



Por una América Latina más segura

Una nueva perspectiva
para prevenir y controlar el delito

Por una América Latina más segura

Una nueva perspectiva
para prevenir y controlar el delito

Título: Por una América Latina más segura:
Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito

Depósito Legal: If74320043302587
ISSN: 980-6810-01-5

Editor: CAF
publicaciones@caf.com

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Estudio Bilder
Impreso en: Panamericana Formas e Impresos S.A.
quien solo actúa como impresor
Bogotá, Colombia – junio 2014

La versión digital de este libro se encuentra en: publicaciones.caf.com

© 2014 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

PRÓLOGO

La seguridad ciudadana es un determinante fundamental del bienestar de los hogares y las comunidades. El importante crecimiento del delito y de la violencia en muchos países de América Latina en los últimos años no solo ha implicado altos costos económicos y sociales, sino que ha comprometido la gobernabilidad democrática y la legitimidad del Estado al socavar la confianza de los ciudadanos entre sí y en las autoridades.

Esta nueva edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) propone un enfoque para el análisis de la inseguridad en donde el delito es consecuencia de decisiones que toman individuos en un contexto situacional particular. Si bien es cierto que las creencias, percepciones, capacidad de autocontrol, y otros rasgos de la personalidad —a su vez moldeados por la experiencia familiar, la educación recibida, las oportunidades laborales y otras experiencias vividas a lo largo del ciclo de vida— pueden inclinar a un individuo hacia el delito, también importa el entorno físico y social, los incentivos dados por la existencia de mercados ilegales (p.e., la droga), y la credibilidad y eficiencia del funcionamiento del sistema de justicia criminal.

Desde esta perspectiva, las acciones para combatir el crimen involucran un amplio espectro de dimensiones (la familia, la escuela, el barrio, la comunidad, la infraestructura urbana, las regulaciones económicas, la policía, la justicia, las cárceles). La evidencia disponible (mayormente para países desarrollados) muestra que las inversiones en fortalecer la nutrición y estimulación temprana de los niños y la promoción de ambientes familiares de crianza proactivos y no conflictivos tienen consecuencias positivas sobre la propensión criminógena de las personas disminuyendo la incidencia del delito. Lo mismo ocurre con intervenciones en la escuela y con el grupo de pares en la etapa de la adolescencia al reducir la exposición criminógena de los jóvenes. No obstante su importancia, estas son inversiones a mediano y largo plazo. En el corto plazo, intervenciones que afecten el entorno y las oportunidades del delito podrían ser muy redituales como, por ejemplo, mejoras en los espacios públicos, control de la venta de alcohol en ciertos horarios y estrategias de control policial focalizadas (por tipo de delito o en el territorio).

Sin embargo para planear, diseñar e implementar estas diversas intervenciones se requiere mejorar la información disponible. Un primer paso básico es obtener mediciones confiables de la incidencia del delito, tanto en los registros administrativos como también en las encuestas de victimización. Todavía, a pesar de la importancia que ha tomado el crimen y la violencia en la consideración pública en la región, queda mucho por hacer para lograr estadísticas que, con rigor metodológico y en forma periódica, permitan una evaluación cuantitativa del fenómeno.

Pero no solo se requiere generar estadísticas confiables. También es importante que las iniciativas de política pública sean sujetas a monitoreo y evaluaciones que permitan aprender sobre los efectos cuantitativos y cualitativos de los programas, y también evalúen los canales a través de los cuales dichos efectos se producen. Este aprendizaje es esencial cuando se trata de fenómenos con múltiples determinantes, y donde los resultados de las acciones pueden ser muy específicos al contexto situacional donde las políticas se aplican.

Finalmente, algo muy relevante es que este proceso de generación de estadísticas, y de diseño, implementación, y evaluación de políticas requiere capacidades institucionales de los gobiernos. Estas capacidades no aparecen en el vacío, sino de decisiones políticas de priorizar estos temas, lo cual, a su vez, depende de que los ciudadanos —a través de su voto y participación— presionen a sus re-

presentantes. Pero además de la decisión política, se requiere de burocracias públicas debidamente entrenadas y con incentivos y recursos para la acción efectiva.

Es de esperar que este aporte de CAF a la comprensión de un fenómeno tan vasto como el crimen y la violencia pueda servir para instalar un debate constructivo e inspirar iniciativas de política que promuevan una América Latina más segura con mayores oportunidades de desarrollo para toda la población.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo de CAF

RECONOCIMIENTOS

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas, bajo la dirección y coordinación general de Daniel Ortega y Pablo Sanguinetti.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1 Daniel Ortega y Pablo Sanguinetti

Capítulo 2 Lucila Berniell

Capítulo 3 Fernando Álvarez

Capítulo 4 Daniel Mejía y Juan Camilo Castillo

Capítulo 5 Pablo Brassiolo

Capítulo 6 Daniel Ortega

Jimena Zúñiga fue responsable de la edición de contenido con la colaboración de Sebastián Zírpolo. Mariana Urbina tuvo a su cargo la corrección editorial.

Los capítulos se basaron en parte en documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Francesco Amodio, Pablo Brassiolo, Matías Braun, João De Mello, Oeindrila Dube, Claudio Ferraz, Francisco Gallego, Omar García-Ponce, Dorothy Kronick, Lesbia Maris, Daniel Mejía, Daniel Ortega, Bruno Ottoni, Rodrigo Soares, Lucía Suárez y Kevin Thom.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de David Abrams, Roseanna Ander, Marcelo Bergman, Ana Corbacho, Mark Duggan, Rafael Fernández de Castro, Claudio Ferraz, Santiago Guerrero, Sara Heller, Ana María Ibáñez, Jens Ludwig, John MacDonald, Bruno Ottoni, Emily Owens, Emilio Parrado, Sarah Pearlman, Harold Pollack, Catherine Rodríguez, Ana María San Juan, Herb Smith, André Portela Souza, Kevin Thom, Mark Ungar, David Zarruk y Jimena Zúñiga.

Los asistentes de investigación fueron Carlos Catanho, Eduardo Fagre, Diego Jorrat, Mauricio Stern y Mariana Urbina.

ÍNDICE GENERAL

Capítulo 1 Seguridad ciudadana y bienestar.....15

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 17 |
| Seguridad ciudadana: concepto y medición | 20 |
| Indicadores de seguridad ciudadana en América Latina..... | 21 |
| ¿Qué determina la percepción sobre el crimen? | 27 |
| Los costos del crimen | 33 |
| Los costos directos del crimen..... | 33 |
| Los costos indirectos del crimen | 35 |
| Un marco conceptual sobre los determinantes del crimen | 38 |
| Principales mensajes del reporte | 40 |
| ¿Por qué algunas personas delinquen y otras no?..... | 41 |
| El crimen en su lugar..... | 42 |
| Narcotráfico y violencia..... | 43 |
| Las instituciones de la justicia criminal | 44 |
| Incentivos electorales, capacidad del Estado y legitimidad..... | 45 |
| Conclusiones | 46 |

Capítulo 2 Por qué algunas personas delinquen y otras no.....49

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 51 |
| La actividad delictiva a lo largo del ciclo de vida..... | 53 |
| ¿El ladrón nace o se hace?: un marco conceptual para entender las vidas criminales..... | 58 |
| Propensión criminógena..... | 58 |
| Exposición criminógena..... | 61 |
| Crimen y género..... | 63 |
| Cómo prevenir el crimen a tiempo: intervenciones pensadas para distintas etapas del desarrollo de las personas..... | 64 |
| Prevenir el delito desde la gestación hasta los primeros años de vida..... | 65 |
| Foco sobre los niños: nutrición y estimulación temprana..... | 68 |
| Foco sobre los padres: tutorías en el hogar y entrenamiento en estilos de crianza | 70 |
| Foco sobre los niños y los padres: intervenciones integrales..... | 72 |
| Prevenir el delito en la infancia y la adolescencia..... | 73 |
| Foco sobre la familia: reducir la incidencia y los efectos de la violencia doméstica | 73 |
| Foco sobre la escuela | 74 |
| Acoso escolar o <i>bullying</i> | 76 |
| Educación extra-curricular contra la violencia | 78 |
| Foco sobre el barrio: intervenciones más o menos focalizadas en comunidades problemáticas..... | 80 |

| | |
|---|----|
| Intervenciones integrales o no focalizadas | 82 |
| El rediseño del entorno..... | 82 |
| El desarrollo de capital social | 82 |
| Intervenciones focalizadas | 83 |
| Drogas y alcohol..... | 83 |
| Pandillas..... | 87 |
| Transición a la adultez | 88 |
| Oportunidades de empleo..... | 89 |
| Encarcelamiento: ¿Reinserción o reincidencia? | 90 |
| Conclusiones..... | 90 |

Capítulo 3

El crimen en su lugar..... 93

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 95 |
| Los dónde y cuándo del crimen..... | 97 |
| Los dónde..... | 97 |
| Los cuándo..... | 104 |
| Cómo identificar los “puntos calientes”..... | 107 |
| ¿Es necesario el foco en micro-espacios?..... | 111 |
| Perspectivas sobre la concentración del crimen..... | 114 |
| El rol de las oportunidades | 114 |
| La desorganización físico-social..... | 116 |
| Validez empírica de estos enfoques..... | 117 |
| Una mirada a la encuesta CAF | 118 |
| La criminología del lugar y la lucha contra el crimen..... | 126 |
| Estrategias policiales basadas en el lugar..... | 127 |
| Intervenciones sobre el espacio físico..... | 128 |
| Otras intervenciones..... | 131 |
| Conclusiones..... | 133 |

Capítulo 4

Narcotráfico y violencia..... 135

| | |
|---|-----|
| Introducción..... | 137 |
| Mercados ilegales, violencia y regulación estatal | 139 |
| Narcotráfico y violencia en América Latina..... | 144 |
| Producción de drogas ilegales..... | 145 |
| Tráfico de drogas..... | 149 |
| Mercados de consumo..... | 156 |
| Otros mercados ilegales | 163 |

| | |
|------------------------|-----|
| Tráfico de armas..... | 163 |
| Minería ilegal..... | 164 |
| Trata de personas..... | 165 |
| Conclusiones..... | 166 |

Capítulo 5

El sistema de justicia criminal.....169

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 171 |
| Un marco conceptual..... | 173 |
| El sistema de justicia criminal en América Latina..... | 176 |
| Las instituciones de la justicia criminal..... | 176 |
| Las etapas de la justicia criminal..... | 177 |
| El tamaño de las instituciones de la justicia criminal..... | 180 |
| Las instituciones de la justicia criminal y la probabilidad del castigo: Policías, fiscalías y cortes..... | 184 |
| El efecto de la policía..... | 184 |
| ¿Por qué canal la presencia policial reduce el crimen?..... | 186 |
| ¿Es efectiva la disuasión si el crimen puede desplazarse?..... | 187 |
| Estrategias policiales efectivas..... | 187 |
| Estrategias de puntos calientes..... | 189 |
| Policía comunitaria..... | 189 |
| Policía orientada a resolver problemas..... | 190 |
| El efecto de las fiscalías..... | 192 |
| El efecto de las cortes..... | 192 |
| Las instituciones de la justicia criminal y la severidad del castigo: Cárceles y condenas..... | 194 |
| El efecto de incapacitación de las cárceles..... | 194 |
| El poder de disuasión de las condenas..... | 199 |
| Cambios en la edad de responsabilidad penal, disuasión y capital humano..... | 200 |
| ¿Rehabilitación o ambiente criminógeno?..... | 201 |
| Conclusiones..... | 206 |

Capítulo 6

Incentivos electorales, capacidad del Estado y legitimidad.....209

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 211 |
| La autoridad política y sus incentivos para combatir la inseguridad..... | 212 |
| La burocracia y su capacidad para proveer seguridad ciudadana..... | 219 |
| Capital humano..... | 222 |
| Recursos presupuestarios..... | 225 |
| Otros condicionantes de la burocracia..... | 228 |
| Reforma Procesal Penal..... | 228 |
| Reforma policial..... | 229 |
| Los ciudadanos y la legitimidad del Estado..... | 230 |

| | |
|---|-----|
| Confianza en el sistema de justicia criminal | 230 |
| ¿Qué pasa cuando la confianza en las instituciones se rompe?..... | 232 |
| Aceptación social de medios ilegales en la lucha contra el crimen..... | 232 |
| Resolución de conflictos sin acudir a las instituciones correspondientes..... | 233 |
| Acciones por cuenta propia..... | 235 |
| La desigualdad como amenaza a la confianza | 236 |
| Conclusiones..... | 238 |

| | |
|---|------------|
| Referencias bibliográficas | 241 |
|---|------------|

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1.1 Percepción de la inseguridad en países de América Latina (1994-2010)..... | 27 |
| Gráfico 1.2 Distribución de percepciones de la tasa de victimización. Promedio de ciudades de América Latina (2013)..... | 28 |
| Gráfico 2.1(a) Distribución de edades de los victimarios. Edades reportadas por las víctimas de varios delitos en ciudades de América Latina (2013)..... | 53 |
| Gráfico 2.1(b) Distribución estilizada de la cantidad de hechos delictivos por edad, sobre la base de estudios longitudinales..... | 53 |
| Gráfico 2.2 Trayectorias criminales a lo largo del ciclo de vida e importancia relativa de cada grupo en la muestra del <i>Cambridge Study in Delinquent Development (CSDD)</i> | 55 |
| Gráfico 2.3 Impactos y costo-beneficio del Programa Perry..... | 69 |
| Gráfico 2.4 Respuestas de las víctimas de delitos a la pregunta de si los ofensores actuaron bajo efecto de sustancias psicoactivas, en ciudades de América Latina (2013)..... | 84 |
| Gráfico 3.1 Motivo del crimen en la Ciudad de Buenos Aires (2011)..... | 101 |
| Gráfico 3.2 Crímenes en Bogotá según hora y día de la semana (promedio 2011-2012)..... | 104 |
| Gráfico 3.3 Distribución de homicidios según hora en Buenos Aires y Miranda (varios años)..... | 105 |
| Gráfico 3.4 Entorno criminal según tipos de cuadra en Bogotá (2011-2012)..... | 113 |
| Gráfico 3.5 Presencia de desorganización física a menos de tres cuadras en ciudades de América Latina (2013)..... | 119 |
| Gráfico 3.6 Presencia de desorganización social en barrios de ciudades de América Latina (2013)..... | 120 |
| Gráfico 3.7(a) Capital, control y cohesión social en ciudades de América Latina (2013)..... | 121 |
| Gráfico 3.7(b) Capital, control y cohesión social en ciudades de América Latina (2013)..... | 122 |
| Gráfico 3.8 Crimen y percepción de crimen en barrios de ciudades de América Latina (2013)..... | 124 |
| Gráfico 3.9 Desorganización físico-social y percepción de crimen en ciudades de América Latina (2013)..... | 125 |
| Gráfico 4.1 Tasa de homicidio en Colombia (1985-2012)..... | 147 |
| Gráfico 4.2 Oferta neta de cocaína de Colombia y precios de la cocaína en Estados Unidos (2000-2011)..... | 148 |
| Gráfico 4.3 Tasa de homicidio total y relacionada con drogas en México (2000-2011)..... | 150 |
| Gráfico 4.4 Tasa de homicidio en países de América Central (2000-2011)..... | 154 |
| Gráfico 4.5 <i>Autos de resistência</i> en Río de Janeiro (1998-2011)..... | 161 |
| Gráfico 5.1 Cantidad de adultos detenidos, procesados y condenados por cada 100 delitos registrados en países de Europa y América (año más reciente disponible)..... | 179 |
| Gráfico 5.2 Personal policial por cada 100 mil habitantes en países de América Latina (varios años)..... | 180 |
| Gráfico 5.3 Fiscales y jueces por cada 100 mil habitantes en países de América Latina (2011)..... | 181 |
| Gráfico 5.4 Población reclusa por cada 100 mil habitantes en países de América y Europa (2013 vs. 1992)..... | 183 |
| Gráfico 5.5 Nivel de ocupación de las cárceles en países de América y Europa (varios años)..... | 183 |
| Gráfico 5.6 Presencia policial y hurto de vehículos en Argentina (1994)..... | 186 |
| Gráfico 5.7 Porcentaje de reclusos esperando juicio en países de América y Europa (varios años)..... | 193 |
| Gráfico 5.8 Reclusos por tipo de delito en países de América Latina (2013)..... | 195 |
| Gráfico 5.9 Distribución de detenidos por edad, según tipo de delito en países de América Latina (2013)..... | 196 |
| Gráfico 5.10 Actividad delictiva y reincidencia de los reclusos en países de América Latina (2013)..... | 197 |
| Gráfico 5.11 Edad al momento de cometer el primer delito (2013)..... | 198 |
| Gráfico 5.12 Efecto de la incapacitación sobre el delito en países de América Latina..... | 199 |
| Gráfico 5.13 Proporción de ocupados en el mes anterior a la detención en países de América Latina (2013)..... | 204 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 5.14 Exposición a criminales adultos y gravedad del delito de reincidencia (medido en años de sentencia) (2013) | 205 |
| Gráfico 6.1 ¿Cuáles son los tres problemas más importantes para los latinoamericanos?..... | 213 |
| Gráfico 6.2(a) ¿Qué nivel de gobierno es responsable? Percepciones en ciudades de América Latina..... | 214 |
| Gráfico 6.2(b) ¿Qué nivel de gobierno es responsable? Percepciones en ciudades de América Latina..... | 214 |
| Gráfico 6.3 Tasas de homicidio por 100 mil habitantes en Venezuela, México y Estados Unidos (1950-2010)..... | 215 |
| Gráfico 6.4 Choques de violencia semanas antes y después de las elecciones legislativas del 26 de septiembre en el estado Miranda, Venezuela (2010)..... | 216 |
| Gráfico 6.5 Choques de violencia semanas antes de elecciones presidenciales y municipales en el estado Miranda, Venezuela..... | 217 |
| Gráfico 6.6 Policía estatal por 100 mil habitantes en países de América Latina (varios años)..... | 218 |
| Gráfico 6.7 Distribuciones de edad de trabajadores públicos y privados en países de América Latina (varios años)..... | 224 |
| Gráfico 6.8 Gasto en el sistema de justicia criminal como porcentaje del PIB y del presupuesto público en Canadá y países de América Latina (promedio 2008-2012)..... | 227 |
| Gráfico 6.9 Medidas de confianza en la policía y en el sistema judicial en ciudades de América Latina (2013)..... | 230 |
| Gráfico 6.10 Si para capturar delincuentes la policía actúa al margen de la ley ¿usted está de acuerdo? Respuestas para ciudades de América Latina (2013)..... | 233 |
| Gráfico 6.11 Porcentaje de hogares que llamaron a la policía y tiempo de respuesta promedio en ciudades de América Latina (2013)..... | 234 |
| Gráfico 6.12 Porcentaje que nunca está de acuerdo con la agresión entre ciudadanos ante un choque en ciudades de América Latina (2013)..... | 235 |
| Gráfico 6.13 Probabilidad de que un policía pase frente a la casa todos los días y percentil en la distribución de ingreso en ciudades de América Latina (2013)..... | 237 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|----|
| Cuadro 1.1 Tasa de homicidio por 100 mil habitantes por región..... | 22 |
| Cuadro 1.2 Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes para países seleccionados de América Latina..... | 23 |
| Cuadro 1.3 Asalto, hurto y robo según registros oficiales en América Latina. Delitos cada 100 mil habitantes (último año disponible)..... | 24 |
| Cuadro 1.5 Índice de victimización en ciudades de América Latina (2008-2012)..... | 25 |
| Cuadro 1.4 Tasa de victimización en países de América Latina (2000-2010)..... | 25 |
| Cuadro 1.6 Comparación de incidencia del crimen según registros oficiales y encuestas de victimización..... | 26 |
| Cuadro 2.1 Edades en las que aparecen los hitos críticos del desarrollo y los precursores del desarrollo posterior..... | 60 |
| Cuadro 2.2 Indicadores auto-reportados de conflicto familiar, para presidiarios encuestados en varios países..... | 74 |
| Cuadro 2.3 Mecanismos que vinculan a la escolarización con la incidencia del delito..... | 75 |

| | |
|--|-----|
| Cuadro 2.4 Edad promedio a la cual los presos consumieron marihuana por primera vez..... | 84 |
| Cuadro 3.1 Correlación entre número de víctimas en ciudades de Colombia (2011-2012)..... | 100 |
| Cuadro 3.2 Homicidios en la Ciudad de Buenos Aires según comuna (2011)..... | 101 |
| Cuadro 3.3 Concentración del crimen en ciudades de Colombia y municipio Sucre en Caracas, Venezuela (2011-2012)..... | 103 |
| Cuadro 3.4 Transiciones en el nivel de crimen en Bogotá (2011 vs. 2012)..... | 106 |
| Cuadro 3.5 Tipos de cuadra según número de homicidios en el municipio Sucre, Caracas (julio 20 de 2011-19 de julio 2012 vs. 20 de julio 2012-19 de julio 2013)..... | 108 |
| Cuadro 3.6 Clasificación de cuerdas según historia criminal en Bogotá y Cali (2011-2012)..... | 109 |
| Cuadro 3.7 Desviación estándar por tipo de delito en Bogotá (2011-2012)..... | 112 |
| Cuadro 3.8 Impacto promedio de la intervención de Mi Parque por categoría de resultado..... | 130 |
| Cuadro 5.1 Intensidad de la actividad criminal previa de detenidos por robo en países de América Latina (2013)..... | 197 |
| Cuadro 5.2 Condiciones de vida, seguridad y programas de reinserción en las cárceles de países de América Latina (2013)..... | 202 |
| Cuadro 6.1 Características de trabajadores policiales, judiciales, administración pública y sector privado en países de América Latina, Estados Unidos y Francia (varios años)..... | 223 |
| Cuadro 6.2 Presupuesto per cápita por rama del sistema de justicia criminal (2008-2012) (ajustado por PPP)..... | 226 |
| Cuadro 6.3 Reforma procesal penal en América Latina y el Caribe..... | 228 |
| Cuadro 6.4 Percepciones sobre relación con la policía y en sistema de justicia en ciudades de América Latina (porcentaje de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación)..... | 231 |
| Cuadro 6.5 Acciones tomadas por los hogares para protegerse de la inseguridad en ciudades de América Latina (2013)..... | 235 |
| Cuadro 6.6 Acciones para resolver problemas de seguridad en la comunidad en ciudades de América Latina (2013)..... | 236 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1.1 Marco conceptual de los determinantes del crimen..... | 38 |
| Figura 2.1 Formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida..... | 59 |
| Figura 3.1 Intensidad del crimen por tipo de delito en Bogotá (2012)..... | 98 |
| Figura 3.2 Condiciones socioeconómicas según localidad en Bogotá (varios años)..... | 99 |
| Figura 3.3 Hurtos y robos en la urbanización La Capuchina, Bogotá (2011-2012)..... | 102 |
| Figura 3.4 Puntos calientes en el municipio Sucre, Caracas (2011)..... | 108 |
| Figura 3.5 Distribución espacial de puntos de alta peligrosidad en Bogotá (2011)..... | 111 |
| Figura 3.6 Explicando la concentración del crimen..... | 114 |
| Figura 4.1 Estrategias de intervención en la oferta de drogas..... | 141 |
| Figura 4.2 Estrategias de intervención por el lado de la demanda..... | 142 |
| Figura 4.3 Distribución geográfica de la tasa de homicidio (por cada 100 mil habitantes) en México relacionada con el narcotráfico (2007-2010)..... | 151 |
| Figura 5.1 Componentes del castigo esperado..... | 175 |
| Figura 5.2 Instituciones del sistema de justicia criminal y relación con el delito..... | 177 |
| Figura 5.3 Clasificación de estrategias policiales..... | 188 |
| Figura 6.1 La burocracia y las políticas públicas..... | 212 |

ÍNDICE DE RECUADROS

| | |
|--|-----|
| Recuadro 1.1 La percepción de inseguridad y el crimen | 29 |
| Recuadro 1.2 Informar para aliviar..... | 30 |
| Recuadro 1.3 Otras metodologías para medir el costo del crimen: valuación contingente y métodos hedónicos | 34 |
| Recuadro 1.4 Efectos de la violencia y el delito sobre el mercado de trabajo y la inversión | 36 |
| Recuadro 2.1 Importancia de los datos longitudinales en el estudio del crimen..... | 56 |
| Recuadro 2.2 Propensión y exposición criminógenas en historias de vida..... | 62 |
| Recuadro 2.3 Intervenciones basadas en la evidencia..... | 64 |
| Recuadro 2.4 Nutrición y desarrollo cerebral en los primeros 1.000 días..... | 66 |
| Recuadro 2.5 Estrés tóxico en la primera etapa de vida | 67 |
| Recuadro 2.6 Entrenamiento para padres en situación de vulnerabilidad en Chile en el programa “Nadie es Perfecto” | 71 |
| Recuadro 2.7 Aulas en Paz y la reducción de la violencia escolar..... | 78 |
| Recuadro 2.8 Cómo reducir y aliviar las consecuencias de la violencia sexual contra adolescentes..... | 79 |
| Recuadro 2.9 Efectos de <i>Moving to Opportunity</i> | 81 |
| Recuadro 2.10 La experiencia de “Paz Activa” en Chile..... | 83 |
| Recuadro 2.11 La metodología de <i>Cure Violence</i> (ex <i>CeaseFire</i>) para derrotar a las pandillas..... | 88 |
| Recuadro 3.1 Concentración del crimen y los enfoques del crimen por oportunidad y de la desorganización social: evidencia en Seattle..... | 117 |
| Recuadro 3.2 Promoviendo la cultura ciudadana: el caso de Bogotá..... | 123 |
| Recuadro 4.1 La estructura de las maras y sus vínculos con el narcotráfico..... | 155 |
| Recuadro 4.2 La estructura de las organizaciones dedicadas al microtráfico en Brasil | 157 |
| Recuadro 5.1 El propósito del castigo..... | 173 |
| Recuadro 5.2 Innovaciones tecnológicas y estrategias de intervención policial..... | 191 |
| Recuadro 6.1 La variabilidad de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina..... | 219 |

SEGURIDAD CIUDADANA Y BIENESTAR

Capítulo 1

Capítulo 1

SEGURIDAD CIUDADANA Y BIENESTAR¹

Introducción

Maya, de cinco años de edad, intentó durante más de dos horas despertar a sus padres Mónica Spear y Thomas Berry cuando a su entender se quedaron dormidos después de los gritos y explosiones que sonaron luego de que unos hombres desconocidos se acercaran a donde les había fallado el auto. Unos días más tarde sus abuelos le explicaron la verdad. La ex Miss Venezuela y su pareja viajaban con su única hija por una autopista la noche del 6 de enero de 2014 cerca de la ciudad de Valencia después de hacer turismo por Venezuela. El reconocimiento público de la víctima, sumado a lo dramático de las circunstancias para la niña, hicieron de este evento una noticia que copó los diarios nacionales y extranjeros por semanas. La realidad es que en las zonas violentas de América Latina, principalmente los sectores populares de las grandes ciudades, este tipo de tragedia ocurre con una frecuencia espeluznante, aunque en la mayoría de los casos no reciba cobertura mediática. La cotidianidad del ciudadano latinoamericano está marcada por la inminencia latente de ser la próxima víctima.

América Latina atraviesa una crisis de proporciones epidémicas en la protección y garantía de sus derechos humanos fundamentales. El número de homicidios por cada 100 mil habitantes se duplicó en los últimos 10 o 15 años en países como El Salvador (35 en 2001-2003 versus 69 en 2009-2011), Venezuela (20 en 1995-1997 versus 50 en 2009-2011) y México (9 en 2001-2003 contra 18 en 2009-2011). También hubo un aumento notable en países con niveles tradicionalmente bajos de delincuencia como Costa Rica, donde la tasa de homicidios pasó de 5 a 11 muertes por cada 100 mil habitantes, o Panamá, donde pasó de 10 a 21. Por otro lado, otros países con niveles tradicionalmente altos de crimen, como Colombia y Brasil, han experimentado reducciones importantes de la violencia letal (de 70 a 35 y de 30 a 21, respectivamente); sin embargo esta sigue siendo muy elevada en comparación con la de países desarrollados (menos de 3 homicidios por cada 100 mil habitantes) y la de otras regiones en desarrollo como el sudeste asiático, donde la tasa es 7.

Más allá de estos datos duros, actualmente casi el 30% de los habitantes de la región considera que la inseguridad es el principal problema que afecta su bienestar, por encima del desempleo, la inflación o la provisión de bienes públicos básicos como salud o educación (Latinobarómetro, 2011); y un 60% de la población de las principales ciudades de América Latina piensa que la inseguridad se ha incrementado en los últimos cinco años (encuesta CAF 2013).

