

---

# La política criminal como disciplina empírica y valorativa

---

PID\_00237168

Josep M. Tamarit Sumalla

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas

---





Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. La política criminal en el conjunto de las ciencias penales: antecedentes</b> .....	7
<b>2. Racionalidad valorativa y funcional</b> .....	10
<b>3. Discursos político-criminales e ideología</b> .....	13
<b>4. La comparación político-criminal</b> .....	17
<b>5. ¿Es posible medir la ideología? Investigaciones sobre la punitividad</b> .....	21
<b>6. Política criminal alternativa</b> .....	24
<b>7. Actores</b> .....	26
7.1. Actores primarios .....	26
7.2. Actores secundarios .....	28
<b>8. Política criminal y análisis económico del delito</b> .....	31
8.1. El análisis económico no es propiamente una teoría criminológica .....	31
8.2. La decisión de delinquir .....	32
8.3. La asignación de recursos a la prevención del delito .....	32
<b>9. Cómo diseñar un programa político-criminal</b> .....	35
9.1. Diseño de un programa político-criminal .....	38
<b>10. Evaluación de la política criminal</b> .....	40
10.1. ¿Es posible evaluar la política criminal? .....	40
10.2. Evaluación de programas .....	41
10.3. Evaluación legislativa .....	41
10.4. Evaluación internacional de los sistemas penales .....	42
10.5. Evaluación del sistema de justicia .....	43
<b>Resumen</b> .....	45
<b>Actividades</b> .....	47

<b>Ejercicios de autoevaluación</b> .....	47
<b>Solucionario</b> .....	48
<b>Glosario</b> .....	49
<b>Bibliografía</b> .....	50

## Introducción

En el presente módulo se van a presentar los antecedentes teóricos y las referencias conceptuales fundamentales del discurso político-criminal, que es considerado una pieza clave dentro de las ciencias penales, pero cuyo carácter científico es permanentemente cuestionado. Para ofrecer las necesarias referencias que permitan orientarse en un tipo de discurso que generalmente es percibido como nebuloso, inconcreto y poco útil, se van a diferenciar las diversas dimensiones de lo político-criminal, la dicotomía “hegeliana” entre lo real y lo racional y su doble racionalidad valorativa y funcional. De especial importancia será en este sentido destacar la necesidad de que la política criminal racional se halle fundamentada empíricamente y, desde la perspectiva del criminólogo, comprender que una teoría criminológica poco podrá aportar a la sociedad si sobre ella no puede construirse un programa político-criminal realizable.

Asimismo, el conocimiento de todos los condicionantes que intervienen en el ciclo de las decisiones político-criminales permitirá al criminólogo ser consciente de las mediaciones necesarias para poder transformar los postulados teóricos en políticas aplicables y conocer por qué las cosas a veces no funcionan como uno espera. Para ello será fundamental un rápido recorrido por los principales discursos político-criminales del momento actual y por los conceptos básicos de la política criminal comparada o la política criminal alternativa, sin olvidar aportaciones teóricas frecuentemente denostadas por los criminólogos pero que no pueden ser desconocidas, como el análisis económico de las políticas de prevención de la delincuencia.

## Objetivos

En este módulo didáctico se ofrecen las bases mínimas para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Conocer los antecedentes y los conceptos teóricos fundamentales del discurso político-criminal.
2. Comprender el sentido de la política criminal en el conjunto de las ciencias penales y, en particular, en relación con la criminología.
3. Comprender la importancia de una política criminal con bases empíricas.
4. Comprender la doble dimensión valorativa y funcional de la política criminal.
5. Conocer los elementos imprescindibles para el diseño de un programa político-criminal.
6. Conocer la contribución que el análisis económico del derecho puede prestar a una política criminal racional.
7. Disponer de las referencias fundamentales para elaborar un pensamiento político-criminal de carácter crítico.

## 1. La política criminal en el conjunto de las ciencias penales: antecedentes

La expresión *política criminal* es utilizada de forma habitual en la literatura penal y criminológica y se la considera como una de las piezas fundamentales del edificio de las ciencias penales. Según Jiménez de Asúa, el origen de la misma puede encontrarse ya en la obra de Beccaria. Es sabido que en la célebre obra de Beccaria *De los delitos y de las penas* (1764) puede encontrarse el espíritu fundacional del derecho penal ilustrado que hoy conocemos y del modo de concebir la reacción social ante la delincuencia propio de la era contemporánea, basado en una racionalidad pragmática y en una visión secular de la realidad social. No cabe duda, pues, que Beccaria sienta los antecedentes de la política criminal y de la criminología, aunque no utiliza todavía estas expresiones.

La primera referencia explícita a la política criminal suele atribuirse a **Kleinschrod** (1796), quien la define como:

“el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según la especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el derecho natural de sus súbditos.”

Poco después utiliza esta expresión Anselm von **Feuerbach** y caracteriza la política criminal como la “sapiencia del Estado beligerante” (1799) o, de modo más concreto, “el conjunto de procedimientos represivos por los que el Estado reacciona frente al delito” (1803).

Como puede observarse con la comparación de las dos anteriores definiciones, aparece ya en sus albores la tensión entre las **dos dimensiones** del concepto, que podemos explicar, en terminología hegeliana, como **política criminal real** y la **política criminal racional**. También emerge la **dicotomía** entre una **concepción amplia** y otra de carácter más **restrictivo**.

Así, Feuerbach alude a lo que de hecho constituye la política del Estado en la lucha contra el delito a través de los medios más drásticos de que dispone, la imposición de penas, mientras que en Kleinschrod se tenían en cuenta también los medios que el Estado “puede y debe hallar”, con una concepción más amplia de estos medios, que no se limitarían a los estrictamente represivos. El sentido en que posteriormente se ha ido utilizando la expresión *política criminal* entre los penalistas ha adoptado con gran frecuencia esta acepción amplia.

Un ejemplo de ello sería el de Romagnosi.

### Referencias bibliográficas

- L. Jiménez de Asúa (1964). *Tratado de Derecho penal* (tomo I). Buenos Aires: Losada.
- C. Beccaria (2011). *De los delitos y de las penas*. Madrid: Trotta.

La irrupción del **positivismo** supuso una profunda transformación en las ciencias penales y, como es sabido, llevó a la criminología al inicio de su etapa “científica”. Von Liszt sostuvo la necesidad de superar lo que denominó política criminal racionalista –caracterizada por un discurso lógico-abstracto, de tipo deductivo–, en favor de una “nueva política criminal” anclada en **fundamentos empíricos**, en los datos aportados por las ciencias sociales emergentes, como la sociología y la antropología. La política criminal debía asumir una función de crítica del derecho vigente a partir de los fines de este y de su confrontación con la realidad del delito y de las penas y medidas de seguridad según los conocimientos proporcionados por la criminología. La política criminal se integraba así con el derecho penal y la criminología en la llamada ciencia global del derecho penal (*Gesamtestrafrechtswissenschaft*). Pero en la idea de Von Liszt, la relación entre política criminal y derecho penal se concebía en términos dicotómicos. El derecho penal era visto como “la barrera infranqueable de la política criminal”, como “Carta Magna del delincuente”, es decir, como el conjunto de garantías llamado a contener las ansias defensistas de la sociedad y el ímpetu represor del Estado.

A partir de estas bases, el discurso político-criminal ha pasado a formar parte de la doctrina penal, que a menudo ha visto con recelo el reconocimiento de una autonomía científica a la política criminal, como señala Jiménez de Asúa. La relación entre esta disciplina y la dogmática jurídico-penal ha pasado a plantearse según una concepción más integradora. Así, Roxin ha defendido que la política criminal no puede ser entendida como algo externo a la dogmática jurídico-penal, sino que forma parte de ella, en el sentido de que no pueden sostenerse dogmáticamente soluciones que sean político-criminalmente irracionales. De acuerdo con esta concepción sistemática, conocida como **teleologismo valorativista** o como **funcionalismo moderado**, según los enfoques, la racionalidad jurídica se construye a partir de la político-criminal.

Con todo, el modo en que normalmente los penalistas asumen y recrean el discurso político-criminal adolece a menudo de una debida fundamentación empírica, lo que marca distancias con la evolución seguida en el ámbito de las teorías criminológicas. Por otra parte, el sentido extensivo en que se alude a la política criminal lleva a desbordar el ámbito propio del derecho penal, pues incluye otros medios de prevención del delito distintos a la imposición de penas y medidas de seguridad. Tal sería el caso sobre todo en la literatura criminológica. Ello ha llegado incluso al punto de teorizar una sustitución del derecho penal por la política criminal, como sucede con los partidarios del **abolicionismo**.

#### Referencias bibliográficas

- L. Jiménez de Asúa (1964). *Tratado de Derecho penal* (tomo I). Buenos Aires: Losada.
- C. Roxin (2006). *Política criminal y sistema del Derecho penal* (trad. e introducción de F. Muñoz Conde). Buenos Aires: Hammurabi.



A modo de síntesis, cabe tener en cuenta las siguientes definiciones de política criminal:

- En **sentido estricto**, se entiende por política criminal el conjunto ordenado de conocimientos relativos a la prevención de la delincuencia por medio del derecho penal.
- En **sentido amplio**, la política criminal comprende el conocimiento de todos los medios a través de los cuales la sociedad trata de prevenir el delito. En este sentido, la política criminal incluye también los instrumentos propios de las políticas públicas de carácter social y el uso de los mecanismos jurídicos no penales con finalidad de prevención de la delincuencia.

La **concepción amplia** es la orientación que ha prevalecido en la mayor parte de las definiciones doctrinales de la política criminal:

“Sistema coherente y razonado de reacción social antidelictiva.”

**Ansel** (1974).

“Exposición ordenada de las estrategias, técnicas y medios sociales para la consecución de un control óptimo del crimen.”

**Kaiser** (1983).

“Conjunto de métodos con los que el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.”

**Délmas-Marty** (1986).

Una ulterior ampliación del alcance de la política criminal puede efectuarse a partir del reconocimiento de que, además de sus fines primarios que acabamos de ver, la política criminal abarcaría también unos fines secundarios, consistentes en la protección y reparación de las víctimas y de la comunidad afectada por el delito.

## 2. Racionalidad valorativa y funcional

La referencia a la política criminal puede adoptar dos sentidos:

- Por una parte, se alude a la **política criminal real** cuando se trata de describir, comprender y analizar críticamente las decisiones relativas a la prevención del delito. En este sentido, lo que hace el discurso político-criminal consiste en indagar y desvelar las orientaciones o directrices subyacentes a las reformas penales, a la actuación de los agentes del sistema de justicia penal o a decisiones de carácter político.
- Por otra parte, el discurso político-criminal tiende a la construcción de un ideal racional. Se alude así a la **política criminal racional** como el resultado del estudio y la reflexión sobre el mejor modo de prevenir delitos.

La **política criminal racional**, en el sentido expuesto, tiene a su vez una **doble dimensión, valorativa y funcional**.

1) La selección de bienes jurídicos a proteger mediante el derecho penal, su graduación y ponderación y la incriminación de las conductas lesivas o peligrosas para los mismos constituyen decisiones político-criminales de **signo valorativo**, pues entrañan la adopción de una postura respecto a valores. En esta primera dimensión se expresa de un modo más nítido el **contenido político-ideológico** de la disciplina. El estudio dinámico de los procesos de incriminación y desincriminación y de los incrementos o disminuciones de las penas previstas para ciertos delitos nos permite descubrir cuáles son las valoraciones que hay detrás. Puede detectarse en ellos la evolución de las sensibilidades sociales, la influencia de una ideología emergente o de grupos de presión que consiguen imponer su visión de un determinado problema social.

En esta clave pueden entender las reformas habidas en los últimos años en ámbitos como la delincuencia sexual, la violencia de género (concepto que ya trae consigo una carga ideológica) o los delitos ambientales o urbanísticos.

A la hora de analizar la evolución político-criminal, será necesario tener en cuenta las particularidades de las sociedades postindustriales complejas y plurales, dotadas de mecanismos democráticos de toma de decisiones, en que estas son reflejo de la interacción dialéctica entre dinámicas de conflicto y de consenso.

Destaca la dimensión valorativa Zipf, para quien la política criminal es una ciencia eminentemente valorativa porque está orientada a fines. Medios y fines se condicionan a partir de una determinada valoración de los fines generales, relacionados con el modelo de sociedad que el cuerpo social tiene.

### Referencia bibliográfica

H. Zipf (1979). *Introducción a la política criminal* (trad. de M. Izquierdo Macías-Picavea). Madrid: Edersa.

2) Por su parte, la **dimensión funcional o instrumental** supone que la política criminal no consiste meramente en expresar y plasmar valoraciones, sino que en definitiva se materializa en el diseño de estrategias dirigidas a la **prevención del delito**, lo cual lleva a adoptar otra clase de decisiones, basadas en la **estimación de costes y beneficios**.

La racionalidad valorativa se ve así complementada por una racionalidad de tipo instrumental.

Decisiones sobre fenómenos tan complejos como la prostitución o el tráfico de drogas no solo dependen de cuáles sean las valoraciones sociales que llegan a imponerse entre las diversas percepciones y sensibilidades que coexisten en una sociedad plural, sino que el discurso científico debe ser capaz de hacer valer una racionalidad basada en la evaluación objetiva de las experiencias de otros países y la estimación de costes y beneficios esperados.

