar para el correcto y eficiente desarrollo en otras áreas, bien lo puede hacer para la cárcel. La intervención del Banco en este tema podría tener un saludable efecto en elevar los estándares con que se trabaja en la materia (como se decía, generalmente ya no deficientes sino deplorables) y acercarse a aquellos establecidos por la Comunidad Internacional o aplicados en naciones con mayor grado de desarrollo que las de esta Región.

No es cierto por lo demás que el sistema penitenciario se componga exclusivamente de la cárcel, ya que también lo integran las penas alternativas y los sistemas de beneficios a los reclusos. Tampoco lo es que la cárcel tenga sólo aspectos represivos, aunque ciertamente ellos son los que la caracterizan, y que las únicas acciones al respecto deban limitarse al tema de infraestructura. Existe una basta gama de actividades relacionadas con ella, tales como el régimen interno y lo relativo a los programas de resocialización a través de la capacitación y el trabajo. Sobre este último aspecto debe tenerse presente que desde un tiempo a la fecha viene desarrollándose un fuerte y prometedor impulso de acercamiento de las empresas a la cárcel, que brindan posibilidades mucho más ciertas de rehabilitación y de un futuro laboral para los internos, donde aún queda muchísimo por explorar.

Los riesgos que importa al Banco comprometerse en programas penitenciarios para adultos no son, por lo demás, muy distintos a aquellos en que puede verse envuelto a propósito de los programas en la misma área para menores. Básicamente verse, aunque indirectamente,

involucrado en posibles violaciones a derechos fundamentales o tener que lidiar con grupos locales opuestos a la ubicación de centros penitenciarios en su vecindad.

Debe tenerse presente que el Banco debe batírseles con problemas de índole similar en muchos de sus programas, sin que ello sea óbice para enfrentarlos, sino simplemente una señal de alerta para tomar los resguardos necesarios. Una vez asumida la complejidad de los problemas medioambientales o de los que afectan a minorías, el Banco ha diseñado metodologías, como informes previos especializados y cursos de acción específicos, para reducir o incidir en tales riesgos. El Banco sabe, por ejemplo, que apoyar hoy la construcción de una central hidroeléctrica puede acarrear problemas medioambientales, o con minorías étnicas que deben ser desplazadas. Tales problemas de suyo no llevan a rechazar de plano los proyectos, sino son evaluados y en función de antecedentes objetivos se decide si existen alternativas adecuadas para enfrentarlos. Sólo de no ser así el proyecto es dejado de lado.

El interés general en la construcción de cárceles no significa que no vayan a haber grupos directamente afectados por esa decisión que se transformen en fuertes opositores a la misma, como por ejemplo los vecinos de la zona donde se edificará. Pero la relación con tales grupos, por compleja que sea, no debiera una vez más ser distinta que con aquellos que se oponen, por ejemplo, a la construcción de un basural en su localidad. Indudablemente en tales situaciones deberán generarse instancias de participación y de negociación, buscándose siempre minimizar el impacto social que decisiones de esta naturaleza siempre aparejan.

Nada obsta entonces para que en esta materia, en forma similar a como lo hacen los países y el propio Banco para ejecutar acciones en áreas “sensibles” o con externalidades negativas, se definan procedimientos previos de evaluación de impacto, especialmente en el ámbito de los derechos humanos, y se elaboren estándares mínimos que deberán ser respetados por tales programas, así como cursos o procedimientos de acción tendientes a minimizar riesgos e impactos negativos. Al respecto, en un anexo a este documento se contiene una reseña de las normas y recomendaciones internacionales vigentes relacionadas con la materia, que debieran ser consultadas por el Banco al momento de evaluar programas en el área.

En definitiva, la fuerza de los acontecimientos, de las demandas de la comunidad y la propia evolución de las actividades del Banco, lo llevarán necesariamente a introducirse en esta área, no habiendo ninguna razón para sostener en forma coherente su exclusión, pues no es suficiente para ello el que se trate de un área en que las cosas tradicionalmente se han hecho mal, o donde ha habido problemas. Otra cosa sería simplemente condenar un sector

tan crítico a una permanente postergación con graves consecuencias para el desarrollo social, aceptándose tácitamente que se siga trabajando en él en forma inadecuada.

ANEXO
NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
RELACIONADAS CON EL SISTEMA PENITENCIARIO

1. Fuentes

FUE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EL QUE PRIMERO SE PREOCUPÓ DE LA SITUACIÓN DE LOS PRIVADOS DE LIBERTAD EN EL MARCO DE CONFLICTOS BÉLICOS - EN UN COMIENZO INTERNACIONALES, PARA LUEGO INCLUIR TAMBIÉN LOS INTERNOS -. MÁS ADELANTE, EL PROPIO DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ABORDÓ EL TEMA DE LOS PRIVADOS DE LIBERTAD CONFORME AL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO DEL SISTEMA PENAL.

Las normas respectivas se encuentran en las disposiciones generales y específicas que sobre la materia establecen los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el Pacto Internacional), la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Individuales, la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la Convención Americana) y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. Todos estos instrumentos internacionales tienen carácter vinculante y obligatorio para las naciones signatarias que los hayan ratificado. El primero de ellos tiene un alcance universal y los tres restantes son solamente regionales.

En lo que dice relación a nuestra Región, sólo le son aplicables el Pacto Internacional y la Convención Americana, razón por la cual no nos referiremos en adelante ni a la Convención Europea ni a la Carta Africana.

Pues bien, estos tratados al regular los derechos fundamentales de todo individuo, sin distinción alguna, constituyen el marco para apreciar cuáles son los derechos que asisten a los presos por el sólo hecho de ser sujetos del género humano y que no les pueden ser privados ni aún por una condena penal o por una orden de privación de libertad. Pero no sólo en ello reside la importancia de estos instrumentos para estos efectos, puesto que ellos además se refieren específicamente a los derechos de los sujetos bajo prisión, destinando artículos especiales a regular tal situación.