La inseguridad ciudadana es en muchos casos una violación al derecho a la vida, y en todos los casos, una restricción a la libertad de circulación y de asociación. Así, la inseguridad tiene costos directos vinculados tanto al acto delictivo como a la respuesta

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Daniel Ortega y Pablo Sanguinetti y la asistencia de investigación de Carlos Catanho y Diego Jorrat.

de los individuos para evitar ser victimizados. Más allá de ello, el crimen o una alta percepción sobre su ocurrencia influyen negativamente en las decisiones de acumulación de capital físico y humano, comprometiendo las posibilidades de largo plazo de desarrollo. Además, la inseguridad es un problema que aflige, como tantos otros, primero a los segmentos menos favorecidos de la sociedad, lo cual agrava las condiciones de segregación y desigualdad que ya de por sí son retos clave para el desarrollo.

Esto afecta negativamente el capital social de las comunidades, fomentando la desconfianza entre los ciudadanos y entre estos y los gobiernos, lo que a su vez debilita las instituciones y la capacidad de los sistemas políticos (locales y nacionales) de proveer mecanismos eficaces de decisión colectiva para atender los problemas del desarrollo.

Las altas tasas de inseguridad y violencia están, entonces, entre las trabas más importantes para el progreso de la región. ¿Cómo ofrecer una reflexión sobre la multiplicidad de factores que determinan estos elevados niveles de inseguridad? ¿Cómo delimitar en cada contexto un curso de acción para mejorar las condiciones de seguridad de una manera sostenible, trayendo a la discusión la mejor evidencia sobre los efectos de distintas intervenciones?

En el centro de todo el análisis debe estar el evento criminal, el cual se compone de una persona y una situación. La persona tiene cierta propensión a cometer delitos y/o a exponerse a situaciones más o menos riesgosas. La situación es el conjunto de estímulos, incentivos y dificultades a los que se enfrenta la persona en un entorno dado, y tiene que ver, por ejemplo, el contexto social, el lugar físico, el funcionamiento de mercados ilegales, la presencia o no de autoridades policiales o de potenciales víctimas o socios. Dependiendo de las características tanto de la persona como de la situación, habrá una mayor o menor probabilidad de que se cometa un delito.

Las experiencias e historia personales configuran las percepciones individuales sobre qué es una buena o mala conducta, las habilidades de razonamiento y de autocontrol, el logro escolar, las capacidades laborales y las alternativas de empleo en actividades lícitas. Todo ello afecta la propensión criminógena —que se refiere a la inclinación a ver el delito como una opción en un momento determinado— y la exposición criminógena —esto es, el grado en el que es más o menos probable encontrarse en situaciones de alto riesgo de cometer un delito— como por ejemplo, una situación de apremio económico y estar asociado a personas que delinquen. Existen opciones de política tanto para reducir la propensión como la exposición criminógenas. Como la importancia relativa de los factores que influyen sobre cada una dependen de la maduración biológica y psicológica del individuo, la efectividad de intervenciones focalizadas en una u otra varía a lo largo de su vida. Por ejemplo, programas para mejorar la empleabilidad pueden ser más relevantes luego de la adolescencia, mientras que otros focalizados en el desarrollo de habilidades socioemocionales pueden ser más efectivos en la niñez.

Las características del entorno social y físico determinan las oportunidades para cometer un delito. De hecho, los crímenes se cometen en lugares con determinadas características y en horas también específicas. En todas las ciudades donde esto se ha analizado, resulta que lugares puntuales como cuerdas, esquinas, o callejones son especialmente peligrosos y en ellos ocurre una fracción desproporcionada de la acti-

vidad delictiva. Ciertas cosas hacen a esos lugares distintos, incluso distintos de otros lugares dentro del mismo vecindario, y por lo tanto susceptibles de intervenciones puntuales como por ejemplo el incremento en la presencia policial en esos “puntos calientes” durante los horarios de mayor incidencia criminal. Alternativamente, podría ser que la intervención más adecuada sea simplemente mejor iluminación, o restricciones en los horarios de venta de alcohol. Entender las circunstancias que operan en cada espacio a intervenir permite una acción “hecha a la medida” y con mayor impacto.

Las oportunidades para cometer un delito también pueden estar influenciadas por la existencia de mercados ilegales, ya que en algunos casos, como el de la droga, los mercados generan rentas significativas que afectan los incentivos de los individuos, de modo que utilizan la violencia para resolver sus diferencias contractuales. En el caso de la droga, las ganancias extraordinarias aumentan cuando el Estado solo se ocupa de combatir su producción y su distribución sin reducir su demanda. En América Latina la producción, tráfico y distribución de drogas explica una fracción importante del aumento de la violencia en los últimos años. Por ejemplo, en Colombia el tamaño del mercado de cocaína casi se triplicó entre 1994 y 2008, y en caso de que eso no hubiese ocurrido, la tasa de homicidios en 2008 habría sido 28 por cada 100 mil habitantes en vez de 39 (Mejía y Restrepo, 2013a).

Finalmente, las oportunidades para cometer un delito se ven afectadas por el funcionamiento del sistema de justicia criminal: la policía, la fiscalía, las cortes y las cárceles. Estas instituciones cumplen un rol clave en la reducción del crimen disuadiendo las conductas delictivas e incapacitando a quienes infringen la ley por medio del encarcelamiento. Desde el punto de vista del bienestar social es preferible que el sistema de justicia criminal actúe a través de una mejor prevención y disuasión que aumentando la población privada de libertad. Sin embargo, la efectividad tanto de la policía como del resto del sistema —en términos de aumentar la certeza y rapidez de la sanción al comportamiento delictivo— en la práctica se ha visto debilitada debido, entre otras razones, a problemas de administración y sobreocupación carcelaria en la mayoría de los países de la región, lo cual, lejos de favorecer la reinserción social, suele aumentar la propensión criminal de la persona privada de libertad.

Las políticas de seguridad ciudadana abarcan un amplio espectro de intervenciones en muchas áreas: en la infancia, la adolescencia y la transición a la adultez, en la familia, en la escuela y en las instituciones asociadas, en infraestructura urbana y en la comunidad, en la regulación y el control de mercados ilegales, en la policía y en la justicia criminal, etc. Estas intervenciones requieren no solo capacidades específicas sino también un gran esfuerzo de cooperación entre ministerios, niveles de gobierno y organismos públicos.

Las intervenciones sobre las personas, que pueden reducir tanto su propensión como su exposición criminógenas, aunque pueden tener efectos importantes en el corto plazo, por lo general se materializan en el mediano plazo, en la medida en que la sociedad también ofrece mejores oportunidades de integración. En el corto plazo, las intervenciones con mayor potencial de frenar la situación de crisis en la que se encuentra la región son las que se vinculan a las oportunidades criminales. Es necesario generar diagnósticos de calidad sobre la distribución espacial del crimen y determinar si las intervenciones geográficamente focalizadas tienen potencial o no. También es importante fortalecer la capacitación policial, mejorar los procedi-

mientos judiciales y racionalizar el sistema de penalidades para algunos delitos. La estrategia de la lucha contra las drogas en la región es un tema también central que requiere una revisión del peso de las políticas dirigidas a la demanda, así como mayor colaboración internacional, en particular de los países consumidores.

Ahora bien, la política pública para la seguridad ciudadana se planea y ejecuta en un contexto político e institucional particular. Las autoridades pueden tener pocos incentivos a priorizar la lucha contra el crimen cuando esta implica mayores riesgos que beneficios políticos. Los incentivos a ocuparse de la inseguridad son mayores cuando la población la considera un problema importante y además, es capaz de atribuir claramente la responsabilidad del problema a una autoridad específica. Aun así, la decisión de las autoridades no es suficiente para proveer servicios de seguridad eficientes; esta decisión se convierte en acción solo a través del funcionamiento del aparato público —personas a veces con pocas capacidades técnicas que trabajan en condiciones menos que ideales, con pocos recursos y con frecuencia sin los incentivos para ofrecer un buen servicio policial o judicial—.

Incentivos políticos débiles y capacidades del Estado limitadas pueden tener como consecuencia una pobre provisión de servicios de seguridad y con ella, una gradual pérdida de confianza por parte de la población. El ciudadano no solo deja de confiar en las autoridades para reportar delitos (lo cual limita las posibilidades de resolverlos) ni solo empeora su opinión sobre la calidad del sistema de justicia criminal más generalmente, sino que comienza a hacer justicia por mano propia o a justificar conductas como el linchamiento de personas que han cometido delitos o la violación de los derechos humanos de sospechosos—factores que terminan alimentando un círculo vicioso de mayor inseguridad y menor presencia del Estado—. En última instancia este proceso de dilución del Estado también destruye el rol contralor de la sociedad civil sobre las autoridades electas y hace que la calidad de los servicios públicos en general se deteriore más todavía.

Este estudio busca promover una conversación informada sobre lo que se puede esperar de las distintas áreas de intervención. También poner en perspectiva los retos institucionales que enfrenta la región para fortalecer la provisión de servicios de seguridad y con ello la relación de confianza entre el Estado y el ciudadano. Los miembros de la banda responsable del asesinato de Mónica Spear y Thomas Berry fueron identificados y capturados una semana después. La aspiración para la región es que independientemente de la visibilidad pública de la víctima, la sociedad sea capaz de reaccionar con la misma energía y la misma eficacia ante hechos de este tipo, pero sobre todo que sea la rareza de una tragedia como esa lo que la ponga en la primera página de los periódicos y no el brillo de una corona.

Seguridad ciudadana: concepto y medición

La integridad física y material es un derecho humano fundamental (PNUD, 2013); es de hecho la base más elemental para sostener el acuerdo de convivencia en

sociedad. En la medida en que el Estado no sea capaz de garantizar este derecho a todos, la vida estará restringida por las posibilidades de cada quien de procurar para sí mismo esa seguridad, agudizándose la segregación social y debilitándose la legitimidad del Estado como garante del contrato social. La seguridad ciudadana, al apoyarse en el concepto de derecho humano fundamental, implica una mirada incluyente tanto sobre las víctimas como sobre los victimarios y en este sentido es diferente al concepto de seguridad pública, el cual que hace énfasis en los poderes coercitivos de los Estados, sugiriendo que la represión es el elemento central (y quizás único) para combatir el crimen.

En el enfoque de la seguridad ciudadana la reducción del delito y de la violencia está asociada con formas democráticas de convivencia y participación política e institucional que fomentan una mayor confianza entre los ciudadanos y entre estos y las autoridades. Se trata de políticas públicas que busquen el desarrollo integral de las familias y las comunidades, especialmente las más vulnerables. Incorpora otros enfoques y disciplinas para la contención del delito además del control y la represión, como el análisis del desarrollo educativo y socioemocional de niños y jóvenes, el estudio de las características físicas y sociales del contexto donde las familias desarrollan sus actividades y el fomento a la cultura ciudadana a través de esquemas de participación y colaboración voluntaria (BID, 2012; Mockus, 2005).

En general los hechos delictivos y de violencia que amenazan la integridad física, psicológica y material de las personas implican el quebrantamiento de la ley. Sin embargo no todos los hechos de violencia implican ilícitos (p.e., el abuso psicológico de los padres contra sus hijos) ni todos los delitos atentan contra la integridad (p.e., la copia y venta ilegal de DVDs). El crimen y la inseguridad ciudadana están relacionados a la violación de códigos de conducta vigentes en una sociedad, muchos de los cuales están expresados en leyes, pero no todos (Wikström, 2012).

INDICADORES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

La medición de indicadores sobre seguridad ciudadana abarca un amplio espectro de hechos de violencia y delito que afectan la integridad física, psicológica y material de las personas; desde homicidios, robos, hurtos, violaciones y secuestros, hasta otros que no siempre están protegidos debidamente por las leyes como la violencia doméstica o el *bullying*².

Lamentablemente, en América Latina estos indicadores tienen problemas de disponibilidad y de confiabilidad. Un primer problema es que los registros oficiales que recolectan información corresponden a distintos niveles de gobierno (gobierno central, provincias y municipios) y a distintas dependencias dentro de cada jurisdicción (p.e., policía, ministerio de salud, ministerio de justicia). Esto implica un esfuerzo de coordinación y capacidades institucionales importantes para acordar

La seguridad ciudadana implica una mirada incluyente, tanto sobre las víctimas como los victimarios.

2. En este reporte no se discuten con detalle crímenes de "cuello blanco" como el fraude, la estafa, o la corrupción. La razón es que no existen estadísticas confiables que describan la evolución de estos hechos; sin embargo, el marco conceptual que se ofrece en el reporte aplica también a este tipo de delito.

América Latina ha mostrado la mayor tasa de homicidio en comparación con el resto de las regiones del mundo.

metodologías y estándares similares (incluso controles de calidad) y disponer de la información en forma periódica en un formato claro y de libre acceso³.

Un segundo problema es el de subreporte, es decir, el hecho de que en la práctica los ciudadanos tienden a no reportar hechos delictivos a los que han sido sujetos. Este problema varía por tipo de delito, por país y dentro de un país a través del tiempo, lo que dificulta las comparaciones. Puede deberse, por ejemplo, a problemas de distancia a las instituciones donde realizar las denuncias, desconfianza sobre la utilidad de realizar las denuncias o temor a ser victimizado nuevamente en caso de realizarlas; pero en cualquier caso está negativamente relacionado con el nivel de desarrollo económico e institucional. Soares (2004a) y Soares y Naritomi (2010) muestran que el nivel de ingreso per cápita explica el 65% de la variación en el porcentaje de delitos denunciados entre países⁴. El subreporte es probablemente un problema menos serio en el caso de los homicidios debido a la exigencia legal de emitir certificados de defunción donde se deben indicar las causas de muerte.

América Latina ha mostrado una tasa de homicidio promedio superior a la de todas las demás regiones del mundo en los últimos años, específicamente de casi 28 por 100 mil habitantes en el período 2009-2011 (Cuadro 1.1)⁵. Este valor es más de 10 veces mayor al promedio de Europa y Norteamérica para ese mismo período. Además, esta tasa se ha mantenido relativamente estable en niveles altos en América Latina, mientras se ha reducido en el resto de las regiones.

Cuadro 1.1 Tasa de homicidio por 100 mil habitantes por región^{a/}

| Región | Promedio 1995-1997 | Promedio 2001-2003 | Promedio 2009-2011 ^{b/} |
|----------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| África | 31,6 | 24,0 | 18,0 |
| América Latina y el Caribe | 29,9 | 24,7 | 27,9 |
| Asia | 5,7 | 4,8 | 3,9 |
| Europa y Norteamérica | 4,4 | 3,6 | 2,5 |
| Oceanía | 1,5 | 1,4 | 1,1 |

a/ Este cuadro está compuesto únicamente por aquellos países que disponen de tasas de homicidio para todos los períodos estudiados. Para la región de África se tomó las islas Mauricio y Suráfrica. Para América Latina se tomó a Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Para Asia se tomó Armenia, China (Taiwan), Georgia, India, Israel, Japón, Kazajistán, Kirguzistán, Nepal, Pakistán, Singapur, Siria, Tailandia y Tajikistán. Para Europa y Norteamérica se tomó Albania, Alemania, Austria, Bulgaria, Bielorrusia, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Groenlandia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Ucrania. Para Oceanía se tomó Australia y Nueva Zelanda.

b/ Para algunos países se tomó el último dato disponible (año 2008).

Fuente: UNODC (2013).

3. Los países de América Latina han avanzado en la confección de un amplio número de estadísticas sociales y económicas de diversa índole (inflación, educación, PIB, empleo, pobreza, distribución del ingreso, entre otros) que se estiman con metodologías y rigor estadístico por entes nacionales y locales. Sin embargo, en aspectos referidos a la inseguridad es notable el atraso relativo. Como se verá más adelante, aun en un indicador tan básico como la tasa de homicidio, existen diferencias significativas según las fuentes que se utilicen y en la mayoría de los países no hay fuentes nacionales (p.e., institutos de estadísticas) que reporten en forma periódica y abierta esta información.

4. Omitir este problema ha llevado a errores en la interpretación de ciertas correlaciones como, por ejemplo, la correlación positiva entre el crimen y el nivel de desarrollo (Burnham, 1990; Stacks, 1984). Fajnzylber (2002a y 2002b) y Soares (2004a y 2004b) muestran que esta correlación desaparece cuando se corrige por subreporte.

5. La conclusión de que América Latina es la región con mayor tasa de homicidios del mundo no cambiaría si para el período 2009-2011 se incluyera el cálculo la información de todos los países de cada continente para los que se dispone información en dicho período. En tal caso el promedio para América Latina sería de 21 mientras que la tasa de homicidio de África bajaría a 14,5.

Sin embargo, hay mucha heterogeneidad al interior de la región (Cuadro 1.2). Colombia, Venezuela, El Salvador, Guatemala y Honduras han tenido tasas de homicidio por encima de 30 en el período 2008-2011, mientras que Argentina, Chile y Uruguay muestran tasas menores a 10. Ha habido fuertes incrementos, entre 50% y 100% en los últimos 10 a 15 años, en Venezuela, El Salvador, República Dominicana y México, así como en países con tasas de homicidio tradicionalmente bajas, como Costa Rica o Panamá. Como contrapartida, se han producido fuertes reducciones, como en Colombia y en menor medida Brasil, aunque sus tasas recientes de homicidio, de 34 y 21, respectivamente, continúan muy elevadas con respecto a estándares internacionales⁶.

Hay mucha heterogeneidad entre países en relación a la tasa de homicidio.

Cuadro 1.2 Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes para países seleccionados de América Latina

| País | Promedio 1995-1997 | Promedio 2001-2003 | Promedio 2009-2011 |
|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Argentina | 8,5 | 8,3 | 5,5 |
| Bolivia | n.d. | n.d. | 7,3 |
| Brasil | n.d. | 27,6 | 22,0 |
| Chile | n.d. | 4,8 | 3,5 |
| Colombia | 67,8 | 64,7 | 33,7 |
| Costa Rica | 5,5 | 6,7 | 10,9 |
| Ecuador | n.d. | 13,6 | 18,3 |
| El Salvador | 123,0 | 54,5 | 68,6 |
| Guatemala | 35,3 | 31,3 | 42,1 |
| Honduras | n.d. | 48,2 | 81,5 |
| México | 15,0 | 9,5 | 20,6 |
| Nicaragua | 14,4 | 11,1 | 13,4 |
| Panamá | 11,5 | 11,1 | 22,2 |
| Paraguay | 15,6 | 17,5 | 12,2 |
| Perú | 11,0 | 4,7 | 10,3 |
| República Dominicana | 12,7 | 16,0 | 24,7 |
| Uruguay | n.d. | 6,5 | 6,2 |
| Venezuela | 20,3 | 38,1 | 48,7 |

n.d.: no disponible.

Fuente: UNDOC (2013), Policía Nacional de Colombia (2013), DANE (2013), INEGI (2013), OEA (2013) y PNUD (2013).

Más allá de los homicidios, la incidencia de otras ofensas como asaltos, hurtos y robos también es alta en la región⁷ (Cuadro 1.3, p. 24). En particular, los asaltos (crímenes de contacto) son 3,5 veces más frecuentes en la región que en Europa

6. Como se ve en el Cuadro 1.2 para varios países falta información sobre tasas de homicidios para mediados de los años noventa (p.e., Chile, Brasil, Bolivia). Por otro lado, dependiendo de la fuente, las tasas de homicidio varían significativamente; por ejemplo, según UNDOC (2013) el promedio del trienio 2001-2003 para El Salvador es de 54,5 mientras que el PNUD (2013) y la OEA (2012) reportan una tasa de 35,8 para ese mismo período. Otro caso es México, donde PNUD (2013) arroja una tasa de homicidio de 29,3 mientras que INEGI reporta 9,5. En otras palabras, la evaluación de las tendencias del crimen, aun utilizando indicadores básicos como la tasa de homicidio, se ve afectada por la falta de estadísticas confiables.

7. Los robos son las apropiaciones de bienes por medio de la entrada no autorizada en viviendas o inmuebles en ausencia de los propietarios. Los hurtos son las apropiaciones de bienes en la vía pública (p.e., autos) o fuera de la vivienda de las personas sin contacto entre la víctima y el perpetrador; y los asaltos o crímenes de contacto implican agresión física (incluido el ataque sexual) o lesiones y sustracción de bienes (en la vivienda o fuera de ella) con agresión física o amenaza de agresión física.

La tasa de victimización de la región ha fluctuado entre 30% y 40% en el período 2000-2010.

(521 versus 150 por cada 100 mil habitantes), aunque estas comparaciones deben tomarse con mucha cautela debido a posibles diferencias en las definiciones y sistemas de registro de cada ofensa en cada país, así como al mencionado problema de subreporte, especialmente en delitos no letales.

Cuadro 1.3 Asalto, hurto y robo según registros oficiales en América Latina. Delitos cada 100 mil habitantes (último año disponible)

| País | Asalto | | Hurto | | Robo | |
|------------------------------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|
| | Último año disponible | Tasa | Último año disponible | Tasa | Último año disponible | Tasa |
| Argentina ^{a/} | 2008 | 1339 | 2008 | 872 | n.d. | n.d. |
| Bolivia | 2011 | 185 | 2011 | 104 | n.d. | n.d. |
| Brasil | 2011 | 918 | 2011 | 681 | 2011 | 124 |
| Chile | 2011 | 667 | 2011 | 1406 | 2011 | 719 |
| Colombia | 2011 | 254 | 2011 | 249 | 2011 | 65 |
| Costa Rica | 2011 | 1011 | 2011 | 541 | n.d. | n.d. |
| Ecuador | 2006 | 435 | 2006 | 96 | 2006 | 108 |
| El Salvador | 2011 | 152 | 2011 | 192 | 2011 | 8 |
| Guatemala | 2009 | 123 | 2009 | 67 | 2009 | 11 |
| Honduras | 2011 | 367 | 2011 | 78 | n.d. | n.d. |
| México | 2011 | 841 | 2011 | 319 | 2011 | 170 |
| Nicaragua | 2010 | 808 | 2010 | 187 | n.d. | n.d. |
| Panamá | 2011 | 433 | 2011 | 525 | 2011 | 84 |
| Paraguay | 2011 | 217 | 2011 | 592 | 2006 | 13 |
| Perú | 2009 | 229 | 2009 | 220 | 2009 | 14 |
| República Dominicana ^{b/} | 2006 | 732 | 2006 | 32 | n.d. | n.d. |
| Uruguay ^{a/} | 2011 | 457 | 2004 | 3323 | 2004 | 252 |
| Venezuela ^{a/} | 2007 | 217 | 2007 | 331 | n.d. | n.d. |
| Promedio América Latina | | 521 | | 545 | | 143 |

n.d.: no disponible.

a/ Para la categoría "asalto" no se tienen datos de secuestro.

b/ Para la categoría "hurto" sólo se incluyen los hurtos de auto por disponibilidad de datos.

Fuente: UNODC (2013) y OEA (2012).

Para sortear la falta de confiabilidad de los registros oficiales se realizan encuestas de victimización, en las que se pregunta a los encuestados si en los últimos 12 meses ellos o algún miembro de sus familias fueron objeto de alguna ofensa. El Cuadro 1.4 presenta las tasas de victimización que surgen de la encuesta de Latinobarómetro para una muestra de países de América Latina entre 2000 y 2010⁸. La tasa promedio de la región ha fluctuado entre 30 y 40% entre esos años, sin un patrón temporal definido más allá de la aparente caída que se produjo en 2010, cuando descendió a 25%. Estos niveles son considerablemente superiores a los observados en países desarrollados de Europa o Norteamérica, alrededor de 15%.

8. La encuesta Latinobarómetro no es una encuesta diseñada específicamente para medir tasas de victimización, de modo que éstas podrían no ser exactas dado el relativamente pequeño tamaño de la muestra (aproximadamente 1.000 hogares) y el hecho de que los sucesos delictivos son eventos de relativamente baja frecuencia. Sin embargo, muy pocos países hacen encuestas de victimización en forma periódica con alcance nacional (con muestras de más de 5.000 o más hogares), haciendo a Latinobarómetro una buena opción para tener un panorama regional. De todas formas, las tasas que se obtienen de encuestas de victimización nacionales, como la de Chile, —el único país con estadísticas nacionales anuales desde el 2003— no son muy diferentes.

Cuadro 1.4 Tasa de victimización en países de América Latina (2000-2010)^{a/}

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 33,4 | 46,2 | 46,8 | 42,7 | 35,8 | 42,2 | 40,1 | 46,8 | 39,0 | 40,1 | 31,5 |
| Bolivia | 34,0 | 45,1 | 33,0 | 30,6 | 33,2 | 44,3 | 28,8 | 42,3 | 32,5 | 38,9 | 28,3 |
| Brasil | 31,7 | 35,9 | 35,4 | 36,1 | 27,2 | 44,9 | 33,5 | 41,9 | 40,0 | 40,8 | 22,8 |
| Chile | 28,0 | 42,0 | 35,6 | 33,8 | 32,9 | 38,8 | 34,3 | 39,8 | 31,5 | 30,9 | 23,4 |
| Colombia | 29,3 | 34,0 | 37,1 | 35,8 | 23,9 | 36,7 | 27,5 | 34,3 | 27,5 | 30,0 | 29,1 |
| Ecuador | 43,0 | 55,8 | 38,9 | 32,1 | 37,0 | 51,4 | 34,2 | 38,2 | 33,1 | 50,8 | 28,4 |
| México | 30,7 | 77,9 | 75,0 | 59,7 | 59,1 | 66,8 | 32,8 | 39,1 | 42,2 | 38,3 | 26,3 |
| Panamá | 16,7 | 36,7 | 27,6 | 25,3 | 18,5 | 20,9 | 17,5 | 14,4 | 11,6 | 28,7 | 16,8 |
| Paraguay | 32,2 | 39,0 | 46,0 | 36,9 | 40,3 | 39,1 | 24,0 | 40,5 | 29,5 | 31,5 | 26,3 |
| Perú | 42,2 | 48,2 | 37,2 | 34,3 | 33,2 | 46,9 | 35,3 | 43,3 | 37,0 | 38,1 | 27,8 |
| Uruguay | 18,7 | 29,6 | 27,6 | 26,0 | 18,4 | 38,6 | 33,0 | 34,6 | 28,4 | 31,2 | 17,6 |
| Venezuela | 32,2 | 48,3 | 43,3 | 45,4 | 42,2 | 48,1 | 35,0 | 48,7 | 53,4 | 38,8 | 24,5 |
| Promedio | 31,0 | 44,9 | 40,3 | 36,6 | 33,5 | 43,2 | 31,3 | 38,7 | 33,8 | 36,5 | 25,2 |

a/ El cuadro reporta el porcentaje de encuestados que reportó que él o algún miembro de su familia fue víctima de algún delito en los últimos 12 meses.

Fuente: Latinobarómetro (2013).

El Cuadro 1.5 presenta las tasas de victimización que surgen de la encuesta CAF 2008-2012. Estas tasas no son comparables con las de Latinobarómetro porque no tienen representatividad nacional; sin embargo, no difieren demasiado, ubicándose alrededor de 30%.

Cuadro 1.5 Índice de victimización en ciudades de América Latina (2008-2012)^{a/}

| Ciudad | Tasa de victimización | | | | |
|------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Buenos Aires | 28,8 | 28,6 | 28,4 | 23,5 | 38,4 |
| Córdoba | 26,2 | 32,1 | 23,8 | 20,9 | 29,3 |
| La Paz | 26,6 | 42,4 | 32,7 | 31,1 | 27,6 |
| Santa Cruz | 29,4 | 42,0 | 33,5 | 28,9 | 35,3 |
| San Pablo | 21,2 | 25,0 | 18,1 | 18,0 | 18,5 |
| Río de Janeiro | 15,8 | 18,0 | 13,4 | 10,4 | 12,3 |
| Bogotá | 31,8 | 32,4 | 32,0 | 31,0 | 28,4 |
| Medellín | 22,2 | 19,8 | 17,6 | 15,4 | 13,8 |
| Quito | 49,6 | 47,6 | 39,7 | 54,1 | 40,8 |
| Guayaquil | 42,7 | 48,8 | 40,8 | 37,9 | 37,6 |
| Lima | 48,0 | 39,4 | 30,5 | 39,1 | 31,0 |
| Arequipa | 66,4 | 34,7 | 36,6 | 42,3 | 38,2 |
| Montevideo | 24,4 | 27,9 | 29,2 | 29,3 | 29,2 |
| Salto | 14,0 | 15,5 | 19,8 | 16,1 | 20,1 |
| Caracas | 32,8 | 19,9 | 29,4 | 30,7 | 15,6 |
| Maracaibo | 48,3 | 31,9 | 29,7 | 22,9 | 29,7 |
| Ciudad de Panamá | n.d. | n.d. | 11,6 | 9,4 | 13,6 |
| Promedio | 33,0 | 31,6 | 27,5 | 27,1 | 27,0 |

n.d.: no disponible.

a/ El cálculo de la tasa solo incluye hurto, robo y estafa.

Fuente: CAF (2013).

La magnitud del problema del subreporte se puede explorar comparando las estimaciones de incidencia del crimen proveniente de los registros oficiales con aquellas que surgen de las encuestas de victimización (Cuadro 1.6)⁹. En particular, en América Latina solo un porcentaje relativamente pequeño de los hogares habrían sido afectados por el crimen según las denuncias de delito (4% en promedio y en ningún país más de 12%), pero las encuestas de victimización apuntan a un porcentaje mucho mayor (cercano al 30% en promedio).