Con ello nos acercamos a un punto crucial de la cuestión:

En lo que la política criminal tiene de saber científico, esta no puede prescindir del conocimiento de la realidad que proporciona la **investigación empírica**.

El **fundamento empírico** de la **política criminal** se halla en estrecha relación con las dos dimensiones, valorativa y funcional, de la misma. El conocimiento objetivo y sistemático de la realidad no es solo presupuesto del diseño de estrategias de prevención y de reducción de riesgos. También lo es de la valoración de las decisiones sobre lo que debe hacerse, pues valorar consiste en reconocer y formular los valores tanto como en ponderar. Las necesarias ponderaciones respecto a qué conductas deberán ser sometidas a amenaza punitiva y con qué clase y extensión de pena deberán ser conminadas, obligan no solo a acudir a los valores abstractos, sino también a tomar en consideración aspectos relativos al cálculo de beneficios y costes esperados. Tratar de valores, desde un punto de vista político-criminal –no meramente moral o filosófico–, implica resolver conflictos de valores, lo cual exige, además de jerarquizar los valores en sí, atender al modo en que se presenta el conflicto en concreto, con ayuda de las fuentes de conocimiento que proporciona la investigación criminológica.

La necesidad de tener en cuenta ambas dimensiones no puede ser rehuída. La racionalidad instrumental permite conocer cuáles son los medios disponibles, prever su previsible eficacia y decidir en términos de eficiencia. Pero no es esta la única decisión que deberá adoptarse, pues el valor del instrumento no presupone que deba ser usado. La disposición a usarlo dependerá de un ulterior razonamiento de carácter valorativo.

### El papel de la ética

Se imputa a menudo esta segunda valoración a la ética, aun cuando ello es discutible, pues no se trata tan solo de responder en términos absolutos a la cuestión de la legitimidad del instrumento, sino de adoptar decisiones en términos de mayor relatividad y complejidad, como la priorización en la asignación de recursos públicos, o la decisión respecto a qué riesgos se está dispuesto a asumir, el modelo de sociedad que se desea desde el punto de vista de la tensión entre libertad y seguridad, etc.

El desarrollo del conocimiento científico de la criminalidad y de una política criminal de base empírica tiene un efecto de reducir el ámbito de lo ideológico. El prejuicio y las posiciones de principio están obligados a ceder terreno ahí donde la luz del conocimiento desmiente las creencias que pueda haber detrás de tales posiciones. Pero ello no autoriza al criminólogo positivo a hurtar el legítimo y necesario debate previo a decisiones respecto a las cuales está en juego la concepción de la vida social.

A caballo entre la racionalidad axiológica y funcional se desarrolla la política criminal en su doble dimensión descriptivo-analítica y crítica. La descripción y análisis del derecho vigente debe buscar elementos de comparación entre el derecho escrito (*law in the books*) y el derecho vivo (*law in action*), el que resulta efectivamente aplicado en la práctica por los diversos actores del sistema. En este sentido, necesariamente la política criminal debe moverse entre el plano de lo real y de lo racional, pues en la confrontación entre ambos se percibe la utilidad de su aportación.

Así, por ejemplo, si se trata de analizar cuál ha sido la política criminal en materia de aborto en España, resultará imprescindible poner en evidencia la paradoja que suponía que sobre el papel haya sido hasta el 2010 una de las legislaciones más restrictivas de la Unión Europea, mientras en la práctica se renunciaba a la persecución de los abortos ilegales por parte de las fiscalías, lo cual ha provocado situaciones de turismo abortivo en las que mujeres procedentes de países con normas teóricamente más liberales acudían a abortar a España aprovechando la tolerancia de hecho. La paradoja era doblemente significativa, si se tiene en cuenta que en España rige, sobre el papel, el principio de persecución obligatoria de los delitos públicos, de modo que tanto jueces como fiscales están obligados a perseguir y promover la persecución de los delitos de los que tuvieran conocimiento.

Las decisiones de no perseguir responden a una política criminal no escrita ni plasmada legalmente pero real, cuyo conocimiento es el paso previo para la formulación de pautas racionales de actuación en el plano de la reforma legislativa y del comportamiento de los actores implicados. La investigación criminológica permite conocer cuáles son los factores legalmente no escritos que influyen sobre estas decisiones. Finalmente, la elaboración político-criminal halla su máximo sentido en la crítica del derecho y las propuestas racionales de reforma y aplicación del mismo.

### 3. Discursos político-criminales e ideología

Entender que el problema de la delincuencia admite y requiere un enfoque político-criminal supone desprenderse de una concepción según la cual la respuesta al delito pasa por la pura realización de un ideal absoluto de justicia. La **idea de prevención** está indisociablemente unida al **reconocimiento de la política criminal**. Sin embargo, está claro que el modo en que se conciba la prevención y las opciones disponibles para hacerla efectiva están condicionados por el modelo de sociedad y que en nuestro contexto histórico y cultural tan solo tiene sentido plantear las opciones que tienen cabida en el **orden jurídico-valorativo propio de un Estado de Derecho** en el que los derechos del ciudadano ante al poder del Estado son fundamento del orden social. Se ha señalado que la política criminal tiene como fin, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, garantizar la suficiente libertad y seguridad de los ciudadanos, que se lleva a cabo a través de dos vías, la **prevención** y el **tratamiento** de la delincuencia (Herrero 2006).

La dialéctica de prevenir el delito y tratar al infractor se encuentra arraigada en el ámbito teórico y en el institucional, como reflejan las conferencias organizadas periódicamente en el seno de las Naciones Unidas sobre “la prevención del delito y el tratamiento del delincuente”.

Los términos del debate político-criminal en nuestras sociedades democráticas se establecen en torno al modo en que deban ser comprendidos los **finés de prevención y tratamiento**.

Tal como ha señalado Garland, la política criminal es el resultado de un amplio número de fuerzas en conflicto y es imposible tratar de identificar y analizar todas las circunstancias concurrentes en un proceso. Sin embargo, es habitual establecer una distinción entre **dos clases de estrategias** frente a la **delincuencia**:

- Estrategias de **carácter represivo**, que se basan en asegurar que quien cometa un delito tenga que pagar un precio suficientemente alto para disuadirle de hacerlo.

- Estrategias de **carácter inclusivo**, que aspiran a modificar las circunstancias sociales que favorecen la comisión de delitos mediante políticas orientadas al bienestar y medidas que promuevan la reintegración social del infractor. El **tratamiento** adquiere en estas estrategias una importancia central.

Parece evidente que estas dos concepciones reflejan a grandes rasgos la división entre derechas e izquierdas, aunque una revisión de la evolución producida a partir de los años ochenta del siglo XX permite concluir que ello no es tan evidente como parece. Si bien los partidos políticos y sectores sociales de signo conservador han permanecido en general más fieles a las recetas autoritarias de “ley y orden”, los partidos de izquierdas han mostrado una constante tensión entre sus ideales de justicia social y su miedo a ser percibidos como blandos ante el delito. La deriva de buena parte del discurso teórico hacia opciones como la criminología crítica o radical ha dificultado que la izquierda pudiera disponer de un programa político-criminal que pudiera ser considerado al menos tan realista y eficaz como la tradicional respuesta represiva.

El giro punitivista de los años ochenta tras la crisis del llamado modelo rehabilitador fue en gran parte favorecido por el ascenso al poder de gobiernos muy conservadores en los Estados Unidos y en el Reino Unido, pero los posteriores años de gobierno laborista en este país son un buen ejemplo de que la izquierda en el poder no apuesta con claridad por otra clase de recetas.

También resulta significativo que los grupos sociales vinculados a una cultura de izquierdas que han gozado de mayor protagonismo público y de capacidad de influencia, han destacado precisamente por impulsar políticas tendentes a una extensión de la intervención penal.

Algunos ejemplos de ello son el feminismo mayoritario, que no ha dudado en sostener la necesidad de utilizar un “instrumento del patriarcado” como la justicia penal para combatir el machismo, o los grupos ecologistas, sin olvidar la presión ejercida para conseguir una mayor implicación de las instituciones en la lucha contra la delincuencia económica y la persecución penal de la corrupción, el fraude fiscal, las infracciones urbanísticas o el racismo y la xenofobia.

La dialéctica derecha-izquierda es, pues, relativa, si bien son muchos los que directamente hablan de abdicación de la izquierda en el ámbito de la política criminal.

La relatividad de esta dialéctica se manifiesta en lemas de vocación ecléctica como las llamadas a tomar el delito en serio (*take crime seriously*) o a ser duros con el delito y duros con las causas del delito (*tough on crime, tough on the causes of crime*), el lema del nuevo laborismo británico, que ha sido el principal exponente de la asunción por parte de la izquierda política del discurso de “ley y orden”. También refleja esta relatividad la emergencia de sensibilidades y reivindicaciones que no pueden ser fácilmente imputadas a cosmovisiones conservadoras o progresistas, como la promoción de los intereses de las víctimas del delito, la justicia restaurativa o la justicia terapéutica.

### La política criminal de la “modernidad tardía”

David Garland (2000), en su análisis de la sociedad de la “modernidad tardía”, ha puesto de manifiesto cómo el diseño de políticas públicas está influido por el desarrollo de un “complejo del crimen”, una visión del mundo basada por un conjunto de creencias y supuestos. Ello explica el auge de lo que se ha denominado el modelo político-criminal de la “seguridad ciudadana” o de la “ley y el orden”. Entre las creencias y supuestos cabe destacar:

#### Dos maneras de entender el delito

Estos dos enfoques parten de un diagnóstico diferente del delito. La opción represiva se funda en la creencia de que este es consecuencia esencialmente de una decisión individual, mientras que la opción orientada a la inclusión considera que en la decisión de delinquir desempeñan un papel muy relevante factores que tienen que ver con las circunstancias del infractor, básicamente las propias del contexto social, como la marginación, la pobreza o el desempleo.

- Una intensa fijación emocional hacia los temas relacionados con la delincuencia, que abarca aspectos como fascinación, miedo, rabia y resentimiento.
- Las cuestiones relacionadas con la delincuencia están politizadas y son representadas públicamente en términos emotivos.
- El interés por las víctimas y por la seguridad pública.
- La justicia penal estatal es considerada inadecuada e ineficaz.
- Se adoptan rutinas defensivas privadas.
- La sociedad está cada vez menos dispuesta a comprender el delito y a tolerar sus consecuencias.

Entre las estrategias que escapan a una simple adscripción en los términos expresados están las que se basan en la creación de **confianza** respecto a las **instituciones de la justicia penal**. Tales estrategias, fundadas en el “cumplimiento normativo” (*normative compliance*) o en las teorías de la justicia procedimental, a menudo han sido defendidas como estrategias orientadas a la inclusión, aunque por una vía distinta a la propia de la inclusión económica que trata de alcanzar la justicia social. Esta concepción parte de la premisa de que la criminología se ha dedicado más a preguntarse por qué hay personas que delinquen que a indagar por qué la mayoría de ciudadanos no lo hacen, con lo cual ha perdido la oportunidad de ofrecer elementos para reforzar los mecanismos de cumplimiento con la ley, entre los que la confianza en la justicia es un elemento fundamental.

La **confianza** permite garantizar que un sistema sea más justo y más eficaz en la respuesta a la delincuencia, por lo que la política criminal debe ocuparse de favorecer las condiciones que permitan que los ciudadanos puedan confiar en que la policía y la justicia sirven no solo teóricamente sino en realidad a la justicia.

La idea de **legitimidad percibida** es ahí una pieza clave, pues no es la legitimidad abstracta que deriva de una forma democrática de gobierno la que crea confianza, sino la transmisión de seguridad a la ciudadanía respecto a los procesos para que esta puede contribuir con su colaboración al mejor funcionamiento del sistema.

La oposición entre políticas represivas y de inclusión refleja no solo la contraposición entre dos actitudes o cosmovisiones, sino que también puede estar relacionada con el dilema entre las medidas orientadas al corto plazo y programas cuyos resultados son esperables a largo plazo. La mayor facilidad con que se imponen las soluciones de carácter represivo se explica en parte porque son percibidas por sus impulsores como respuestas, con una supuesta eficacia inmediata, ya que permiten comunicar a la ciudadanía un mensaje simple y directo de que se está actuando con firmeza ante el problema; mientras que las políticas que aspiran a incidir sobre las causas profundas de la delincuencia no permiten arrojar resultados inmediatos. La dimensión económica también puede estar relacionada con ello, si se tiene en cuenta que los costes de reformas legales que supongan una prolongación del encarcelamiento se difieren al largo plazo, mientras que las políticas sociales o las que implican programas

#### Hacia una política criminal basada en la confianza en la justicia en Europa

El Informe sobre el proyecto Euro-Justis (Helsinki 2011) manifiesta la preocupación por la frecuente sensación de insatisfacción pública con la justicia penal y concluye señalando la necesidad de medir las actitudes sociales ante la justicia y de impulsar una política europea que favorezca la confianza en la justicia.

#### Ved también

De las cuestiones relativas a la dimensión económica nos ocuparemos en el apartado “Política criminal y análisis económico del delito”.

de intervención con delincuentes, pese a que pueden reducir los costes del delito y de la prevención del delito a largo plazo, obligan a aplicar recursos en el corto plazo.