En síntesis, toda acción en materia penitenciaria deberá respetar aquellos derechos de los privados de libertad reconocidos por los Pactos y que no son susceptibles de ser afectados

por esa situación, sin perjuicio de las disposiciones específicas de esos instrumentos relativas a las personas detenidas, presas o condenadas.

Esta subordinación es explicitada en el "Cuerpo de Principios Para la Protección de Todas las Personas que Estén Bajo Cualquier Forma de Detención o Prisión", donde se establece una cláusula general que dispone que: "Nada en este Cuerpo de Principios debe ser interpretado como restricción o derogación de cualquier derecho definido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".

Las restantes fuentes del derecho internacional que nos interesan, están constituidas por convenciones referentes a la tortura y, fundamentalmente, por una serie de resoluciones adoptadas en el seno de las Naciones Unidas y la propia jurisprudencia a que ha dado lugar la aplicación de los preceptos de los Pactos y que emana tanto del Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional, como de la Comisión Interamericano de Derechos Humanos de la OEA.

Son las "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" (en adelante, Reglas Mínimas), el cuerpo de disposiciones internacionales de este tipo que sin duda tiene mayor valor y relevancia. Estas fueron adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU por resolución 663 C 1 (XXIV) de 31 de julio de 1957.

El Comité recomendó ulteriormente que se extendieran las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos a las personas detenidas o encarceladas sin que haya cargos en su contra. Por consiguiente, el Consejo -Resolución 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977- aprobó la adición de la regla 95 a las Reglas Mínimas.

Por resolución del 25 de mayo de 1984 (1984/47) el Consejo aprobó los procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas Mínimas, que se incorporaron como anexo a éstas. En el primero de ellos se establece que "Todos los Estados cuyas normas de protección para todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o reclusión no estén a la altura de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptarán las Reglas Mínimas". El quinto establece la obligación de los Estados de informar al Secretario General de la ONU cada cinco años sobre la medida en que haya cumplido las Reglas Mínimas.

Si bien estas reglas están contenidas en una resolución de las Naciones Unidas y no en un pacto vinculante, se ha estimado que su observación por parte de los Estados no está

entregada enteramente a su arbitrio, no tratándose por ende de una simple exposición de buenas intenciones sobre la materia.

Respecto a la obligatoriedad de estas reglas es necesario tener presente que la frase final de la Observación 1, señala que el propósito de las Reglas no es “describir... un sistema penitenciario modelo”, lo que da cuenta claramente de que este cuerpo de normas no es de carácter puramente programático. Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos las ha citado expresamente en una resolución para la interpretación del artículo 10.1 del Pacto Internacional, lo que constituye un reconocimiento implícito de su valor. Adicionalmente, al aprobar las Reglas Mínimas el Consejo recomendó que los gobiernos consideraran con ánimo favorable su adopción y aplicación en la administración de sus establecimientos penales y correccionales y que, como ya señalamos, le informaran cada cinco años sobre los progresos alcanzados en su aplicación. La Asamblea General, por su parte, también recomendó a los Estados Miembros que realizaran todos los esfuerzos posibles para que fueran aplicadas en la administración de las instituciones penales y correccionales y se tuvieran en cuenta en la elaboración de la legislación nacional.³⁴

Otros instrumentos relevantes a nivel internacional son el *Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 (resolución 34/169); los *Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de las Personas Presas y Detenidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes*, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1982 (resolución 37/194); la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, aprobada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984; la *Convención Interamericano Para Prevenir y sancionar la tortura*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 9 de diciembre de 1985; las *Recomendaciones Sobre Selección y Formación del Personal Penitenciario*, aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (resolución 663/57); el ya aludido *Cuerpo de Principios Para la Protección de Todas las Personas que Estén Bajo Cualquier Forma de Detención o Prisión*, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1988 (A/43/889) y las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre Medidas no Privativas de la Libertad (Las Reglas de Tokio)*, aprobadas por las Naciones Unidas en el año 1990.

2. Vigencia de los derechos humanos comunes en los casos de privación de libertad

³⁴ Daniel O'Donnell. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Comisión Andina de Juristas. Lima: 1988, p.91.

El principio que por la sanción penal no pueden limitarse más derechos del condenado que aquellos en que incide específicamente la pena, se vincula en el orden internacional a aquel que señala que los derechos fundamentales de los individuos no admiten otras limitaciones que las expresamente aceptadas en los Pactos.

Al respecto el artículo 29 de la Convención Americana dispone: "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella".

En lo que dice relación a los sujetos privados de libertad, las Reglas Mínimas expresan este principio de la siguiente forma:

"57. La prisión y las demás medidas cuyo efecto es separar a un delincuente del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan al individuo de su derecho a disponer de su persona al privarle de su libertad. Por lo tanto, **a reserva de las medidas de separación justificadas o del mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a tal situación.**" (el destacado es nuestro).

Veamos entonces cuáles son los derechos reconocidos en los Pactos de Derechos Humanos, susceptibles de ser afectados por una condena penal o por una medida de privación de libertad. El más natural y obvio es el derecho de circulación y residencia. El artículo 12.1 del Pacto Internacional dispone que "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia".

La Convención Americana (artículo 22.3) expresamente establece las excepciones que pueden sufrir estos derechos: "El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos o las libertades de los demás".

Esa misma Convención se refiere también a la afectación de otros derechos reconocidos en ella (los derechos políticos), como consecuencia de la sanción penal. En su artículo 23.2 preceptúa: "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia,

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

¿Qué sucede con los restantes derechos del sujeto no afectados directamente por la condena? ¿Es admisible que en virtud de cláusulas de restricciones generales, como la del orden público en muchos de ellos mencionada, se pueda establecer limitaciones para su goce por parte de los condenados o privados de libertad? Detengámonos en los derechos principales para dilucidarlo.