Cuadro 1.6 Comparación de incidencia del crimen según registros oficiales y encuestas de victimización

| País | Registros oficiales ^{a/} | | Victimización ^{b/} |
|--------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| | Número de delitos | Tasa (en % del total de hogares) ^{c/} | Tasa (en % del total de hogares) ^{c/} |
| Argentina | 877.159 | 7,0 | 36,9 |
| Bolivia | 29.812 | 1,1 | 33,3 |
| Brasil | 3.393.172 | 5,1 | 34,5 |
| Chile | 483.383 | 9,6 | 28,6 |
| Colombia | 267.182 | 2,0 | 28,9 |
| Costa Rica | 73.563 | 5,3 | 32,9 |
| Ecuador | 89.470 | 2,4 | 37,4 |
| El Salvador | 21.997 | 1,4 | 57,9 |
| Guatemala | 28.142 | 1,0 | 33,6 |
| Honduras | 34.645 | 2,1 | 35,5 |
| México | 1.587.266 | 4,9 | 35,6 |
| Nicaragua | 57.962 | 4,7 | 29,2 |
| Panamá | 39.012 | 3,8 | 19,0 |
| Paraguay | 54.026 | 3,3 | 29,1 |
| Perú | 133.899 | 1,9 | 34,3 |
| República Dominicana | 72.417 | 2,8 | 32,5 |
| Uruguay | 136.422 | 11,7 | 25,7 |
| Venezuela | 151.555 | 2,3 | 38,9 |
| Promedio América Latina | 418.394 | 4,0 | 33,5 |

a/ Promedio Latinobarómetro para el período 2008-2010.

b/ La estimación de la tasa de incidencia del delito registrado agrega los tres tipos de ofensas que se describen en la Cuadro 1.3 (asalto, hurto y robo), expresándolos como porcentaje del total de los hogares.

c/ Último año disponible.

Fuente: Latinobarómetro (2013), UNODC (2013), OEA (2012) y WDI del Banco Mundial (2013).

En la encuesta CAF 2013, adicionalmente, se indagó directamente sobre el subreporte. Según sus resultados, solo en 43% de los hogares que fueron víctima de un

9. En Soares (2010) se presenta un análisis similar para el agregado de América Latina.

delito se realizó la denuncia correspondiente¹⁰. La percepción de que las autoridades policiales no cumplen eficientemente sus tareas pareciera ser una causa muy importante del problema. Al indagar sobre las razones para esta decisión, casi 40% de los encuestados señaló que la policía no habría hecho nada al respecto, 16% señaló que el episodio no fue suficientemente importante, 13% indicó miedo a represalias y 12% citó desconfianza en la policía.

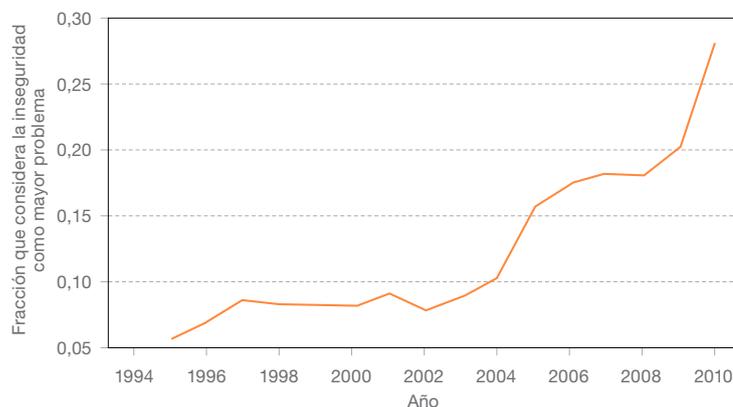
Según la encuesta CAF 2013, el 24% de la población indica que el crimen es su principal preocupación, por encima de la pobreza y el desempleo.

¿QUÉ DETERMINA LA PERCEPCIÓN SOBRE EL CRIMEN?

Como se verá más adelante en detalle, los costos del crimen sobre el desarrollo y bienestar no solo dependen de los efectos directos de la delincuencia sobre la salud y el patrimonio de las víctimas, sino también de decisiones que las familias toman a partir de su percepción de la probabilidad de ser sujetas a este problema aun cuando nunca lo hayan sufrido directamente. Es por ello que resulta importante medir y evaluar los determinantes de estas percepciones o del miedo al crimen.

La percepción de inseguridad puede medirse como el porcentaje de la población para el cual el crimen es su principal preocupación. Según la encuesta CAF 2013 este porcentaje es casi 24%, superior al porcentaje de los encuestados que indicaron como principal preocupación la pobreza (13,0%), los servicios de salud deficientes (12,5%) y el desempleo (9,2%). Según Latinobarómetro, para el promedio de América Latina, este porcentaje creció de 5% en 1994 a más al 25% en 2010 (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1 Percepción de la inseguridad en países de América Latina (1994-2010)^{a/}



a/ Los países incluidos en el gráfico fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

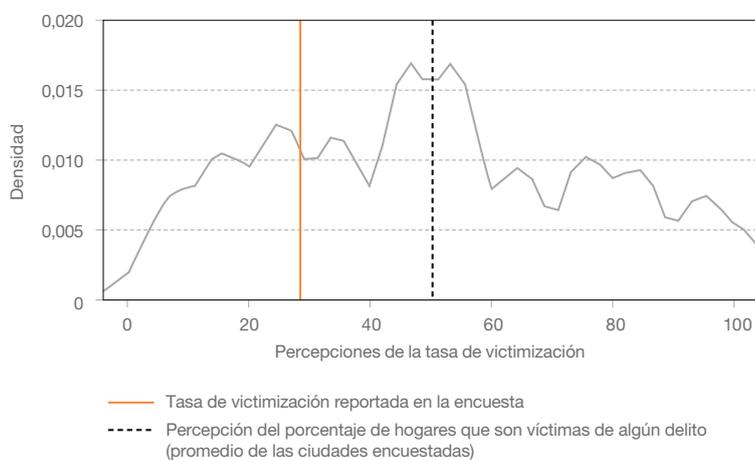
Fuente: Latinobarómetro (2013) y UNODC (2013).

10. Si la tasa promedio de victimización en América Latina es de 0,33 entonces la incidencia de los delitos registrados sobre el total de hogares debería ser del 14% número aún muy superior al 4% que se indica en el Cuadro 1.6 para el promedio de América Latina. Esta diferencia puede deberse a que la tasa efectiva de subreporte es mayor que la declarada por los hogares, y también a que la tasa de delito que surge de los registros no incorpora todas las ofensas (por ejemplo hurto solo incluye sustracción de vehículo).

La percepción de inseguridad puede estar relacionada con factores distintos a la victimización, como la confianza en la policía, la cobertura mediática y la disponibilidad de información estadística.

Sin embargo, no siempre la percepción sobre el crimen está relacionada con su ocurrencia (Restrepo y Moreno, 2007a y 2007b; Mascott, 2002). En la encuesta CAF 2013, por ejemplo, los encuestados estimaron que el porcentaje de hogares víctimas de algún delito en su ciudad fue, en promedio, 47%, mientras que la tasa de victimización real fue, en promedio, mucho menor (27%)¹¹ (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2 Distribución de percepciones de la tasa de victimización. Promedio de ciudades de América Latina (2013)^{a/}



a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: CAF (2013).

La percepción de inseguridad puede estar relacionada con factores distintos al crimen realmente ocurrido, como la exposición al crimen por parte de amigos o conocidos, el grado en que el crimen tiene cobertura en los medios, la confianza en las instituciones policiales y la disponibilidad de información estadística. Si eso ocurre, la política de seguridad debe contemplar también estos factores.

Maris y Ortega (2013), en un estudio realizado especialmente para este reporte, analizan econométricamente la correlación entre la percepción de inseguridad y la incidencia real del delito. Muestran que esta correlación no es significativa estadísticamente cuando se utilizan datos agregados por países. Sin embargo, sí es positiva y estadísticamente significativa cuando se utilizan datos a nivel individual y se controla por factores socioeconómicos (educación, ocupación y riqueza) y demográficos (sexo, edad y estado civil) (Recuadro 1.1)¹².

11. Los encuestados, sin embargo, estimaron el porcentaje de hogares víctimas de algún delito “en su barrio o vecindario”, en promedio, en 28%, muy cerca del valor real para el promedio de la ciudad.

12. Estos resultados sugieren que las correlaciones agregadas tienden a subestimar el impacto del crimen sobre las percepciones, ya que no se controla por variables omitidas que podrían estar positivamente correlacionadas con el nivel de victimización y negativamente con la percepción (p.e., el nivel socioeconómico).

Recuadro 1.1 La percepción de inseguridad y el crimen

¿En qué medida la percepción de inseguridad está relacionada con la ocurrencia real de hechos delictivos y de violencia? Para responder esta pregunta, Maris y Ortega (2013) estudian la correlación entre percepción y victimización utilizando, por un lado, datos agregados a nivel de país y, por el otro, datos a nivel individual—los cuales permiten controlar por factores como el nivel socioeconómico (nivel educativo, empleo y riqueza) que muy probablemente afectan tanto la percepción sobre el crimen como la probabilidad de ser victimizado—.

El Cuadro 1, panel A, muestra las estimaciones realizadas con datos agregados. La variable dependiente es el porcentaje de la población de un país que considera al crimen como el problema más serio según Latinobarómetro. Como variables explicativas se utiliza, en una estimación (columna 1), la tasa de victimización según la misma fuente (el porcentaje de hogares que durante el último año fueron víctimas de algún crimen) y, en la otra (columna 2), la tasa de homicidio según UNDOC, además de variables de control no reportadas en el cuadro. En ninguna de las estimaciones estas variables resultan estadísticamente significativas, sugiriendo una aparente desconexión entre la incidencia real y percibida del crimen.

El Cuadro 1, panel B, muestra las estimaciones realizadas con datos a nivel individual. La variable dependiente toma el valor 1 si el individuo considera que el delito es el problema más serio y 0 si no lo es. Las variables explicativas incluyen el hecho de si el individuo o algún miembro de su familia fue victimizado en el último año y las variables de control están relacionadas con el nivel socioeconómico del hogar. Se destacan tres resultados. Primero, la victimización está positiva y significativamente correlacionada con la percepción de inseguridad. El efecto es cuantitativamente pequeño: aquellas personas que fueron victimizadas consideran que la inseguridad es uno de los problemas principales para el bienestar con una probabilidad aproximadamente un punto porcentual mayor. Segundo, esta percepción es menor en las familias de menor nivel socioeconómico. Tercero, la percepción está negativamente relacionada con la victimización pasada del grupo de referencia del individuo (columna 2), lo que sugiere que los efectos de la incidencia del crimen sobre la percepción de inseguridad se reducen en el tiempo posiblemente porque el individuo ha tenido tiempo de establecer estrategias para lidiar con el fenómeno.

Cuadro 1 Los determinantes de la percepción de inseguridad en países de América Latina

| Variables independientes | Panel A. Correlaciones agregadas entre las percepciones de inseguridad y crimen ^{a/} | |
|--------------------------|---|------------------|
| | Percepción de inseguridad ^{b/} | |
| | (1) | (2) |
| Victimización | 0,008 (0,04) | |
| Tasa de homicidio | | 0,001* (0,00) |
| R-cuadrado | 0,684 | 0,695 |
| Número de observaciones | 256 | 214 |

Continúa en la página siguiente >

| Panel B. Correlaciones individuales entre las percepciones de inseguridad y crimen ^{a/} | | |
|--|---|---------------------|
| Variables independientes | Percepción de inseguridad ^{c/} | |
| | (1) | (2) |
| Victimización | 0,008*** (0,00) | 0,009*** (0,00) |
| Nivel bajo de riqueza | -0,014*** (0,00) | -0,016*** (0,00) |
| Nivel alto de riqueza | 0,015** (0,00) | 0,019*** (0,00) |
| Victimización del grupo de referencia ^{d/} | | -0,006 (0,01) |
| Victimización del grupo de referencia en el año previo | | -0,024*** (0,01) |
| R-cuadrado | 0,084 | 0,088 |
| Número de observaciones | 148.766 | 127.336 |

a/ Las regresiones incluyen varios países y años, por lo que se incluyen efectos fijos por año y ciudad. Los países incluidos en la regresión fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b/ Se define como percepción de inseguridad a nivel agregado a la fracción de la población que considera que el crimen es el principal problema.

c/ La variable percepción de inseguridad individual es igual a 1 si el encuestado considera a la inseguridad entre los dos principales problemas, y cero en otro caso.

d/ El grupo de referencia de cada individuo se construye en base al país de residencia, edad, género, educación y nivel socioeconómico para un año dado, y la victimización del grupo de referencia es la tasa de victimización para dicho grupo.

, * denotan diferencias estadísticamente significativas al 5% y 1%, respectivamente.

Fuente: Maris y Ortega (2013).

¿Qué hay de otros potenciales determinantes de la percepción de inseguridad, como la falta de información confiable o creíble sobre crimen? Deficiencias informativas de este tipo podrían llevar a magnificar las percepciones sobre el alcance del crimen porque la población podría formar estas percepciones sobre la base de información parcial y sesgada, como la incidencia del crimen entre sus familiares y amigos o su cobertura periodística.

Para evaluar en qué medida la provisión de información estadística confiable sobre crimen podría modificar las percepciones de inseguridad en las ciudades de América Latina, a través de la encuesta CAF 2013 se realizó un ejercicio experimental, que consistió en proporcionar información sobre el nivel y la evolución del delito a un subgrupo de hogares elegidos al azar en cada ciudad de la encuesta. La provisión de información estadística creíble efectivamente cambió la percepción de inseguridad de los encuestados, sobre todo en aquellos hogares que en ausencia de esa información sobreestimaban la incidencia del crimen (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 Informar para aliviar

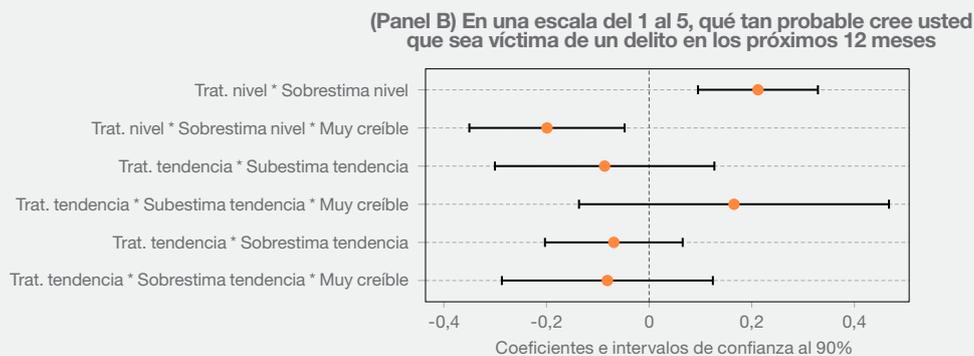
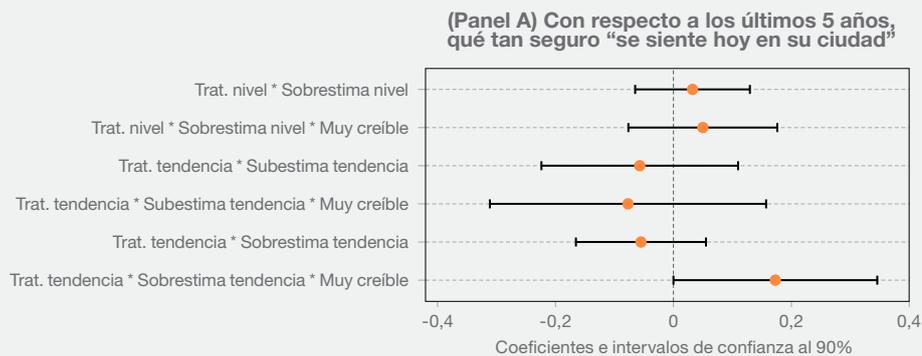
¿Qué impacto tiene proveer información estadística creíble acerca de la incidencia del crimen en la percepción de inseguridad? La encuesta CAF 2013 incluyó un ejercicio experimental que consistió

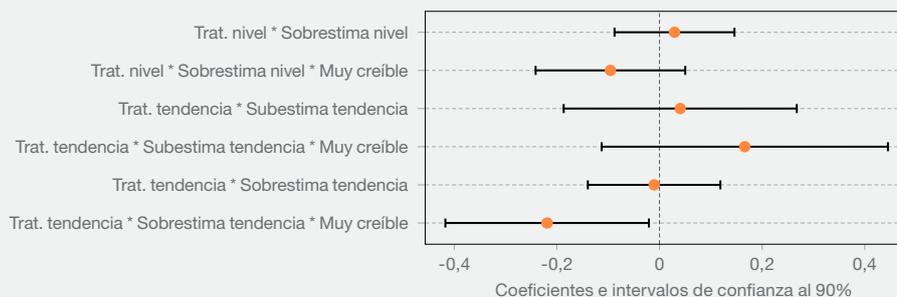
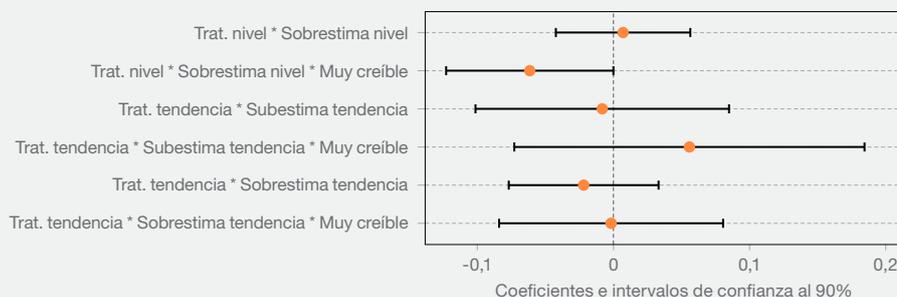
en proporcionar distinta información a tres grupos de hogares en la muestra de cada ciudad: un tercio de los encuestados recibió información sobre la tasa de victimización en su ciudad procedente de la encuesta CAF del año previo; otro tercio recibió información sobre el nivel y la evolución de la tasa de victimización en los últimos cinco años, también procedente de la encuesta CAF de años previos; el tercio restante (el grupo de control) no recibió ningún tipo de información.

Al principio de la encuesta se preguntó a los encuestados cuál les parecía que era la tasa de victimización en su ciudad y si esta tasa había estado subiendo o bajando en los últimos años. Luego, a todos aquellos encuestados que recibieron información sobre victimización (los grupos de tratamiento) también se les preguntó si la información provista les parecía nada, poco o muy creíble. Por último, se preguntó sobre la percepción de inseguridad y sobre las acciones que cada encuestado pensaba tomar para lidiar con el problema.

Como los grupos elegidos para recibir la información (el tratamiento) fueron seleccionados a través de un proceso aleatorio, se podía confiar en que cualquier correlación parcial entre la recepción de información y las respuestas posteriores sobre percepción de inseguridad y otras variables, al no estar contaminada por variables no observadas, reflejaría una relación de causalidad.

Gráfico 1 Impacto de la información sobre percepciones de inseguridad en ciudades de América Latina (2013)^{a/ b/}



(Panel C) En una escala del 1 al 5, qué tan preocupado se siente ante la posibilidad de ser víctima de un delito**(Panel D) En los próximos 12 meses, piensa adoptar nuevas medidas de seguridad**

a/ Los gráficos reportan los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La variable "**Trat. nivel**" toma valor 1 para aquellas personas que recibieron la información sobre la tasa de victimización en su ciudad y 0 para las que no. La variable "**Sobrestima nivel**" toma valor 1 para las personas que sobrestiman la verdadera tasa de victimización reportada en la encuesta y 0 para las que no. La variable "**Muy creíble**" toma valor 1 para aquellas personas que afirmaron que la información recibida en el experimento les resultó muy creíble y 0 para las que no. La variable "**Trat. tendencia**" toma valor 1 para aquellas personas que recibieron la información sobre el nivel y la evolución de la tasa de victimización en los últimos cinco años, procedente de la encuesta CAF de años previos y 0 para las que no. La variable "**Subestima tendencia**" toma valor 1 para las personas que subestiman la evolución de la tasa de victimización y 0 para las que no. La variable "**Sobrestima tendencia**" toma valor 1 para las personas que sobrestiman la evolución de la tasa de victimización y 0 para las que no. Se controló por edad, género, nivel educativo, si fue víctima de algún delito en el último año, si las informaciones oficiales le resultan creíbles y por ciudad.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2013).

El Gráfico 1 presenta los resultados del experimento con respecto a cuatro preguntas diseñadas para medir la percepción de inseguridad y sus consecuencias inmediatas: 1) qué tan seguro se siente en su ciudad hoy comparado con cinco años atrás (panel A); 2) cómo percibe la probabilidad de ser victimizado en los próximos 12 meses (panel B); 3) cuán preocupado está por la posibilidad de que sea victimizado en los próximos 12 meses (panel C); 4) si piensa adoptar alguna medida en los próximos 12 meses para protegerse (panel D). Los resultados sugieren que antes de recibir la información, los individuos de los grupos de tratamiento sobreestimaban el nivel o el crecimiento de la tasa de victimización, y que al considerar creíble la información recibida, tienden a reportar una menor percepción en comparación con los individuos que no recibieron la información. Esto se puede ver por el signo y la significancia estadística de las variables multiplicativas "sobrestima nivel" o "sobrestima tendencia de victimización" y "muy creíble". Estos individuos reportaron sentirse más seguros (panel A), asignaron una menor probabilidad a la posibilidad de ser victimizados (panel B), y reportaron menos preocupación por esa probabilidad (panel C). También reportaron una menor inclinación a adoptar en el futuro nuevas medidas para protegerse de la inseguridad (panel D).

Los costos del crimen

El crimen y la violencia tienen altos costos para la sociedad, tanto directos como indirectos. Los costos directos incluyen una menor esperanza de vida y otras consecuencias negativas del delito sobre la salud física y psicológica de las personas afectadas; los gastos públicos y privados asociados a la prevención y el control del delito (p.e., la policía), el sistema de justicia penal y las cárceles; y los bienes y las propiedades perdidas o destruidas a causa del crimen.

Los costos indirectos incluyen los cambios de conductas que adoptan las personas para evitar el delito (p.e., menos actividades recreativas o fuera del hogar); los efectos sobre las decisiones de participación laboral e inversión en capital humano de las familias y las decisiones de inversión y producción de las empresas; y el impacto sobre la confianza entre los ciudadanos y por parte de los ciudadanos en el gobierno y las instituciones.

Dada la multiplicidad de canales a través de los cuales el delito y la violencia afectan el bienestar, es de esperar que tengan consecuencias cuantitativamente importantes sobre el potencial de desarrollo de un país, especialmente en países con tasas de crimen tan altas como las de América Latina. Aunque cuantificar estos costos y efectos sobre el bienestar no es una tarea sencilla, existen algunos métodos para estimarlos, los cuales se describen a continuación¹³.

LOS COSTOS DIRECTOS DEL CRIMEN

Un método muy utilizado para calcular los costos del crimen consiste en sumar los gastos directos (públicos y privados) en salud y en prevención y control del delito, y que se realizan como consecuencia del crimen; el valor de la propiedad destruida como consecuencia del crimen; y los salarios perdidos por los individuos encarcelados o de las personas incapacitadas o fallecidas como consecuencia del crimen. La información para realizar estas estimaciones en general proviene de fuentes secundarias que incluyen el presupuesto público, la encuesta de gasto de hogares, los registros médicos con detalle de gastos por tipo de lesiones, la información censal con datos demográficos de víctimas y criminales, y las decisiones judiciales sobre las compensaciones otorgadas a las víctimas. Un problema de este método, sin embargo, además de demandar información administrativa muy detallada sobre gastos públicos y encuestas de gasto de familias, es que puede llevar a errores de doble imputación (p.e., los gastos médicos en parte ya podrían estar incluidos en las compensaciones determinadas por la justicia).

Londoño y Guerrero (2000) proveen estimaciones de este tipo para América Latina basadas en estudios de caso para cinco ciudades de la región (Caracas, Cali, El Salvador, Lima, México D.F. y Río de Janeiro)¹⁴. Los autores estiman que el crimen implica un costo total de aproximadamente 5% del PIB en América Latina –2%

Algunas estimaciones sugieren que en América Latina el costo del crimen es equivalente a 2% del PIB por concepto de atención médica y años de vida perdidos y 3% del PIB por gastos en seguridad y justicia.

13. El análisis de los distintos métodos para estimar los costos del crimen sigue en parte la clasificación propuesta en Soares (2009).

14. Cálculos para otros países pueden hallarse en Miller, Cohen y Rossman (1993) para Estados Unidos; Brand y Price (2000) para Inglaterra y Mayhew (2003) para Australia.

por concepto de atención médica y años de vida perdidos y 3% por concepto de gastos de seguridad (pública y privada) y justicia-. Como punto de comparación, Soares (2010) estima el costo total del crimen en Estados Unidos en 4% del PIB.

La encuesta CAF 2013 provee información más micro sobre el costo del crimen. Un 24% de los encuestados menciona haber instalado cerraduras de seguridad y rejas, un 17% dice tener perros de vigilancia y un 12% menciona haber recurrido a cámaras, vigilancia privada o alarmas¹⁵; todo con un costo para los hogares de 4% de su ingreso. Además, los encuestados estiman el valor de los bienes perdidos y el de otros gastos incurridos para reparar el daño relacionado en 6% del ingreso anual de sus hogares.

Los costos directos del crimen también podrían estimarse con métodos más indirectos. En particular, las técnicas de valuación contingente tratan de dilucidar a través de encuestas cuánto estarían dispuestos a pagar los individuos por una reducción en la ocurrencia de ciertas ofensas; por su parte, las técnicas de precios hedónicos tratan de estimar el efecto de la inseguridad sobre el precio de ciertos bienes privados que pueden disfrutarse más cuando hay seguridad, como por ejemplo la vivienda. Ambos métodos sugieren costos elevados. Por ejemplo, en algunas ciudades de Estados Unidos los encuestados reportan estar dispuestos a pagar entre 100 y 150 dólares al año para reducir 10% la ocurrencia de delitos; y en Bogotá, los hogares de ingresos más altos están dispuestos a pagar 7,2% más, en promedio, por propiedades en barrios con menos delincuencia (Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3 Otras metodologías para medir el costo del crimen: valuación contingente y métodos hedónicos

Las técnicas de valuación contingente intentan cuantificar a través de encuestas cuánto las personas están dispuestas a pagar por ciertos servicios o bienes públicos. Se han aplicado mucho para bienes y servicios sin mercado, por ejemplo, el medio ambiente (Mitchell y Carson, 1989). En criminología los trabajos pioneros que utilizan esta metodología son los de Cook y Ludwig (2000) y Cohen *et al.* (2004). En este último estudio aplicado en Estados Unidos se le preguntó a los encuestados si estarían dispuestos a votar por una propuesta que le exige a los residentes de una comunidad pagar una cierta cantidad para prevenir uno de cada diez crímenes en su comunidad. Dentro de las ofensas analizadas se incluye robo en la vivienda, asalto, robo con armas de fuego, violación y homicidio. Los autores encuentran que en promedio los ciudadanos estarían dispuestos a pagar entre 100 y 150 dólares por año dependiendo del delito (en delitos más graves la disposición a pagar es más alta) para lograr una reducción de 10% en la ocurrencia de estos episodios.

15. En un trabajo comisionado para este reporte, Amodio (2013), muestra que la inversión en protección contra la delincuencia puede generar externalidades negativas en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Ante la posibilidad de que la instalación de cámaras y alarmas en un hogar desvíe el delito hacia hogares vecinos, estos últimos también instalan esos equipos.

Aunque este método es simple y fácil de implementar, al estimar el costo del crimen a través de las preferencias declaradas de los individuos se corre el riesgo de que esas declaraciones no se correspondan con lo que los individuos harían si realmente tuviesen que pagar para reducir el crimen. El método de los precios hedónicos, en cambio, es una alternativa para estimar la disposición a pagar a partir de las preferencias reveladas en lugar de las declaradas. Ha sido aplicado para valuar diversos bienes públicos como la calidad de la educación y el medio ambiente y también el costo del crimen.

La idea es que el valor de una casa puede verse afectado por el nivel de crimen y violencia del barrio o localidad donde se encuentra. Así, estimaciones econométricas que expliquen el precio o alquiler de las propiedades en función del crimen (controlando por otros atributos como tamaño, calidad, ubicación, acceso a servicios, entre otros) pueden dar una idea de su costo. Numerosos trabajos han utilizado esta metodología para países desarrollados, como por ejemplo, Thaler (1978), Gibbons (2004) y Linden y Rockoff (2008).