## 4. La comparación político-criminal

La **política criminal comparada** ofrece grandes posibilidades para el análisis de las políticas criminales, pues permite desvelar y describir cuáles son las claves explicativas de las mismas y en qué medida las decisiones adoptadas pueden adscribirse a las dinámicas nacionales, transnacionales e internacionales, en un contexto de una progresiva interrelación entre las decisiones político-criminales adoptadas por los diversos países. Para ello se hace necesario distinguir **tres ámbitos de análisis**:

- La comparación entre los **sistemas de control penal de diversos países** con el objetivo de averiguar en qué medida los mismos permiten definir modelos político-criminales diferenciados.
- El estudio de las **políticas criminales** emanadas de **polos de decisión de carácter internacional** y que se materializan, con escasas diferencias, en los sistemas penales nacionales.
- El análisis de los fenómenos de **transferencia y convergencia** de las políticas criminales.

1) En cuanto al primero de estos ámbitos de análisis, existen grandes dificultades a la hora de acometer un estudio riguroso. Las decisiones de los Estados (u otros sujetos políticos con competencia de decisión en materia de prevención de la delincuencia) están cada vez más condicionadas por las dinámicas trans y supranacionales, pero en una gran medida se adoptan en función de circunstancias internas. Una dificultad radica en determinar cuáles son los términos utilizados para la comparación, el elemento en torno al cual poder caracterizar los diversos modelos o las distintas estrategias disponibles.

En este sentido, **Díez Ripollés** (2011) se ha mostrado crítico ante la tendencia generalizada a construir los análisis en función del mayor o menor rigor punitivo de los sistemas nacionales, lo cual se insertaría en un contexto ideológico excesivamente simple. Así, el garantismo, pese a ser indispensable en todo sistema penal, no puede erigirse en estrategia de lucha contra la criminalidad, no siendo pues un “modelo político-criminal”. Además, los indicadores para medir el grado de consecución de los objetivos serían excesivamente limitados. La tasa de encarcelamiento, pese a sus virtudes, es un indicador insuficiente.

Para superar este enfoque limitado, el autor propone adoptar la **dimensión inclusión / exclusión social**, que permite distinguir aquellas estrategias que optan por favorecer que el infractor, tras su contacto con los órganos de control penal, se encuentre en mejores condiciones para desarrollar voluntariamente una vida sin delitos, de aquellos enfoques que aspiran a hacer más difi-

### Insuficiencia de los análisis unidimensionales

La complejidad de las sociedades postindustriales no permite comprender la realidad de manera reduccionista mediante análisis basados en una única dimensión.

cil o costoso al infractor volver a delinquir, mediante una estrategia excluyente. Aunque la inclusión social normalmente está asociada a la moderación punitiva y la exclusión lo está al rigor, Díez Ripollés considera que la dimensión inclusión/exclusión incorpora una visión más compleja y rica del fenómeno, entendiendo la política criminal como algo no aislado del conjunto de políticas públicas y de la concepción que late tras ellas. El autor propone una serie de indicadores que permiten situar un sistema político-criminal en un determinado grado del continuo conformado entre los términos inclusión/exclusión, que se agrupan en nueve cestas. La comparación de los diversos sistemas mediante estos indicadores permite al autor colocar en el polo de la exclusión social al modelo político-criminal de los Estados Unidos (tanto su sistema federal como el de la mayoría de los Estados) y en el polo de la inclusión social a los países nórdicos europeos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia).

#### **Las cestas de indicadores de Díez Ripollés**

- 1) Control de espacios públicos.
- 2) Garantías penales.
- 3) Sistema de determinación de la pena y sistema de sanciones.
- 4) Penas máximas.
- 5) Régimen penitenciario.
- 6) Internamientos de seguridad.
- 7) Estatus legal y social de delincuentes y exdelincuentes.
- 8) Registros policiales y penales.
- 9) Derecho penal juvenil.

El problema que puede verse en este análisis es que no se sustrae a la dicotomía entre opciones “conservadoras” y “progresistas” y no capta fenómenos que tienen que ver con la evolución de las sociedades hacia una mayor complejidad y con aspectos como la emergencia de nuevas sensibilidades, que pone de relieve Elias, seguido en buena parte por Garland. Es además un análisis centrado en un tipo de sociedad occidental, que sirve tan solo parcialmente para comprender la evolución de un mundo multicéntrico, en que asumen un creciente protagonismo países en que existen otros referentes político-culturales.

Otros análisis han examinado la diversidad de modelos político-criminales en función de aspectos como la **cultura política** o la **estructura política**.

En relación con la **cultura política**, se traza una distinción entre:

- Sistemas democráticos mayoritarios, que se limitan a resolver los conflictos mediante las reglas de la mayoría.
- Sistemas democráticos consensuales, que aspiran a conseguir acuerdos que representen el mayor número posible de ciudadanos, de modo que la regla de la mayoría sería tan solo la condición mínima a partir de la cual se buscaría ampliar el consenso.

Algunos intérpretes han destacado que las democracias consensuales han sido más capaces de resistir la tendencia al aumento de la punitividad que las democracias mayoritarias (Lappi-Seppala 2008). Una vez más encontraríamos

aquí la oposición entre el modelo representado, en un extremo, por los países del norte de Europa y, en el otro extremo, por los Estados Unidos, aunque en este caso el modelo de análisis permitiría captar la relevancia que jugarían factores como la confianza en las instituciones, que sería más sólida en los sistemas consensuales, lo cual explicaría que estos pudieran adoptar estrategias menos duras de lucha contra la delincuencia.

Desde el punto de vista de la **estructura política**, la colaboración entre criminología y ciencia política puede permitir estudiar el papel que pueden desempeñar factores como el sistema de selección de jueces. Según ha planteado Larrauri, la elección democrática de los jueces favorecería una mayor dureza punitiva, al ser los jueces electos más sensibles a la opinión pública, mientras que en los sistemas en que los jueces son funcionarios civiles, la reacción punitiva frente al delito estaría menos influenciada por las oscilaciones de la opinión pública. Esta conclusión parte de la presunción de que la opinión pública es más punitiva que los profesionales o los expertos (la imagen de “pueblo emotivo y punitivo” contrapuesta a la idea de expertos liberales e ilustrados) y remite a un dilema entre participación ciudadana en la política criminal y racionalidad punitiva que reclama muchos matices. Por ello es conveniente prestar atención a las propuestas que tratan de superar este dilema y de evitar una concepción elitista de la política criminal, según la cual la legitimidad de la misma estaría supeditada a la intervención de expertos, prescindiendo de los procesos de legitimación propios de una sociedad democrática. Larrauri apunta, entre estas propuestas, a fórmulas en que se combine la participación con el rol de los expertos, como las “encuestas deliberativas” u otros mecanismos que faciliten la transformación de la opinión pública en “opinión pública meditada”, lo cual tiene una base empíricamente fundada que permitiría una política criminal racional de base democrática.

Quizás las cosas se ven de un modo distinto si se piensa más en una dinámica de interacción que en términos dicotómicos. La apertura a la participación de expertos tiene un impacto en la creación de redes informales de conocimiento, que acaba surtiendo efectos en la política criminal real, y la participación de colectivos ciudadanos en el debate político-criminal puede reducir el riesgo de alejamiento de los expertos de la realidad social.

2) El segundo ámbito de análisis está centrado en las dinámicas internacionales. Naciones Unidas y otros organismos internacionales o de integración interestatal han desplegado una considerable actividad en la definición de directrices político-criminales que deben seguir los Estados en algunos sectores, como el tráfico de drogas, el terrorismo, la trata de personas o la criminalidad organizada.

Esta actividad marca una tendencia hacia una mayor limitación del margen de decisión de los Estados, aunque existen casos, como la política relativa a la prostitución, en que se ha roto la tendencia armonizadora iniciada por la Convención de Nueva York de 1949 y se ha tendido a la disgregación. Ello

#### Referencia bibliográfica

E. Larrauri Pijoan (2009).  
“La economía política del castigo”. *RECPC* (11-06).

#### Ved también

Estos aspectos se verán en profundidad en el módulo “La política criminal en el ámbito internacional: tráfico de drogas, trata de seres humanos y prostitución”.

refleja que en algunos sectores ajenos a los intereses que determinan las relaciones internacionales y particularmente sensibles a la confrontación ideológica, como sucede también respecto al aborto o a la eutanasia, las dinámicas políticas internas siguen desempeñando un papel predominante.

3) El tercer ámbito de análisis nos remite a los mecanismos de transferencia y convergencia. La **transferencia de políticas** (*policy transfer*) ha pasado a ser un creciente campo de interés en la política comparada y en la observación del fenómeno de la globalización. Como señalan Newburn y Sparks, consiste en el proceso de adopción de modelos o prácticas de prevención y control del delito surgidos en otro tiempo o lugar. El término *transferencia* es utilizado tanto para referirse a procesos decididos voluntariamente como a los realizados bajo presión o incluso coerción por parte de un poder exterior.

Una variante de la transferencia está formada por los procesos de **convergencia**, en que diversos Estados o sujetos político-criminales confluyen en una determinada política. En ambos casos, el análisis puede centrarse en la “sustancia de la política” o en el “proceso político”, distinguiendo el contenido real de las prácticas políticas del nivel simbólico o retórico.

Los procesos de transferencia responden a diversos vectores. Si dejamos al margen los procesos derivados de normas dictadas por organismos internacionales o de integración y nos centramos tan solo en los procesos de transferencia informal, uno de estos vectores es la influencia que ejercen los Estados Unidos sobre las políticas criminales de diversos países.

Esta influencia se ha producido con especial claridad en la reforma del proceso penal, en la que el modelo de proceso acusatorio se ha impuesto, entre finales del siglo XX y principios del XXI, particularmente en los países latinoamericanos. En el ámbito de la legislación penal, la influencia de Estados Unidos se ha limitado a determinados sectores, como las conductas relativas al tráfico de drogas o, a partir del 11 de septiembre del 2001, al terrorismo.

En otros casos los procesos de transferencia y convergencia pueden explicarse por la fluidez de la comunicación entre países con una afinidad jurídica, cultural y lingüística.

Esto sucede en el ámbito de los Estados anglosajones en materias como los programas de justicia restaurativa, o en los países escandinavos en relación ciertas prácticas penológicas, como el uso de la libertad condicional, sin olvidar la tradicional influencia española en la legislación penal de gran parte de países latinoamericanos o entre ellos.

#### Referencia bibliográfica

T. Newburn, R. Sparks (2004). *Criminal Justice and Political Cultures: Nacional and internacional dimensions of crime control*. Cullompton: Willan Publishing.

## 5. ¿Es posible medir la ideología? Investigaciones sobre la punitividad

Una vía que ha seguido la investigación criminológica para conocer en qué modo la política criminal está condicionada por las posiciones ideológicas es la realización de encuestas sobre actitudes ante el delito. Las encuestas generales de victimización contienen normalmente preguntas mediante las cuales se trata de averiguar estas concepciones.

Con estos y otros instrumentos se pretende conocer las actitudes punitivas o lo que se ha denominado firmeza frente al delito o **punitividad**.

En España los estudios han sido muy escasos. Por su carácter pionero destaca el de Varona Gómez, quien efectuó una encuesta por correo electrónico a 813 estudiantes de la Universidad de Girona, con un cuestionario de cuatro preguntas respecto a la sanción que el encuestado creía que debía imponerse en cuatro casos-escenario distintos: robo en domicilio por parte de un sujeto reincidente, conducción bajo los efectos del alcohol con provocación de accidente leve, violencia de género habitual y tráfico de drogas a pequeña escala. Las preguntas eran de tipo categórico o dicotómico y permitieron hallar la existencia de un grupo reducido de personas "punitivas", integrado por aquellos que opinaban que la respuesta adecuada era la prisión en los cuatro casos (un 4,5%). La pena de prisión era considerada apropiada por solo el 28,4% en el primer caso (robo en domicilio por sujeto reincidente), un 25% en el delito de conducción, un 37,8 en la violencia de género habitual y un 18% en el tráfico de drogas en pequeñas cantidades (trapicheo por parte de adicto). En todos los casos, los encuestados manifestaban un amplio apoyo a las respuestas de carácter reparador y de cumplimiento en la comunidad.

Otros trabajos, como el de Serrano Maíllo y Kury (2008), basado en los resultados del Sondeo sobre la juventud española del CIS del 2005, han intentado medir la punitividad de modo ordinal construyendo una escala, con un rango que va de 0 (poco punitivo) a 5 (muy punitivo). Serrano ha realizado una revisión metodológica de los estudios sobre punitividad y critica los análisis basados en preguntas únicas. Una encuesta telefónica realizada a 953 individuos residentes en España mayores de 18 años del mismo Serrano arrojó resultados similares a los que han aparecido en otras investigaciones. A la pregunta (la más habitual en las encuestas) sobre la pena que se considera más apropiada para un sujeto reincidente que entra a robar un televisor en un domicilio, un 54,9% opta por "trabajo comunitario", frente a un 24,6% que responde "prisión" y un 13,1% "multa". En cuanto a la pregunta sobre si está a favor o en contra de aplicar la pena de muerte a personas por delitos muy graves, un 35,2% responde afirmativamente, mientras un 61,8% se manifiesta en contra.