2.1 Derecho a la vida

Tanto el Pacto Internacional, como la Convención Americana (artículos 6 y 4, respectivamente) admiten la posibilidad de que a una persona se la prive de su vida en virtud de una condena judicial. Sin embargo, ambos tratados establecen significativas limitaciones a su utilización que trasuntan el anhelo de la Comunidad Internacional de terminar en un futuro cercano definitivamente con su aplicación. Estas son las siguientes:

- a) Sólo puede imponerse por las más graves delitos (artículo 6.2 del Pacto y 4.2 de la Convención).
- b) Debe estar establecida por una ley dictada con anterioridad a la comisión del hecho (artículo 6.2 del Pacto y 4.2 de la Convención).
- c) Las leyes que las establezcan no deben ser contrarias a otras disposiciones de los tratados ni a la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (artículo 6.2 del Pacto).
- d) Sólo puede imponerse en virtud de una sentencia definitiva de tribunal competente (artículo 6.2 del Pacto y 4.2 de la Convención).
- e) Debe existir siempre el derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena (artículo 6.4 del Pacto y 4.6 de la Convención).
- f) No se puede imponer por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad o más de 70, ni se le aplicará a mujeres en estado de gravidez (artículo 6.5 del Pacto y 4.5 de la Convención).
- g) No se puede restablecer su aplicación luego de haber sido derogada (artículo 4.3 de la Convención)
- h) No se puede aplicar por delitos políticos ni por delitos conexos a los políticos (artículo 4.4 de la Convención)

Resulta en todo caso claro que la sanción de privación de libertad en ningún caso podrá implicar una afectación legítima al derecho a la vida de quienes deben sufrirla.

2.2 Derecho a la integridad corporal

La concreción de este derecho se trasunta en la prohibición de toda forma de tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante. Así se encargan de establecerlo los artículos 7 del Pacto Internacional y 5.2 de la Convención Americana, regulándolo esta última en la misma disposición en que hace referencia específica a las personas privadas de libertad. La aplicación sin restricciones a las personas privadas de libertad de estas prohibiciones se ordena expresamente en el Cuerpo de Principios:

"6. Ninguna persona bajo cualquier forma de detención o encarcelamiento debe ser sujeta a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ninguna circunstancia puede ser invocada como justificación para la tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradantes."

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes define la tortura de la siguiente manera:

"Artículo 1.1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. **No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas**" (el destacado es nuestro).

Con respecto a las penas o tratos crueles inhumanos o degradantes señala:

"Artículo 16.1. Todo estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona".

La Convención Interamericano Para Prevenir y Sancionar la Tortura se preocupa expresamente de regular el destino de la confesión obtenida por estos medios:

“Artículo 10. Ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante tortura podrá ser admitida como medio de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración”.

Es preciso también señalar que en virtud de las citadas convenciones sobre la tortura le es prohibido a todo funcionario la aplicación de tormentos, aspecto que es expresamente tratado en el Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:

“Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Esta prohibición también involucra la práctica de experimentos médicos no deseados en la persona de los reclusos. Así se establece en el Cuerpo de Principios:

"22. Ningún detenido o persona encarcelada debe, aunque sea con su consentimiento, ser sujeto a cualquier experimento científico que pueda ser perjudicial para su salud".

Al respecto la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos indica que "La prohibición alcanza, en particular, a los experimentos médicos o científicos que se lleven a cabo sin el libre consentimiento de la persona interesada (segunda oración del artículo 7). El Comité observa que, en general, en los informes de los Estados Partes no figura, o casi no figura, información sobre este punto. El Comité estima que, por lo menos en los países en que la ciencia y la medicina están muy desarrolladas, e incluso, en casos en que se vean afectadas por dichos experimentos, respecto de las poblaciones y las zonas que se hallan fuera de sus fronteras, sería necesario prestar más atención a la posible necesidad y a los posibles medios de asegurar que se cumpla esta disposición. Es necesario una protección especial contra experimentos de esa naturaleza en el caso de personas no capacitadas para dar su consentimiento"³⁵

Realmente la sola exigencia de consentimiento es insuficiente en los casos de personas en situaciones de desprotección como el caso de los condenados, para los cuales este requisito puede no ser más que una formalidad carente de contenido, tanto si su aquiescencia es obtenida por medio de coacción física, como si es producto de la oferta de cualquier tipo de beneficio que mejore en algún grado sus condiciones de vida.

Los organismos internacionales preocupados de la observancia de los derechos fundamentales han puesto especial atención en la vigencia del derecho a la integridad corporal, y en particular de la prohibición de la tortura, respecto de las personas privadas de libertad, formulando recomendaciones directas a los Estados para prevenir su ocurrencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "... la tortura continúa debido a la falta de normas que protejan eficazmente a los detenidos o al hecho de que estas normas no se apliquen en la práctica y, lo que es más grave, a la inhibición de los jueces y de las autoridades superiores de la Administración que no cumplen ni pueden cumplir con su deber de prevenir estos hechos, investigar y sancionar, con todo rigor a los responsables de tales hechos".³⁶

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos indica que: "Entre las salvaguardias que pueden dar eficacia a los métodos de control figuran las disposiciones contra la detención bajo incomunicación; disposiciones encaminadas a dar a ciertas personas, como médicos, abogados y familiares la posibilidad de comunicarse con los detenidos sin perjuicio de la investigación que se realice; disposiciones en que se exige que se mantenga a los detenidos en lugares públicamente reconocidos y que se consignen sus nombres y lugares de detención en un registro central a disposición de las personas interesadas, como los familiares; disposiciones que hagan inadmisibles ante los tribunales las confesiones u otras pruebas obtenidas mediante tortura u otros tratos contrarios al artículo 7; y medidas de formación e instrucción destinadas a los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, con miras a que no infrinjan dichos tratos".³⁷

El Cuerpo de Principios le otorga principal importancia, como medida preventiva, al examen de la salud de los reclusos por un profesional: "24. Un examen médico apropiado debe ser ofrecido al detenido o encarcelado tan prontamente sea admitido en el lugar de detención o encarcelamiento y posteriormente deben brindársela cuidados médicos y tratamiento cuando éste sea necesario. Estos tratamientos y cuidados deben ser dados sin costos para el detenido o encarcelado".

³⁵ Citada por O'Donnell. Op. Cit. P. 80.

³⁶ Idem. p. 82.

³⁷ Idem. p. 82.

2.3 Protección de la honra y de la dignidad de las personas y libertad de correspondencia

El artículo 11 de la Convención Americana regula de la siguiente manera estos derechos:

1. "Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".