En América Latina, Lora y Powell (2011) muestran que entre un 40% y 50% de la variación del precio o alquiler de las viviendas en un conjunto de ciudades de la región depende de atributos del barrio entre los cuales, uno de los más importantes, es el nivel de seguridad. En Colombia, Gaviria *et al.* (2010), utilizando la encuesta de calidad de vida, registros catastrales y la información sobre crimen provista por la Policía Nacional, estiman un modelo de precios hedónicos con una cobertura de más de 10 mil viviendas en Bogotá; los autores identifican que los hogares de ingresos más altos están dispuestos a pagar hasta 7,2% del valor de sus propiedades por vivir en un vecindario con un desvío estándar menos de incidencia de homicidios.

El método de los precios hedónicos también se puede aplicar para estimar los costos del crimen asociados a las lesiones físicas y las pérdidas de vidas. Soares (1996) encuentra que para el promedio de América Latina la reducción en la esperanza de vida asociada al crimen, es de 0,6 años (de 72 a 71,4, para una tasa de homicidio de 21,8 muertes cada 100 mil habitantes en los años noventa) y para Estados Unidos, de 0,3 años. La pérdida de consumo como consecuencia de este aumento en la tasa de mortalidad debido al crimen equivale a casi 2% del PIB para el promedio de América Latina y a 0,9% para Estados Unidos. Para estimar el “valor de la vida” perdido (Murphy y Topel, 2003) se pueden calcular las diferencias de ingresos entre ocupaciones con alto riesgo y ocupaciones con bajo riesgo o, equivalentemente, la disposición de los individuos a pagar por reducir el riesgo de muerte.

Fuente: elaboración propia.

LOS COSTOS INDIRECTOS DEL CRIMEN

Los costos indirectos del crimen son más difíciles de estimar. Los cálculos disponibles, por ejemplo los de Londoño y Guerrero (2000), de cerca del 7% del PIB para América Latina, se basan en estimaciones econométricas de corte transversal entre países o al interior de las economías¹⁶. Sin embargo, estas

16. Ver también Pshisva y Suarez (2010).

estimaciones enfrenan el problema de la identificación: por ejemplo, así como más crimen puede generar menos inversión y empleo, menos inversión y empleo pueden generar más crimen¹⁷.

Algunos estudios intentan resolver este problema usando datos más desagregados en combinación con la técnica de variables instrumentales y encuentran que la violencia y el crimen en efecto tienen consecuencias negativas sobre la participación laboral y los salarios y sobre las decisiones de inversión de las empresas (Recuadro 1.4).

Recuadro 1.4 Efectos de la violencia y el delito sobre el mercado de trabajo y la inversión

El delito y la violencia pueden tener un efecto negativo sobre diversos indicadores del mercado de trabajo y la inversión de las empresas. Estudios recientes proponen comprobar esta relación causal empleando datos muy desagregados en combinación con técnicas de variables instrumentales. Por ejemplo Dell (2011) utiliza datos de violencia en localidades de México en los años 2006 a 2009 y emplea como variable instrumental para captar aumentos exógenos en la violencia el hecho de que el PAN (Partido de Acción Nacional) hubiera ganado las elecciones en una determinada municipalidad por un margen estrecho. La lógica detrás de esta elección es que, como el PAN controlaba el Gobierno nacional en ese período, la elección de alcaldes de ese partido podría estar asociada con aumentos de la violencia, ya que estos alcaldes serían más proclives a implementar las nuevas políticas nacionales de represión contra el crimen. Al considerar solo los municipios donde el margen de victoria fue estrecho se espera que solo el partido gobernante (o el aumento en la violencia así aproximado) explique cambios en variables dependientes de interés —y no las preferencias u otras variables no observadas—. Dell encuentra que el aumento de la violencia, así aproximado, produjo una reducción en la participación de la mujer en el mercado de trabajo y una disminución de los salarios en el sector formal de la economía en el período posterior a la elección.

En otro trabajo también para México, Robles, Calderón y Magaloni (2013) utilizan como variable instrumental para captar cambios exógenos en la violencia los niveles de captura de droga en Colombia (principal productor) interactuado con la distancia de cada localidad a la frontera con Estados Unidos (principal destino). Esta medición —que fue utilizada por primera vez en el trabajo de Castillo, Medina y Restrepo (2013)— supone que los niveles de captura de droga en Colombia generan aumentos de su precio, lo que a su vez induce a las organizaciones criminales en México a establecerse en más territorios, y fomenta incrementos en los niveles de violencia. Dichos incentivos a expandirse son más altos cuanto más cerca de la frontera con Estados Unidos está la localidad. Utilizando esta variable para aproximar cambios en la violencia, Robles, Calderón y Magaloni (2013) muestran que el aumento del crimen causa una caída en la actividad económica, representada por el consumo de energía en cada municipalidad.

17. Es así que, por ejemplo, un análisis que describe una correlación entre aumentos en las tasas de homicidio de ciertas localidades dentro de un país y menor crecimiento del empleo y caída de la inversión de las firmas no necesariamente demuestra que el crimen “causa” menor desarrollo. La disminución del crecimiento del empleo y la inversión pueden estar asociados a otros factores (p.e., shocks sectoriales) y las escasas oportunidades de empleo pueden fomentar la delincuencia.

Para el caso de Colombia, Pshiva y Suárez (2010) combinan información sobre crimen para 32 departamentos en Colombia con información financiera de 11 mil firmas entre los años 1997 y 2003. La idea es ver si los secuestros de empresarios y gerentes de empresas están correlacionados estadísticamente con la inversión de las firmas. Este tipo de crimen debería afectar directamente la decisión de las empresas de invertir dados los perjuicios directos, monetarios y físicos, para los dueños de las empresas así como los gastos en seguros y protección para gerentes y otros empleados. De esta manera, lo novedoso de este trabajo es que los autores identifican una forma específica de crimen que afecta la productividad y las decisiones de invertir de las firmas, diferenciándolo de otros delitos cuya correlación con la inversión podría estar explicada por variables omitidas que determinan tanto la inversión como la incidencia de la delincuencia (p.e., un shock económico a nivel subregional). De hecho, para controlar por este posible factor de sesgo en los resultados los autores incluyen como variables explicativas en sus estimaciones los homicidios y otros secuestros no asociados con las empresas. El estudio muestra que el secuestro de empresarios o gerentes sí impacta negativa y significativamente la inversión de las firmas; no solo de aquellas directamente afectada por los secuestros sino también de las que se localizan en la misma zona.

Fuente: elaboración propia.

Por último, la encuesta CAF presenta indicios sobre los costos indirectos del crimen asociados a su impacto sobre la confianza de los ciudadanos entre sí y hacia las instituciones. Por ejemplo, al preguntar a los encuestados sobre las sensaciones que les producía la posibilidad de que algún miembro de su hogar fuese víctima de un delito, 32% respondió que le generaba desconfianza hacia otras personas y 11% señaló que aumentaba su nivel de agresividad en el trato con terceros.

Corbacho, Philipp y Ruiz Vega (2012) exploran este tema en forma más rigurosa relacionando la victimización con distintas medidas de confianza en instituciones públicas formales y en redes informales privadas. Utilizando microdatos de la *World Gallup Survey* para una muestra de países de América Latina, examinan en qué medida las personas que fueron víctimas de asaltos o robos declaran tener menor o mayor confianza en la policía o el sistema judicial así como en redes sociales o en redes de negocios. Sus resultados sugieren que los individuos victimizados tienen 10% menos confianza en la policía que los no victimizados y también menos confianza en la justicia y en las redes sociales y de negocios, aunque estos efectos son mucho más reducidos y solo marginalmente significativos.

En resumen, el crimen y la violencia generan costos económicos y sociales significativos para las sociedades. Estimaciones que utilizan información de los presupuestos públicos y encuestas de gastos de los hogares sugieren que estos costos están cerca de 5% del PIB; a su vez los métodos de valuación contingente y precios hedónicos sugieren que las familias están dispuestas a pagar sumas significativas (en términos de sus ingresos o del valor de su propiedad) para evitar ser victimizados; finalmente aunque la evidencia aun es más disputada y difícil de identificar, también existen consecuencias negativas sobre participación laboral de las familias y la inversión de las empresas.

Los individuos tienen 10% menos de confianza en la policía que los no victimizados, y también menos confianza en la justicia, en las redes sociales y de negocios.

Un evento delictivo es la consecuencia de decisiones que toman individuos bajo un contexto situacional particular.

Un marco conceptual sobre los determinantes del crimen

La inseguridad es el resultado de una gran cantidad de factores. Se pueden enfatizar las condiciones socioeconómicas de la población, la fragilidad de las instituciones y de los mecanismos de control del Estado o el efecto de normas sociales. Todas las explicaciones son, hasta cierto punto, válidas. Sin embargo, frecuentemente se presentan como alternativas contrapuestas que compiten entre sí por el reconocimiento como la verdadera razón de la inseguridad. Para trascender ese debate es útil un marco conceptual que ayude a poner el ámbito social y el institucional en perspectiva y que favorezca una conversación justa y fértil sobre las posibilidades de intervención de cada actor relevante.

Pensar en categorías generales como “el crimen” o “la violencia” no ayuda a desentrañar sus causas. La prevalencia del delito en un lugar determinado debe pensarse como la suma de los eventos criminales que allí ocurren, de manera que el centro de la problemática se encuentra en el evento criminal y en las condiciones que llevan a que en una sociedad ocurran muchos delitos y en otra pocos. Usar el evento criminal como punto de partida es útil porque permite identificar los distintos factores que intervienen y cómo ellos interactúan entre sí.

El evento criminal se compone de una persona que comete un delito y una situación en la que lo comete. La persona está influenciada por todas sus experiencias; la situación en la que lo comete comprende las características físicas y sociales del lugar y el momento del tiempo, así como la presencia de estímulos o factores inhibidores en el entorno (Figura 1.1).

Figura 1.1 Marco conceptual de los determinantes del crimen



Fuente: elaboración propia.

La historia de vida de una persona condiciona la probabilidad de que cometa un delito. Por ejemplo, si debido a las frágiles condiciones de apoyo emocional en su hogar durante la niñez, una persona llega a desarrollar una dependencia de las drogas, y si eso la lleva a un espiral de consumo y deterioro de sus posibilidades laborales hasta no poder financiar su adicción, es probable que llegue a encontrarse en una situación donde su alternativa más viable para conseguir dinero sea robar, en caso de tener la oportunidad. No todo el mundo es igual, por supuesto. Las personas no son igualmente susceptibles a desarrollar un hábito destructivo, ni responden de la misma forma a situaciones adversas o favorables en la vida, de

tal manera que una situación o una historia particular en ningún caso representa una condena a una carrera criminal. Sin embargo, esa historia sí condiciona la propensión del individuo a cometer un delito en cada situación particular en la que se encuentre.

Dos factores determinan la probabilidad de que un individuo cometa un delito: su propensión y su exposición criminógenas. La propensión criminógena se refiere a la inclinación a ver el delito como una opción en un momento determinado, y la exposición criminógena al grado en el que es más o menos probable encontrarse en situaciones de alto riesgo de cometer un delito. Mientras que la propensión criminógena se refiere a características intrínsecas del individuo (p.e., su grado de autocontrol, valores y creencias, entre otros) que lo inclinan a tomar decisiones que pueden implicar un delito, la exposición criminógena se refiere también a factores individuales (p.e., su nivel educativo, edad, barrio donde vive, entre otros) pero que lo exponen a más o menos situaciones riesgosas. La historia individual no es una sentencia, pero modela tanto la conducta del individuo como la posibilidad de que pueda encontrarse en situaciones de mayor exposición criminógena. Las políticas públicas pueden reducir tanto la propensión como la exposición criminógenas. El Capítulo 2 ahonda sobre estos temas.

La situación es el entorno que rodea al individuo en un momento particular. No es lo mismo encontrarse frente a una bolsa de dinero ajeno en un callejón sin iluminación ni vigilancia de ningún tipo, que frente a la misma bolsa pero dentro de un banco con el propietario y los guardias observando. Quizá una persona no tomaría el dinero en ninguna de las situaciones, quizá otra lo haría en ambas, pero probablemente habrá muchas que lo tomarían en un caso y en el otro no. La situación en la que ocurre un evento criminal es muy importante para su probabilidad de ocurrencia. Entre los elementos más importantes que conforman una situación criminal se encuentran el espacio físico y social (costumbres o presiones de pares), la existencia o no de mercados ilegales y las percepciones sobre el funcionamiento de las instituciones de la justicia criminal (que incluye a la policía, el poder judicial y el sistema penitenciario). Naturalmente, las políticas públicas pueden afectar cada uno de estos elementos del entorno.

Primero, se ha logrado establecer con precisión que el crimen guarda una relación estrecha con el espacio físico, existiendo lugares muy específicos, como cuadras o esquinas, donde ocurre una fracción desproporcionada de la actividad delictiva. Esos sitios tienen características que los hacen diferentes incluso a otros lugares dentro del mismo vecindario donde se encuentran, y sugieren la posibilidad de aplicar intervenciones muy focalizadas geográficamente, como el incremento en la presencia policial (*“hotspots policing”*) o el mejoramiento de la iluminación. El espacio físico a veces guarda también una estrecha relación con el espacio social; un lugar degradado físicamente puede también reflejar un bajo control social. El Capítulo 3 profundiza sobre la relación del crimen con el lugar y en las implicaciones de política pública que se desprenden.

Segundo, la ilegalidad de un bien que es demandado, en caso de no erradicarse por completo su mercado, tiene consecuencias sobre cómo se relacionan sus participantes, obligándolos por ejemplo a resolver disputas directamente entre sí, muchas veces recurriendo a la violencia. El mercado ilegal más importante en

América Latina es el mercado de la droga, y tiene implicaciones no solo para la seguridad ciudadana en el sentido más directo, sino para la legitimidad del Estado como proveedor de servicios de seguridad. Como el manejo de la ilegalidad de la droga condiciona el tipo de interacciones en muchos micro-espacios, este tema es parte importante del entorno. El Capítulo 4 analiza el mercado de la droga, así como a otros mercados ilegales, con el fin de comprender hasta qué punto cierto tipo de regulaciones pueden tener un efecto criminógeno mayor o menor.

Tercero, la probabilidad de captura por parte de la policía y condena en el sistema judicial son parte del entorno en el que se encuentra un individuo que puede estar considerando cometer un delito. Las características y la efectividad del sistema de justicia criminal inciden sobre la actividad criminal, en buena medida porque afectan la probabilidad y la severidad de las condenas, y de esa manera el balance que hacen los individuos entre los beneficios y los costos de cometer o no un delito. Sin embargo, el funcionamiento del sistema de justicia criminal también puede afectar la exposición criminógena de los individuos que por una u otra razón entran en contacto con él; por ejemplo, una persona que entra a un sistema penitenciario sobrepoblado y con fallas importantes en la infraestructura básica posiblemente agudice su inclinación por violar las leyes o resolver sus conflictos de manera violenta. El Capítulo 5 examina la evidencia sobre la posibilidad de reducir la incidencia criminal a través de las distintas partes del sistema de justicia criminal.

En resumen, el análisis de la inseguridad ciudadana en la región debe tomar como punto de partida el evento criminal, que se compone de un individuo que tiene una historia de vida y que se encuentra en una situación donde puede haber condiciones más criminógenas o menos. Existen espacios de intervención pública tanto sobre los individuos en cualquier etapa de la vida como sobre los espacios físicos y sociales, los mercados y el sistema de justicia criminal.

El énfasis en el evento criminal y sus componentes deja de lado a las víctimas de la inseguridad. Cada evento por definición tiene alguna víctima cuyos derechos son vulnerados por el que delinque, y aunque las víctimas son una fracción minoritaria de la población, cualquier ciudadano puede sentir temor ante la posibilidad de que su turno se acerque. Esta es justamente la razón por la que la inseguridad puede ser percibida como el problema más importante. El Capítulo 6 reflexiona sobre por qué aunque la inseguridad es un problema prioritario para la población en América Latina, las autoridades no son efectivas en la aplicación del conjunto de opciones de política que tienen a su alcance. Se enfoca en los incentivos políticos para abordar el problema, en las capacidades de la burocracia para abordarlo y en las consecuencias deletéreas para la confianza ciudadana y la legitimidad de las instituciones cuando el Estado fracasa en la provisión de seguridad.

Principales mensajes del reporte

El análisis desarrollado en la sección previa provee un marco conceptual para entender los determinantes del crimen y cómo estos interactúan entre sí. Asimismo, dicho análisis permitió motivar la estructura del reporte. A continuación se

elaboran con más detalle las principales conclusiones del estudio ordenando la discusión en función de los aportes de cada capítulo.

¿POR QUÉ ALGUNAS PERSONAS DELINQUEN Y OTRAS NO?

La gran mayoría de las personas que en un momento determinado cometen un delito no lo hacen sistemáticamente a lo largo de toda su vida; de hecho con frecuencia quien comete un delito no vuelve a hacerlo nunca más. Por otra parte, la gran mayoría de la sociedad está del lado de las víctimas. ¿Qué hace que ciertas personas comenten actos criminales? ¿Por qué algunos reinciden por mucho tiempo mientras que otros no? ¿Qué papel tienen la familia, los pares, el barrio e incluso la biología en la configuración de las trayectorias criminales a lo largo de la vida?

Cada quien tiene ciertas creencias sobre qué es una buena conducta y cómo se relaciona con su interpretación de las normas de convivencia social y de las leyes. Estas creencias y valoraciones, que en general están afectadas por la madurez emocional y la capacidad de autocontrol, conforman la propensión criminógena, que es el filtro a través del cual cada quien percibe las circunstancias a su alrededor y que puede estar temporalmente alterado por la presencia de alcohol u otras sustancias en el organismo. Por otra parte, cada quien tiene una probabilidad diferente de estar expuesto a situaciones de riesgo, en las que el crimen es una alternativa relativamente fácil (p.e., porque las personas con las que se interactúa lo ven como una opción socialmente aceptable) o ante alguna necesidad extrema la única alternativa disponible. La exposición a estas situaciones se denomina exposición criminógena.

Tanto la propensión como la exposición criminógenas pueden cambiar en el tiempo, pueden ser influenciadas en grados diferentes en distintas etapas de la vida y su peso varía en la ocurrencia de eventos criminales, también dependiendo de la edad de la persona. Los primeros años de vida son cruciales para la formación de la propensión criminógena, y aunque la exposición criminógena suele ser relativamente baja, a esa edad también se gestan procesos cognitivos y socioemocionales que serán importantes para la exposición criminógena futura. En los años de la pubertad y la adolescencia, la exposición criminógena —dada por la conducta de los pares en la escuela o en el barrio, por ejemplo— es muy importante y puede alterarse en esta etapa, mientras que la propensión gradualmente se va haciendo más difícil de modificar. En la transición a la adultez pasa a ser mucho más importante la exposición criminógena. Como tanto la propensión como la exposición criminógenas pueden cambiar en el tiempo, es natural que algunas personas comenten delitos en un momento determinado y luego no vuelvan a reincidir nunca, mientras que otras pocas sostengan una trayectoria reincidente en el futuro. Esto también implica que es de esperar que haya opciones de intervención con potencial de afectar la incidencia delictiva de los individuos en diferentes etapas de la vida.

Es más factible afectar la propensión criminógena en las etapas tempranas de la vida y muchas de las intervenciones se concentran tanto en los niños como en sus padres, promoviendo estilos de crianza más asertivos y alertándolos sobre la importancia de una nutrición adecuada del niño. Esta etapa es el “período crítico” para la inversión en habilidades que más tarde se traducirán en una menor propensión criminógena.

La gran mayoría de las personas que en un momento dado comete un delito no lo hacen sistemáticamente a lo largo de toda su vida.

Cuando los niños van a la escuela (entre 6 y 18 años), aunque la familia sigue siendo crucial, los pares tanto en ese nuevo entorno como en la comunidad o el barrio pasan a jugar un rol central tanto en la propensión como en la exposición criminógenas. En esta etapa también existe un conjunto de intervenciones efectivas para reducir ambas: las que se enfocan en reducir la violencia doméstica y sus rastros sobre los niños y adolescentes; las que se instrumentan en las escuelas para potenciar las habilidades cognitivas y no cognitivas de las personas; las que disminuyen la criminogeneidad intramuros en esas instituciones (p.e., el *bullying*); las que apuntan a la comunidad y fomentan una interacción con pares que implique menos exposición criminógena —sobre todo para los niños y adolescentes que se encuentran residiendo en zonas de alto riesgo (barrios marginales)—; y las que tratan de reducir el uso problemático de drogas y alcohol o la entrada de los adolescentes en pandillas. Recientemente ha surgido evidencia que sugiere un gran potencial en las técnicas de terapia cognitivo-conductual, ya sea dentro de las familias como en las escuelas o comunidades en situación de vulnerabilidad.

En la transición a la adultez todavía no es tarde para evitar el tránsito hacia la actividad criminal o para evitar la reincidencia. Aquí son determinantes las experiencias en el mercado laboral y los eventuales pasos por el sistema penitenciario, que pueden marcar rasgos de conducta criminógena. Entre las intervenciones promisorias en este rango de edad se encuentra, por ejemplo, el apoyo para la inclusión laboral de calidad.

Más allá de la mayor o menor efectividad de cada una de las intervenciones posibles, uno de los mensajes clave del Capítulo 2 es que es necesario intervenir en todas las etapas de la vida, ya que todas se complementan entre sí. Una visión integral de la prevención social del delito debe considerar el ciclo de vida completo, con intervenciones oportunas y de calidad probada.

EL CRIMEN EN SU LUGAR

El crimen no ocurre en todas partes ni a toda hora; cualquier habitante de una ciudad conoce los sectores de los que es mejor mantenerse alejado, especialmente en ciertos horarios. Sin embargo, en muy pocas ciudades este conocimiento popular se ha traducido en política pública sistemática. Al examinar esta intuición con detenimiento y precisión científica, se suele encontrar que una fracción muy desproporcionada del delito ocurre en un número reducido de cuadras, esquinas o callejones. Además, también se concentra en horarios muy concretos. No es difícil imaginar cómo este conocimiento puede ser útil para el diseño de políticas de prevención o incluso de control del crimen.

El punto de partida es la identificación de los lugares (a nivel de dirección o cuadra) de alta incidencia criminal; lo cual requiere no solo la geo-referenciación exacta de los lugares de ocurrencia, sino también el análisis adecuado de la información estadística. A este análisis le sigue la validación con los funcionarios que trabajan en la calle, o incluso con miembros de la comunidad, de que en efecto se trata de lugares especialmente problemáticos. Todos los actores que conocen la cotidianidad de los espacios pueden ayudar a conformar un diagnóstico de la problemática en cada lugar para diseñar una estrategia de intervención hecha a la medida de cada sitio.

Generalmente, los enfoques que han tratado de explicar la concentración del crimen en el espacio hablan de fallas que pueden manifestarse como un desorden físico —terrenos baldíos, ventanas rotas, grafitis, presencia de basura—o social —prostitución, consumo de alcohol en las calles, mendicidad, riñas y argumentación violenta—. En cualquier caso, el desorden puede señalar poca voluntad/capacidad de los residentes de confrontar el crimen directa o indirectamente, lo cual el criminal percibe como una circunstancia u oportunidad que favorece su éxito e incentiva el delito. En pocas palabras, el desorden físico-social representa una señal para el potencial agresor de que puede haber pocas consecuencias de cometer un crimen.

Entender estos patrones permite implementar estrategias de prevención focalizadas en espacios muy precisos para modificar las oportunidades de crimen, la cohesión social y las características físicas en estos lugares. Algunos ejemplos son el patrullaje policial con base en puntos calientes, mejoras en la iluminación y recuperación de espacios públicos, y restricciones al expendio de bebidas alcohólicas. Un ejemplo reciente de este tipo de focalización es el programa Mi Parque en Santiago de Chile, que muestra resultados promisorios de reducción del crimen y aumento del capital social.

La evidencia es sumamente alentadora sobre el valor de implementar intervenciones multidimensionales (no solo policiales) focalizadas espacialmente. Aunque frecuentemente surge la duda de si al intervenir en un sitio el crimen pueda desplazarse a otro sitio cercano, la evidencia sugiere más bien el efecto contrario: los beneficios que se observan en los lugares intervenidos se “difunden” a otros espacios aledaños, lo que refuerza la idea de que son características muy puntuales las que hacen a ciertos lugares particularmente criminógenos y estas características no pueden simplemente desplazarse.

NARCOTRÁFICO Y VIOLENCIA

La prohibición de la producción, comercialización y consumo de un producto es una decisión regulatoria con consecuencias significativas sobre el tipo de interacción que las personas pueden tener en torno a él; el caso más notorio en América Latina es el de las drogas, pero el tema de la regulación aplica a cualquier otro producto, como la caoba en Brasil o los DVDs ilegales en toda la región. La ilegalidad de ciertos mercados es uno de los condicionantes de cualquier situación en la que una persona se encuentra, y guarda especial relación con la seguridad ciudadana porque la violencia es frecuentemente el recurso disponible para resolver los conflictos en los mercados ilegales. Por ejemplo, se estima que en Colombia, entre 1994 y 2008, el 25% de los homicidios fueron consecuencia directa del narcotráfico.

Más allá de las razones que existen para prohibir los mercados de drogas —como los efectos sobre la salud de los consumidores, su entorno social y sus comportamientos potencialmente agresivos e irresponsables— es necesario que la reflexión sobre esta prohibición tenga en cuenta la estructura del problema de una forma más integral para evitar otras consecuencias potencialmente nocivas sobre la sociedad, y que en algunos casos pueden llevar a situaciones de extrema violencia como la que se ha vivido por muchos años en Colombia y más recientemente en México y partes de Centroamérica.

La evidencia es sumamente alentadora sobre el valor de implementar intervenciones multidimensionales focalizadas espacialmente.

La ilegalidad de ciertos mercados guarda especial relación con la seguridad ciudadana porque la violencia es frecuentemente el recurso disponible para resolver los conflictos en los mercados ilegales.

El punto de partida del análisis de un mercado ilegal es la identificación de la renta económica que el producto puede generar debido a las condiciones tecnológicas de producción. En la medida en que el producto genere mayores rentas, el potencial para que haya disputas por el control de los mercados y de los insumos-territorios para producirlo, será mayor. En la medida en que estas disputas no puedan resolverse en las instancias judiciales formales, se resolverán de manera directa, frecuentemente recurriendo a la violencia. Para que un mercado ilegal genere violencia, hace falta que genere rentas. Es por esto que en general conviven muchos mercados ilegales que no son violentos (p.e., plagio de derechos de autores musicales, imitaciones de vestido y calzado) con otros que sí lo son (p.e., drogas y minería ilegal). Los que no son violentos, en general no tienen barreras de entrada que obliguen al que quiere entrar a desplazar a otro por medio de la violencia. Esto implica que para reducir la violencia asociada a un mercado ilegal es necesario disminuir las rentas, bien sea a través de menores las barreras de entrada o mediante la caída de la demanda.

El énfasis especial en las drogas es debido al rol predominante que han tenido en la historia de la violencia de varios países de América Latina. Y en línea con la lógica del argumento anterior, se sugiere que la prohibición puede manejarse teniendo como norte la reducción de la renta, al mismo tiempo que pueden adelantarse iniciativas por el lado de la demanda, que tenderían precisamente a bajar el incentivo económico a participar en ese mercado. Esta lógica básica aplica no solamente en el caso de los grandes flujos de narcotráfico como las rutas desde Colombia hasta Estados Unidos por la vía de Centroamérica y México o de Venezuela y el Caribe; aplica también a las redes de microtráfico en las grandes ciudades como Río de Janeiro, San Pablo, Medellín, Caracas y más recientemente Rosario en Argentina.

El reto se encuentra en establecer objetivos realistas para el control de la violencia asociada al narcotráfico. Por una parte, políticas dirigidas a reducir la demanda pueden jugar un papel relevante, y por la otra, en la medida en que la prohibición siga en pie (lo cual es una restricción de entrada, naturalmente) es necesario focalizar los esfuerzos en controlar la violencia, más que el tráfico y consumo de drogas propiamente. Un enfoque posible es el *enforcement* selectivo, donde las organizaciones criminales más violentas son castigadas con el máximo peso de la ley para que el efecto demostración incentive una “carrera hacia abajo”; es decir, ninguna banda querrá ser la más violenta.

LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA CRIMINAL

El sistema de justicia criminal es responsable de usar los mecanismos de control del Estado para disuadir el comportamiento delictivo, y de usar la fuerza para impedir e incapacitar a las personas que no logran ser disuadidas. La amenaza del castigo es el mecanismo más poderoso para lograr este efecto, de tal manera que la efectividad en la captura y ejecución de las penalidades sea importante bajo cualquier escenario de prioridades de política pública. Las instituciones que componen la justicia criminal —la policía, la fiscalía, el poder judicial y el sistema penitenciario— se encuentran íntimamente relacionadas, y en la medida en que una de ellas funcione de manera deficiente, el poder disuasivo del sistema en su conjunto se debilita.