De gran interés práctico resulta la investigación sobre las **actitudes de los jueces**. Los análisis sobre **disparidad** tratan de averiguar los procesos que pueden condicionar la toma de decisiones por parte de un juez honesto, competente técnicamente y que goza de salud mental. Los problemas que puedan derivar de decisiones imputables a venalidad, incompetencia o psicopatología ya tienen o deben tener sus vías de resolución. Lo que tiene interés criminológico y político-criminal es reconocer que, pese a que al juez le corresponde estrictamente la aplicación de la ley al caso concreto, como se proclama en un sis-

### Un concepto discutido

La medición de la punitividad es un tema que ha suscitado en los últimos tiempos el interés de muchos criminólogos, aunque algunos de ellos han mostrado su escepticismo respecto a la punitividad como "concepto unitario" (Kury).

### Referencia bibliográfica

D. Varona Gómez (2008). "Ciudadanos y actitudes punitivas: un estudio piloto de población penitenciaria española". *Revista española de investigación criminológica* (núm. 6-1, pág. 1-38).

### Referencia bibliográfica

A. Serrano Maíllo (2011). "Acercas de la medición de la firmeza frente al delito mediante preguntas únicas. Un análisis de clases latentes". *Revista de Derecho penal y Criminología* (núm. 6, pág. 295-360).

### Observación

La propia ley no es ajena a esta realidad de las cosas al prever el derecho a la doble instancia, regular las causas de abstención y recusación o aplicar las reglas de la mayoría en los tribunales colegiados, además de la prohibición a los jueces de la militancia política o sindical.

tema basado en el principio de legalidad, la intermediación judicial entre la previsión legal abstracta y la realidad abre un espacio a la decisión y a la discrecionalidad y, por lo tanto, a cierto grado de subjetividad.

La política criminal está obligada a reconocer que la persona que juzga no puede aislarse completamente de su experiencia personal, su visión del mundo y el contacto con la sociedad en que vive. Los abogados experimentados saben que las anteriores decisiones del juez, sus inclinaciones ideológicas o su afiliación a asociaciones judiciales son informaciones útiles a la hora de diseñar sus estrategias procesales. Pero la investigación empírica puede aportar conocimientos de un modo más sistemático y generalizable.

En 1974 Partridge y Eldridge presentaron veinte casos a una serie de jueces estadounidenses y en dieciséis de los veinte supuestos los jueces divergían respecto a una cuestión tan fundamental como si el delincuente debía ser o no encarcelado. Un estudio de los casos de disparidad sometidos al Sentencing Council (órgano que tenía por misión precisamente emitir recomendaciones para evitar la disparidad) puso de manifiesto que las divergencias de apreciación de los jueces eran atribuibles a percepciones diferenciales sobre circunstancias agravantes y atenuantes, al género del acusado (con mayor tendencia a condenar o a encarcelar a hombres que a mujeres) y a su edad y posición social, existiendo más disparidad cuando el acusado tenía una edad más avanzada, mayor nivel educativo y relaciones personales estables (Diamond). Una investigación del Home Office británico de 1997 basada en 13.000 asuntos penales reveló que, ante hechos similares, las mujeres eran menos encarceladas, condenadas a penas menos graves y puestas en libertad antes de finalizar la condena. Estudios posteriores del mismo Home Office hallaron variaciones en la decisión de encarcelar de hasta un 70% en algunas jurisdicciones, apreciándose grandes diferencias en los porcentajes de disparidad según los territorios (Ashworth 2007).

En España, Sobral y Prieto analizaron el nivel de disparidad entre 32 jueces de lo penal a la hora de emitir sentencia sobre cinco casos. Además de constatar una elevada disparidad, apreciaron la existencia de una asociación entre la severidad ante los casos concretos que les fueron presentados y la concepción que revelaron respecto a la concepción de la justicia y los fines de la pena. Los jueces menos severos eran los que se mostraban más favorables a los fines de reinserción y rehabilitación, mientras que los más severos eran aquellos que profesaban una concepción más punitiva o retributiva de la pena. Ello permite refutar la presunción de que la disparidad sería un problema propio de sistemas no regidos por el principio de legalidad en los que los jueces están sujetos a menores limitaciones a la hora de determinar la pena aplicable. Está claro que la disparidad no desaparece en sistemas legalistas como el español.

El análisis psicológico del problema de la disparidad se propone indagar los factores que intervienen en la toma de decisiones. La psicología jurídica se sirve de conceptos como la protodecisión, aquella parte de la decisión judicial ya tomada antes de que el juez se enfrente al caso concreto y que explica importantes segmentos de la variabilidad decisional.

El conocimiento de los **factores individuales** que influyen en la **toma de decisiones** es un dato de gran relevancia y puede ser de utilidad en el diseño de programas de selección y formación de jueces o fiscales, a fin de asegurar que se pueda dar satisfacción a los ideales de objetividad, imparcialidad e igualdad ante la ley. La **disparidad** puede y debe ser vista como un problema que admite soluciones de política jurídica, pero a la vez constituye una realidad que debe ser reconocida y remite a una cuestión de legitimidad y de confianza en la justicia.

#### Referencia bibliográfica

S. S. Diamond (1981). "Exploring sources of sentence disparity". En: Sales (ed.). *The Trial process*. Nueva York: Plenum Press.

#### Referencia bibliográfica

J. Sobral, A. Prieto (1994). *Psicología y ley. Un examen de las decisiones judiciales*. Madrid: Eudema.

Una sociedad democrática y pluralista puede aceptar los riesgos de confiar la toma de decisiones a personas que, como todas, tienen ideología, siempre que se cumplan ciertas condiciones que actúen como garantías de objetividad, entre las cuales está que esas personas reflejen la pluralidad de la sociedad y que esta pueda participar de algún modo en los procesos de selección y elección de los servidores de la ley.

## 6. Política criminal alternativa

Una de las manifestaciones que permite percibir la dimensión político-criminal de la respuesta al problema penal se encuentra en la tendencia, por parte de sectores destacados de la doctrina penal y de otros ámbitos académicos o profesionales, a realizar **propuestas de carácter crítico o alternativo** ante la política criminal oficial. En Alemania esta tendencia se ha materializado en diversos documentos elaborados por grupos de profesores de derecho penal<sup>1</sup>, a partir del Proyecto alternativo (PA) de la Parte general del Código penal de 1966, que ha sido una referencia muy tenida en cuenta en el debate político-criminal a la hora de articular propuestas de reforma legislativa. Este proyecto alternativo fue elaborado como respuesta al proyecto gubernamental de nuevo Código penal de 1962 e influyó en diversos aspectos de lo que fue finalmente el actual Código penal alemán, aprobado entre los años 1969 y 1972. Una concepción preventiva de la pena orientada hacia el fin de reinserción social fue uno de los principios político-criminales del PA de 1966.

Pero los efectos del PA de 1966 trascendieron al estricto ámbito germánico y se han hecho sentir en las propuestas teóricas de la doctrina penal en los países en que se manifiesta la influencia de la doctrina alemana, como los países del sur de Europa, Latinoamérica y algunos países asiáticos. El grupo de profesores alternativos, en el que destacan penalistas como Claus Roxin, ha elaborado posteriormente otros proyectos de reforma en el ámbito del derecho penal material, procesal penal, la ejecución penal e incluso el derecho médico. Los temas abordados son los siguientes:

- PA de reforma de la parte especial del CPA sobre delitos políticos (1968).
- PA de reforma de la parte especial del CPA sobre delitos sexuales (1968).
- PA de reforma de la parte especial del CPA sobre delitos contra la persona (1970,1971).
- PA de Ley de Ejecución Penal (1973).
- PA de Ley contra los Hurtos en Almacenes (1974).
- PA de reforma de la parte especial del cpa sobre delitos contra la economía (1977).
- PA de reforma de la Ley Procesal Penal sobre Juicio Oral (1985).

<sup>(1)</sup>La influencia social de los profesores de derecho penal es en Alemania muy importante, lo cual se refleja en el plano legislativo y jurisdiccional.

### Página web

Algunos de los proyectos del grupo de profesores alternativos alemanes, austriacos y suizos han sido traducidos del alemán a otros idiomas. En su versión original pueden consultarse en la página web *Alternativ - Entwurf*.



- PA de Ley sobre la Ayuda a Morir (1986).
- PA de reparación (1992).
- PA de reforma del proceso intermedio (2001).
- PA sobre justicia penal y medios (2004).
- PA sobre acompañamiento en la muerte (2005).
- PA de reforma de los delitos de homicidio (2008).
- PA sobre grabación de medios de prueba (2014).

**Ved también**

Otras iniciativas de este carácter serán examinadas posteriormente: las del ámbito europeo en el módulo “La política criminal en Europa”, y las del ámbito español en el módulo “La política criminal en España”; en este último caso, destacan las propuestas de reforma legislativa del Grupo de Estudios de Política Criminal (ved módulo 5).

## 7. Actores

En una visión global de la política criminal resulta obligado tener en cuenta los distintos actores que tienen un papel relevante en la toma de decisiones mediante las que aquella se expresa. De modo semejante a lo que sucede en el estudio de los mecanismos de control social, cabe distinguir entre:

- **Actores primarios**, con competencia formal, respecto a los que tiene sentido la elaboración racional.
- **Actores secundarios**, con un poder de hecho determinante de la política criminal real.

Los actores primarios desempeñan unos roles que tienen que ver con los diversos momentos y formas a través de los cuales se ejerce el poder de castigar del Estado. A los actores secundarios, por su parte, se les viene reconociendo un papel cada vez más relevante. Ello es una manifestación de la creciente complejidad del proceso político, con un poder también creciente de los actores no estatales, que lleva a entender la gobernanza como un proceso complejo basado en el desarrollo de redes entre diversas organizaciones estatales y no estatales. Pese a que en el ámbito de la política criminal el monopolio estatal en los procesos de imposición y ejecución de penas sigue siendo una condición esencialmente no cuestionada, el discurso sobre la gobernanza y la atención al rol de los actores no estatales ha llegado también a este ámbito, especialmente en ciertos sectores relacionados con las políticas de seguridad y de prevención y control del delito.

### 7.1. Actores primarios

a) **El Gobierno.** En los sistemas constitucionales actuales se reconoce al poder ejecutivo el protagonismo en el impulso legislativo. La importancia de la iniciativa legislativa gubernamental es evidente en lo que concierne a la legislación penal. La elaboración de los textos prelegislativos acostumbra a efectuarse bajo la responsabilidad del ministro de Justicia, que puede encargar a un experto de su confianza o a una comisión la preparación del texto que luego someterá a aprobación del Gobierno para que lo remita al Parlamento. En algunos Estados europeos se han implantado procedimientos basados en el “análisis de impacto legislativo” (regulatory impact análisis) para evaluar los costes y las consecuencias de las leyes. Otra vía es la utilizada en Gran Bretaña, donde los documentos del Home Office son sometidos a consulta pública (*consultation paper*). Sin embargo, existen Estados, como España, en los que las comisiones ministeriales actúan al margen de cuestionarios o técnicas de evaluación o de procedimientos de consulta a expertos independientes y representativos de diversas opiniones existentes en la comunidad científica.

**b) El poder legislativo.** Compete al Parlamento, como emanación de la soberanía popular, la aprobación de las leyes penales, a través del procedimiento previsto en la Constitución y los reglamentos de las cámaras respectivas. La ley representa la plasmación taxativa de las decisiones político-criminales que deben ser luego aplicadas por el sistema de justicia penal. La ciencia jurídica se ocupa de desarrollar criterios respecto a la sujeción del legislador penal a las normas constitucionales y la determinación del grado de autonomía de que este dispone, mientras que la sociología jurídica se interesa por el estudio de los procesos de producción de consenso en la elaboración legislativa.

Díez Ripollés (2003) ha acometido el estudio de la **racionalidad legislativa**, con el propósito de paliar la insuficiencia de análisis racionales de la política criminal fuera del sistema jurisdiccional. La racionalidad de las decisiones legislativas en general tiende a ser analizada, según el autor, desde el punto de vista de la racionalidad de los fines o de la racionalidad de los principios, basada esta última en la sujeción del legislador a los principios y mandatos constitucionales que condicionan su ámbito de decisión. El control de constitucionalidad de las leyes habría llevado, según esta perspectiva, a un exceso de poder de la jurisdicción sobre el poder legislativo, a un modelo estático de Estado de derecho, frente a lo cual se haría necesario defender la autonomía de este a la vez que debe elaborarse un modelo de racionalidad, distinta a la propia de lo jurisdiccional, que someta el proceso de toma de decisiones a los vaivenes de la pura dinámica política. Con base en la teoría de Habermas, Díez Ripollés propone los presupuestos de racionalidad de la legislación penal, fundados en pautas ético-políticas y exigencias de efectividad y eficacia, de consistencia y comunicabilidad.

**c) El poder judicial.** Los jueces, al aplicar las previsiones legales abstractas al caso concreto, ejercen un papel trascendental, pues son los actores que efectivamente “dicen el derecho” (*iusdictio*). Una vez superada históricamente la visión del juez como mero ejecutor autómatas de la voluntad legislativa, es necesario reconocer que los jueces disponen de un poder de hecho y que en la labor de interpretar las leyes proyectan valoraciones sociales y adoptan decisiones de gran trascendencia. Pese a las resistencias a reconocer este hecho en el plano del discurso jurídico, desde un prisma político-criminal no cabe duda de que los jueces no solo aplican sino que crean derecho. Además de la interpretación, debe tenerse en cuenta que la ley abre en ocasiones espacios de discrecionalidad que no solo permiten de hecho sino que exigen decisiones de carácter político-criminal respecto a cuestiones como cuál es la pena adecuada a la culpabilidad del sujeto o a sus posibilidades de reinserción social.