El Pacto Internacional aborda la materia en términos similares en su artículo 17.

De consiguiente, sólo podrían ser afectados estos derechos a un condenado cuando ello no fuera ni arbitrario ni abusivo.

En cuanto al envío y recepción de correspondencia, las Reglas Mínimas señalan que "37. Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas".

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha reconocido el derecho de recibir y enviar correspondencia como derecho fundamental de toda persona privada de libertad.

2.4 Libertad de expresión e información

El Pacto Internacional en su artículo 19.2 dispone que "Toda persona tiene derecho a libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". La Convención Americana en su artículo 13 prácticamente repite ese mismo texto.

Al respecto se establece en las Reglas Mínimas:

"39. Los reclusos deberán ser informados periódicamente de los acontecimientos más importantes, sea por medio de la lectura de los diarios, revistas o publicaciones penitenciarias especiales, sea por medio de emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o fiscalizado por la administración".

2.5 Derechos de asociación y de petición

Los artículos 22 del Pacto Internacional y 16 de la Convención Americana consagran el derecho de todo individuo a asociarse libremente con otros. Las únicas restricciones que se permiten son aquellas establecidas por ley, que sean necesarias para una sociedad democrática y que estén establecidas en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás.

Ningún inconveniente debiera haber para el ejercicio de este derecho por parte de los privados de libertad, dentro del marco de las restricciones antes señaladas, las que deben apreciarse en torno al objetivo perseguido por la asociación y no por la calidad en que se encuentran sus integrantes. Siguiendo esta lógica hoy se postula el derecho a sindicalización de los presos que trabajan, con el fin de la defensa de sus derechos laborales.

Indisolublemente vinculado en este caso al derecho de asociación está el de petición, objetivo primordial del primero, razón por lo cual no debiera negarse la posibilidad de los internos a formular peticiones colectivas.

También esos instrumentos se preocupan de establecer el derecho de toda persona de ser oída por un tribunal competente para la determinación de sus derechos (artículo 14 del Pacto Internacional y 8 de la Convención Americana) y las Reglas Mínimas disponen que: "36.1. Todo recluso deberá tener en cada día laborable la oportunidad de presentar peticiones o quejas al director del establecimiento o al funcionario autorizado para representarle".

3. Normas específicas aplicables a los privados de libertad

Anteriormente vimos aquellas normas generales que establecen los derechos de las personas y su incidencia en aquellas que están condenadas o privadas de libertad. A continuación estudiaremos de la normativa internacional los preceptos especiales que regulan la situación de esos mismos sujetos.

3.1 Comunes a todos los reclusos

a) Trato humano

El artículo 10.1 del Pacto Internacional dispone que: "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respecto debido a la dignidad inherente al ser humano". Igual precepto encontramos en el artículo 5.2 de la Convención Americana.

O'Donnell ha anotado que "La jurisprudencia sobre el contenido del derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con respeto a la dignidad inherente a todo ser humano, tiene dos vertientes que se ponen de manifiesto sobre todo en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. Por una parte, se aplica a actos que por naturaleza son semejantes a la tortura y al maltrato, pero que no revisten la severidad o intensidad necesarias para calificarlos como crueles, inhumanos o degradantes. Por otra parte, el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con respeto a su dignidad se interpreta como el derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con las necesidades físicas, psicológicas, sociales y espirituales del ser humano, o sea, respetando una serie de normas mínimas que van mucho más allá que la prohibición de la tortura y de los tratos crueles e inhumanos".³⁸

Es en el último sentido donde cobra relevancia y utilidad la norma en cuestión. Por lo demás, es ese el objetivo que persigue el Cuerpo de Principios (principio 28) al establecer el derecho de los encarcelados, dentro de los límites de los recursos disponibles, al acceso a la educación, cultura e información.

Por su parte, también las Reglas Mínimas regulan en detalle cada una de las condiciones que permiten una vida digna, como ser el alojamiento (reglas 9 a 14), la higiene personal (reglas 15 y 16), la alimentación (regla 20), la práctica de ejercicios físicos (regla 21) y la disponibilidad de servicios médicos (reglas 22 a 25).

Específica vinculación al trato digno y la mantención de la autoestima encontramos en la siguiente regla:

"45.1. Cuando los reclusos son conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán disposiciones para protegerlos de los insultos, de la curiosidad del público y para impedir toda clase de publicidad".

³⁸ Op. Cit. P. 83.

Otro aspecto de importancia para el cumplimiento de este principio, es el reconocimiento del derecho de comunicación del recluso con sus amigos y parientes. Así lo hace, por ejemplo, el Cuerpo de Principios (principio 19).

El derecho a visitas es considerado por el Comité de derechos Humanos como un elemento del derecho de los presos a ser tratados humanamente, que favorece la rehabilitación y la reinserción social. La Comisión Interamericana, por su parte, lo considera como un derecho absoluto, considerando que se lo viola por medio de establecer las visitas en forma excesivamente corta e infrecuente, o por el traslado de los reclusos a lugares demasiado alejados de sus familiares.

Con el mismo fin, el Cuerpo de Principios ordena que las personas permanezcan detenidas cerca de su usual lugar de residencia (principio 20).

En definitiva, al derecho internacional no le interesa un reconocimiento puramente formal de este derecho, sino que la garantía de su exigibilidad práctica.

b) Existencia de un régimen disciplinario justo, humano y que dé garantías a quienes les afecte

Este es quizás el aspecto más delicado del sistema carcelario y sobre el que hay que dedicar la máxima atención al momento de acometer la tarea de regularlo. Ello queda de manifiesto por la dedicación que le prestan las Reglas Mínimas al tema:

“27. El orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones que las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común”.

“29. La ley o el reglamento dictado por la autoridad administrativa competente determinará en cada caso: a) La conducta que constituye una infracción disciplinaria; b) El carácter y la duración de las sanciones disciplinarias que se puedan aplicar; c) Cuál ha de ser la autoridad competente para pronunciar tales sanciones”.