La evidencia que surge de diversos contextos muestra que un aumento en la presencia policial está asociado a una reducción de la incidencia criminal. Esto es consecuencia directa más del papel de la policía en disuadir conductas delictivas que en la cantidad de detenciones que incapacitan a personas que han cometido delitos. La evidencia sugiere que el crimen no se desplaza ni geográfica ni temporalmente en una medida significativa ante aumentos en la presencia policial. Por supuesto, que esto no implica que lo ideal sea aumentar la presencia policial sin límite, ya que esto implica recursos sustanciales, de tal manera que es necesario encontrar el balance adecuado entre la ganancia en términos de reducción del crimen y el uso alternativo de los recursos dedicados a ello. Otro tema es los distintos tipos de intervención policial; algunas opciones que se han analizado son las estrategias de patrullaje con base en puntos calientes, otra es la policía orientada a problemas, —que también ha mostrado efectos favorables—, y finalmente la policía comunitaria, —heredada de países como el Reino Unido— que no solo pueden reducir la incidencia criminal sino mejorar la confianza en la policía y reducir la percepción de inseguridad.

El poder de disuasión de la policía depende en buena medida de la eficacia de las fiscalías y el sistema judicial en general. La probabilidad de castigo depende no solo de la probabilidad de arresto, sino también de las probabilidades de procesamiento y condena. El rol de la fiscalía en el proceso de justicia criminal es clave, particularmente después de las reformas de los sistemas de enjuiciamiento en la región, que han implicado demandas adicionales sobre una burocracia acostumbrada a una forma particular de hacer las cosas.

El aumento de la inseguridad y las mayores demandas por mayor represión y control han propiciado un incremento importante en los niveles de encarcelamiento en la mayoría de los países de la región. Este aumento, aunado a las restricciones que ha habido para expandir la infraestructura carcelaria, ha llevado a niveles de sobreocupación muy graves. Esta realidad limita severamente el potencial de estas instituciones para reformar a las personas privadas de libertad e incluso favorece la reincidencia futura. La construcción de más y mejores cárceles es una necesidad que tiene que ver con la contención de la reincidencia criminal de las personas que pasan por ellas, ya que en su estado actual funcionan más bien como universidades del delito.

De hecho, el encarcelamiento tiene una capacidad muy limitada de disuasión, por lo que mecanismos alternativos de condena como el monitoreo electrónico sin privación de la libertad, surgen como una opción potencialmente atractiva, particularmente para delincuentes cuyo riesgo de reincidencia es menor, ya que evitaría el efecto degenerativo de las cárceles y generaría ahorros fiscales considerables que se podrían invertir en programas de prevención.

INCENTIVOS ELECTORALES, CAPACIDAD DEL ESTADO Y LEGITIMIDAD

La libertad se resiente en la medida en que los lugares y momentos en los que el ciudadano se siente seguro se reducen como consecuencia de la inseguridad. Aunque no todo el mundo haya sido víctima directa de la inseguridad, todo el mun-

La evidencia muestra que un aumento en la presencia policial está asociado a una reducción del delito, esto se produce a través de la disuasión más que por la vía de la incapacitación que producen las detenciones.

En la medida que el Estado sea incapaz de proveer servicios de seguridad de manera adecuada, se erosiona la confianza de la ciudadanía en las instituciones, como garantes del contrato social.

do la padece. Es por esto que cuando alcanza niveles muy elevados, puede llegar a convertirse en una de las preocupaciones más importantes de la población. La política pública puede tener un papel importante en la incidencia criminal; sin embargo las autoridades no necesariamente tienen a la seguridad ciudadana como una prioridad en su agenda. Esto puede deberse a que bajo ciertas circunstancias los formuladores de política pueden no tener los incentivos políticos para priorizar la seguridad, los cuales dependen tanto de la importancia que la ciudadanía le otorgue al tema como de la medida en que el ciudadano atribuya la responsabilidad del mismo a esos formuladores de política en particular.

Incluso cuando el formulador de políticas tiene la intención de implementar alguna iniciativa de seguridad, no hay garantía de que logre hacerlo de la manera esperada. La política pública se implementa a través de la burocracia del sector público, cuyas capacidades están afectadas por sus recursos humanos, su presupuesto y sus incentivos. Por ejemplo, los trabajadores del sistema de justicia criminal suelen tener un nivel educativo menor que los del resto del sector público. Por otra parte, los recursos que se le destinan varían mucho entre países, desde 2% hasta 10% del presupuesto público total. Finalmente, la estructura de incentivos del funcionario público surge de la forma de compensación, de los sistemas de promoción y control, de la normativa que rige ciertas funciones, estos elementos también pueden limitar o potenciar la capacidad del sector público de implementar políticas y programas.

Por último, en la medida en que el Estado sea incapaz de proveer servicios de seguridad de manera adecuada, se erosiona la confianza de la ciudadanía en las instituciones existentes como garantes del contrato social, y esto puede tener consecuencias en distintos ámbitos, los cuales empeoran la seguridad ciudadana: las personas pueden hacer justicia por mano propia o favorecer el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, también pueden abandonar su rol contralor de las autoridades a través de las elecciones u otros mecanismos de participación política directa. La frustración del ciudadano con la ineficiencia del sector público en diversas áreas, pero especialmente en la provisión de seguridad ciudadana, termina minando su legitimidad, que a su vez hace esta labor aún más compleja.

Conclusiones

La seguridad ciudadana es un determinante fundamental del bienestar de los hogares y las comunidades. El importante crecimiento del delito y de la violencia en muchos países de América Latina en los últimos años no solo ha implicado altos costos económicos y sociales, sino que ha comprometido la gobernabilidad democrática y la legitimidad del Estado al socavar la confianza de los ciudadanos entre sí y en las autoridades.

El diseño y la implementación efectiva de políticas requiere en primer lugar de un diagnóstico sobre los determinantes de este fenómeno que vaya más allá de la retórica simplista, en la que el crimen es consecuencia solo de las carencias sociales o, alternativamente, de la falta de un régimen de control y punitivo más estricto.

El análisis provisto a lo largo de este capítulo (y de todo el reporte) muestra que un evento delictivo es la consecuencia de decisiones que toman individuos bajo un contexto situacional particular. Si bien es cierto que las creencias, percepciones y otros rasgos de la personalidad —a su vez moldeados por la experiencia familiar, la educación recibida, las oportunidades laborales y otras experiencias vividas a lo largo del ciclo de vida— pueden inclinar a un individuo hacia el delito, también importa el entorno físico y social, los incentivos dados por la existencia de mercados ilegales (p.e., la droga), y la credibilidad y la eficiencia del funcionamiento de las instituciones de la justicia criminal.

Desde esta perspectiva, las acciones para combatir el crimen involucran un amplio espectro de dimensiones (la familia, la escuela, el barrio, la comunidad, la infraestructura urbana, las regulaciones económicas, la policía, la justicia, las cárceles). La evidencia disponible (mayormente para países desarrollados) muestra que las inversiones en fortalecer la nutrición y estimulación temprana de los niños y la promoción de ambientes familiares de crianza proactivos y no conflictivos tienen consecuencias positivas sobre la propensión criminógena de las personas reduciendo la incidencia del delito. Lo mismo ocurre con intervenciones en la escuela y con el grupo de pares en la etapa de la adolescencia al reducir la exposición criminógena de los jóvenes. No obstante su importancia, estas son inversiones a mediano y largo plazo. En el corto plazo, intervenciones que afecten el entorno y las oportunidades del delito podrían ser muy redituales como, por ejemplo, mejoras en los espacios públicos, control de la venta de alcohol en ciertos horarios y estrategias de control policial focalizadas (por problemas o en el territorio).

Sin embargo para planear, diseñar e implementar estas diversas intervenciones se requiere mejorar la información disponible. Un primer paso básico es obtener mediciones confiables de la incidencia del delito, tanto en los registros administrativos como también en las encuestas de victimización. Todavía, a pesar de la importancia que ha tomado el crimen y la violencia en la consideración pública en la región, queda mucho por hacer para lograr estadísticas que, con rigor metodológico y en forma periódica, permitan una evaluación cuantitativa del fenómeno.

Pero no solo se requiere generar estadísticas confiables. También es importante que las iniciativas de política pública sean sujetas a monitoreo y evaluaciones que permitan aprender sobre los efectos cuantitativos y cualitativos de los programas, y también evalúen los canales a través de los cuales dichos efectos se producen. Dicho aprendizaje es esencial cuando se trata de fenómenos con múltiples determinantes, y donde los resultados de las acciones pueden ser muy específicos al contexto situacional donde las políticas se aplican.

Finalmente, algo muy relevante es que este proceso de generación de estadísticas, y de diseño, implementación, y evaluación de políticas requiere capacidades institucionales de los gobiernos. Estas capacidades no aparecen en el vacío sino de la conjunción de decisiones políticas de priorizar estos temas, la cual, a su vez, depende de que los ciudadanos —a través de su voto y participación— presionen a sus representantes. Pero además de la decisión política, se requiere de burocracias públicas debidamente entrenadas y con incentivos y recursos para la acción efectiva.

POR QUÉ ALGUNAS PERSONAS DELINQUEN Y OTRAS NO

Capítulo 2

Capítulo 2

POR QUÉ ALGUNAS PERSONAS DELINQUEN Y OTRAS NO¹

“Quien no previene el crimen mientras puede, lo está fomentando”.
Séneca, *Troades*.

Introducción

Nadie nace criminal. Ser criminal no es una característica permanente de las personas, ya que muchos individuos que alguna vez cometieron un crimen no vuelven a hacerlo. Además, solo algunos individuos cometen actos criminales, mientras que la mayoría de la sociedad juega del lado de las víctimas. ¿Por qué solo ciertos individuos cometen crímenes? ¿Y por qué algunos permanecen en esas vidas criminales mientras otros salen? ¿Qué rol cumplen la familia, los pares, el barrio y hasta la biología en la configuración de las trayectorias criminales?

Los conceptos de propensión y exposición criminógenas ayudan a responder estas preguntas. Para entender estos dos conceptos puede pensarse al delito como una epidemia. Los virus se diseminan primero entre los más vulnerables (faltos de defensas), y luego afectan a los no tan vulnerables, para después mutar, tomar nuevas formas y asentarse de manera estratégica en subgrupos de población que comparten un promedio alto de factores de riesgo. Así como existen factores protectores (buena salud) y promotores (presencia del virus) de las infecciones, también existen factores protectores y promotores de la entrada al crimen. Los factores protectores del delito hacen a la “propensión criminógena” del individuo (una baja propensión actúa como factor protector), mientras que los factores promotores están vinculados a la frecuencia con que el individuo puede enfrentar situaciones de riesgo, lo que determina la “exposición criminógena” de la persona. Como se vio anteriormente, la propensión y la exposición criminógenas interactúan con el entorno en un momento dado, formando la situación criminógena que puede desatar el delito (Wikström, 2012).

Por supuesto, ni la propensión ni la exposición criminógenas son elementos predeterminados o estáticos, sino que son afectados por los sucesos que marcan la vida de las personas. Hay ciertas etapas de la vida que son más importantes para la formación de la propensión y otras donde la influencia de la exposición es mayor. Por ejemplo, mientras los primeros años de vida son cruciales para la formación de la propensión criminógena, a esa edad la exposición criminógena es menos determinante para crear potenciales eventos criminales. En cambio, en los años de la pubertad y la adolescencia, la exposición criminógena –por ejemplo dada por la conducta de los pares en la escuela o en el barrio- aumenta su papel en la conformación de situaciones de crimen. En la transición a la adultez se suman a esta exposición el efecto de los pares en el entorno diario relevante,

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Lucila Berniell.

por ejemplo el lugar de trabajo o, para quienes están privados de libertad, el ambiente carcelario.

Como la propensión criminógena y la exposición criminógena no son estáticas, parece natural que algunas personas cometan actos criminales en ciertos momentos de sus vidas y luego salgan de la criminalidad, mientras otras siguen una trayectoria como “criminales de carrera” el resto de sus vidas. Estas posibilidades de cambios de estado (de criminal a no criminal) también permiten pensar en medidas para reducir la participación criminal de ciertas personas. De hecho, la afirmación fatalista de que nada puede detener la violencia y el crimen dista mucho de ser cierta.

Este capítulo recopila la mejor evidencia empírica que respalda la efectividad de intervenciones de prevención del crimen a lo largo de la vida de las personas, la cual en la mayoría de los casos existe solo para países desarrollados. Las principales conclusiones señalan que las inversiones más rentables para reducir la propensión criminógena son aquellas que se focalizan en las primeras etapas de la vida (primera infancia), mientras que las que buscan reducir la exposición criminógena tienen efectos más importantes a partir de la adolescencia temprana. Las inversiones en primera infancia, que ponen un gran énfasis en el rol de la familia, son muy efectivas ya que sientan bases sólidas para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales que más tarde ayudan a las personas a mantenerse alejadas de situaciones criminógenas.

Por otro lado, las intervenciones que se focalizan en niños en edad escolar (6 a los 18 años, aproximadamente) involucran además a otras instituciones, como la escuela y la comunidad o el barrio, ya que estas entran a ser fuentes importantes de exposición criminógena en los jóvenes. Las políticas y programas que en esta etapa han demostrado ser muy efectivos para reducir los niveles de exposición y también de propensión criminógenas son los que tienen como objetivo disminuir la violencia doméstica y sus rastros sobre los niños y adolescentes, las intervenciones en el marco escolar para potenciar habilidades cognitivas y no cognitivas, y las que apuntan a la comunidad/barrio y fomentan interacciones sociales que impliquen bajos niveles de exposición criminógena (p.e., aquellas que buscan reducir el uso de drogas y alcohol o la entrada de los adolescentes a pandillas).

Más tarde en la vida, cuando los jóvenes transitan a la adultez, todavía hay posibilidades de prevenir exitosamente la entrada a una vida criminal. Para ello, son fundamentales las experiencias de inclusión laboral de calidad y las posibilidades de rehabilitación que ofrecen los sistemas penitenciarios o correccionales.

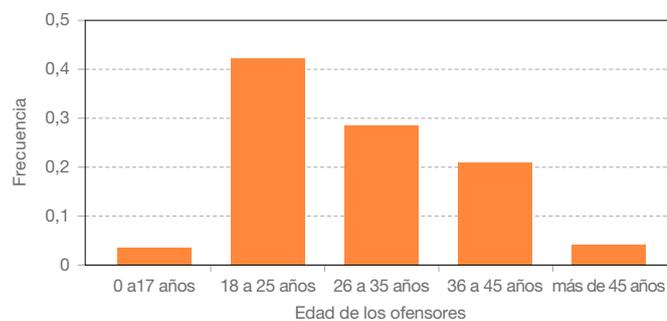
Sin embargo, y a pesar del cuerpo (creciente) de evidencia empírica que indica la disponibilidad de muchas intervenciones de prevención exitosa con foco en las personas, se necesita todavía conocer más sobre estas políticas en el contexto específico de los países de América Latina. En particular, es crucial entender cuáles intervenciones pueden adaptarse a la realidad de la región, para poder luego encauzar los múltiples esfuerzos que intentan mejorar la seguridad ciudadana tras un sistema integral de prevención oportuna del crimen.

La actividad delictiva a lo largo del ciclo de vida

La mayoría de los delitos son cometidos por personas jóvenes. La encuesta CAF revela que el 85% de las víctimas encuestadas dicen haber sido agredidas por delincuentes menores a 35 años (Gráfico 2.1(a)). Este es un patrón común en muchos estudios sobre crimen: en distintos países² y períodos, el pico de la actividad criminal se da antes de los 20 años, creciendo rápidamente en la adolescencia y decreciendo algo más paulatinamente hacia la adultez (Gráfico 2.1(b)).

El pico de la actividad criminal se da antes de los 20 años de edad, creciendo rápidamente en la adolescencia y decreciendo algo más paulatinamente hacia la adultez.

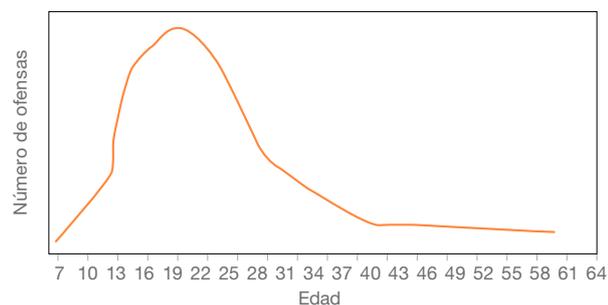
Gráfico 2.1(a) Distribución de edades de los victimarios. Edades reportadas por las víctimas de varios delitos en ciudades de América Latina (2013)^{a/}



a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: CAF (2013).

Gráfico 2.1(b) Distribución estilizada de la cantidad de hechos delictivos por edad, sobre la base de estudios longitudinales



Fuente: elaboración propia con base en Piquero, Farrington y Blumstein (2007).

2. Estos estudios utilizan datos individuales longitudinales, que hasta el momento se encuentran disponibles para el análisis de las vidas criminales solo en algunos países desarrollados (ver Recuadro 2.1).

Una pequeña porción de la población comete la gran mayoría de los delitos: son los llamados “criminales de carrera”.

La relación entre edad y criminalidad muestra otras características interesantes (Piquero, Farrington y Blumstein, 2007):

- La edad típica de ingreso a la actividad criminal está entre los 8 y los 14 años, y la de salida entre los 20 y los 29, mientras que los picos de actividad se dan en la adolescencia (15 a 19 años).
- Mientras una fracción importante de la población total tuvo algún vínculo —aunque sea efímero y sobre todo en la adolescencia— con una actividad delictiva³, son pocos los individuos que persisten en la actividad criminal al convertirse en adultos.
- Una pequeña porción de la población comete la gran mayoría de los delitos: son los llamados “criminales de carrera”, y tienden a iniciarse más temprano y cometer crímenes con mayor frecuencia y durante más años.
- Existe cierta persistencia de los comportamientos conflictivos (antisociales) a lo largo de la vida: es más probable que las personas que siendo jóvenes tuvieron problemas de conducta o participaron en hechos delictivos sigan con esos comportamientos en la adultez, en comparación con personas sin este tipo de antecedentes.
- A medida que se hacen mayores, los delincuentes comunes pasan de actuar en grupo a cometer delitos en solitario.
- Las razones por las cuales los menores de 20 años cometen crímenes van desde el aburrimiento y la búsqueda de emociones extremas hasta razones económicas. A partir de los 20 empiezan a primar las razones económicas.
- Las edades para iniciarse en distintos tipos de crímenes difieren, siendo los crímenes menores los que arrancan más temprano. En general, la diversificación por tipo de crimen se incrementa hasta los 20 años y después se reduce, al aumentar la especialización.

Los estudiosos de la criminología del ciclo de vida (*life-course criminology*) (Moffitt, 1993; Sampson y Laub, 2003; Piquero, Farrington y Blumstein, 2007) han tipificado a los delincuentes según cuán persistentes son sus trayectorias delictivas en un espectro que va desde los “criminales circunstanciales” a los “criminales de carrera”. Mientras los criminales circunstanciales solo cometieron algún crimen de manera esporádica y no reinciden sistemáticamente, los criminales de carrera cometen delitos más serios, más frecuentes, y con una constante agravación durante gran parte de sus vidas (alrededor de 30 años).

Piquero, Farrington y Blumstein (2007) resumen los resultados de analizar 30 años de trayectorias de vida (desde los 10 a los 40 años) de un grupo de jóvenes de alto riesgo, que conforman el *Cambridge Study in Delinquent Development* (CSDD)⁴. Luego de aplicar una serie de métodos estadísticos para discriminar entre distintos tipos de trayectorias, obtuvieron los siguientes cinco grupos:

3. En varios estudios longitudinales para países desarrollados (ver Blokland y Nieuwebeerta, 2010) la fracción de personas que alrededor de los 20 años ya tuvo un contacto con la policía (detenidos, demorados, etc.) ronda el tercio de la población total. Sin embargo, los valores auto-reportados de participación en hechos delictivos alcanzan casi al 100% de la población. Es decir, casi todo el mundo habría cometido algún delito (probablemente menor) antes de alcanzar la adultez.

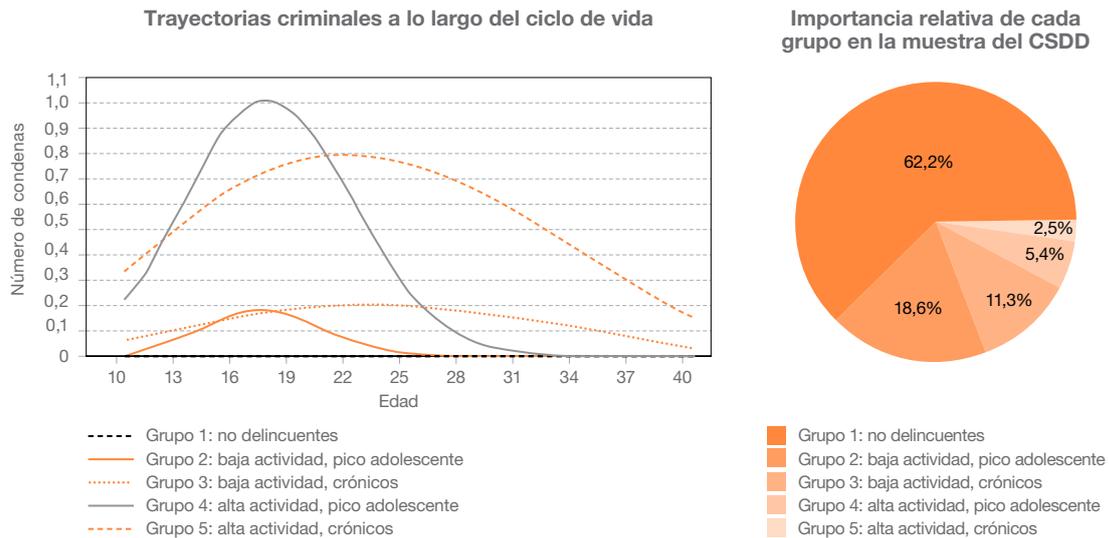
4. El *Cambridge Study in Delinquent Development* (CSDD) es un estudio longitudinal que siguió a una cohorte de 411 jóvenes (nacidos en 1953), residentes en barrios vulnerables del sur de Londres.

- Grupo 1: no delincuentes
- Grupo 2: baja actividad criminal, pico adolescente
- Grupo 3: baja actividad criminal, crónicos
- Grupo 4: alta actividad criminal, pico adolescente
- Grupo 5: alta actividad criminal, crónicos

De la población joven con alto riesgo criminológico, solo el 8% tiene una alta actividad criminal. Pero son ellos quienes cometen más del 50% del total de delitos que involucran a jóvenes.

El Grupo 5 es el que puede identificarse de manera más directa con el concepto de criminales de carrera, y apenas representa el 2,5% de esta muestra tomada de una población de alto riesgo criminológico. Los dos grupos de alta actividad criminal (Grupos 4 y 5) suman el 8% de los jóvenes en riesgo, pero al momento de sus 17 años cometen más del 50% de todos los delitos en los que participan jóvenes de esa edad.⁵ Por otro lado, los Grupos 2 y 4 representan los típicos casos de criminales circunstanciales, sobre los cuales la influencia de los pares durante la adolescencia parece jugar un papel importante y quienes, sumados, representan cerca de un cuarto de la muestra (ver panel derecho del Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2 Trayectorias criminales a lo largo del ciclo de vida e importancia relativa de cada grupo en la muestra del *Cambridge Study in Delinquent Development* (CSDD)



Fuente: elaboración propia con base en Piquero, Farrington y Blumstein (2007).

Estos resultados, que fueron obtenidos gracias a la disponibilidad de estudios longitudinales –sobre los cuales profundiza el Recuadro 2.1– muestran que los criminales de carrera son relativamente pocos y que las transiciones desde el crimen

5. Estas cifras coinciden con las que guiaron el diseño del programa “The 8 Percent Solution” en el condado de Orange (Estados Unidos), cuyos detalles se pueden encontrar en: <http://ocgov.com/gov/probation/about/8percent/>.

La evidencia empírica relativiza algunas posturas extremas que hablan de la imposibilidad de salir de una vida criminal.

al no-crimen son muchas. De esta manera, la evidencia empírica relativiza algunas posturas extremas que hablan de la imposibilidad de salir de una vida criminal. Por ejemplo, Gottfredson y Hirschi (1990) sostienen que la propensión a cometer crímenes se determina muy temprano en la vida de las personas (hasta alrededor de los 10-12 años de edad) y condiciona la trayectoria subsiguiente. Quienes adhieren a esta hipótesis observan la importancia de los factores biológicos y del desarrollo en la primera infancia, y argumentan que la conducta antisocial en los primeros años de edad es muy importante para desencadenar actitudes violentas o criminales en el futuro. Para ellos, la detección temprana de estos individuos es fundamental para las políticas de prevención.

Sin embargo, aunque se observa cierto grado de continuidad en las conductas antisociales/violentas a lo largo de la vida, la existencia de grupos con trayectorias disímiles y transiciones entre estados (de criminal a no criminal) apoyan la hipótesis de que se puede cambiar esa predisposición o al menos pueden moderarse sus efectos (Sampson y Laub, 2003; DeLisi y Piquero, 2011). Esta visión menos determinista sostiene que las políticas públicas de prevención del crimen deben hacer foco en espectros de edad más amplios, abarcando todo el ciclo de vida de las personas.

Recuadro 2.1 Importancia de los datos longitudinales en el estudio del crimen

Un estudio longitudinal es aquel que releva información sobre un conjunto de personas a lo largo del tiempo, por ejemplo cada cinco años. Los estudios longitudinales, sean de base experimental (generados a partir de una intervención para la cual se crean grupos de tratamiento y de control) o no experimental, pueden iluminar la discusión sobre cuáles factores son “promotores” de la entrada a la actividad criminal y cuáles otros protegen a las personas (factores “protectores”) de involucrarse en situaciones de ese tipo.

Estudios longitudinales prospectivos

Los estudios longitudinales prospectivos se realizan generalmente sobre un conjunto representativo de habitantes de una ciudad, o sobre subconjuntos tales como el de personas con perfil riesgoso o el de delincuentes consumados. La idea es observar el desenvolvimiento de las carreras criminales para detectar asociaciones entre factores promotores o protectores de la entrada a vidas delictivas y persistencia, gravedad, escalamiento y especialización de las actividades criminales. En general, se utilizan entrevistas personales espaciadas en el tiempo (por lo menos cada cinco años, según se sugiere en Farrington, Loeber y Welsh, 2010).

Este tipo de estudios permite ordenar los eventos de las carreras criminales en el tiempo, y con esas secuencias analizar modelos explicativos de las causas de entrada y salida del crimen. Sin embargo, no permiten establecer relaciones causales, ya que suelen ser muchos los factores que interactúan para determinar las trayectorias criminales de las personas. El mejor camino para identificar relaciones causales sería la experimentación, pero no siempre es posible.

Por otro lado, existen otros problemas, comunes a todos los estudios longitudinales, como la pérdida de individuos en sucesivas mediciones. Además, es importante que se pueda controlar por los efectos pro-

pios de las edades de las personas (para lo que se debe abarcar suficiente cantidad de años para reflejar el ciclo de vida relevante), de las cohortes analizadas (para lo que se debe incluir distintas cohortes) y de los años en que se realizan las mediciones (para lo que se debe encuestar tanto en años “buenos” como “malos”). Algunos ejemplos de este tipo de estudios son:

1. Estudios específicos sobre crimen: Proyecto PADS+ (*Peterborough Adolescent Development Study*); *Rochester Youth Development Study*; estudio longitudinal iniciado por Sheldon Glueck y Eleanor Glueck (*Unraveling Juvenile Delinquency, 1950*) y continuado por Sampson y Laub (2003), entre otros.
2. Estudios longitudinales “multipropósito”, enfocados en aspectos generales del desarrollo individual (laboral, educativo, entre otros) pero que también pueden usarse para estudios de criminalidad: NLSY79/97 (*National Longitudinal Survey of Youth*), PSID (*Panel Study of Income Dynamics*) y AddHealth (*National Longitudinal Study of Adolescent Health*) en Estados Unidos. Dos ejemplos en América Latina son la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia en Chile y el Proyecto Niños del Milenio, del cual participa Perú.

Estudios experimentales longitudinales

Un experimento es un intento de estudiar los efectos de un factor determinado (variable independiente) sobre un resultado de interés (variable dependiente). Por ejemplo, en el caso del estudio del crimen, la variable independiente bajo control del investigador es alguna intervención que se presume efectiva para reducir la criminalidad, mientras que la variable dependiente es alguna medida que refleje la incidencia del delito o la violencia en una comunidad dada. La mejor forma de lograr un experimento que realmente permita responder a la pregunta planteada es asignar de manera aleatoria la intervención solo sobre un grupo de personas, generando de esta manera un grupo de comparación “estadísticamente equivalente”, denominado grupo de control.

Los estudios experimentales que generan datos longitudinales son muy útiles no solo para entender los mecanismos que inducen al crimen, sino también para diseñar mejores políticas de prevención. Muchos de los resultados de impacto más relevantes con respecto al impacto de las intervenciones estudiadas se han observado varios años después de que las intervenciones fueran instrumentadas (p.e., en el Programa Perry, ver Heckman y Krautz, 2014), lo cual aconseja que el levantamiento de datos comprenda largos períodos de tiempo. Además, es crucial contar con muestras suficientemente grandes (por ejemplo, más de 500 personas, como aconseja Farrington, Loeber y Welsh, 2010) que permitan detectar estadísticamente algunos efectos diferenciales entre subgrupos poblacionales (impactos heterogéneos) de la intervención bajo estudio.