Parte de estas reflexiones son aplicables a los miembros del Ministerio Público. En este caso hay un menor margen para la decisión individual dado que, a diferencia de los jueces, rige el principio de jerarquía. Pero en cuanto institución, el Ministerio Fiscal ejerce de modo aún más claro que la judicatura poderes discrecionales, que se manifiestan especialmente en las decisiones de perseguir o no hechos delictivos de los que tengan conocimiento. Estas deci-

#### Lectura recomendada

Respeto a los análisis de racionalidad legislativa se recomienda la lectura del artículo:

J. L. Díez Ripollés (2003). “Presupuestos de un modelo racional de legislación penal”. *Doxa*.

#### Ved también

Hemos visto la importancia de la actitud de los jueces en el apartado “¿Es posible medir la ideología? Investigaciones sobre la punitividad”.

siones pueden estar condicionadas por razones de diversa índole, relativas a la gravedad del hecho, la viabilidad de una denuncia o acusación teniendo en cuenta las pruebas existentes, disponibilidad de medios, demandas de intervención procedentes de grupos sociales, criterios de priorización, entre otras, pero en todo caso expresan criterios político-criminales que pueden tener que ver con decisiones valorativas y estratégicas respecto a la necesidad y oportunidad de la intervención penal en el caso concreto.

**d) Los agentes de ejecución penal.** El proceso mediante el cual se establece la respuesta penal al delito no finaliza con la imposición de una sentencia condenatoria firme, sino que la ejecución de la misma abre un espacio en el que diversos actores intervienen en los procesos de decisión respecto al sistema de cumplimiento o a la posibilidad de acceder a formas atenuadas, como el régimen abierto penitenciario, o que, por el contrario, impliquen una intensificación del control. Los profesionales de los servicios penitenciarios y quienes ejercen responsabilidades de dirección y gestión en la Administración penitenciaria ejercen en estos procesos un poder de hecho y de derecho por medio del cual deciden respecto a aspectos esenciales de la respuesta al delito.

Además de los agentes que actúan estrictamente en el espacio de la ejecución, debe considerarse también el creciente protagonismo de los profesionales que intervienen como facilitadores en los procesos de justicia restaurativa, cuya función sirve a los fines de pacificación social, reparación, rehabilitación y prevención de delitos futuros.

## **7.2. Actores secundarios**

Las decisiones políticas en las sociedades postindustriales, caracterizadas por el incremento de los niveles de complejidad y pluralidad, son procesos complejos en los que intervienen polos de poder de carácter no estatal. Entre estos ocupan un lugar destacado los grupos de presión, que reflejan la pluralidad y fragmentación social propia del mundo secularizado. Otra clase de actores son los medios de comunicación de masas, intérpretes y conductores de estados emocionales colectivos.

**a) Los grupos de presión.** En el Reino Unido la literatura criminológica ha podido constatar cómo el auge de los grupos de presión ha sido un fenómeno emergente. Algunos de ellos han sido muy influyentes, como la Police Federation, la Prison Officers' Association, la Law Society o las asociaciones de magistrados. Algunas organizaciones han tenido un papel destacado en el impulso de políticas reformistas, como la Liga para la Reforma de la Prisión (con equivalentes en diversos países de la Commonwealth), o algunas asociaciones vinculadas al laborismo. De todos modos, según señalan Downes y Morgan (2007), estas organizaciones habrían cedido terreno a los *think tanks*, que a

partir de los años setenta del siglo pasado contribuyeron a la generación del clima intelectual que preparó el giro conservador del Gobierno de Thatcher y, especialmente, en los años noventa, el nuevo laborismo.

El Institute of Economic Affairs (IEA) y el Instituto Adam Smith preconizaron la desregulación y la privatización y la reforma sindical, lo cual propició las políticas de privatización de las prisiones y de la seguridad, bajo la presunción de ineficiencia de la gestión pública. Posteriormente, el Institute for Political and Policy Research (IPPR) y Demos sentaron las bases del programa llevado a cabo por el nuevo laborismo a partir de 1997.

También en los Estados Unidos existe una importante red asociativa involucrada en la promoción de políticas de diverso signo, tanto de propuestas de signo reformista en relación con los derechos de los presos como de carácter punitivista o asistencial.

Otros grupos emergentes son las asociaciones de víctimas, que hacen llegar a los sujetos competentes para adoptar decisiones la particular sensibilidad de ciertos grupos de víctimas, o los representativos de determinadas ideologías o intereses (feminismo, ecologismo, animalismo, conductores de automóviles, sectores económicos, consumidores, etc.).

En España el tejido asociativo es menos rico y su capacidad de influencia es mucho menor, aunque hay ejemplos de políticas cuya inspiración es debida a la presión ejercida por ciertos *lobbies*.

Uno de estos ejemplos, de los más particularmente visibles, es el de las asociaciones feministas en relación con las políticas de género.

**b) Los medios de comunicación.** Un aspecto que ha sido objeto de investigación en los últimos tiempos es el relacionado con el rol de los medios de comunicación. El estudio de la relación entre estos y la delincuencia ha dado lugar a tres líneas de investigación:

- El efecto de los medios en el comportamiento delictivo.
- El efecto de los medios en la construcción del miedo al delito.
- El modo en que la **representación de la delincuencia** en los medios de comunicación puede **influir en la política criminal**.

Este último aspecto es el que aquí nos interesa y nos remite al análisis de cómo los medios actúan en el proceso de *agenda-setting*, como formadores de opiniones públicas que determinan el penal *policy-making process*. Lo que se quiere señalar con ello es que el poder de los medios se manifiesta a la hora de decidir qué informaciones son ofrecidas al público en detrimento de otras, fijando prioridades en los temas de relevancia pública.

En España la investigación sobre medios de investigación y política criminal ha recibido un reciente impulso a partir de trabajos como los de Barata Villar (2002) o los dirigidos por García Arán y Botella, que han mostrado la existencia de una asociación entre las informaciones sobre delincuencia ofrecidas por los medios y la percepción ciudadana de inseguridad. Además, esta asociación se pudo apreciar en un periodo en el que la criminalidad no sufrió incrementos (2000-2003).

Un estudio de Botella y Peres intentó conocer en qué modo operaban las dos dinámicas propias de un fenómeno dialéctico: la prensa se interesa por lo que más preocupa a los ciudadanos y estos se preocupan por aquello que leen en los periódicos. Los resultados de la investigación permitieron confirmar la hipótesis del “establecimiento de la agenda” por parte de los medios, lo cual venía a propiciar propuestas político-criminales de signo conservador, aunque este impacto sería limitado, de modo que el paso del tiempo relaja el efecto de las informaciones sobre la opinión pública, que pasa a comportarse de modo más autónomo respecto a la opinión publicada.

### **CrimiMedia**

El observatorio virtual CrimiMedia de la UAB ofrece periódicamente informaciones y comentarios relacionados con el tratamiento mediático de informaciones que pueden ser relevantes para favorecer o legitimar las líneas de una política criminal que, según se declara, “hoy se encuentra demasiado condicionada por los medios de comunicación”. El grupo de investigación impulsor de esta iniciativa afirma que se pretende “contribuir así al debate racional sobre la criminalidad, basado en informaciones veraces y objetivas, pero también conscientes de los principios básicos de un derecho penal democrático”.

### **Referencia bibliográfica**

**M. García Arán, J. Botella Corral** (directores) (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Valencia: Tirant lo blanch.

### **Referencia bibliográfica**

**L. Peres Neto, J. Botella Corral** (2008). “La formación de la opinión pública y la construcción de discursos sobre la realidad criminal en España”. En: M. García Arán; J. Botella (dirs.). *Malas Noticias. Medios de Comunicación y política criminal*. Valencia: Tirant lo Blanch.

## 8. Política criminal y análisis económico del delito

### 8.1. El análisis económico no es propiamente una teoría criminológica

El análisis económico consiste en general en un análisis normativo-técnico, cuyos resultados se refieren a la relación entre medios y fines. Este enfoque, que suele presentarse como una parte del análisis económico de derecho, tiene un vínculo evidente con el enfoque de la elección racional, en el que debe diferenciarse una perspectiva criminológica, que estudian las teorías criminológicas, y una perspectiva económica.

El análisis económico se basa en el supuesto del *Homo oeconomicus*, es decir, en la presunción de que las personas actúan motivados por la consecución del máximo rendimiento. Los criminólogos y los penalistas han aducido que semejante ficción se encuentra muy alejada del *Homo sociologicus* y, particularmente, de la persona real que comete hechos delictivos. El ser humano que delinque en muchos casos dista de comportarse según decisiones racionales e incluso no faltan elementos sobre los que puede sostenerse la relevancia de los impulsos irracionales, en ocasiones autodestructivos, en la decisión criminal. Se señala, en esta dirección, que el análisis económico prescinde del examen psicológico de la conducta criminal y que, a lo sumo, puede resultar útil para ciertas formas de criminalidad, como la de carácter patrimonial o económico o la corrupción. Por estas y otras razones la perspectiva del análisis económico del delito ha sido criticada por la criminología y desoída en el discurso académico político-criminal. Pero antes de dar por buena esta crítica es necesario conocer cuál es el *modus operandi* del análisis económico.

Los economistas se han defendido alegando que no son tan ingenuos para creer en la existencia real del *Homo oeconomicus*, sino que se trata de una ficción necesaria para poder operar en base a un modelo. Desde estos supuestos de racionalidad, analizan la política criminal y emiten valoraciones sobre sus efectos esperados (análisis positivo), posteriormente evaluadas según criterios normativos.

#### Eficiencia y eficacia

La **eficiencia** es un concepto esencial en el análisis económico del delito. Una actuación es eficiente cuando con los medios disponibles consigue alcanzar la máxima cantidad de fines, o cuando se obtienen los fines propuestos al menor costo posible. Se distingue así de la idea de **eficacia**, que se refiere solo a la capacidad de un medio para alcanzar un fin, con independencia de su coste. Un medio puede no ser eficiente, pese a ser eficaz, con lo cual su valor económico disminuye o desaparece.

#### Crítica al análisis económico

Clarke y Cornish (1985, pág. 157) han señalado que los modeladores económicos no tienen en cuenta la información empírica sobre el comportamiento delictivo procedente de otras disciplinas: "producen explicaciones teóricas de la decisión individual que son demasiado idealizadas y abstraen demasiado del problema de la decisión delictiva como para ser una base útil para el trabajo empírico".

Aunque en la obra de Beccaria y Bentham puede hallarse una anticipación clarividente de esta clase de razonamiento político-criminal, el análisis económico del delito y la política criminal debe su impulso originario a **Gary Becker**, posteriormente premio Nobel de Economía, con su artículo “Crime and Punishment: An Economic Approach”. Dos aspectos destacan en su aportación: el análisis de la **decisión de delinquir** y el estudio de la **asignación de recursos sociales para la prevención del delito**.

## 8.2. La decisión de delinquir

Según Becker, un sujeto comete un delito si la utilidad esperada supera la que obtendría dedicando su tiempo y otros recursos a otras actividades. A partir de ahí concluye que:

“algunas personas se convierten en delincuentes no porque su motivación básica difiera de la de otras personas, sino porque lo hacen sus costes y beneficios.”

Podría parecer que ello no hace sino confirmar la idea de la equipotencialidad delictiva de los individuos, pero Becker aporta una **fórmula** según la cual la **oferta delictiva** de un individuo (el número de delitos que el sujeto cometería durante un período de tiempo) se determina teniendo en cuenta **tres variables**:

- La **probabilidad de condena** por cada uno de ellos (p).
- La **condena prevista** (c).
- Una variable que abarca el **conjunto de influencias sobre su conducta**.

Del modelo de Becker se ha cuestionado que no considera que en muchos comportamientos delictivos los costes y beneficios esperados no pueden reducirse a términos monetarios e incluso en los delitos puramente patrimoniales pueden intervenir factores determinantes en la decisión criminal, como las actitudes éticas del sujeto (los “costes morales” del delito). Como ha señalado Ortiz de Urbina la referida fórmula, seguida por la mayoría de los analistas económicos del delito, proporciona una potente estructura que puede resultar útil para el diseño de propuestas de política criminal, pero solo la investigación empírica y los conocimientos teóricos sobre el fenómeno delictivo que pueden aportar otras disciplinas resultan irremplazables. Esta advertencia no constituye una crítica de fondo al modelo de Becker, dado que el mismo incluye una tercera variable generalizadora, pero esta no puede obtenerse más que a partir de conocimientos que solo pueden aportar disciplinas no económicas, fundamentalmente la criminología.

## 8.3. La asignación de recursos a la prevención del delito

El análisis económico trata de determinar cuál es la “pena ideal”, considerando el “valor esperado” de una sanción. Este valor se obtiene mediante una multiplicación de la magnitud de la pena por la probabilidad de su imposición. Con

### Referencia bibliográfica

G. Becker (1968). “Crime and Punishment: An Economic Approach”. En: G. J. Stigler (ed.) (1988). *Chicago Studies in Political economy*. Chicago, Londres: University of Chicago Press (págs. 537-592).