"30.1. Un recluso sólo podrá ser sancionado conforme a las prescripciones de la ley o reglamento, sin que pueda ser sancionado nunca dos veces por la misma infracción. 2. Ningún recluso será sancionado sin que haya sido informado de la infracción que se le atribuya y sin que se le haya permitido previamente presentar su defensa. La autoridad competente procederá a un examen completo del caso”.

Por su parte el Cuerpo de Principios agrega a lo anterior que tanto las ofensas disciplinarias como los castigos que generen y las autoridades competentes para determinarlos, deben ser

especificados por la ley y ser debidamente publicitarios. Igualmente dispone que el afectado debe ser oído antes que las acciones disciplinarias sean tomadas y debe tener derecho a solicitar que una autoridad superior las revise (principio 30).

El Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, presta atención al uso debido de la fuerza por los oficiales, cuestión muy ligada a un régimen disciplinario justo:

"Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas".

En cuanto a los castigos que pueden aplicarse como medidas disciplinarias, ellos son delimitados en las Reglas Mínimas de una forma coherente con los tratados a que nos hemos referido anteriormente:

"31. Las penas corporales, encierro en celda oscura, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante quedarán completamente prohibidas como sanciones disciplinarias".

"33. Los medios de coerción tales como esposas, cadenas, grillos y camisas de fuerza nunca deberán aplicarse como sanciones".

Con respecto a la incomunicación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: "La prolongada incomunicación es una medida no contemplada como pena por la ley y por lo tanto nada justifica su frecuente aplicación, que no sólo afecta seriamente el estado mental de las personas detenidas, sino que importa además proyectar el castigo contra los miembros de sus familias, quienes no reciben ninguna clase de explicaciones y no saben la situación del detenido-incomunicado".³⁹

3.2 Aplicables solamente a los condenados

a) La sanción penal como último recurso. Limitaciones a la pena de reclusión

El derecho internacional adhiere a la concepción del derecho penal como la última ratio del ordenamiento jurídico para reaccionar contra quienes lo infringen, en virtud de la dureza de sus sanciones. Como se sabe, conforme a esta concepción, numerosas conductas consideradas ilícitas no son sancionadas criminalmente cuando existe la posibilidad de afrontarlas por otras vías jurídicas (sanciones administrativas, civiles, etc.) Aún más, el derecho internacional estima que la sanción penal tradicional, la reclusión, no es

necesariamente la vía idónea para castigar todas las conductas que son consideradas como delitos, debiendo haber un catálogo más amplio de ellas que permitan ajustar la pena en mejor medida a las características del hecho y del delincuente.

Es por ello que las Reglas de Tokio disponen que:

“2.3 A fin de prever una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior de la sentencia”.

b) Objetivo de la condena: tratamiento y rehabilitación

El Pacto Internacional expresa en su artículo 10.3 que "El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”.

Por su parte, la Convención Americana dispone al respecto: "5.6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

Ratifican lo anterior las exigencias que sobre el régimen penitenciario establecen las Reglas Mínimas:

“60.1. El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona. 2. Es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena o medida, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad. Este propósito puede alcanzarse, según los casos, con un régimen preparatorio para la liberación, organizado dentro del mismo establecimiento o en otra institución apropiada, o mediante una liberación condicional, bajo una vigilancia que no deberá ser confiada a la policía, sino que comprenderá una asistencia social eficaz”.

"61. En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho que continúan formando parte de ella. Con ese fin

³⁹ Idem. p. 86.

debe recurrirse, en lo posible, a la colaboración de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos".

"65. El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto a sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad".

Para el Comité de Derechos Humanos, en su Comentario General sobre el artículo 10 del Pacto, las medidas concretas que conducen a la reforma y readaptación social de los condenados son "la educación, la capacitación profesional y la realización de tareas útiles."

c) El trabajo penitenciario

Si bien el trabajo es uno de los elementos conducentes a la rehabilitación de los penados, se vincula a otros derechos que le asisten, como la prohibición de esclavitud, el derecho a un salario equitativo y el derecho de propiedad, lo que justifica un tratamiento diferenciado.

El Pacto Internacional dispone en su artículo 8.3 que: "a) Nadie puede ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio; b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente; c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo: i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b, se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional..."

La Convención Americana en su artículo 6 contiene preceptos similares, con el agregado de que los condenados no podrán ser puestos a trabajar en favor de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.

El hecho de aceptarse el trabajo forzoso sólo indica en forma inmediata que a la persona objeto de él se la priva de la facultad de decidir libremente si quiere o no trabajar, pero no guarda relación, de suyo, con el hecho de que ese trabajo sea o no remunerado.

El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales asegura a todos los trabajadores, sin excepción, la obtención de una remuneración, la que debe

proporcionar como mínimo un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor y condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias.

En forma específica se regula el tema en las Reglas Mínimas:

"71.1. El trabajo penitenciario no tendrá carácter aflictivo. 2. Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según lo determine el médico".

"76.1. El trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa. 2. El reglamento permitirá que los reclusos utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia. 3. El reglamento deberá igualmente prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad".

3.3 Aplicables solamente a los procesados

La diferencia fundamental que existe entre los procesados y los condenados, es que en el caso de los primeros debe presumirse que son inocentes del delito por los que se los procesa hasta que se dicte una sentencia definitiva condenatoria, la que ya existe en la situación de los segundos.

Esta presunción la consagra el Pacto Internacional en su artículo 14.2: "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley". En términos similares la reconoce la Convención Americana en el artículo 8.2.

Mayor desarrollo sobre el tema lo encontramos en el Cuerpo de Principios:

"36.1. Las personas detenidas o sospechosas acusadas de una ofensa criminal deben ser tratadas como tales antes que se pruebe su culpa de acuerdo con la ley, en un juicio público en el cual tienen que tener todas las garantías necesarias para su defensa".

Presumiéndose la inocencia de los sujetos, tan sólo excepcionalmente podrá decretarse su prisión ya que a todos les asiste el derecho a la libertad.

El artículo 9 del Pacto Internacional señala que "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o a prisión arbitrarias.

Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido por ésta". También es regulado el derecho a la libertad en el artículo 7 de la Convención Americana.

Es también consecuencia de la presunción de inocencia que la prisión deba ser considerada como una última medida aplicable a los procesados, tal como lo señalan las Reglas de Tokio:

"6.1 En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima".

Estas mismas reglas proponen incluso soluciones distintas a las del proceso penal en relación a los acusados de delitos, consagrando tanto el principio de oportunidad como las llamadas medidas presentenciales:

"5.1 Cuando así proceda y sea compatible con el ordenamiento jurídico, la policía, el ministerio público u otros organismo que se ocupen de casos penales, deberán estar facultados para retirar los cargos contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso. A efectos de decidir si corresponde el retiro de los cargos o la institución de actuaciones, en cada ordenamiento jurídico se formularán una serie de criterios bien definidos. En casos de poca importancia el fiscal podrá imponer sanciones adecuadas no privativas de libertad, según proceda".

Pero aún en los casos en que de acuerdo con el ordenamiento sea procedente la prisión, debe garantizársela al sujeto el derecho a la libertad provisional. Los artículos 9.3 y 7.5 del Pacto Internacional y la Convención Americana, respectivamente, garantizan el derecho de los sujetos a ser sometidos a juicio dentro de un plazo razonable o a ser puestos en libertad mientras dura el proceso. Se señala que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero admiten que la libertad quede subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, en la ejecución del fallo. También consagra este derecho el Cuerpo de Principios (principio 39).

Como se ve entonces, la prisión preventiva es meramente excepcional, justificada por necesidades del proceso, no pudiendo nunca significar prejulgamiento sobre la responsabilidad del sujeto, quien debe seguir siendo considerado como un inocente hasta la dictación de la sentencia.

Por lo mismo es que debe aplicársela un régimen penitenciario del todo diferente a los condenados, a quienes, por haberse afirmado ya su culpabilidad, hay que rehabilitar. La prisión de los procesados no puede bajo ninguna circunstancia tener un fin rehabilitador, sin perjuicio de las medidas a que voluntariamente desee someterse quien la esté sufriendo. De ello se derivan una serie de consecuencias. La primera de ellas es la establecida en el artículo 10 N° 2 del Pacto internacional:

“a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”.

Esta norma es similar a la contemplada en la Convención Americana en su artículo 5.4. También existe una disposición en el mismo sentido en el Cuerpo de Principios:

"8. LAS PERSONAS EN DETENCIÓN DEBEN SER SUJETAS A TRATAMIENTO APROPIADO DE ACUERDO A SU CONDICIÓN DE NO CONVICTAS, EN CONFORMIDAD A LO CUAL ELLAS DEBEN, CUANDO SEA POSIBLE, SER MANTENIDAS EN LUGARES SEPARADOS DE LAS ENCARCELADAS".

Por su parte las Reglas Mínimas contienen una serie de normas especiales aplicables a los procesados. La N° 85, establece esta obligación de separación; la N° 86, el que deben dormir en celdas individuales; la N° 87, sobre la posibilidad de recibir alimentos del exterior; la N° 88, que consagra la facultad de usar sus propias prendas de vestir; la N° 89, que indica que no se los pueda obligar a trabajar, pero sí ofrecérseles la posibilidad de hacerlo; la N° 90, que les da mayor libertad para procurarse información y material de lectura; y la N° 91, que les consagra la posibilidad de atenderse por sus propios médicos o dentistas.

VII) RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo del presente trabajo fue analizar la conveniencia para el Banco de acceder a las peticiones de financiamiento de cárceles a las cuales se ve enfrentado desde dos perspectivas: por una parte, el estudio de los planteamientos generales que han regulado el actuar del Banco y, por otra, el desarrollo de una herramienta de análisis que confrontara la inversión en cárceles con la inversión en actividades de prevención y que permitiese comparar el beneficio de cada una de las opciones mencionadas.

En cuanto a la primera perspectiva utilizada en el análisis, en el capítulo seis se fundamentan las razones por las cuales la inversión en cárceles, entendida como parte de las reformas denominadas de segunda generación de los países en vías de desarrollo, no debe ser una actividad que el Banco excluya de su abanico de posibilidades de inversión. El buen funcionamiento del sistema carcelario de un país forma parte indispensable de una institucionalidad que permita y fomente el desarrollo de una economía de libre mercado y el crecimiento económico, por lo que no existe razón para su exclusión de los planes de inversión de las entidades internacionales dedicadas a prestar fondos para impulsar el desarrollo de los países más pobres. La posible desconfianza que se genera en algunos sectores al respecto, debido a la naturaleza represiva de la cárcel y el rechazo que existe en círculos académicos acerca de su uso como forma de sanción, puede ser calmada al señalar que la calidad de vida de los reclusos actualmente se ve seriamente afectada por la precariedad de las cárceles, la cual es consecuencia de la escasez de recursos fiscales y de la falta de priorización del gasto público en el sector. En la medida que las inversiones sean acompañadas de una correcta supervisión y control de que se cumplan las normas internacionales sobre los estándares de construcción y operación, la población reclusa se verá beneficiada por una infraestructura que permita una vida digna mientras se encuentra encarcelada y la sociedad contará con un mecanismo más efectivo para lograr la inhabilitación de personas que, de no ser apartados de la comunidad, representan un grave peligro para las personas.

En cuanto a la segunda óptica utilizada en el análisis de la conveniencia de invertir en cárceles, los resultados presentados en el presente documento deben ser interpretados con cautela. Aun cuando la modelación teórica tuvo como origen los principales resultados de la literatura desarrollada hasta la fecha, las limitaciones de tiempo obligaron a realizar una serie de simplificaciones y a abandonar la resolución para el caso chileno después del primer ejercicio. Por lo tanto, los resultados en cuanto a la mayor rentabilidad de las cárceles en desmedro de las actividades de prevención, y especialmente la menor rentabilidad de los programas de capacitación, deben ser considerados como preliminares. Resulta preocupante y contraintuitivo que, por ejemplo, la capacitación sea menos rentable

que los programas de uso de tiempo libre: ambos se caracterizan por inhabilitar a los jóvenes por un tiempo determinado y de requerir de un gasto inicial para cubrir los costos directos de ejecutar los programas, pero sólo los programas de capacitación implican un aumento en la productividad de un determinado sector de la población, lo cual hace pensar que éstos últimos presentarían un menor costo social neto, conclusión contraria a los resultados de la modelación. Aspectos como el anterior implican que el modelo debe ser perfeccionado y los valores estimados como relevantes para la población de interés deben ser revisados.