Algunos ejemplos de estudios experimentales longitudinales bien diseñados, que permiten no solo observar el desarrollo “natural” de las vidas criminales sino también medir impactos de intervenciones anti criminógenas, son:

- *Perry Preschool Project* (Heckman, Pinto y Savelyev, 2013).
- *Nurse Family Partnership* (Olds *et al.*, 1998).
- *Moving to Opportunity* (Katz, Kling y Liebman, 2001).

Una “situación criminógena” se forma por la concurrencia de factores individuales (propensión y exposición criminógenas) con los factores del entorno.

¿El ladrón nace o se hace?: un marco conceptual para entender las vidas criminales

La teoría de la acción situacional (Wikström, 2012) propone al evento criminal como resultado de la interacción del potencial criminal con un entorno propicio para la comisión del delito (por ejemplo, una esquina oscura, sin vigilancia, donde se reúne cada noche un grupo de amigos a beber cerveza). Es decir, el criminal es “el individuo y sus circunstancias”. Desde esta visión, parece natural afirmar que ladrón no se nace, como también es natural pensar que quienes se convierten en criminales se ven sometidos a condicionantes que van ejerciendo su influencia desde muy temprano en la vida.

Como se explicó en el Capítulo 1, para entender al individuo y sus circunstancias, la teoría de la acción situacional parte de la existencia de una “situación criminógena” u “oportunidad para el crimen” que se forma por la concurrencia de factores individuales -resumidos en los conceptos de propensión y exposición criminógenas, más los factores del entorno. A continuación se ahonda sobre los factores individuales, que son el eje del presente capítulo.

PROPENSIÓN CRIMINÓGENA

La propensión criminógena es la tendencia a reconocer una posibilidad de romper una regla, y en caso de reconocerla, a efectivamente romperla (Wikström, 2009). Resulta de un conjunto de reglas de conducta, gobernadas por los saberes, los valores morales y las emociones, y de la habilidad para autocontrolarse⁶ ante la presencia de una motivación u oportunidad para cometer un delito.

Una persona con alta propensión criminógena ve la oportunidad de robar o agredir donde otros no la ven. Por ejemplo, ante un altercado verbal por un incidente de tránsito, la persona con alta propensión criminógena consideraría la violencia física como una forma de enfrentar el conflicto. O ante una tienda aparentemente desatendida por su dueño, consideraría robar o romper algo. Además, ante esas oportunidades la persona con alta propensión criminógena tiende a actuar más por impulso o por hábito que como resultado de un proceso deliberativo (racional, o *à la* Becker, 1968), en el que se comparan costos y beneficios de la acción criminal. La formación de la propensión criminógena depende de la acumulación de habilidades cognitivas y no cognitivas (socioemocionales), similar a lo que sucede con el concepto más general de *capabilities* (Sen, 1985; Heckman y Kroutz, 2014)⁷. Evidencia empírica reciente (Friehe y Schildberg-Hörisch, 2014) muestra justamente que a mayores niveles de habilidades cognitivas y no cognitivas, la propensión criminógena

6. La habilidad de autocontrol puede variar casi de un momento a otro por, por ejemplo, la intoxicación con drogas o alcohol o por altos niveles de estrés o emociones violentas.

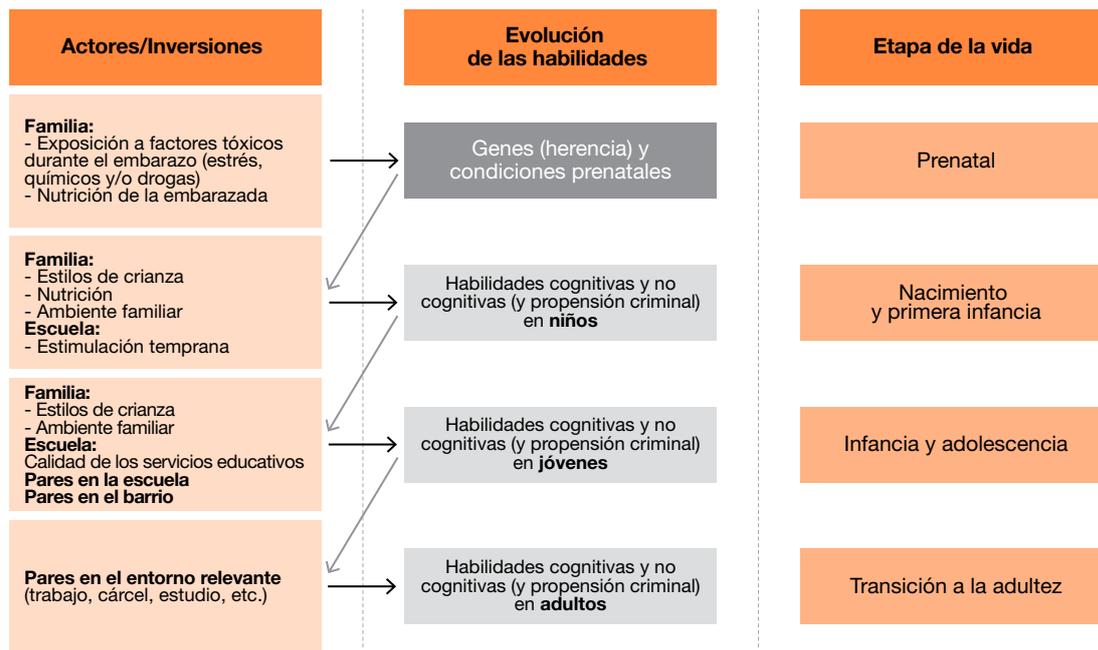
7. La separación entre habilidades cognitivas y no cognitivas resulta muchas veces un mero constructo teórico, ya que por el elevado grado de interconexión en las actividades cerebrales ambos tipos de habilidades se utilizan simultáneamente y también pueden reforzarse mutuamente (Heckman y Kautz, 2014; Lipina, 2006).

es menor⁸. Esta relación entre habilidades y propensión criminógena está en parte mediada por los efectos de las habilidades sobre las capacidades de autorregulación y de ejercicio de la elección racional.

Dada esta relación entre habilidades y propensión criminógena, puede afirmarse que existen inversiones que cada individuo o su entorno pueden hacer para reducirla, al igual que por ejemplo sucede con las inversiones para aumentar las capacidades cognitivas. La Figura 2.1 esquematiza el proceso de formación de habilidades a lo largo de etapas claves en la vida de las personas, y muestra los distintos actores que participan en cada etapa para llevar adelante esas inversiones. Además, esta figura también muestra que el nivel de habilidades acumulado hasta una etapa dada juega un papel fundamental en la decisión de cuánto se invertirá para la próxima etapa y también en cuánto reaccionará el stock de habilidades ante una cantidad dada de inversión⁹.

La propensión criminógena es la tendencia a reconocer una posibilidad de romper una regla y también a efectivamente romperla, y está relacionada al desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales a lo largo de la vida.

Figura 2.1 Formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida



Fuente: elaboración propia.

8. La psicología de la personalidad suele incluir entre las habilidades no cognitivas cinco rasgos del desarrollo socioemocional, conocidos como los “Big Five”, que explican el desarrollo de esta dimensión del comportamiento. Los *Big Five* comprenden: meticulosidad o atención al detalle (*conscientiousness*), apertura a nuevas experiencias, extraversión, cooperativismo, y estabilidad emocional (ver por ejemplo Caliendo y Kritikos, 2012).

9. De acuerdo a Cunha, Heckman y Schennach (2010), las habilidades previas son muy importantes en la tecnología de formación de nuevas habilidades, debido a tres características que presenta esa tecnología: (1) auto-productividad (o *self-productivity*), que implica que mientras más hábil es una persona más fácil le resulta adquirir nuevas habilidades por medio de pequeñas inversiones; (2) complementariedad estática, que señala que mientras más hábil es una persona, más atractivo resulta invertir en ella pues los rendimientos serán mayores; y (3) complementariedad dinámica, que implica que las inversiones hechas hoy aumentan el stock de habilidades futuras, haciendo a su vez más atractivas las inversiones futuras.

Existen etapas “críticas” y “sensibles” en la formación de la propensión criminógena a lo largo de la vida de las personas.

Sin embargo, las habilidades no son maleables a cualquier edad. Diversos estudios señalan que existen etapas “críticas” y también “sensibles” en las que se forman las habilidades sensoriales, de lenguaje, otras cognitivas y socioemocionales a lo largo del ciclo de vida. Los períodos de formación de las habilidades sensoriales, de lenguaje y otras cognitivas, en ese orden, tienen períodos críticos que se van cerrando uno tras otro relativamente temprano (Bardin, 2012). Esta conclusión ha inspirado un cuerpo de literatura que recomienda poner el énfasis de la inversión en su desarrollo en los primeros años de vida (Heckman, 2006). Por otro lado, evidencia reciente (Heckman y Krautz, 2014, entre otros) sugiere que el período sensible de formación de habilidades socioemocionales se cierra bastante después, implicando que inversiones para incrementar estas habilidades en púberes y adolescentes pueden ser rentables también.

El Cuadro 2.1 muestra, a partir de evidencia recogida por distintas áreas de la neurociencia, cuáles son los hitos del desarrollo en cada etapa de la vida, y también cuáles de esos hitos se relacionan directamente con la formación de la propensión criminógena de las personas.

Cuadro 2.1 Edades en las que aparecen los hitos críticos del desarrollo y los precursores del desarrollo posterior

| Etapas del desarrollo | Hitos y precursores del desarrollo | Directamente relacionados a la propensión criminógena |
|---|---|---|
| Hitos del desarrollo temprano (desde el nacimiento hasta los 24 meses) | Desarrollos sensoriales visuales y auditivos (desde los primeros meses hasta los 4 años) | |
| | Desarrollo de ciertos dominios del lenguaje (en los primeros 10 meses) | |
| | Adquisición de preferencias gustativas (primeros 3 meses) | |
| | Adquisición de rasgos básicos de confianza y apego (se ven por primera vez entre los 6-12 primeros meses de vida) | X |
| Precursores de aparición temprana (edad pre-escolar e infancia temprana) que afectan los hitos del desarrollo posterior | Internalización de cumplimiento de las solicitudes de adultos, como precursor de la autorregulación con esfuerzo (visto por primera vez entre los primeros 14 y 56 meses) | X |
| | Desarrollo de una teoría de la mente como precursora de mirar desde la perspectiva de otra persona (surge en torno a los 4 años de edad) | X |
| | Comprensión de lo “equivocado” de las transgresiones morales como precursor para la toma de decisiones morales tarde en la vida (visto inicialmente entre los 2,5 hasta 4 años) | X |
| | Categorías de percepción basadas en el lenguaje, como precursor del aprendizaje de vocabulario (alrededor de los 18 meses) | |
| | Imitación diferida (de los adultos) mediante el juego (aparece entre los 18 y los 24 meses) | X |
| | Desarrollo de una conciencia interior que inhiba brotes de agresividad como precursor de la autorregulación con esfuerzo (entre los 4 y los 7 años) | X |
| Funciones del desarrollo de aparición tardía (infancia, adolescencia o adultez) | Evaluación comparativa de riesgos y recompensas como precursor de la autorregulación con esfuerzo (entre los 12 y los 20 años) | X |
| | Orientación a objetivos futuros y consideración de las consecuencias de largo plazo de las acciones (11 a 17 años) | X |
| | Competencias en relaciones interpersonales, tales como mirar las cosas desde la perspectiva de otra persona (12 a 15 años) | X |
| | Distinguir entre esfuerzo y habilidad como determinantes del éxito o del fracaso (9 a 12 años) | X |
| | Competencias cognitivas, tales como la memoria temporal (7 a 15+ años) | |
| | Habilidades cognitivas basadas en lo aprendido, también llamada “inteligencia cristalizada” (con pico en el medio de la adultez) | |

Fuente: Wachs et al. (2014).

En línea con esta evidencia, la formación de la propensión criminógena se da a lo largo de casi toda la vida, con un período crítico en los primeros años de vida. Los períodos en los cuales todavía vale la pena hacer inversiones específicas para cambiarla (períodos sensibles) se extienden hasta la transición a la adultez.

La exposición criminógena es la frecuencia con la cual las personas se ven rodeadas de entornos criminógenos.

EXPOSICIÓN CRIMINÓGENA

La exposición criminógena es la frecuencia con la cual las personas se ven rodeadas de entornos criminógenos. No siendo inherente al individuo en sí, sino dependiente del ambiente físico y social en el que éste se desarrolla, con más razón puede cambiar.

Las interacciones sociales de una persona ayudan a entender por qué esta se involucra más o menos que otros individuos en actividades criminales¹⁰. ¿Cómo se dan estas interacciones?:

- 1. Efectos de pares:** la interacción con ciertos pares puede aumentar o disminuir la propensión criminógena individual, como sugiere el dicho “una manzana podrida, arruina toda la cesta”. Los pares se afectan mutuamente en cuanto a:
 - a. Información sobre los costos y beneficios de la actividad criminal.
 - b. Reglas de conducta aceptadas y compartidas (modelos de roles y aprendizaje social).
 - c. Uso de la coerción para entrar a la actividad criminal.
- 2. Autoselección en el agrupamiento de pares:** las personas con altos niveles de propensión criminógena tienden a aglutinarse en espacios físicos concretos. Esa concentración podría potenciar la comisión de delitos¹¹.
- 3. Segregación social:** en los ambientes donde los niveles de capital social son más bajos (comunidades vulnerables) la violencia puede sustituir a otros mecanismos de resolución de conflictos (teoría de la desorganización social), elevando la exposición criminógena.

Estos tres mecanismos están presentes en menor o mayor grado en todos los grupos sociales. Resulta difícil separar empíricamente uno de otro (Manski, 2000), en parte porque se retroalimentan. El Recuadro 2.2 ilustra cómo la propensión y la exposición criminógenas pueden afectarse mutuamente usando mediciones estadísticas de un estudio longitudinal e historias de vida de narrativas etnográficas.

10. Los efectos del entorno físico en la actividad delictiva son analizados en el Capítulo 3.

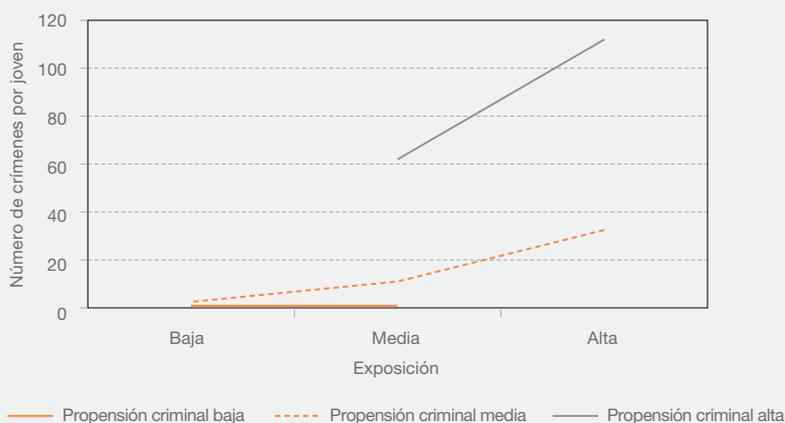
11. La homofilia, que es la razón por la cual las interacciones sociales se establecen más rápidamente y de manera más permanente entre personas similares que entre personas diferentes, se da no solo entre individuos que comparten altos niveles de propensión criminógena sino también entre aquellos que comparten otras habilidades o intereses (Jackson, 2008).

Recuadro 2.2 Propensión y exposición criminógenas en historias de vida

Aunque la propensión y la exposición criminógenas son multidimensionales y difíciles de resumir en medidas estadísticas, el estudio longitudinal PADS+ (ver Recuadro 2.1) logró cuantificar el número de crímenes cometidos por jóvenes de la localidad inglesa de Peterborough de acuerdo a su propensión y exposición criminógenas (Gráfico 1), e indica que:

- **Los niveles de propensión y de exposición criminógenas no son independientes:** en la muestra no hay jóvenes con baja exposición y alta propensión criminógenas, ni jóvenes con alta exposición y baja propensión criminógenas.
- **La propensión y la exposición criminógenas se potencian entre sí:** el número de crímenes aumenta con la exposición criminógena más rápidamente entre quienes tienen una alta propensión criminógena.

Gráfico 1 Número de crímenes cometidos por jóvenes de acuerdo a su propensión y exposición criminógenas, de acuerdo al Estudio PADS+ en Reino Unido (2003-2007)^{a/}



a/ Los crímenes son auto-reportados, e incluyen diez tipos de delitos: hurto en tiendas, hurto a personas, hurto residencial, hurto no residencial, hurto desde un auto, hurto de autos, vandalismo, destrucción de propiedad, asalto-robo y robo a personas. La propensión criminal está medida por un conjunto de indicadores de reglas de conducta propias ("moralidad") y de la habilidad para el autocontrol. La exposición criminógena está medida por un conjunto de indicadores de habitualidad en el rompimiento de reglas en el grupo de amigos y de uso del tiempo en determinados lugares (tiempo no supervisado en lugares riesgosos).

Fuente: Wikström (2009).

Por otro lado, tres narrativas etnográficas, extraídas de Auyero y Berti (2013) aportan color acerca de cómo propensión y exposición criminógenas se relacionan: el caso de "Chaco", que muestra conductas violentas dentro del ámbito escolar (propensión criminógena alta en un ambiente de baja exposición criminógena); el de Carlitos, que muere en un episodio propiciado por el comportamiento de sus pares (exposición criminógena alta); y el de Mario, quien da un claro ejemplo de cómo propensión y exposición criminógenas se retroalimentan.

“Chaco”, es un joven de 13 años que vive en Arquitecto Tucci (una localidad del conurbano bonaerense en Argentina). Vivió una infancia violenta y llena de privaciones materiales y afectivas. ‘Te voy a cagar a tiros’, o ‘te voy a pegar un tiro en la cabeza’, les grita a los compañeros de clase simulando tener un revólver en sus manos. Conoce de armas: ‘esta es una 22’, le dice a su maestra. ‘Mi tío tiene una 22 y yo a veces voy con él cuando sale a *afanar* (robar). Voy de *campana*’ (vigía). Y otro día le cuenta: ‘un día me vas a ver en la tele. Voy a robar un banco y me van a cagar a tiros. Me vas a ver, me va a matar la policía’.

El 4 de abril de 2010 Carlitos estaba festejando en su casa su cumpleaños número 17 cuando un amigo lo pasó a buscar para ‘dar una vuelta por el barrio’. Carlitos no quería ir pero su amigo lo convenció. Parece que iban armados. A Carlitos lo mataron. Carlitos tenía muchos amigos, y cuando murió lo cargaron alrededor de la manzana, ‘como en procesión, y tenía los ojos abiertos y se le veían los agujeros de bala’, le contó una alumna a la maestra de la escuela de Arquitecto Tucci.

‘Vamos a conversar sobre los miedos’, dice la maestra de la escuela de Arquitecto Tucci. Mario pasó al pizarrón y anotó a qué le tenía miedo: ‘a entrar a la droga’. ‘A ir a la cárcel’, dijo otro compañero. ‘A la muerte’, dijeron dos compañeras. Entonces Mario dijo ‘la cosa es así’ y escribió en el pizarrón: ‘la calle → malas juntas → droga → cárcel → muerte’. ‘Es una cadena, *seño* (maestra): en la calle hacés *bardo* (lío), te juntás con los pibes, te hacen probar droga y te gusta, y querés más, y empezás a robar y a drogarte. Y un día te cae la policía, te llevan a la cárcel. Te quedás cuatro, cinco, seis años, pero los policías abusan de vos. O sino, te matan’.

Fuente: elaboración propia con base en Wikström (2009) y Auyero y Berti (2013).

CRIMEN Y GÉNERO

El delito y la violencia tienen un sesgo de género. La gran mayoría de los victimarios es hombre: su tasa de criminalidad es alrededor de 10 veces superior a la de las mujeres (DeLisi y Piquero, 2011). También hay importantes diferencias de género entre las víctimas del delito: mientras que para los hombres es más probable sufrir crímenes cometidos por extraños, para las mujeres es más probable ser victimizada por alguien del entorno cercano, especialmente la propia pareja (Agüero, 2013).

Por otro lado está la distinta magnitud de los costos del crimen sobre víctimas hombres y mujeres. En términos generales, la violencia sufrida por mujeres parece mucho más costosa que la sufrida por los hombres, debido a que sus daños se amplifican al permearse en las relaciones del hogar y en la salud física y emocional de los hijos (Agüero, 2013). Además, la existencia de ciertas diferencias en el comportamiento (social) de hombres y mujeres, que afectan tanto la formación de la propensión como la exposición criminógena, hacen que considerar una perspectiva de género en el estudio del crimen sea central en la construcción de políticas de prevención.

El delito y la violencia tienen un sesgo de género. La tasa de criminalidad de los hombres es alrededor de 10 veces superior a la de las mujeres.

Tanto la propensión como la exposición criminógenas pueden ser afectadas con políticas oportunas.

Cómo prevenir el crimen a tiempo: intervenciones pensadas para distintas etapas del desarrollo de las personas

Para prevenir el crimen es fundamental actuar a tiempo y hacerlo sobre variables susceptibles de cambio. Por suerte, tanto la propensión como la exposición criminógenas pueden ser afectadas con políticas oportunas.

La prevención del crimen depende crucialmente de la efectividad de las intervenciones propuestas. Un ejemplo paradigmático de la importancia de conocer la efectividad de una medida antes de aplicarla masivamente son los programas de tipo “*Scared Straight*”, pensados como intervenciones oportunas orientadas a adolescentes con perfil riesgoso. Lamentablemente, estos programas no solo resultaron inefectivos sino contraproducentes, ya que terminaron aumentando los niveles de crimen entre los individuos tratados (Petrosino, Turpin-Petrosino y Buehler, 2004)¹².

Desconocer la efectividad de distintas medidas no es un problema exclusivo de la prevención del crimen. En otras áreas de la política pública muchas veces se implementan programas guiados solo por la intuición o la evidencia anecdótica. El Recuadro 2.3 repasa cuáles son las características deseables en los estudios empíricos que miden la efectividad de distintas políticas o programas, y que deberían utilizarse en el diseño de intervenciones de política pública en general, y de prevención del crimen en particular.

Recuadro 2.3 Intervenciones basadas en la evidencia

Solo se puede asegurar que una intervención de política es efectiva cuando se puede comparar qué habría sucedido si esa política no se hubiera llevado a cabo, es decir, cuando se puede hacer un ejercicio “contrafactual” que permita adjudicar los cambios observados exclusivamente al cambio introducido con la política y no a otros factores concomitantes. Por eso las evaluaciones de impacto con asignación aleatoria o cuasi-aleatoria –las cuales permiten construir ese contrafactual– son tan importantes para proveer evidencia creíble sobre los efectos de un programa particular. Utilizar como guía de las decisiones un mero listado con “buenas prácticas” no alcanza para prever los efectos que puede causar una nueva intervención, a menos que estén basadas en mediciones rigurosas, con validez interna, de acuerdo a la jerga de la evaluación de impacto.

Tanto en criminología como en muchas otras áreas de política pública, se ha comenzado a recopilar evidencia con niveles aceptables de validez interna, que se resumen en las denominadas revisiones sistemáticas, generalmente usando técnicas de meta-análisis. En el caso de las medidas preventivas del crimen son muy reconocidas las revisiones sistemáticas recopiladas en las series de *The Campbell Collaboration* y *The Cochrane Collaboration*, o en el sitio web de las *Blueprints for Healthy Youth Development* (de la Universidad de Colorado, Boulder). En estas revisiones se resume la evidencia encontrada por varios estudios empíricos que siguen ciertas pautas de rigurosidad científica, y que además permiten, en alguna medida, entender cuáles son los mecanismos a través de los cuales una

12. En la página 79 se dan más detalles sobre el impacto de “*Scared Straight*” y otros programas similares.

intervención dada puede haber dado buenos resultados en un contexto y nulos o malos en otros. Es decir, las revisiones sistemáticas son una forma de construir parcialmente “validez externa” para las intervenciones de política analizadas. Además, las revisiones sistemáticas suelen incluir estimaciones de costo-efectividad, lo cual resulta de gran utilidad para elegir entre intervenciones alternativas.

Sin embargo, copiar los programas que las revisiones sistemáticas promueven como medidas eficaces o costo-efectivas no siempre terminará en los resultados deseados, ya que la calidad con la que se instrumente la intervención estará condicionada por rasgos idiosincráticos del contexto específico. Esto es especialmente importante para el caso de países menos desarrollados copiando modelos de políticas implementadas en países desarrollados.

Fuente: elaboración propia.

En los últimos años ha aumentado la evidencia sobre programas de prevención del crimen, lo cual no solo permitió conocer más sobre intervenciones oportunas y efectivas sino también entender mejor los mecanismos que en cada etapa de la vida pueden afectar la propensión y la exposición criminógenas. A continuación se revisan las intervenciones posibles en distintas etapas de la vida: (i) desde la concepción hasta los primeros años de vida; (ii) la edad de escolarización; y (iii) la transición a la adultez.

En los últimos años ha aumentado la evidencia sobre la efectividad de programas de prevención del crimen.

PREVENIR EL DELITO DESDE LA GESTACIÓN HASTA LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA

Los niños de hasta cinco años no cometen crímenes. Pero en esta etapa de la vida, que también abarca el período prenatal, comienza a formarse la propensión criminógena, por lo que es una ventana de oportunidad importante para realizar inversiones que la reduzcan. Además, y si bien a esa edad no es posible que una mayor exposición criminógena haga que los niños cometan crímenes, sí es probable que esta afecte sus niveles de estrés y su desarrollo socioemocional. De esta manera, las intervenciones que intentan morigerar la exposición criminógena en esta etapa serán preventivas del crimen en la medida en que logren reducir su influencia en la formación de la propensión criminógena.

Los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo cognitivo y no cognitivo, debido tanto a cuestiones biológicas como de entorno. Entre las principales cuestiones biológicas prenatales están el bajo peso al nacer (y/o deficiente nutrición de la embarazada), el nacimiento prematuro, la exposición a sustancias tóxicas (nicotina u otras drogas) durante la gestación y los condicionantes genéticos. Todos estos factores pueden afectar la estructura y el funcionamiento del cerebro y condicionar el desempeño cognitivo y psicosocial de las personas, básicamente por su influencia en las habilidades para el autocontrol y el manejo del estrés, determinantes de la propensión criminógena. Por otro lado, las deficiencias en la alimentación en los niños pequeños están relacionadas no solo con deficiencias cognitivas, sino también con problemas de comportamiento, como una mayor propensión a la agresión (Tremblay, Gervais y Petitclerc, 2008). El Recuadro 2.4 discute la importancia de la nutrición durante los primeros 1000 días de vida (desde la concepción) en cuanto a sus efectos sobre el desarrollo cerebral y la consecuente determinación de capacidades cognitivas y no cognitivas.

Recuadro 2.4 Nutrición y desarrollo cerebral en los primeros 1.000 días

El correcto desarrollo del cerebro depende mucho de la disponibilidad adecuada de nutrientes como hierro, ciertas proteínas, fuentes de energía como la glucosa, algunos tipos de grasas, hierro, zinc, cobre y ácido fólico. La falta de alguno o algunos de estos nutrientes puede causar alteraciones permanentes en el funcionamiento cerebral, tanto por cambios en la estructura cerebral como por cambios genómicos (p.e., epigenéticos).

Las distintas regiones del cerebro trabajan de manera interconectada pero se desarrollan siguiendo trayectorias diferentes. Cuando una región se está desarrollando de manera más acelerada es cuando más necesita de nutrientes específicos. Por lo tanto, la falta de un nutriente dado a cierta edad crítica puede provocar daños más severos que la falta del mismo nutriente en otra edad, y esto afectará luego el funcionamiento integral del cerebro.

La mayor parte del desarrollo cerebral ocurre en los primeros 1.000 días desde la concepción, y es entonces cuando la escasez de nutrientes puede tener efectos sobre el futuro. Una alimentación adecuada, tanto para la embarazada como para el recién nacido y los niños pequeños, es indispensable para asegurar un funcionamiento saludable del cerebro en el largo plazo. Pero no basta con esto. El adecuado procesamiento de los nutrientes disponibles depende de la capacidad metabólica del receptor, la cual puede ser baja debido a enfermedades o a estrés (Recuadro 2.5), comprometiendo igualmente el crecimiento cerebral.

Fuente: Wachs *et al.* (2014).

La falta de nutrición y estimulación temprana adecuadas, o ciertos modos de crianza hostil, son factores que aumentarían la propensión criminógena.