### Función de Becker

$$O = O(p, c, u)$$

### Referencia bibliográfica

I. Ortiz de Urbina Gimeno (2004). “Análisis económico del Derecho y política criminal”. *Revista de Derecho penal y Criminología* (núm. 2, pág. 54-55).



ello se actualiza mediante una sencilla fórmula matemática (pena x probabilidad de condena) el postulado de Beccaria, según el cual el efecto disuasorio de la pena depende en gran medida de la certeza de su imposición, aunque sin dejar de tener en cuenta, en este caso, el valor que aporta la gravedad abstracta de la misma y, por lo tanto, atendiendo a la premisa según la cual el poder disuasorio de una pena aumenta según lo hace la dureza de la misma.

La política criminal, al proponerse, según una lógica preventivo-general negativa, incrementar los costes del delito, puede incidir sobre la pena abstracta o sobre la probabilidad de condena. En general los analistas económicos han llegado a la evidente conclusión de que resulta menos costoso actuar sobre la pena abstracta, para lo cual basta con una reforma de la ley penal, que tratar de aumentar la probabilidad de condena, pues ello exige aplicar recursos al sistema policial y de justicia. Está claro que ello es así solo en la medida en que la probabilidad de condena no aumenta y, por lo tanto, no se incrementan los costes de ejecución (según la presunción de que tiene igual coste mantener a un delincuente veinte años en la cárcel que a diez delincuentes durante dos años).

Tras este razonamiento late un modelo de sanción ideal, que sería aquella cuya gravedad tiende al infinito y su probabilidad de imposición tiende a cero. Sin embargo, el **análisis económico** no puede ser tan simple, pues hay que tener en cuenta los efectos de **disuasión marginal** y de **descuento de futuro**.

La **disuasión marginal** supone que un modelo que tiende a considerar el valor político-criminal de penas draconianas fracasa si olvida que, ante la amenaza de penas durísimas para delitos poco graves, el delincuente puede decidir cometer delitos de mayor gravedad, en la medida en que le puedan aportar ulteriores beneficios a un bajísimo coste.

#### Ejemplo

Por ejemplo, matar a la víctima de una agresión para evitar que la misma le denuncie.

La proporcionalidad entre delito y pena debe considerarse, por tanto, no solo como un imperativo de justicia, sino como un criterio de utilidad político-criminal.

El **descuento de futuro** se basa en que las personas atribuimos menor utilidad, positiva o negativa, a los sucesos a medida que se nos representan más lejanos en el tiempo.

El incremento de los años de duración de una pena no se traduce, desde el punto de vista del cálculo del infractor, en un coste proporcional en términos exactos, sino que debe considerarse una “tasa de descuento”.

De lo anterior cabe concluir que el **rendimiento político-criminal de los análisis económicos** es **relativo**. Puede resultar obvio aclarar que las conclusiones de tales análisis no pueden ser entendidas como propuestas políticas, sino como elementos previos útiles para adoptar decisiones en las que deberán tenerse en cuenta dos aspectos:

- su admisibilidad en términos éticos y
- la sumisión de las mismas al canon de la decisión política.

La **asignación de recursos**, en el marco de unas condiciones de gestión de recursos escasos, obliga a fijar prioridades de acuerdo con las reglas del juego democrático, de gestión de conflictos y creación de consensos. Hecha esta aclaración, puede sostenerse una opinión más o menos receptiva respecto a la utilidad del análisis económico y respecto a si sus aportaciones van más allá de explicar lo obvio. Algunas de estas aportaciones se han distinguido en los Estados Unidos por servir de fundamento a políticas punitivistas. Por esta razón puede comprenderse que haya suscitado hondos recelos entre muchos penalistas, que han trazado una distinción radical entre “garantías” y “eficiencia”, entendiendo esta no según su genuino significado económico. Ambas exigencias se sitúan en planos distintos y son por lo tanto perfectamente conciliables, si tenemos en cuenta la doble racionalidad instrumental y valorativa de política criminal.

Por otra parte, el análisis económico puede servir para desvelar, desde un punto de vista crítico, qué clase de razones puede haber detrás de políticas tan denostadas como los constantes incrementos de las penas legalmente previstas para ciertos delitos, lo cual permite una revisión rigurosa de los estudios o la utilización de estos para la fundamentación de políticas alternativas.

Las posibilidades del análisis económico como fundamento de políticas no orientadas a incrementos punitivos pueden verse en estudios como el de Donohue y Siegelman, quienes compararon los costes y beneficios de la política de encarcelamiento y sus efectos en la prevención de delitos con los costes y beneficios de diversos programas sociales, no orientados específicamente a prevenir delitos. Los autores demostraron que la segunda opción permitía obtener mejores resultados preventivos, además de los beneficios sociales que podían aportar.

#### Referencia bibliográfica

J. J. Donohue, P. Siegelman (1998). “Allocating Resources Among Prisons and Social Programms in the Battle Against Crime”. *Journal of Legal Studies* (vol. 28, págs. 1-43).

## 9. Cómo diseñar un programa político-criminal

Una política criminal racional de base empírica se fundamenta en el conocimiento de las causas de la delincuencia y en la capacidad de incidir sobre las mismas mediante decisiones estratégicas.

Antes de conocer cómo pueden hacerse las cosas, conviene saber cuáles son las **razones** por las que **fracasan** las **actuaciones dirigidas a prevenir el delito**. Entre estas razones se han destacado las siguientes:

- El desconocimiento científico de la realidad de la delincuencia.
- Una visión a corto plazo por parte de los impulsores de reformas legales o de actuaciones de control del delito, que no es compatible con buena parte de los factores que intervienen sobre la criminalidad, que actúan a largo plazo.
- No existe la necesaria coordinación entre las diversas agencias e instituciones con competencias en la prevención del delito y entre las acciones directamente encaminadas al control del delito y la política social u otras políticas públicas.
- No hay continuidad en las acciones emprendidas.
- Insuficiencia de recursos humanos y materiales que garanticen el éxito de los programas.
- No se considera la participación de la comunidad en la prevención del delito.

De lo anterior cabe deducir que bastará con hacer lo contrario, pero saber cómo hacerlo no resulta fácil. Así, no basta con conocer las causas del delito sino que deberá calibrarse en qué medida se es capaz de actuar sobre estas causas, con qué expectativas de éxito, y plantear objetivos concretos y evaluables.

Veamos un ejemplo que nos puede hacer ver las reflexiones que deberán hacerse antes de abordar este reto. Una de las cuestiones que mayor interés ha despertado en la criminología norteamericana ha sido dar una explicación al descenso de la delincuencia que se produjo en los Estados Unidos en la década de los noventa del siglo xx. Se puede comprender fácilmente la importancia del tema si se tiene en cuenta la magnitud del fenómeno y que el mismo no había sido previsto, hasta el punto que se habían efectuado incluso predicciones de incremento. La magnitud y profundidad del descenso no solo se hace visible en las cifras de delincuencia –en torno a un 50% si atendemos a los datos de denuncias a la policía y a más de un 30% según la Encuesta nacional de victimización (NCVS)–, sino también en su persistencia (descenso

constante) y su universalidad, pues se manifiesta en todas las categorías delictivas y en todos los grupos demográficos y territorios.

Entre las diversas publicaciones sobre el tema podemos fijarnos en una investigación de Levitt que ha examinado y cuantificado los factores que desempeñaron algún papel en la disminución de la criminalidad. Este estudio niega relevancia a algunos de los factores sobre los que más se había centrado la atención pública (la solidez de la economía, los cambios demográficos, el control de armas o el uso de la pena capital) e identifica los cuatro factores con mayor poder explicativo del fenómeno, que son el incremento de los efectivos policiales, el aumento de la población encarcelada, el efecto de la legalización del aborto y, quizás en menor medida, el fin de la epidemia del *crack*. A continuación pueden verse los resultados cuantitativos respecto al porcentaje con que cada uno de ellos habría podido contribuir al descenso de la criminalidad:

### Referencia bibliográfica

S. D. Levitt (2004). "Entendiendo por qué se redujo la criminalidad en la década de 1990: cuatro factores que lo explican y seis que no". *Ius et Praxis* (vol. 10, núm. 2).

Cambio porcentual de los delitos en los que influyen los factores (período 1991-2001)

Factor	Homicidio	Delitos violentos	Delitos contra la propiedad
Solidez de la economía	0	0	-2
Cambios demográficos	0	-2	-5
Mejores estrategias policiales	-1	-1	-1
Leyes de control de armas	0	0	0
Leyes de porte de armas	0	0	0
Aumento del uso de la pena capital	-1,5	0	0
Aumento en el número de policías	-5,5	-5,5	-5,5
Aumento de la población penal	-12	-12	-8
Disminución del crack	-6	-3	0
Legalización del aborto	-10	-10	-10
Total de todos los factores considerados	-36	-33,5	-31,5
Cambio real en los delitos reportados del UCR	-43	-34	-29
Cambio real en las tasas de victimización de la NCVS	---	-50	-53

S. D. Levitt (2004). "Entendiendo por qué se redujo la criminalidad en la década de 1990: cuatro factores que lo explican y seis que no". *Ius et Praxis* (vol. 10, núm. 2).

El interés político-criminal del anterior estudio está en examinar sobre cuáles de los factores puede incidirse mediante acciones eficaces, lo que permitirá después analizar si además de eficaces resultan eficientes y legítimas y en qué condiciones se está dispuesto a adoptarlas.

Está claro que algunos factores carecen de interés político-criminal, como la evolución de la economía o los cambios demográficos. Otros, por el contrario, tienen relación directa con políticas directamente dirigidas a la prevención de la criminalidad, como el aumento del número de policías, las mejoras en las estrategias policiales o las leyes de control de armas. Es interesante conocer por qué el aumento del número de policías ha mostrado mayor eficacia que el resto de estas políticas. Levitt se limita a señalar que el número de policías *per capita* aumentó un 14% durante los años noventa, asumiendo que la elasticidad de la criminalidad respecto al aumento de las policías es de 0,40, lo que le lleva a estimar que habría contribuido a una reducción

general de entre un 5 y un 6%. En términos de eficiencia (coste/beneficio), la inversión en policía habría además sido rentable. En cambio, no hay ninguna evidencia de que las estrategias policiales más agresivas de lucha contra la delincuencia que se aplicaron en Nueva York cuando Giuliani accedió a la alcaldía (1993) tuvieran efectos en la reducción de delitos, pues el descenso se inició tres años antes y se produjo también en otros lugares que no hicieron uso de estas prácticas. Respecto a las leyes de control de armas o los programas de recompra de armas, se han hecho estudios que han concluido la poca efectividad de las mismas.

En cuanto al discutido tema de la pena capital, Levitt ha cifrado la probabilidad de que un condenado a muerte sea ejecutado en un 0,5%, siendo la tasa de ejecuciones anuales para los que están en lista de espera de solo un 2%, lo cual representa la mitad de la tasa de muerte por accidentes y violencia humana, de modo que la capacidad disuasoria de esta pena no puede ser tomada seriamente en consideración como estrategia político-criminal. La conclusión de que la inversión en efectivos policiales es una eficaz e incluso eficiente estrategia político-criminal.

Un segundo factor, el efecto del aumento del número de personas encarceladas, deviene más problemático. Ello corresponde al efecto de incapacitación de la pena, la reducción de la capacidad de delinquir de quien se encuentra en prisión, amén del efecto disuasorio que el castigo real impuesto a otros supone para el potencial infractor. En este caso no nos encontramos ante la aplicación de una medida directamente encaminada a reducir la delincuencia, pues el encarcelamiento era consecuencia de la imposición por parte de jueces de penas de prisión por delitos que estas personas habían cometido, pero es evidente que el aumento de las penas de prisión es una posible estrategia político-criminal. Pese a que Levitt considera muy fuerte la evidencia que vincula el aumento de las condenas a menores tasas de delitos, algunos estudios han mostrado que la relación entre encarcelamiento y delincuencia es menos directa y está mediada por muchos factores (así lo ha señalado por ejemplo Kury comparando datos de los países del norte de Europa). En todo caso, según Levitt la eficiencia económica de una estrategia de aumento de penas es mucho menos clara que la de incrementos de fuerzas policiales, sin contar con los costos indirectos de los elevados niveles de encarcelamiento, que pueden generar, entre otras consecuencias negativas, incrementos delictivos a largo plazo.

Los factores examinados ponen de manifiesto la dificultad que puede tener plantear decisiones sobre problemas sociales cuya relación con la delincuencia es indirecta y respecto a las cuales se interfieren otros fines de la política independientes de los propios de la política criminal. Una mejora del sistema educativo o de las prestaciones sociales dirigidas a paliar los efectos del desempleo o la marginación son medidas que persiguen otros objetivos además de que puedan contribuir a la reducción de la delincuencia, aunque existen en general pocos reparos respecto a la oportunidad y conveniencia de las mismas. Pero revelar que la legalización del aborto reduce la delincuencia probablemente no sirva para convencer a quienes se opongan a ello de la validez de esta decisión política, pues los motivos de su oposición son normalmente de otra clase. A la criminología le corresponde aportar la información obtenida de la investigación empírica y esta es muy clara basándose en datos como que los estados con mayores tasas de aborto en los años setenta tuvieron mayores descensos en las tasas de delitos veinte años después, cuando los no nacidos hubieran alcanzado la edad en que se tiende a cometer más delitos, y que los cinco estados que optaron antes por la legalización fueron aquellos en los que el descenso de la criminalidad se percibió antes. En el debate político sobre el aborto, conocer este impacto positivo de la legalización podrá ser tenido en cuenta entre los argumentos a considerar, aunque difícilmente podrá sostenerse que la decisión sea propiamente político-criminal.