Como todo trabajo de carácter académico, el desarrollo de la modelación teórica presentada requiere de tiempo para discutir los supuestos utilizados, identificar las razones por las cuales los resultados son contrarios a lo esperado y mejorar el modelo. En el estado actual de desarrollo, están incorporados una serie de simplificaciones que implican que las tres inversiones consideradas, inversión en cárceles, en programas de uso del tiempo libre y de capacitación, están presentes en la función objetivo de las personas a través de sólo tres parámetros: la probabilidad de ser condenado a cárcel, la probabilidad de acceder a los programas de uso del tiempo libre y de acceder a programas de capacitación. A su vez, los efectos de la asistencia a los programas o de cumplir una condena también están incluidos de forma simplista. En el caso de la capacitación, por ejemplo, resulta deseable incorporar el hecho de que no sólo influye en el sueldo al cual puede acceder la persona, si no también en la probabilidad de que encuentre empleo. Mediante un estudio más profundo y extenso pueden surgir numerosas modificaciones que mejoran y enriquecen el modelo y que, eventualmente, invierten el resultado en cuanto a la rentabilidad relativa de la inversión en cárceles y en prevención.

Debido a todo lo anterior, es necesario reconocer el carácter preliminar de la modelación presentada y avanzar en su perfeccionamiento antes de utilizarla como un mecanismo de evaluación. En el intertanto, la estimación de la rentabilidad de la inversión en cárceles o en prevención deberá realizarse sobre la base de estudios particulares a cada proyecto y deberían considerarse como guías para el actuar del Banco, específicamente para los elementos a ser considerados en los estudios de evaluación, las conclusiones extraídas de la revisión bibliográfica.

En primer lugar, la cárcel es un elemento importante de la política criminal de un país. Aun cuando exista un catálogo amplio de sanciones no privativas de libertad, existe un conjunto de delitos que, debido a su extrema gravedad, requieren de la inhabilitación del hechor con el fin de no poner en riesgo al resto de la sociedad. La importancia con relación a las demás sanciones es un tema a ser resuelto por cada país, pero cualquier estudio acerca de la conveniencia de invertir en cárceles debe considerar los beneficios que esta acarrea debido

a la inhabilitación de un determinado grupo de delincuentes y, consecuentemente, de un cierto número de delitos que evitados debido a la reclusión de ciertas personas.

Además de este beneficio social directo, los estudio acerca de la rentabilidad social de la cárcel también deben considerar su efecto en términos de disuasión general sobre potenciales delincuentes. Aun cuando otro tipo de penas puede cumplir esta función, la escala de penalidades en uso en un determinado país en términos de la duración de las distintas sanciones y su contenido punitivo, pueden implicar que la pena considerada más fuerte por parte de los delincuentes sea la cárcel, por lo que puede tener un efecto disuasivo particular y mayor a las demás sanciones. En consecuencia, la percepción de las personas acerca de la gravedad de las penas debe ser considerada en los análisis de rentabilidad de las cárceles, ya que su uso puede implicar la disuasión de un mayor número de delitos que la generada por otras modalidades de sanción.

Por otra parte, los análisis de rentabilidad social de la cárcel naturalmente deben reflejar los altos costos de construcción y operación que éstas implican.

En cuanto a las actividades de prevención, el enfoque utilizado para el análisis de los beneficios de la capacitación y la educación se ha dejado de centrar en los factores que influyen en la capacidad de generar ingresos o de los elementos considerados tradicionalmente como componentes del capital humano, tales como el número de años de educación formal. Especial relevancia han cobrado otros efectos de la capacitación y, particularmente, de la educación en términos de afectar las preferencias de las personas en términos de su gusto o disgusto por infringir las normas de comportamiento establecidas por la sociedad. Por ejemplo, la educación afectaría las preferencias de las personas mediante la entrega de información y la provisión de grupos de referencia ajenos al mundo delictivo. Por otra parte, toda actividad que le implique disponer de parte de su tiempo a las personas, ya sea educativa o de entretenimiento, traería un beneficio adicional debido a la inhabilitación de las personas mientras asisten a tales programas, factor que debería ser tomado en cuenta.

En cuanto a los elementos específicos a ser considerados en los estudios de evaluación social de los programas de prevención, el estudio realizado por RAND Corporation es ilustrativo en cuanto a la metodología a utilizar. Por ejemplo, pone de manifiesto la importancia de considerar elementos tales como el tiempo que demora el programa en generar los efectos deseados, la disminución de su efectividad a medida que pasa el tiempo, la posibilidad de detectar con certeza a las personas que deben ser incorporadas en el programa y los cambios en la efectividad de los programas al hacerse más masivos.

Todos los elementos mencionados deben estar presentes en la evaluación de la conveniencia social de invertir en cárceles o en prevención y, debido a las particularidades de cada proyecto, obligan a realizar un análisis detallado y particular a cada proyecto. Sin embargo, en la medida que se perfeccione la modelación presentada en este trabajo, el Banco contaría con una herramienta de evaluación alternativa y general que permitiría dejar de lado los estudios específicos actualmente requeridos y ahorrar tiempo y recursos en la focalización de recursos hacia las áreas socialmente más rentables.