Además, aún para niños con condiciones biológicas óptimas, las características del entorno social en la primera infancia pueden influir en su propensión criminógena. En los primeros años de vida se forman los lazos entre los padres y los niños, quienes además comienzan a entender su individualidad y a ejercerla. Comienzan a hablar, a explorar el mundo que los rodea, a reafirmarse y a extender sus vínculos emocionales con personas ajenas a la familia. Un entorno violento durante este proceso puede tener efectos devastadores sobre los niños, tanto directamente como a través de sus padres, ya que el estrés asociado a estas situaciones afecta su capacidad de responder a las necesidades de la crianza de los hijos¹³. También la falta de estimulación temprana adecuada, o ciertos modos de crianza hostil —como la negación madre-hijo y otras formas de paternidad y maternidad disfuncional— son factores que aumentan la propensión criminógena¹⁴.

Investigaciones recientes del campo de la criminología biosocial enumeran factores de entorno que activan mecanismos —neurofisiológicos, genéticos, epigené-

13. La idea de un entorno violento durante la niñez generalmente evoca la existencia de conflictos en el seno familiar, pero también puede referirse a la comunidad o el barrio donde reside el niño. Vivir los primeros años de vida en un barrio violento puede condicionar el tipo de crianza que los padres dan a sus hijos. Los padres pueden, por ejemplo, prohibirles actividades que ayudan a un desarrollo infantil pleno y que, de vivir en una zona segura, serían naturales para un niño, como salir a jugar en la calle, compartir tiempo en casa de amigos, entre otras.

14. Además, un pobre desarrollo temprano se asocia con una baja calidad de paternidad o con malos estilos de crianza futuros, sobre todo en el caso de padres adolescentes. Este mecanismo potencia los vínculos intergeneracionales de la propensión criminógena.

ticos y psicológicos— como mediadores para afectar la propensión criminógena durante los primeros años de vida. Por ejemplo, Scott (2008) muestra los efectos neurofisiológicos del maltrato infantil sobre la actividad de los neurotransmisores y de los mecanismos de respuesta a situaciones de estrés, que determinan la capacidad de autorregulación y de decidir de modo no impulsivo hacia futuro. Respecto a la relación entre genética y propensión criminógena, la revisión de DeLisi y Piquero (2011) documenta no solo la influencia de ciertos genes en la conformación de habilidades de autocontrol y de abstinencia sino también la de factores ambientales durante la gestación y los primeros años de vida que “epigenéticamente” pueden afectar el accionar de genes protectores o estimulantes de dicha propensión. Por último, existen también canales exclusivamente psicológicos a partir de los cuales los condicionantes de entorno (p.e., depresión de una madre, según Walker *et al.*, 2007) activan problemas de conducta en un niño, que alimentan su predisposición a involucrarse en actividades criminales más tarde en la vida. El Recuadro 2.5 resume los mecanismos a través de los cuales el exceso de estrés en edades tempranas limita las capacidades para manejar el estrés durante episodios que se presentan más tarde en la vida.

El estrés “tóxico” en edades tempranas limita las capacidades para manejar el estrés durante episodios que se presentan más tarde en la vida, alimentando así la propensión criminógena.

Recuadro 2.5 Estrés tóxico en la primera etapa de vida

Ante situaciones amenazantes, el cerebro activa mecanismos automáticos, neuroendocrinológicos, metabólicos y del sistema inmunológico que promueven la adaptación a la nueva circunstancia para asegurar la supervivencia. Esta respuesta es conocida como ‘carga alostática’ y provoca cambios en la arquitectura cerebral. Una exposición prolongada a situaciones estresantes convierte a la carga alostática en “tóxica”, impidiendo que los mecanismos cognitivos y de regulación emocional, que se activan ante nuevas situaciones amenazantes, actúen de manera balanceada y coordinada, volviéndose inefectivos.

En especial, la exposición prolongada a situaciones de estrés en los primeros años de vida, incluyendo la gestación, predispone al cerebro a la sobrecarga alostática, e implica una mayor vulnerabilidad ante el estrés en la adolescencia y la adultez. La exposición de un niño (o de su madre durante el embarazo) a eventos de violencia familiar o comunitaria, disolución familiar, inestabilidad o privaciones económicas, mudanzas repetidas o abuso verbal o físico puede implicar sobrecargas de estrés que disparan más tarde sobre-reacciones ante circunstancias percibidas como conflictivas o amenazantes. Por ejemplo, se incrementa la frecuencia de estados emocionales negativos como la ansiedad o la ira y se exagera la percepción de amenaza aun frente a situaciones que no son realmente amenazantes. Estos efectos limitan las capacidades para encontrar soluciones pacíficas a situaciones conflictivas.

Fuente: Wachs *et al.* (2014) y Lipina (2006).

A menor nivel socioeconómico hay un mayor número de todos estos factores de riesgo, ya sean biológicos, genéticos o psicológicos, que limitan la formación de habilidades socioemocionales en la primera infancia, incidiendo así sobre la propensión criminógena. Por ejemplo, Walker *et al.* (2007), para un estudio hecho en Guatemala, encuentran que los factores de riesgo (biológicos, psicológicos o de

Programas “modelo” de educación temprana han mostrado tener grandes retornos en términos de reducción de criminalidad más tarde en la vida.

entorno socioeconómico) en los hogares de los niños de hasta 3 años se refuerzan y potencian sus efectos negativos sobre el nivel de habilidades cognitivas logrado hasta la adolescencia. Esta evidencia sugiere que las falencias en condiciones meramente biológicas se potencian con otras ambientales, sustentando la recomendación de implementar intervenciones integrales para maximizar en potencial de desarrollo desde la primera infancia.

Existen muchos programas que, apuntando a la primera infancia, tratan de paliar el lastre de la vulnerabilidad social sobre el desarrollo infantil. Pueden clasificarse en tres grupos: 1) los que se enfocan directamente en los niños; 2) los que apoyan a los padres en sus prácticas de crianza; 3) los que atienden necesidades tanto de los niños como de sus padres.

FOCO SOBRE LOS NIÑOS: NUTRICIÓN Y ESTIMULACIÓN TEMPRANA

En los primeros 3 a 5 años de vida no solo se desarrolla el control físico-motriz, sino también la habilidad para esperar, para expresar verbalmente una necesidad, o para buscar soluciones a problemas. Estas habilidades son fortalecidas por medio de la estimulación temprana (Tremblay, Gervais y Petitclerc, 2008) y son importantes para reducir los niveles de propensión criminógena. En educación para la primera infancia están los denominados programas “modelo” y los más masivos o universales. Dos ejemplos paradigmáticos de intervenciones de estimulación temprana modelo (costosos pero de alta calidad) son los programas Perry y *Abecedarian*, ambos en Estados Unidos.

El Programa Perry atendió a niños de 3 y 4 años de comunidades vulnerables, y que al momento de inscribirse tenían un coeficiente intelectual (CI) por debajo del correspondiente a su edad. La intervención hacía que estos niños recibieran 2,5 horas por día de educación pre-escolar durante dos años en un centro educativo especialmente preparado para impartir la currícula propuesta. Entrenaba a los niños en habilidades sociales siguiendo un método de planear-hacer-rever, y también haciéndolos trabajar en grupo, de manera que ejercitaban cómo resolver situaciones problemáticas en conjunto pero guiados por los docentes a cargo.

A pesar de que el Programa Perry no mejoró las capacidades cognitivas (medidas por el CI) de manera permanente, sí logró grandes cambios en las habilidades no cognitivas, que son las que según Heckman, Pinto y Savelyev (2013) explican los buenos resultados de largo plazo que esta intervención tuvo en términos de mayor logro educativo, mayores ingresos laborales y menor tasa de criminalidad (Gráfico 3.a). Además, el análisis costo-beneficio del Programa Perry arrojó un resultado muy positivo: 13 dólares de rentabilidad por cada dólar invertido (Schweinhart, 2005). La mayoría de estos beneficios se debieron a la reducción en la tasa de criminalidad de sus beneficiarios (ver panel derecho del Gráfico 2.3).

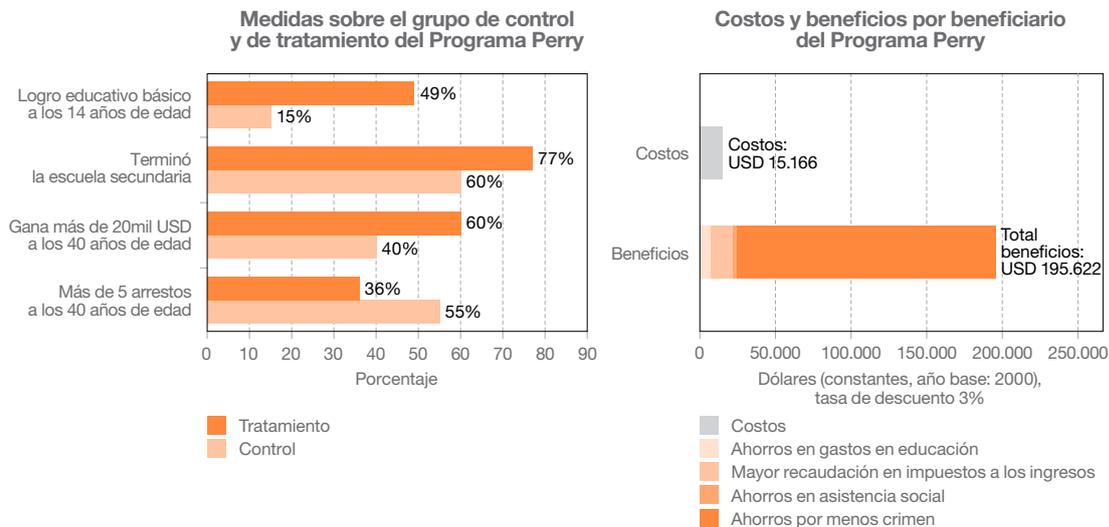
Por su lado, el programa *Abecedarian* fue bastante más intensivo en varios sentidos. Empezaba más temprano (a las seis semanas de edad), duraba más tiempo (hasta tercer grado de la primaria), y el componente pre-escolar tomaba todo el día en lugar de unas pocas horas. La currícula se basó en una serie de juegos edu-

cativos que hacían foco en el lenguaje, las habilidades emocionales y el desarrollo cognitivo. Además, *Abecedarian* incluyó un componente de atención médica y la provisión de un suplemento nutricional.

Contrario al caso de Perry, *Abecedarian* sí incrementó las capacidades cognitivas de manera perdurable, pero fue menos exitoso en modificar las socioemocionales para el caso de los varones. Este programa logró resultados positivos en varias dimensiones, como educación, ingresos laborales, salud, entre otros. En el caso de crimen, logró reducciones en distintas variables relacionadas al delito para las mujeres pero no fue tan efectivo en el caso de los varones.

En América Latina, los programas de educación en primera infancia son más recientes y se conoce menos sobre su efectividad para reducir la criminalidad.

Gráfico 2.3 Impactos y costo-beneficio del Programa Perry



Fuente: Schweinhart (2005).

Por otro lado, “*Head Start*” también en Estados Unidos, es un ejemplo de programa de educación en primera infancia más universal. Sus resultados de largo plazo son también positivos en muchas dimensiones aunque más moderados que los de Perry o *Abecedarian*. Los efectos de largo plazo sobre la tasa de criminalidad de los participantes son mixtos, y van desde ser nulos (Deming, 2009) a ser negativos (reduciéndola), como muestran Garcés, Thomas y Currie (2002). Otro programa similar, pero que además requiere la participación activa de los padres, el *Chicago Child Parent Center* (CPC), parece tener mejores resultados y también reducir las tasas de delito entre los jóvenes que de niños se beneficiaron de esta intervención (Heckman y Kautz, 2014).

En América Latina, los programas de educación en primera infancia son más recientes y han sido evaluados con menor frecuencia. Una excepción es Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) en Colombia. Si bien es demasiado pronto para entender

Los programas enfocados en los padres o cuidadores intentan fortalecer los estilos de crianza y alertar sobre cuestiones nutricionales o de estimulación que son claves en los primeros años de vida del niño.

sus efectos sobre el crimen, Attanasio, Di Maro y Vera Hernández (2013) muestran que ha logrado resultados positivos en términos de, por ejemplo, la altura de los niños. Por su parte, Bernal (2012) encuentra que la capacitación para las proveedoras de cuidados (mayormente “madres cuidadoras”) en el contexto de HCB dio también resultados positivos, esta vez en términos del desarrollo cognitivo de los niños.

FOCO SOBRE LOS PADRES: TUTORÍAS EN EL HOGAR Y ENTRENAMIENTO EN ESTILOS DE CRIANZA

Los niños que se crían con padres o cuidadores que no son capaces de ofrecer condiciones mínimas de contención y estabilidad sufren carencias en su desarrollo socioemocional, lo cual puede llevar a actitudes antisociales y potencialmente criminales (Doyle, 2008)¹⁵. Las intervenciones o programas que se enfocan en los padres o cuidadores apuntan a mejorar esas condiciones en el hogar, fortaleciendo los estilos de crianza y alertando a embarazadas o padres primerizos sobre cuestiones clave a atender en los primeros años de vida del niño¹⁶.

Los problemas relacionados con estilos de crianza aparecen más frecuentemente entre familias de ambientes más marginales, no solo por la escasez de recursos materiales necesarios para la crianza, sino también por los entornos más hostiles en los que viven y también por la mayor frecuencia de maternidad/paternidad adolescente. Por ejemplo, Paxson y Schady (2007), en un estudio para Ecuador, muestran que la calidad de los modos de crianza (cuán atentos están los padres a sus hijos, si son capaces de proveer la contención/respuestas apropiadas a sus necesidades, y cuán “duros” son en la crianza), explican en parte la correlación entre estatus socioeconómico y desarrollo cognitivo de los niños.

La idea que sostiene a estos programas como preventivos de la criminalidad es que las buenas relaciones padres-hijo, más el conocimiento sobre necesidades específicas del desarrollo temprano, facilitan la incorporación de prácticas de autocontrol en los niños, que a su vez regulan el comportamiento impulsivo, agresivo y confrontador (Piquero *et al.*, 2008), es decir, que limitan la formación de la propensión criminógena en el largo plazo.

Los contenidos provistos en estos programas incluyen conocimientos sobre necesidades básicas de nutrición y salud en los primeros años de vida, y la promoción del uso de la comunicación asertiva en lugar del maltrato físico o verbal como herramientas para impartir disciplina. La focalización es generalmente sobre familias de alto riesgo debido a vulnerabilidad social, padres adolescentes o historial de violencia familiar.

Estas intervenciones pueden clasificarse en dos grandes grupos: tutorías instrumentadas por medio de visitas a los hogares por parte de profesionales (como

15. Un ambiente hostil en el hogar puede afectar incluso a niños que todavía no nacieron, tal como lo encuentra Aizer (2011) en su trabajo sobre embarazadas objeto de violencia doméstica, quienes dan a luz niños con menor peso (notable predictor del desarrollo cognitivo y socioemocional posterior).

16. También existen intervenciones pensadas para asistir a los padres que se ven enfrentados a una contingencia negativa, como en el caso de separaciones, desastres naturales que afectan la residencia, entre otros.

enfermeras o trabajadores sociales) y entrenamientos grupales para padres provistos en centros vecinales, escuelas o centros de salud (incluyendo o no visitas a los hogares). En América Latina, el programa “Nadie es Perfecto” (componente de “Chile Crece Contigo”) pertenece al segundo grupo, y es un ejemplo reciente de entrenamiento para padres que se encuentra en proceso de evaluación de impacto (Recuadro 2.6). Una diferencia importante entre ambos tipos de intervenciones son los costos por familia atendida, considerablemente más altos en el caso de las tutorías con visitas en el hogar y limitantes de la posibilidad de escalarlas a un gran número de familias (Galasso *et al.*, 2012)¹⁷.

Los programas de tutorías con padres en riesgo social suelen implementarse como visitas a los hogares o reuniones en centros educativos o de salud. Los primeros son más caros y difíciles de escalar.

Recuadro 2.6 Entrenamiento para padres en situación de vulnerabilidad en Chile en el programa “Nadie es Perfecto”

Nadie es Perfecto (NEP) es un programa de entrenamiento grupal de padres de bajo nivel socioeconómico, que forma parte del programa nacional de formación de la primera infancia Chile Crece Contigo (CCC). Está estructurado en forma de talleres en los que se fomentan las habilidades de crianza de padres, madres y cuidadoras(es) de niños y niñas de 0 a 5 años. En seis a ocho sesiones se tratan los temas básicos: (i) atención y cuidado del niño, (ii) uso de estrategias disciplinarias no físicas, (iii) importancia de monitorear la seguridad del niño, (iv) nutrición infantil, (v) estrategias de auto-cuidado como padres, y (vi) estrategias de creación de ambientes de aprendizaje. Cada tema incluye: a) objetivos claros y mensajes clave, b) dinámicas grupales, c) materiales de apoyo para facilitadores y libros para los papás, y d) conjunto de tareas para desarrollar en la casa. Los talleres son manejados por profesionales (facilitadores) entrenados y se sigue la metodología del programa canadiense “*Nobody’s Perfect*”. Las sesiones son semanales, de aproximadamente dos horas, y tienen lugar en el centro de salud al que regularmente asisten los beneficiarios del programa CCC. Se proveen servicios de guardería en paralelo para facilitar la asistencia de los 8 a 12 padres que forman cada grupo.

El NEP se encuentra funcionando desde 2010, cuando comenzó a expandirse gradualmente en distintas zonas del país. Actualmente está en proceso de evaluación experimental de impacto, en la fase de seguimiento. La evaluación explorará los beneficios de incorporar sesiones de interacción con los niños a los talleres de padres, lo cual parece una estrategia costo-efectiva y fácilmente escalable.

Fuente: Carneiro *et al.* (2013) y Galasso *et al.* (2012).

Miller, Maguire y Macdonald (2012) revisan los resultados de programas multipropósito (mejora integral de prácticas de crianza) instrumentados con visitas en el hogar. Ellos encuentran resultados positivos en el desarrollo socioemocional de los niños en el corto plazo e impactos nulos sobre sus habilidades cognitivas.

17. Estimativamente, un programa de entrenamiento a grupos de padres como “Nadie es Perfecto” (Chile) cuesta alrededor de un décimo de lo que cuesta un programa de tutorías con visitas en los hogares. Además, si bien sus efectos esperados sobre algunas variables objetivo (que miden el desarrollo infantil) también son más pequeños, su costo-efectividad sería entre 2,5 y 5 veces mayor al de las visitas (Carneiro *et al.*, 2013). Además, una versión intensiva de “Nadie es Perfecto”, en la que se prevén sesiones interactivas con los propios niños, mejoraría el tamaño de los efectos más de lo que aumentaría los costos, llegando a un costo-efectividad entre 4 y 9 veces mayor que el de un programa tradicional de visitas en hogares (Carneiro *et al.*, 2013).

Varias intervenciones pensadas para niños en conjunto con sus padres (con componentes que hacen al desarrollo físico y socioemocional de los niños y del entorno familiar) muestran resultados alentadores en el corto, mediano y largo plazos.

Piquero *et al.* (2008)¹⁸ revisan los resultados de programas para padres con niños de hasta cinco años, que, siendo implementados en distintos entornos físicos (hogar, escuela, etc.), tienen todos en común el foco en prevenir la violencia y la delincuencia en sus hijos. Concluyen que se trata de programas con resultados muy positivos, ya que logran una reducción notable de problemas de conducta en los niños de los padres tratados¹⁹.

FOCO SOBRE LOS NIÑOS Y LOS PADRES: INTERVENCIONES INTEGRALES

Varias intervenciones que se enfocan tanto en niños como en padres muestran resultados alentadores en el corto, mediano y largo plazos. Estos programas incluyen distintos componentes que hacen al desarrollo integral, físico y socioemocional, de los niños y de su entorno familiar. Un ejemplo paradigmático es el *Nurse Family Partnership* (NFP), que asiste a embarazadas de bajos recursos desde el período prenatal y durante los dos primeros años de vida del niño. Las evaluaciones muestran cuán rentable es apoyar al niño en conjunto con sus padres desde lo más temprano que sea posible: NFP logró reducir comportamientos riesgosos en las madres y en sus hijos (medidos cuando ya son adolescentes) y mejoró las capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños (menos problemas de conducta, ansiedad, depresión) y su participación en actividades delictivas en la adolescencia y la transición a la adultez (Olds *et al.*, 1998; Heckman y Kautz, 2014).

Si bien la evidencia sobre el impacto de este tipo de intervenciones en América Latina es bastante más escasa que en países desarrollados, estudios en Chile (Aracena *et al.*, 2009) y Jamaica (Walker *et al.*, 2011) dan cuenta de prometedores resultados.

Para el caso de Chile, Aracena *et al.* (2009) evalúan un programa de visitas por parte de agentes especialmente entrenados en temas de educación para la salud a hogares de madres adolescentes. Las visitas comenzaban en el tercer trimestre de embarazo de madres de 14 a 19 años de edad, y continuaban hasta que los niños cumplieran un año. Los resultados del estudio indican mejoras en la salud mental y nutricional de las madres y también en el desarrollo lingüístico de los niños. Sin embargo es todavía temprano para evaluar impactos sobre variables relacionadas con el comportamiento criminógeno, que se materializan en el más largo plazo.

El estudio sobre Jamaica calcula los impactos de un programa enfocado tanto en niños como en padres, que proveyó suplementación alimentaria y/o estimulación psicosocial temprana durante dos años. Se midieron sus efectos no solo sobre las competencias psicofísicas de los beneficiarios sino también sobre sus conductas violentas en la adultez. El módulo de estimulación consistía en una visita semanal

18. La revisión sistemática de Piquero *et al.* (2008) pertenece a la serie de *The Campbell Collaboration* y analiza resultados de 55 evaluaciones de impacto con asignación aleatoria, casi todas en países desarrollados.

19. Una revisión sistemática anterior a Piquero *et al.* (2008) sobre intervenciones con familia/padres pero no necesariamente en etapa temprana (Welsh y Farrington, 2003) hecha sobre 19 estudios con asignación aleatoria, también encontró un tamaño promedio de efectos relativamente grande, con una tasa de reincidencia 16 puntos porcentuales menor en el grupo tratado (34%) que en el de control (50%).

al hogar de una trabajadora social que enseñaba a la madre técnicas de estimulación temprana a través del juego, así como recursos para mejorar el vínculo madre-hijo y reforzar la autoestima de ambos. Si bien los efectos positivos del módulo alimentario sobre el crecimiento se desvanecieron con el pasar de los años, se siguió observando, como consecuencia del módulo de estimulación, una mejora en el funcionamiento psicosocial cuando los niños se convirtieron en adultos: se observaron una menor frecuencia de participación en peleas o comportamientos violentos serios y menores niveles de depresión e inhibición social.

PREVENIR EL DELITO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

El período que abarca las edades de escolarización (6 a 18 años, aproximadamente) constituye otra etapa fundamental en el desarrollo socioemocional, en la que los niños y los jóvenes se relacionan con el mundo no solo a través de su familia, sino también por medio de su escuela y su comunidad o barrio. Por eso, en esta etapa pueden verse afectadas de manera directa no sólo la propensión sino también la exposición criminógena.

Además, en esta etapa los individuos comienzan a usar más intensivamente habilidades socioemocionales como el autocontrol/manejo de impulsividad o las de negociación/conciliación en situaciones de conflicto para lograr una inserción social armoniosa. Mientras más violento o criminógeno sea el entorno del niño/joven, más deseable sería que cuente con estas habilidades. Desafortunadamente, su desarrollo entre individuos de entornos vulnerables dista de ser pleno, en parte debido a las desventajas acarreadas desde la primera infancia. Menores niveles de habilidades socioemocionales junto con una alta exposición a situaciones de conflicto podrían explicar por qué muchos jóvenes recurren a la violencia o a conductas evasivas (fugas del hogar, vínculo con las drogas o el alcohol, entre otras) como forma de sortear dificultades en las relaciones con familiares o con sus pares.

Durante esta etapa, distintas intervenciones logran moldear la propensión y la exposición criminógena de los individuos, haciendo foco en: 1) la familia; 2) la escuela y 3) la comunidad.

FOCO SOBRE LA FAMILIA: REDUCIR LA INCIDENCIA Y LOS EFECTOS DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia doméstica es un gran problema en América Latina. En el 40% de los hogares de países como Perú y Colombia, por ejemplo, prevalece el uso de la violencia con distintos niveles de gravedad (Agüero, 2013). La violencia doméstica es una de las principales causas de estrés y de disfunciones fisioneurológicas en los niños (Scott, 2008) y, por esta razón, las experiencias de violencia en el hogar alimentan la propensión criminógena y promueven la cultura de la violencia en relaciones futuras (familiares y extra-familiares).

Los estudios con datos longitudinales como también los trabajos etnográficos que siguen las vidas criminales sistemáticamente encuentran la presencia de un his-

La violencia doméstica es un gran problema en América Latina. Por ejemplo, en el 40% de los hogares de países como Perú y Colombia prevalece el uso de la violencia con distintos niveles de gravedad.

Un elevado porcentaje de los actuales presos de la región cuenta con un historial de violencia familiar y otros rasgos de entornos familiares disfuncionales.

torial de violencia familiar²⁰. Por su parte, los datos del Estudio Comparativo de la Población Carcelaria de PNUD (2013) revelan que un porcentaje elevado de presos en Argentina, Brasil, Perú y El Salvador reporta historias de violencia familiar y otros rasgos de entornos familiares disfuncionales (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Indicadores auto-reportados de conflicto familiar, para presidiarios encuestados en varios países

| Variable | Argentina | Brasil | Perú | El Salvador | Todos los países |
|---|-----------|--------|------|-------------|------------------|
| Porcentaje que se fue de su casa antes de los 15 años de edad | 38,5 | 28,0 | 36,3 | 37,5 | 37,3 |
| Porcentaje que era golpeado por sus padres o cuidadores | 29,1 | 34,3 | 43,0 | 37,4 | 37,4 |
| Porcentaje que declara que su padre o pareja le pegaba a su madre | 25,7 | 34,8 | 42,4 | 27,8 | 33,8 |
| Porcentaje que declara haber podido confiar "muy poco" o "nada" en sus padres o tutores | 13,1 | 8,6 | 27,2 | 19,7 | 19,0 |

Fuente: PNUD (2013).

Furlong *et al.* (2012) revisan los resultados de programas anti-violencia doméstica basados en Terapias Cognitivo-Conductuales (TCC) para padres de niños de 3 a 12 años en situación de riesgo. Este tipo de terapias supone que las conductas son aprendidas: en algún momento de la vida las personas que viven bajo situación de ansiedad o estrés constante comienzan a asociar sistemáticamente –de forma equivocada– estímulos intrínsecamente neutros con eventos traumáticos, de forma que cada vez que tienen contacto con estímulos neutros responden como si se tratase de una provocación o amenaza. Furlong *et al.* (2012) concluyen que estos programas mejoran las prácticas de crianza de los padres y reducen los problemas de conducta de los niños en el corto plazo. Además, parecen ser relativamente económicos para los beneficios que implican. Sin embargo, la evidencia sobre sus efectos de largo plazo es todavía escasa.

FOCO SOBRE LA ESCUELA

La escuela, considerada tradicionalmente como institución de control social, ha jugado un papel central en la teoría de la prevención del crimen desde hace varias décadas. Sin embargo, su importancia hoy tiene otras aristas, ya que los procesos que ocurren dentro de la escuela han variado y se han tornado probablemente más complejos y criminógenos, por la acentuación de fenómenos de violencia intra-escolar (p.e., *bullying*).

20. Auyero y Berti (2013) muestran cómo los "límites" de la violencia doméstica (restringida supuestamente al hogar) se desdibujan y se pasa a una única forma de violencia, que gobierna todo el accionar de las personas que han sido o están siendo víctimas de este tipo de maltratos/delitos.

Los efectos sobre el crimen de la escolarización de una amplia porción de la población pueden clasificarse de acuerdo al horizonte temporal en que se espera que operen. El Cuadro 2.3 resume los canales que operarían en el corto, mediano y largo plazos.

Cuadro 2.3 Mecanismos que vinculan a la escolarización con la incidencia del delito

| Mecanismos de corto plazo | Mecanismos de mediano plazo | Mecanismos de largo plazo |
|---|--|---|
| <p>Incapacitación: podría tener un efecto negativo sobre el crimen, reduciendo la exposición criminógena debido a que las horas de clase son momentos de actividades supervisadas por adultos competentes y con autoridad para evitar la comisión de delitos</p> | <p>Pares y prácticas riesgosas: los compañeros de clase suelen componer un mejor entorno en cuanto a exposición criminógena se refiere, que el que puede encontrarse en las calles (sobre todo en comunidades vulnerables). El efecto de los pares puede reducir prácticas como el abuso de alcohol o drogas u otras conductas riesgosas asociadas a la entrada al delito</p> | <p>Inversión en capital humano: aumenta las habilidades valoradas en el mundo laboral (cognitivas y no cognitivas), reduciendo así el retorno relativo de las actividades criminales</p> |
| <p>Concentración de jóvenes: la confluencia de muchos jóvenes en un mismo lugar podría aumentar la cantidad de interacciones “volátiles” entre ellos, incrementando las situaciones criminógenas</p> | <p>Habilidades no cognitivas: provisión de herramientas para manejar situaciones de estrés y reducir las reacciones temperamentales en la toma de decisiones importantes (desarrollo de autocontrol, etc.)</p> | |
| <p>Coordinación de planes: al reunirse los jóvenes en un espacio y momento dados se facilita la posibilidad de coordinación de delitos que podrían cometerse fuera de los horarios en los cuales están bajo supervisión</p> | | |
| Claves para reducir la delincuencia a través de escolarización (tradicional) | | |
| <p>Supervisión adecuada y motivación para la realización de tareas propias de la educación formal, tales como estudiar</p> | <p>Asignación óptima de pares y educación integral (que incluya el desarrollo de habilidades no cognitivas)</p> | <p>Educación de calidad, que aumente el valor de mercado de las habilidades cognitivas y no cognitivas adquiridas en la escuela</p> |

Fuente: elaboración propia.