## 9.1. Diseño de un programa político-criminal

El ejemplo que hemos presentado es sin duda de gran relevancia a nivel macrosocial, pero se sitúa en una dimensión (toda la criminalidad de un país como Estados Unidos durante una década) que resulta muy difícilmente abaricable. En lo sucesivo deberíamos pensar en las posibilidades de plantear un programa político-criminal en una dimensión más reducida y en el que pueda actuarse sobre factores más manejables.

La elaboración de un programa político-criminal debe basarse en los siguientes pasos:

1) **Análisis de la delincuencia y predicción de su evolución.** La investigación empírica de la realidad delictiva es el punto de partida fundamental de todo planteamiento estratégico. Las ciencias sociales en general se muestran más eficaces a la hora de explicar lo ocurrido que de anticipar el futuro. El ejemplo que hemos visto muestra cómo pueden fracasar las predicciones. En todo caso, no hay otra forma de predecir e influir sobre el futuro que mediante el conocimiento riguroso de los mecanismos causales que han operado en el pasado.

2) **Definición de los objetivos.** Un programa realista y racional aspira a la prevención y la reducción de la delincuencia. Una postura centrada en la ambición de erradicar todos los problemas sociales, por muy noble que resulte en un plano ideal, puede de hecho suponer una dificultad para alcanzar metas realizables. Aspirar a reducir el número y la gravedad de las manifestaciones delictivas constituye un objetivo realista y legítimo, según el criterio de mantener la criminalidad en límites socialmente soportables. Negarse a aceptar este hecho significa desconocer el tipo de decisiones que necesariamente hay que tomar en condiciones de recursos escasos.

Por poner un ejemplo, la policía puede decidir dedicar más efectivos a las actividades de vigilancia, detección o investigación de cierta clase de delitos en detrimento de otros. Esta clase de decisiones pueden obedecer a objetivos político-criminalmente racionales (por ejemplo, actuar más respecto a los delitos violentos que respecto a los puramente patrimoniales) o estar condicionadas por otra clase de objetivos, como la voluntad de evitar el coste que para el sector turístico pueda tener la imagen de la delincuencia concentrada en determinadas zonas asumiendo el desplazamiento de la misma hacia otras, o perseguir objetivos relativamente distintos a la prevención o reducción del delito, como la reducción del miedo al delito.

3) **Diseño de las estrategias.** A partir de los objetivos pueden diseñarse las estrategias, que implican la movilización de un conjunto de intervenciones y actuaciones. Zúñiga (2001) se refiere a un

“programa integral de mecanismos formales e informales, jurídicos y sociales, públicos y privados, que lleven a cabo la prevención de la concreta criminalidad a la que se está haciendo frente”.

### ¿Qué objetivos son legítimos?

A veces no resulta evidente cuando los objetivos de un programa político-criminal son legítimos. Así, por ejemplo, tiende a señalarse que el desplazamiento de la criminalidad no debería ser un objetivo, pero existen ejemplos de estrategias que han buscado este efecto, bajo la creencia de que la dispersión del mercado ilegal de drogas es preferible porque es más controlable, genera menos riesgos y distribuye más equitativamente las cargas entre la población.

Ello exige definir los diversos actores y las actuaciones que se espera de cada uno de ellos, según una concepción global de todas ellas, y un examen de los recursos disponibles que se está dispuesto a dedicar al programa. Como se ha podido comprobar en el ejemplo, la reducción de la criminalidad no puede atribuirse a causas únicas, por lo que las estrategias deberán ser multifactoriales y globales. El programa debe contener un plan de implementación y una temporalización.

**4) Evaluación de los resultados.** La inexistencia de evaluación de los resultados ha sido con frecuencia uno de los puntos débiles de la política criminal.

#### Ved también

Dada la importancia atribuida en los últimos tiempos a esta cuestión, le dedicamos el siguiente apartado, sin perjuicio de lo que se verá en el módulo "Evaluación, análisis de políticas y política criminal", que tratará de aportar el conocimiento existente en el ámbito de la ciencia política respecto a la evaluación de las políticas públicas.

## 10. Evaluación de la política criminal

### 10.1. ¿Es posible evaluar la política criminal?

El desarrollo de la cultura de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas ha abierto nuevas perspectivas a la política criminal aplicada. Las culturas de la evaluación y de la calidad, que han llegado al ámbito de la gestión pública desde el mundo empresarial, presentan una serie de riesgos, especialmente evidentes en lo tocante a la política criminal. Por lo tanto, los criterios de eficiencia o eficacia de gestión que se apliquen tienen que resultar compatibles con la realización de los contenidos de la justicia.

#### Los conceptos de política y sistema

Algunos conceptos propios de la ciencia política en el análisis y diseño de políticas públicas pueden ser necesarios antes de adentrarnos en los problemas singulares que se plantean en nuestro ámbito de estudio.

El término *política* admite diversas concreciones. Entre otras, comprende el análisis del conjunto de procesos, acciones e interacciones entre actores institucionales y sociales dirigidos a la provisión de bienes públicos. En nuestro caso, deben considerarse como tales bienes los fines de la política criminal a que nos hemos venido refiriendo (prevención del delito, tratamiento del delincuente y reparación de las relaciones sociales), a los que debe añadirse la realización de la justicia en los términos definidos legalmente. La idea de política implica la definición de una base racional para la acción o inacción (Parsons) y, por consiguiente, una intencionalidad, aunque el análisis debe centrarse también, como veremos, en los efectos no queridos de las actuaciones políticas.

Es fundamental el concepto de **sistema**, como conjunto de elementos interdependientes, integrado por estructuras, procesos y resultados. El sistema penal puede ser examinado y evaluado de este modo, atendiendo al funcionamiento y la interacción entre sus diversos elementos. El análisis político-criminal en términos de sistema se funda en la constatación de que el poder, en las actuales estructuras político-administrativas, no se halla concentrado sino disperso, lo cual exige conceder una especial atención a los procesos de toma de decisiones y a la interacción entre los roles políticos, técnicos y económicos.

La evaluación forma parte del ciclo de las políticas públicas. Trata de establecer cuáles son las consecuencias de una determinada acción política, para medir el grado de éxito o fracaso de la misma. Un objeto de la medición pueden ser los *outputs*, es decir, los resultados alcanzados y el grado de cumplimiento de los objetivos. También cabe medir los impactos, atendiendo a los efectos inducidos.

La evaluación en el ámbito de la política criminal comporta grandes dificultades. Según ha señalado Herrero:

“la complejidad, lo dinámico y hasta lo etéreo con que se manifiesta la realidad encarnada en el fenómeno delincencial, y la difícil delimitación de las tácticas y las estrategias para enfrentarse a él, hacen muy difícil efectuar una evaluación respecto de los correspondientes medios político-criminales”.



Y sin embargo, el reto no puede ser rehuido, pues todo proceso dirigido a la obtención de resultados debe contar con mecanismos de evaluación, por mucho que los resultados (la contención del número de delitos o la disminución de la gravedad de los mismos, o la reducción del riesgo de reincidencia) dependan en gran medida de factores sobre los que las estrategias planeadas tengan una capacidad de incidencia limitada.

La evaluación es posible en todos los elementos del sistema y respecto a las acciones y omisiones de todos los actores con poder de tomar decisiones. El problema se plantea especialmente cuando se trata de evaluar el funcionamiento del sistema de justicia, pues entonces pasa al primer plano la exigencia de calidad de la justicia, que en algunos de sus aspectos esenciales no puede ser reducida a resultados mensurables y evaluables.

## 10.2. Evaluación de programas

Desde los inicios del siglo XXI existe abundante bibliografía que recoge los resultados de la evaluación de diversos programas de prevención del delito, políticas policiales, prácticas de control del delito o programas de tratamiento. Los países anglosajones son los que cuentan con más evaluaciones, en muchos casos encargadas oficialmente; incluso muchos de estos programas ya prevén en su implementación los recursos destinados a su evaluación.

Como ejemplos de evaluaciones cuyos informes de resultados son accesibles en línea cabe señalar:

- Evaluación de estrategias de prevención basadas en la intervención sobre conductas antisociales (“Antisocial behaviour”) (ICPR, Jakobson y otros 2005).
- Programa de empleo de condenados (ICPR, Turnbull/McSweeney 2007).
- Evaluación de programas de justicia restaurativa en escuelas británicas (Bristol) (ICPR, Skinnis y otros 2009).

En España puede destacarse por su solidez y extensión la evaluación llevada a cabo por Gema Varona del programa de mediación penal del Gobierno vasco. Se acometió una evaluación de los cuatro servicios de mediación existentes en el País Vasco, en el período comprendido entre 1 de octubre del 2008 y 30 de septiembre del 2009, para lo cual se entrevistó a una amplia muestra, integrada por 598 personas participantes en los cuatro servicios de mediación, en total relacionadas con 315 hechos delictivos. Los resultados permitieron poner de manifiesto los logros del programa en función de las diversas variables analizadas.

## 10.3. Evaluación legislativa

La evaluación de las leyes penales puede acometerse de dos modos:

- En primer lugar, en la fase prelegislativa, existe la **evaluación previa** del impacto, que trata de prever los posibles efectos inducidos por la reforma legal proyectada, en orden a valorar técnicamente si la estrategia resulta adecuada al fin perseguido. La evaluación previa es uno de los instrumentos dirigidos a dotar de racionalidad el proceso legislativo. Responde a la idea de que el control de la racionalidad de las leyes no solo debe respe-

### Referencia bibliográfica

G. Varona Martínez (2009). Justicia restaurativa a través de los servicios de mediación penal en Euskadi. Evaluación externa de su actividad (octubre 2008-septiembre 2009). Donostia.

tar, en el plano valorativo, exigencias de adecuación a principios generales expresivos de un amplio consenso social con vocación de permanencia –plasmados en la Constitución o en el “bloque de constitucionalidad”–, sino que existen otra clase de exigencias que tienen que ver con la racionalidad funcional o instrumental de la política criminal.

- En segundo lugar, cabe una **evaluación *ex post*** de la efectiva aplicación de las leyes penales ya aprobadas, lo cual puede responder a un mandato de evaluación dictado de modo simultáneo a la aprobación de la reforma legal.

Es práctica frecuente en los países anglosajones que la propia ley prevea los mecanismos, los plazos y la financiación de su evaluación. Ejemplo de ello sería la neozelandesa Prostitution Reform Act de 2003, que encarga a un comité de revisión de la legislación de prostitución la tarea de evaluar la ley en un plazo entre tres y cinco años, con especial incidencia en el impacto de las medidas adoptadas en el colectivo de personas que prestan servicios sexuales remunerados.

Los procesos de evaluación legislativa deben respetar una serie de exigencias procedimentales. Quizás la más importante de ellas es la **independencia de los evaluadores**. La evaluación debe ser efectuada por entidades no gubernamentales que no hayan intervenido en el impulso y en el proceso de elaboración de la ley. En aspectos ideológicamente sensibles, es también necesaria una cierta garantía de objetividad y distanciamiento de los grupos sociales con mayor implicación emotiva en el debate ideológico.

Así, por ejemplo, faltaría la necesaria garantía si se encargara la evaluación de una reforma sobre prostitución a un colectivo que haya tenido una posición militante en la discusión previa a la elaboración de la ley.

#### 10.4. Evaluación internacional de los sistemas penales

En los últimos años se han ido desarrollando, en el seno de organizaciones internacionales, mecanismos de evaluación de los sistemas penales nacionales.

Ejemplos de estas iniciativas serían las actividades de Comisión on Crime Prevention and Criminal Justice de la ONU, el Interregional Crime and Justice Research Institut, o, en el ámbito europeo, el Group of States against Corruption (GRECO) o el Grupo multidisciplinar sobre delincuencia organizada.

El procedimiento se basa en el principio de evaluación por iguales (*peer evaluation*) y se articula mediante un seguimiento periódico, a través de cuestionarios y de la labor de equipos de expertos elegidos entre los Estados integrantes. Los resultados de las evaluaciones dan lugar a recomendaciones que, aun sin ser jurídicamente vinculantes, tienen un efectivo valor moral para los Estados y pueden traducirse en reformas legales o de organización interna.

#### Una evaluación manipulada

Una muestra de cómo la ignorancia, la falta de rigor o la pura manipulación demagógica pueden pervertir la idea de la evaluación legislativa es la Disposición Adicional introducida en la Ley española de 2002 de Reforma de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, que contiene un mandato al Gobierno para que evalúe los efectos de la ley y proponga al Parlamento incrementos punitivos. De modo burdo y directo la ley ya establece cuál será el resultado de la supuesta evaluación.

La idea de una evaluación global de un sistema penal suscita no pocos interrogantes. Uno de carácter fundamental es la definición de los criterios, pues si se tiene presente la dimensión valorativa de la política criminal, deberá hacerse frente al relativismo axiológico, pues no hay una única política criminal a evaluar válida en el espacio transnacional (Vogel). Cierto que existen objetivos político-criminales que gozan de un amplio consenso y reconocimiento universal y, por otra parte, el desarrollo de los procedimientos de evaluación puede propiciar dinámicas de convergencia y armonización y de definición de estructuras conceptuales y teleológicas comunes. Además, la actividad evaluadora puede tener como objeto los aspectos del funcionamiento de los sistemas penales ajenos a la dimensión valorativa, como la consistencia, exigencia ineludible de toda política criminal racional, en el sentido de conocer si se persiguen de modo consistente los fines declarados y se utilizan los medios idóneos para conseguir los objetivos propuestos.