BIBLIOGRAFÍA

Alper, N. y D. Hellman (1988) "Economics of Crime: A Reader", Ginn Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (1959) *Convenio Constitutivo*

_____ (1996) Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia. ES-0090.

_____ (1998) Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana. CO-0213.

_____ (1998) Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito UR-0118.

_____ (1998) Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia. GU-0092.

Banco Mundial (1993) "El Banco Mundial y la Promoción de los Derechos Humanos". Documento preparado por el Banco Mundial para la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, publicado en Revista IIDH. Volumen 18, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

_____ (1995) Departamento Legal del Banco Mundial, "The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons", Trabajo de Investigación de Políticas 1414 -Banco Mundial: Washington D.C., enero 1995, pág. 14. Citado por *El Banco Mundial y la Reforma Judicial en Venezuela. Estudio de caso*. PROVEA. Caracas, 1996

Barros, L., H. Frühling, G. García, A. Quintana y D. Sánchez (1994) "El Proceso Penal Chileno y La Protección de los Derechos del Imputado", Seminario Proceso Penal y Derechos Fundamentales, Documento de trabajo N°5, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Becker, G. (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76 No.169.

Benson, B., I. Kim y D. Rasmussen (1994) "Estimating Deterrence Effects: A Public Choice Perspective on the Economics of crime Literature", *Southern Economic Journal*, Vol. 61 No. 1.

Block, M. y J. M. Heineke (1972) "A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice", *The American Economic Review*, Vol.65, No. 3.

British Home Office (1995) "Explaining Reconviction Rates: a Critical Analysis", British Home Office.

Brumm, H. y D. Cloninger (1995) "Violent Crime and Punishment: An Application of the LISREL Model", *Applied Economics*, Vol. 27 No. 8.

D) Bureau of Justice Statistics (1989) “Recidivism of Felons on Probation, 1986-89”, Bureau of Justice Statistics.

Chu, C. y N. Jiang (1993) “Are Fines more Efficient than Imprisonment?”, *Journal of Public Economics*, Vol. 51.

Cornwell, C. y W. Trumbull (1994) “Estimating the Economic Model of Crime with Panel Data”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 67 No. 2.

Del Olmo, Rosa (1996) “¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina.” Editorial Nueva Sociedad.

Dilulio, J. (1996) “Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 No. 1.

Dilulio, J. y A. Piehl (1991) “Does Prison Pay?”, *The Brookings Review*, No. 4, otoño 1991.

Ehrlich, I. (1973) “Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis”, *Journal of Political Economy*, Vol. 81.

_____ (1972) “The Deterrent effect of Criminal Law Enforcement”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 1.

_____ (1981) “The Usefulness of Controlling Individuals”, *The American Economic Review*, Vol.71, No. 3.

_____ (1996) “Crime, Punishment and the Market of Offenses”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1.

Eide, E. (1994) “Economics of Crime, Deterrence and the Rational Offender”, North Holland.

Freeman, R. (1991) “Crime and Employment of Disadvantaged Youths”, *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 3875.

Greenwood, P., K. Model, C. Rydell y J. Chiesa (1996) “Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits”, RAND, documento disponible en página web www.rand.org

Hersch, P. y J. Netter (1984) “The Effects of Crime Rates on the Time Served in Prison: An Empirical Analysis”, *Public Finance*, Vol. 39, No. 3.

Iglesias, E. (1993) “Derecho, Justicia y Desarrollo en América Latina en la Década de los Noventa”. En *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano del Desarrollo.

Juste, M., C. Mertz y R. Mery (1998) “Las Medidas Alternativas a la Reclusión, La Experiencia de Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra”, Ministerio de Justicia y Fundación Paz Ciudadana.

Koskela, K. y M. Viren (1997) “An occupational Model of Crime Switching”, *Applied Economics*, Vol. 29 No. 5.

Levitt, S. (1995 a) “The Effects of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation”, *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 5119.

Levitt, S. (1995 b) “Why do Increased Arrest Rates Appear to Reduce Crime: Deterrence, Incapacitation, or Measurement Error?”, *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 5268.

Martínez, N. H. (1997) “Estado de Derecho y Eficiencia Económica”. En *La Economía Política de la Reforma Judicial*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Mc Pheters, L., R. Mann y D. Schlagenhauf (1984) “Economic Response to a Crime Deterrence Program: Mandatory Sentencing for Robbery with a Firearm”, *Economic Inquiry*, Vol. 22.

Nagin, D. y J. Waldfogel (1993) “The Effects of Conviction on Income Through the Life Cycle”, *National Bureau of Economic Research Working Papers*, No. 4551.

National Center for Policy Analysis (1996) NCPA Study: Prison Increase Explains Decline in Texas Crime Rate”, Press Release.

B) Needles, K. (1996) “Go Directly to Jail and do Not Collect? Long-term Study on Recidivism, Employment and Earnings Patterns among Prison Releases”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 33, No. 4.

Pezzin, L. (1995) “Earning Prospects, Matching effects, and the Decision to Terminate a Criminal Career”, *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 11 No. 1.

Reilly, B. y R. Witt (1996) “Crime, Deterrence and Unemployment in England and Wales: An Empirical Analysis”, *Bulletin of Economic Research*, Vol. 48, No. 2.

Schmidt, P. y A. Witte (1984) “An Economic Analysis of Crime and Justice”, Academic Press Inc.

Schneider, A. (1990) “Deterrence and Juvenile Crime, Results from a National Policy Experiment”, *Research in Criminology Series*, Springer.

Shihata, I. (1993) “La Reforma Judicial en los Países en Desarrollo y el Papel del Banco Mundial”. *En Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Smith, A. (1961) *Ensayo Sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*. Madrid: Aguilar.

Trumbull, W. (1989) “Estimating the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level Data”, *Southern Economics Journal*, Vol. 56 No. 2.

Usher, D. (1997) “Education as a Deterrent to Crime”, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 30 No. 2.

Witte, A. (1979) “Earnings and Jobs of Ex - Offenders: A Case Study”, *Monthly Labor Review*, Vol. 99 No. 12.

_____ (1996) “The Social Benefits of Education”, The University of Michigan Press.

Witte, A. y H. Tauchen (1994) “Work and Crime: An exploration using Panel Data”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 4794.

Yamada, Tadashi y Tetsuji Yamada y Johan Kang (1993) “Crime Rate an Labor Market Conditions: Theory and Time – Series Evidence”, *The Economic Studies Quarterly*, Vol. 44 no. 3.