### 10.5. Evaluación del sistema de justicia

En la Administración de justicia se han ido imponiendo también sistemas de evaluación, con lo que se ha producido un proceso que ha inducido un cambio en la cultura judicial, en el sentido de que los jueces asumen progresivamente que no son ajenos a la necesidad de rendir cuentas de su actividad a la sociedad.

La gestión judicial es evaluable en la medida en que está encaminada a la provisión de bienes públicos, concretamente a la prestación del servicio público de la justicia. La independencia judicial y la sumisión a la ley no excluyen la responsabilidad en la correcta prestación de un servicio público fundamental en un Estado de derecho.

Los mecanismos de evaluación de la actividad judicial se centran a menudo en los aspectos referidos al cumplimiento de sus obligaciones.

Un reflejo de ello son los manuales o normas de desempeño para jueces que se han aprobado en muchos países latinoamericanos.

A veces estos procedimientos comportan la publicación de los resultados de la labor de las comisiones evaluadoras, con referencia expresa a cada juez evaluado.

Una de las dificultades del procedimiento consiste en la **fijación de los indicadores**, que pueden basarse en la productividad, la eficiencia, la eficacia y el tiempo de transformación de los recursos en resultados. Los criterios respecto a la calidad de los resultados son particularmente problemáticos si se aspira a evaluar algo más que el número de resoluciones dictadas y el tiempo y recursos empleados. También debe hacerse frente al hecho de que propiamente no cabe identificar a los clientes del sistema de justicia. Indicadores como la

#### Referencia bibliográfica

J. Vogel (2005). "Evaluación de los sistemas penales. Contribución a una política penal racional". En: J. L. Díez Ripollés; A. M. Prieto del Pino; S. Soto Navarro (eds.) (2005). *La política legislativa penal en Occidente. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

cantidad de resoluciones revocadas o confirmadas tienen un valor limitado y son solo válidos para órganos inferiores, pero no para las escalas superiores de la magistratura. El grado de satisfacción de las víctimas respecto al trato recibido es un dato de interés, pero alude tan solo a una de las partes del sistema, de modo que no pueden ser consideradas en sentido propio como los clientes del servicio.

Las evaluaciones inducen cambios de actitudes en los jueces y otros actores del sistema de justicia. También ponen de relieve cuáles son los aspectos de hecho más relevantes en el buen funcionamiento de dicho sistema.

Así, se ha destacado como el capital humano y el número de jueces o de personal auxiliar, junto con los medios materiales, que son ingredientes fundamentales en la consecución de objetivos.

### **La evaluación en el ámbito policial**

En el ámbito de la actividad policial también se ha planteado el problema de establecer los términos de la evaluación y también se han señalado indicadores de desempeño. La evaluación del rendimiento se hace a través de medidas fácilmente cuantificables, como las tasas de parada y registro o de detención, o el tiempo de respuesta. Pese al atractivo de su facilidad de empleo, presentan riesgos. Por una parte, no permiten distinguir las actuaciones policiales deseadas de las no deseadas, si tenemos en cuenta que diversas investigaciones han puesto de manifiesto que la reducción del tiempo de respuesta no conlleva una disminución del número de delitos. Por otra parte, está el peligro de que el rendimiento policial se evalúe mediante datos que proporciona la misma policía. La manipulación de estadísticas es un problema sobre el que diversas investigaciones han aportado evidencias.

## Resumen

En este módulo se han analizado los conceptos fundamentales de la política criminal, partiendo de sus antecedentes teóricos y adentrándonos en los principales tópicos del debate contemporáneo. Hemos caracterizado la política criminal como el conjunto de actuaciones dirigidas a la prevención y reducción de la delincuencia, teniendo en cuenta los actores implicados en el ciclo de decisión político-criminal y la necesidad de que la misma se fundamente en la investigación criminológica.

El discurso político-criminal no puede pretender ser en sí mismo una ciencia, pero la criminología debe tener en cuenta cómo los resultados de la investigación se traducen en propuestas realistas y racionales dirigidas a la prevención o reducción de la delincuencia, sin prescindir además de los objetivos de protección y reparación a las víctimas y a la comunidad afectada por el delito. Se ha podido ver que gran parte del discurso político-criminal teórico no es ajeno a los términos generales del debate ideológico y está dominado por la dialéctica entre concepciones conservadoras y progresistas, a través de una terminología revisada y sujeta a variaciones y matices. Esta dialéctica se expresa en gran medida en las actitudes frente al delito, caracterizadas por un mayor rigor punitivo o punitividad según el discurso se sitúe más cerca de uno u otro polo. Pero también hemos podido constatar que esta dialéctica de fondo no sirve para ofrecer una explicación a todas las dimensiones de las actuales sociedades complejas, en que intervienen otras fuerzas que tienen que ver con la evolución de las sensibilidades.

Todo ello establece los antecedentes necesarios para abordar en los sucesivos módulos los principales temas de la evolución de la política criminal en el ámbito internacional, europeo y español.



## Actividades

1. Elaborad el boceto de un programa político-criminal para vuestra ciudad, comarca o barrio, teniendo en cuenta los datos disponibles sobre la evolución de la delincuencia, los actores que pueden participar en el programa y los recursos disponibles (pueden ser imaginarios), definiendo los objetivos y actuaciones según un plan temporalizado de implementación.

## Ejercicios de autoevaluación

1. La separación estricta entre dogmática penal y política criminal, según la idea de que la primera era el límite infranqueable de la segunda, fue concebida por...

- a) Roxin.
- b) Von Liszt.
- c) Garland.
- d) Beccaria.

2. La "opinión pública meditada" constituye...

- a) un agente de políticas criminales punitivistas.
- b) un correctivo de la disparidad judicial.
- c) un argumento a favor de una política criminal elitista.
- d) un elemento racionalizador de la política criminal.

3. El efecto de disuasión marginal...

- a) corrige el cálculo económico de la pena ideal evitando que puedan considerarse óptimas las penas draconianas.
- b) supone entender que el efecto disuasorio de la pena solo opera sobre colectivos sociales marginales.
- c) es incompatible con la idea de proporcionalidad entre delito y pena.
- d) consiste en el descuento de futuro.

4. Los autores que consideran que los modelos políticos de tipo consensual correlacionan con sistemas penales menos punitivos sostienen que uno de los factores que explican esta asociación es...

- a) el nivel económico de la sociedad.
- b) la elección democrática de los jueces.
- c) una mayor confianza ciudadana en las instituciones.
- d) los mecanismos democráticos internos de los partidos políticos.

5. Una de las causas que permiten en mayor medida explicar el descenso de la criminalidad en los Estados Unidos durante los años noventa del siglo XX es...

- a) el mayor recurso a la pena de muerte.
- b) la evolución demográfica.
- c) el aumento del número de policías.
- d) el crecimiento económico.

## **Solucionario**

### **Ejercicios de autoevaluación**

1. b

2. d

3. a

4. c

5. c



## Glosario

**eficiencia** *f* Una acción puede considerarse eficiente cuando con los medios disponibles consigue alcanzar la máxima cantidad de fines, o cuando se obtienen los fines propuestos al menor costo posible.

**estrategia** *f* Conjunto de actuaciones dirigidas a alcanzar un objetivo esperado.

**evaluación** *f* Parte final del ciclo de una política pública mediante el cual se pretende conocer en qué medida esta ha alcanzado los objetivos propuestos.

**emphasis** *m* Presunción que sirve de punto de partida al análisis económico basada en un modelo ideal de persona que toma decisiones racionales en su propio beneficio.

**incriminación** *f* Proceso mediante el cual son tipificados como delito hechos que hasta el momento carecían de relevancia penal.

**modernidad tardía** *f* Fórmula utilizada por David Garland para referirse a las sociedades complejas post-industriales, que corresponde aproximadamente a lo que otros autores han denominado postmodernidad.

**política criminal** *f* Conjunto de decisiones y actuaciones dirigidas a la finalidad de prevenir o reducir la delincuencia.

**protodecisión** *f* Aquella parte de la decisión judicial ya tomada antes de que el juez se enfrente al caso concreto y que explica importantes segmentos de la variabilidad decisional.

**punitividad** *f* Actitud ante al delito que puede medirse según un continuo que discurre entre una mayor y una menor firmeza en la respuesta frente al delito.

**racionalidad axiológica** *f* Enfoque teórico por el que se pretende examinar la política criminal mediante la referencia de la misma a valores.

**racionalidad funcional** *f* Enfoque teórico por el que se pretende analizar la política criminal por su capacidad para alcanzar determinados fines.

**teleologismo valorativo** *m* Modelo teórico jurídico-penal defendido por el penalista alemán Claus Roxin que analiza el sistema penal por su orientación a valores y concibe la política criminal como parte integrante de la dogmática jurídico-penal.

**transferencia de políticas** *f* Traducción del término inglés *policy transfer* utilizado para designar los procesos de adopción de una determinada política surgida en otro espacio o tiempo.

## Bibliografía

- Beccaria, C.** (2011). *De los delitos y de las penas*. Madrid: Trotta.
- Becker, G.** (1968). *Chicago Studies in Political economy* (págs. 537-592). Chicago, Londres: University of Chicago Press.
- Casamiglia, A.** (1987). "Eficiencia y Derecho". *Doxa* (núm 4, págs. 267-288).
- Díez Ripollés, J. L.** (2003). *La racionalidad de las leyes penales*. Madrid: Trotta.
- Díez Ripollés, J. L.** (2003). "Presupuestos de un modelo racional de legislación penal". *Doxa*.
- Díez Ripollés, J. L.; Prieto del Pino, A. M.; Soto Navarro, S.** (eds.) (2005). *La política legislativa penal en Occidente. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díez Ripollés, J. L.** (2005). *La política legislativa penal en Occidente. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Donohue, J. J.; Siegelman, P.** (1998). "Allocating Resources Among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime". *Journal of Legal Studies* (vol. 28, pág. 1-43).
- García Arán, M.; Botella Corral, J.** (dirs.) (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Guanarteme Sánchez-Lazaro, F.** (2008). "Alarma social y Derecho penal". *InDret*.
- Jiménez de Asúa, L.** (1964). *Tratado de Derecho penal* (tomo I). Buenos Aires: Losada.
- Herrero Herrero, C.** (2007). *Política criminal integradora*. Madrid.
- Kury, H.** (2008). *Fear of crime – Punitivity: New Developments in Theory and Research*. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer.
- Larrauri Pijoan, E.** (2009). "La economía política del castigo". *RECPC* (11-06).
- Larrauri Pijoan, E.** (2015). *Introducción a la Criminología y al Sistema Penal*. Madrid: Trotta.
- Mir Puig, S.; Corcoy Bidasolo, M.** (coords.) (2006). *Nuevas tendencias en Política Criminal. Una auditoría al Código penal español de 1995*. Montevideo, Buenos Aires: B de F.
- Newburn, T.; Sparks, R.** (2004). *Criminal Justice and Political Cultures: Nacional and international dimensions of crime control*. Cullompton: Willan Publishing.
- Ortiz de Urbina Gimeno, I.** (2004). "Análisis económico del Derecho y política criminal". *Revista de Derecho penal y Criminología* (núm. 2, págs. 31-73).
- Pardo Falcón, J.; Pau Vall, F** (coords.) (2006). *La evaluación de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Pérez del Valle, C.** (2015). "Filosofía y política criminal. Un estudio en los orígenes de la cuestión". *Cuadernos de Política Criminal* (núm. 117).
- Posner, R.** (1998). *Economic Analysis of Law*. Nueva York: Aspen Publishers.
- Quintero Olivares, G.** (2007). *Adonde va el Derecho Penal*. Madrid: Thomson Civitas.
- Rivera Beiras, I. (coord.)** (2005). *Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Rubí, Barcelona: Anthropos.
- Roman, J. K.; Dunworth, T.; Marsh, K.** (eds.) (2010). *Cost-Benefit Análisis and Crime Control*. Washington DC: Urban Institute Press.
- Roxin, C.** (2006). *Política criminal y sistema del Derecho penal* (trad. e introducción de F. Muñoz Conde). Buenos Aires: Hammurabi.
- Serrano Maíllo, A.** (2011). "Acerca de la medición de la firmeza frente al delito mediante preguntas únicas. Un análisis de clases latentes". *Revista de Derecho penal y Criminología* (núm. 6, págs. 295-360).

**Silva Sánchez, J. M.** (1997). *Política criminal y nuevo Derecho penal. Libro homenaje a Claus Roxin*". Barcelona: José María Bosch.

**Silva Sánchez, J. M.** (1998). *La expansión del Derecho penal*. Madrid: Civitas.

**Sobral, J.; Prieto, A.** (1994). *Psicología y ley. Un examen de las decisiones judiciales*. Madrid: Eudema.

**Tamarit Sumalla, J.** (2007). "Política criminal con bases empíricas en España". *Política criminal*.

**Varona Gómez, D.** (2008). "Ciudadanos y actitudes punitivas: un estudio piloto de población penitenciaria española". *Revista española de investigación criminológica* (núm 6-1, págs. 1-38).

**Vogel, J.** (2005). *La política legislativa penal en Occidente. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Zipf, H.** (1979). *Introducción a la política criminal* (trad. de M. Izquierdo Macías-Picavea). Madrid: Edersa.