¿Qué dice la evidencia sobre estos efectos? Con respecto a los efectos de corto plazo, el más estudiado ha sido el de “incapacitación”, que opera inhabilitando los horarios de clase para ser usados en actividades criminales, es decir, se trata de un mecanismo que se desactiva a la salida de la escuela. Kruger y Berthelon (2011) encuentran un efecto incapacitación en Chile, donde luego de extenderse la jornada escolar se redujeron los delitos contra la propiedad y los delitos violentos. En particular, encuentran que un aumento de un 20% en la cobertura de la jornada escolar completa redujo la delincuencia juvenil entre un 11% y un 24%, dependiendo del tipo de delito. Anderson (2010) y Machin, Marie y Vujić (2011) encuentran algo similar luego de un aumento en los años de educación obligatoria en Estados Unidos y Reino Unido, respectivamente. Jacob y Lefgren (2003) también documentan un efecto incapacitación a partir de cambios en la cantidad de días efectivos de clases en Estados Unidos²¹.

21. Camacho y Mejía (2013a) al analizar la escolarización “inducida” por el programa colombiano de transferencias condicionadas de ingreso “Familias en Acción” no encuentran evidencia del efecto incapacitación sobre la reducción del crimen aunque sí encuentran que este programa reduce la incidencia del crimen a través del mecanismo de ingresos.

La evidencia indica que en el corto plazo la escuela serviría para “incapacitar” potenciales criminales. En el mediano plazo la escuela puede contribuir al desarrollo de habilidades de autocontrol y otras socioemocionales.

Por su parte, el estudio de Jacob y Lefgren (2003) también encuentra evidencia del efecto “concentración” sobre la acción criminal, y para atenuarlo recomiendan mejorar la supervisión y los incentivos y motivaciones para mantener a los alumnos interesados y participando en actividades positivas. Por otro lado, no encuentran un efecto “coordinación”.

Con respecto a los impactos de la escolarización en el mediano plazo, Deming (2011) analiza el caso de un distrito escolar en Carolina del Norte (Estados Unidos) y muestra cómo, debido a un efecto de calidad de los pares, las escuelas que proveen educación de mayor calidad reducen la incidencia del crimen. Chioda, De Mello y Soares (2012) también apuntan a la influencia de los pares como la razón principal por la que disminuyó el crimen después de una expansión del Programa *Bolsa Família* en Brasil, el cual aumentó la escolarización de los beneficiarios.

En cuanto a la escuela como proveedora de habilidades socioemocionales en el mediano plazo, la evidencia es más escasa. Sin embargo, recientemente se ha documentado la gran eficacia de intervenciones de pequeña escala y de alta calidad basadas en terapias cognitivo-conductuales. En particular, una intervención de este tipo denominada “*Becoming a Man*” que es implementada con adolescentes de condición muy vulnerable en escuelas de zonas peligrosas de Chicago logró no solo reducir en un 44% la participación en hechos violentos (Heller *et al.*, 2013), sino que también al complementarse con apoyo académico aumentó notablemente el rendimiento educativo (alrededor de media desviación estándar de la distribución nacional) y también redujo casi a la mitad la fracción de jóvenes que abandonan la escuela (Cook *et al.*, 2014). Si bien la intervención combinada es costosa (alrededor de 4.000 USD por joven), estos promisorios resultados hablan de una alta rentabilidad social.

Por su parte, Piquero, Jennings y Farrington (2010) revisan los resultados de distintos tipos de intervenciones que apuntan a desarrollar habilidades de autorregulación en jóvenes de hasta 10 años —la edad sugerida por el estudio pionero de Gottfredson y Hirschi (1990) como “cierre” del período más sensible en la formación de estas habilidades—. Los autores encuentran que estas intervenciones son especialmente efectivas cuando se focalizan en jóvenes de alto riesgo, tienen una duración mediana (hasta un año) y son administradas en sesiones semanales.

Con respecto a los efectos de largo plazo —formación de capital humano— existe un consenso amplio en cuanto a que la educación de calidad provee mayores y mejores oportunidades laborales, a través de lo cual, y en línea con los modelos de elección racional (Becker, 1968 y desarrollos sucesivos), se reduciría la acción criminal. Además, un mayor capital humano puede mejorar las capacidades para ordenar, planear o comparar costos y beneficios de distintos cursos de acción, todas las cuales ayudan a tomar de decisiones en momentos cruciales, como por ejemplo una situación criminógena.

ACOSO ESCOLAR O BULLYING

Más allá de estos efectos que operan en distintos horizontes temporales, la escuela vive hoy nuevos desafíos en cuanto al control de la violencia intra-muros, de la

cual pueden derivarse trastornos de conducta que más tarde impliquen comportamientos riesgosos para la salud o de entrada al crimen. El proyecto “Niños del Milenio” en Perú demostró que quienes fueron víctimas de acoso escolar cuando niños o adolescentes, en comparación con todos los otros niños, eran 1,6 veces más propensos a fumar cigarrillos, 1,6 veces más proclives a beber alcohol, y tuvieron 2,2 veces más probabilidades de haber tenido una relación sexual a temprana edad (Crookston *et al.*, 2014).

Varios trabajos revisan los resultados de intervenciones orientadas a reducir la violencia en las escuelas, especialmente el acoso escolar o *bullying* entre compañeros²². Ttofi y Farrington (2011) recopilan la evidencia de 44 intervenciones de este tipo en países desarrollados y muestran que los programas anti-*bullying* aplicados en la escuela pueden ser muy efectivos, reduciendo en alrededor de un 20% la cantidad de hechos de acoso escolar, siendo más efectivas aquellas intervenciones que se aplican de manera más intensiva y que incluyen reuniones con los padres, métodos disciplinarios aplicados firmemente y una supervisión más cuidadosa durante los horarios de recreo. Además, estos autores encuentran que los componentes de “trabajo con los compañeros” incluidos en distintos programas tienden a aumentar el acoso escolar en lugar de reducirlo.

Sin embargo, como los resultados de Ttofi y Farrington (2011) son para países desarrollados y muchas veces implican el uso de sofisticados recursos tecnológicos que suelen escasear en muchas escuelas latinoamericanas, es posible que sus conclusiones no sean del todo aplicables aquí. En cambio, el trabajo de Klevens *et al.* (2009) analiza dos intervenciones en escuelas públicas de Pereira (Colombia), que son de bajo costo y adaptadas a la realidad local. La primera intervención es de entrenamiento a docentes en técnicas de manejo del aula y en formación de conductas prosociales en los alumnos, y la segunda complementa a la primera con reuniones semanales con los padres²³. Ambas intervenciones lograron reducir los niveles de agresión y mejorar el comportamiento prosocial. Además, la intervención combinada resultó un poco más efectiva y las mayores ganancias se observaron en los alumnos varones. El Recuadro 2.7, repasa la evidencia sobre el programa Aulas en Paz, también en Colombia, que asimismo ha logrado reducir las conductas agresivas y mejorar la conducta prosocial en los alumnos a través de formación en ciudadanía.

Los programas anti-*bullying* aplicados en la escuela pueden ser muy efectivos, reduciendo en alrededor de un 20% la cantidad de hechos de acoso escolar.

22. La definición de acoso escolar o *bullying* incluye varios elementos: ataques físicos, verbales o psicológicos; intimidación hecha con el objetivo de causar miedo o sufrimiento; desbalance de fuerza (física o psicológica) ejercida entre un niño o joven contra otro más débil; incidentes repetidos durante un período largo de tiempo entre los mismos estudiantes (Ttofi y Farrington, 2011). El tema del *bullying* se relaciona también a las denominadas “pandillas irregulares”, que de acuerdo a un informe de la OEA (2007) son grupos semiestructurados, de vida efímera, de pequeño a mediano tamaño (15-40) y que se forman principalmente en el ámbito escolar o en el entorno del mismo. Sus participantes oscilan entre los 13 y 18 años. El delito no es la razón de su existir y sus enfrentamientos se dan dentro de la escuela (con delitos menores como extorsión o intimidación) y en sus exteriores o calles cercanas.

23. Oliver *et al.* (2011) revisan intervenciones específicas sobre docentes en materia de técnicas de manejo del aula para reducción de violencia escolar. Los estudios incluidos son para países desarrollados (11 en Estados Unidos y uno en Holanda) y los resultados también sugieren reducciones en la incidencia de comportamientos disruptivos en el aula.

Recuadro 2.7 Aulas en Paz y la reducción de la violencia escolar

El programa Aulas en Paz, llevado adelante por la ONG Convivencia Productiva y por Uniandes (Colombia), promueve el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia en las escuelas de zonas afectadas por violencia. Los sujetos del programa son estudiantes de 2° a 5° año de la escuela primaria. El programa se ha desarrollado como piloto y gradualmente se ha extendido a 27 escuelas públicas de 15 municipios en cuatro regiones del país.

Se basa en tres componentes: Aula, Familia y Grupos Heterogéneos. El componente Aula consiste en un currículo de 40 sesiones (de una hora) al año para los alumnos. El componente Familia consiste en talleres y visitas a los hogares: los talleres toman la forma de un abordaje preventivo primario a través de cuatro sesiones anuales con padres, madres o apoderados, para mejorar su estilo de crianza, su manejo de la disciplina y al cuidado de la familia. Las visitas a los hogares se focalizan en las familias de niños y niñas con problemas de agresión más extremos. El componente Grupos Heterogéneos consiste en 16 sesiones de juegos de roles para grupos que reúnen a dos estudiantes identificados como los más agresivos con cuatro estudiantes identificados como los más prosociales, bajo el monitoreo de un facilitador adulto.

Ramos, Nieto y Chaux (2009) y Chaux, Arboleda y Rincón (2012) han evaluado el impacto de Aulas en Paz e indican que es exitoso en reducir conductas violentas y mejorar la prosocialidad.

Fuente: elaboración propia con base en Chaux, Arboleda y Rincón (2012), Ramos, Nieto y Chaux (2009) y Frühling (2012).

EDUCACIÓN EXTRA-CURRICULAR CONTRA LA VIOLENCIA

En el ámbito extracurricular, y no necesariamente vinculado a la educación formal, América Latina se destaca como una región innovadora en programas de prevención de gran escala, especialmente en el caso de intervenciones culturales y deportivas. En el primer caso, el sistema de orquestas juveniles de Venezuela (“El Sistema”, actualmente financiado por el Estado venezolano y concebido en 1975 por el músico José Antonio Abreu), se ha constituido en un exitoso modelo que se ha extendido más allá de ese país para incluir hoy a decenas de miles de jóvenes en actividades de formación musical y otras tendientes a la inclusión social y prevención de la violencia. Si bien todavía no está disponible una evaluación de impacto experimental que mida los efectos causales de El Sistema sobre la violencia juvenil, se trata de una intervención con resultados promisorios²⁴.

En cuanto a intervenciones que utilizan al deporte como medio de llegada a los jóvenes en riesgo, se destaca el programa de fútbol para la inclusión social “SOMOS” en Perú (liderado por las fundaciones Cantolao y *Right to Play*, y apoyado por CAF), sobre el cual actualmente se está llevando a cabo una evaluación experimental que medirá los impactos sobre los hábitos y las habilidades socioemocionales de los jóvenes beneficiarios.

24. El BID está financiando una evaluación experimental de El Sistema, cuyos resultados se conocerán en los próximos años.

Otras intervenciones novedosas y con impactos prometedores en América Latina son “Abriendo Espacios” y “Escuela Abierta”, en Brasil. Estos programas consisten en abrir más de 4.000 escuelas públicas en todas las regiones para actividades deportivas y culturales durante los fines de semana, beneficiando a aproximadamente cuatro millones de personas a un muy bajo costo por persona (entre uno y dos dólares). Este tipo de programas está en etapa piloto en otros países, como Argentina, Honduras y El Salvador. Moestue, Moestue y Muggah (2013) sugiere que han logrado reducir la violencia en la escuela y en su entorno.

Por otro lado, un tipo de actividades extracurriculares que mostró no solo ser ineficaz, sino contraproducente, son aquellas pensadas para “alertar/atemorizar” a jóvenes con problemas de conducta llevándolos a visitar cárceles y a hablar con presos, como en el programa *Scared Straight*. Este tipo de intervenciones son analizadas por Petrosino, Turpin-Petrosino y Buehler (2004) y Petrosino, Turpin-Petrosino y Buehler (2013), quienes concluyen que no reducen la tasa de criminalidad entre los jóvenes tratados, sino que en la mayoría de los casos llevan a aumentarla.

Por último, el Recuadro 2.8 repasa algunas intervenciones también extracurriculares pero que tienen por objeto prevenir la incidencia y aliviar las consecuencias de la violencia sexual contra adolescentes, algunas de las cuales también se implementan en el marco instituciones educativas.

Ciertas actividades extracurriculares mostraron no solo ser ineficaces, sino hasta contraproducentes, como en el caso de las pensadas para “alertar/atemorizar” a jóvenes con problemas de conducta.

Recuadro 2.8 Cómo reducir y aliviar las consecuencias de la violencia sexual contra adolescentes

Si bien es difícil obtener estadísticas fidedignas sobre violencia sexual, sobre todo contra menores, se sabe que la mayoría de estos delitos son cometidos por personas cercanas a la víctima. Las consecuencias de largo plazo de haber sufrido violencia sexual en una edad temprana son muy graves, e incluyen trastornos depresivos, prácticas sexuales riesgosas, contagio de ETS y embarazo adolescente (Scott, 2008). Pero aparte de los abusos que se dan en el entorno familiar, en la región también abundan los casos de abusos entre pares, sobre los que parecen tener una influencia importante los modelos de roles que se asocian a la sexualidad, es decir, las ideas de masculinidad y femineidad socialmente aceptadas.

Ricardo y Barker (2011) revisan 65 estudios de programas de prevención de violencia sexual entre adolescentes implementados en países desarrollados, en desarrollo y pobres. Concluyen que es vital prevenir antes de la entrada en la vida sexual activa de las jóvenes, es decir, antes de la adolescencia, pues es entonces cuando comienza a explorarse la dinámica de las relaciones amorosas y se construyen las identidades de género, y es también cuando generalmente se observan los primeros eventos de violencia sexual. También concluyen que la prevención efectiva debe impactar sobre las normas culturales que “normalizan” la violencia íntima como si se tratase de una expresión “extrema” de masculinidad, y además dotar a las potenciales víctimas de herramientas como la capacidad de comunicación efectiva para que sean sujetos activos ante la amenaza de un ataque de violencia sexual. Sin embargo, aunque encuentran cambios en las actitudes y valoración declarada hacia este tipo de violencia, no encuentran una reducción

en las prácticas violentas. Ricardo (2010) reporta resultados similares para el Programa H –un programa de reducción de violencia de género replicado en varias ciudades de América Latina por la ONG Promundo–.

Macdonald *et al.* (2012) revisan los resultados de intervenciones basadas en terapias cognitivo-conductistas (TCC) para ayudar a los menores víctimas de violencia sexual y a su entorno no victimario a lidiar con las consecuencias psicológicas del abuso (p.e., depresión, estrés post-traumático y trastornos de ansiedad). Documentan efectos positivos, aunque de tamaño moderado en promedio.

Fuente: elaboración propia.

FOCO SOBRE EL BARRIO: INTERVENCIONES MÁS O MENOS FOCALIZADAS EN COMUNIDADES PROBLEMÁTICAS

Los barrios más vulnerables suelen tener altas tasas de criminalidad, pero es difícil saber si esto se debe a que las condiciones de pobreza de sus habitantes causan la mayor delincuencia, a que esos barrios tienen menores niveles de eficacia colectiva para protegerse ante el delito, o al efecto “multiplicador” o de “contagio” de la actividad criminal generado a partir la presencia repetida de situaciones criminógenas (alta exposición criminógena).

Gaviria (2000) y Glaeser, Sacerdote y Scheinkman (1996) exploran de manera teórica el efecto del contagio por mayor exposición criminógena sobre la participación de los adolescentes en actividades delictivas y varios trabajos logran cuantificarlo empíricamente. Por ejemplo Aizer (2008), analizando el caso de comunidades en Estados Unidos, encuentra que los barrios más desaventajados en términos de educación, empleo, y nivel de ingreso son también los más violentos; y luego de descontar el impacto de factores individuales de vulnerabilidad, encuentra un efecto atribuible exclusivamente a la exposición criminógena. Por su parte, Damm y Dustmann (2013) explotan un experimento natural que consistió en la asignación cuasi-aleatoria de familias de inmigrantes refugiados en barrios con distintos niveles de violencia en Dinamarca entre 1986 y 1998 y encuentran que la exposición a barrios más violentos incrementa el comportamiento criminal futuro de los niños que se crían en esos barrios.

Ahora bien, es difícil cambiar todas las condiciones de un barrio a la vez, como lo hizo por ejemplo el programa *Moving to Opportunity*, descrito en el Recuadro 2.9. Por eso, varias intervenciones han sido diseñadas para ir “parte por parte”. Por ejemplo, Mockus, Murrain y Villa (2012) reseñan intervenciones que fomentan la construcción de “eficacia colectiva” en toda la comunidad para limitar la creación de circunstancias criminógenas. Otras intervenciones hacen más hincapié en los grupos disfuncionales dentro del barrio (p.e., las pandillas) o en problemáticas particularmente importantes entre los jóvenes del barrio (p.e., drogas y alcohol).

Recuadro 2.9 Efectos de *Moving to Opportunity*

Moving to Opportunity (MTO) fue un ambicioso programa de vivienda en Estados Unidos iniciado en 1994. Consistió en darle a 4.600 familias de bajos ingresos que vivían en residencias de propiedad estatal, la oportunidad de mudarse a barrios de mayor nivel socioeconómico. Las familias potencialmente beneficiarias fueron asignadas por sorteo a tres grupos: las del primer grupo recibieron un bono que solo podía usarse para mudarse a un barrio con bajos niveles de pobreza, las del segundo grupo recibieron un bono para ser usado en cualquier barrio y las del grupo de control no recibieron ningún bono. Este diseño experimental facilitó dos mediciones de impacto: una de medio término (entre 4 y 7 años después del sorteo) y otra de más largo plazo (entre 10 y 15 años después del sorteo).

En las evaluaciones de medio término, Kling, Ludwig y Katz (2005) y Kling, Liebman y Katz (2007) encuentran grandes reducciones en delitos violentos, tanto en varones como en mujeres jóvenes, pero efectos opuestos en otros comportamientos riesgosos, incluyendo delitos contra la propiedad, los cuales disminuyeron entre las mujeres pero empeoraron entre los varones. También comprueban que los beneficiarios vivían en zonas menos pobres y más seguras, efecto que se atenuó en el largo plazo. Quigley y Raphael (2008) argumentan que los beneficios de mudanza ofrecidos por MTO no fueron tan grandes, ya que cinco años después del sorteo las familias beneficiadas pasaron de vivir en barrios ubicados, en promedio, en el percentil 96 a vivir en barrios ubicados, en promedio, en el percentil 88 de la distribución de pobreza.

En la medición de largo plazo, Ludwig *et al.* (2013) encuentran mejoras en algunos aspectos de la salud de los adultos del hogar —en particular, en la incidencia de obesidad, diabetes y limitaciones físicas o discapacidades y en indicadores de salud mental como la depresión y el estrés— aunque no en otros —como en la incidencia de hipertensión o el estado de salud auto-reportado—. También reportan que los beneficiarios se sintieron más seguros en sus barrios y fueron victimizados con menor frecuencia. Sin embargo, no encuentran mejoras en la capacidad de los hogares para auto-sostenerse económicamente.

Con respecto a los jóvenes del hogar, Ludwig *et al.* (2013) no encuentran mejoras en sus indicadores de salud física, pero sí en los indicadores de salud mental en el caso de las mujeres—en particular, en sus niveles de estrés y en la incidencia de trastornos psicológicos como ataques de pánico o trastorno negativista desafiante. Los autores también encuentran mejoras en la incidencia de comportamientos “problemáticos” y en la frecuencia de arrestos, pero no en el rendimiento académico en matemática o lengua. Clampet-Lundquist *et al.* (2011) argumentan que las diferencias encontradas por género podrían deberse a que las mujeres jóvenes se adaptaron mejor que los varones a los nuevos entornos, debido a su mayor facilidad para hacer nuevos amigos e interactuar con pares y a la distancia de la figura paterna (dado que la mayoría de los hogares beneficiarios tenían una mujer como jefe de hogar).

En conclusión, se encontraron menores impactos sobre la criminalidad en la evaluación de largo plazo. Una interpretación de este resultado dice que muchas familias volvieron a mudarse a barrios más pobres y menos seguros —y de mayor exposición criminógena— con el paso del tiempo. De aquí se extraen dos lecciones importantes: (1) no es fácil reubicar familias desde barrios pobres a barrios menos pobres, ya que razones independientes del costo de la vivienda pueden hacer que las familias regresen a barrios con peores condiciones socioeconómicas (esto también

explicaría por qué solo el 48% de los sorteados para el primer tratamiento y el 63% de los sorteados para el segundo tratamiento efectivamente usaron los bonos); (2) el barrio en que los jóvenes viven en un momento dado parece tener más influencia sobre su decisión de delinquir que los barrios donde se criaron (Sciandra *et al.*, 2013).

Fuente: elaboración propia.

INTERVENCIONES INTEGRALES O NO FOCALIZADAS

Estas intervenciones han buscado prevenir el delito a través de dos canales: 1) el rediseño del entorno físico y 2) el desarrollo de capital social.

El rediseño del entorno

Las políticas de prevención del crimen a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) buscan reducir las oportunidades para delinquir en espacios específicos de una comunidad. En general administradas a nivel local o municipal, estas políticas apuntan a mejorar la infraestructura física y medioambiental, como por ejemplo las instalaciones de transporte, las instalaciones de sanidad comunitaria, los sistemas de iluminación en espacios públicos abiertos y los parques públicos. Al tratarse de políticas que se focalizan más en los entornos físicos que en las personas, se tratan con más detalle en el Capítulo 3.

El desarrollo de capital social

Las políticas de prevención del crimen a través del desarrollo de capital social en la comunidad se basan en la idea de que la eficacia colectiva es un determinante importante de la criminalidad (Sampson, Raudenbush y Earls, 1997). La idea es reconstruir cohesión social dentro de las comunidades fortaleciendo instituciones formales e informales, usando sistemas participativos para crear confianza entre actores clave del barrio, e identificando mejor las necesidades de seguridad de la comunidad. Un ejemplo de este tipo de políticas son los programas implementados en Bogotá bajo la alcaldía de Antanas Mockus para promover una cultura ciudadana que evite el uso de la violencia para la resolución de conflictos (para más detalle ver el Capítulo 3 o los ejemplos en Mockus, Murrain y Villa, 2012).

Además, una mayor cohesión social puede contribuir a una mayor seguridad al hacer posible una implementación más exitosa de otras intervenciones específicas, como las estrategias de control con policía comunitaria (ver Capítulo 5) o los programas focalizados en subpoblaciones vulnerables. En efecto, una sociedad más cohesionada puede validar las intervenciones de política pública o de organizaciones de la sociedad civil, participando activamente en el diseño, la implementación y la rendición de cuentas asociados a esas intervenciones. El Recuadro 2.10 reseña la iniciativa “Paz Activa”, en Chile, como un ejemplo de intervención en el que primero se trató de generar cohesión a nivel local para luego introducir más exitosamente programas específicos.

Recuadro 2.10 La experiencia de “Paz Activa” en Chile

Paz Activa es una intervención piloto liderada por la ONG Fundación Paz Ciudadana en el barrio “Héroes de la Concepción”, en la comuna de Recoleta en Chile. Promueve la inclusión social en barrios vulnerables, siguiendo el diseño del programa “*Communities That Care*” (CTC), aplicado en comunidades o barrios de Estados Unidos para prevenir problemas de comportamiento juvenil haciendo participar a la comunidad y fomentando acciones intersectoriales (Munizaga, 2009).

Paz Activa se ejecuta en varias etapas: se recluta un líder que guíe el proceso y que ayude a detectar los actores clave de la comunidad, se da una capacitación a las personas clave, se establece un “directorio comunitario” que va monitoreando la implementación de la intervención, se recoge información estadística (con encuestas en campo) para detectar factores de riesgo en la población joven y se eligen las estrategias de intervención específicas para cada factor de riesgo. Por último se ponen en marcha las intervenciones, acompañadas por sistemas de monitoreo y evaluación que permiten la readaptación del plan de acción en caso de ser necesario (Blanco y Varela, 2011).

Si bien no existe una evaluación rigurosa de Paz Activa, la evaluación de *Communities That Care* hecha por Hawkins *et al.* (2012) sugiere que este tipo de estrategias de intervención integral y participativa puede ser efectiva para reducir conductas riesgosas y/o delictivas entre los jóvenes.

Fuente: elaboración propia.

INTERVENCIONES FOCALIZADAS

Estas intervenciones se han focalizado en problemáticas o grupos de riesgo particulares, como por ejemplo los problemas de drogas y alcohol o las pandillas, respectivamente.

Drogas y alcohol

El uso problemático de alcohol y de drogas ilícitas está asociado a una mayor tasa de criminalidad. De acuerdo a Goldstein y Brownstein (1987) el consumo problemático de sustancias psicoactivas aumenta la probabilidad de ser tanto víctima como victimario a través de tres canales. El ‘canal farmacológico’ opera cuando el consumo de alcohol o drogas lleva al uso de la violencia al limitar el autocontrol y la habilidad para procesar información para tomar decisiones racionales frente a un conflicto. También opera sobre las potenciales víctimas, al reducir el estado de alerta ante el peligro y favorecer así la exposición a situaciones peligrosas. El ‘canal económico’ opera cuando la necesidad de conseguir dinero para financiar una adicción lleva al delito. El ‘canal sistémico’ opera cuando integrantes de las redes de microtráfico organizado recurren a la violencia para disputar un territorio²⁵.

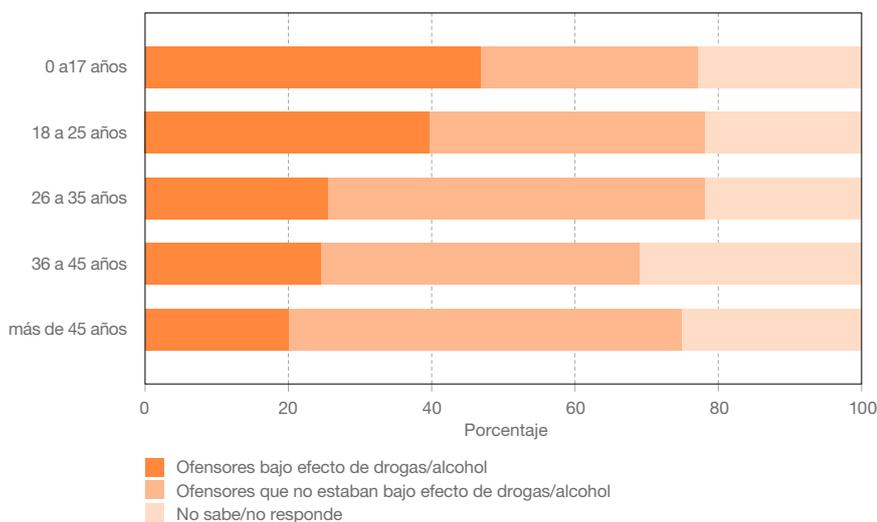
25. El Capítulo 4 desarrolla en profundidad cómo opera el ‘canal sistémico’ en la relación entre drogas y violencia.

La encuesta CAF muestra que entre el 20% y el 50% de las víctimas que llegaron a ver a su/s victimario/s piensan que estos se encontraban bajo el efecto de alcohol o drogas al momento de la agresión.

El Gráfico 2.4, basado en los datos de la encuesta CAF 2013, muestra que entre el 20% y cerca del 50% de las víctimas de delitos que llegaron a ver a su/s victimario/s piensan que estos se encontraban bajo el efecto de alcohol o drogas al momento de la agresión. Además, los porcentajes decrecen con la edad percibida del/de los victimario/s, lo cual sugiere que los delincuentes jóvenes actúan más a menudo bajo el efecto de estas sustancias.

Por su parte el Cuadro 2.4, basado en los datos de la población carcelaria de PNUD (2013), señala que la edad de iniciación promedio en el consumo de marihuana entre los detenidos es inferior a los 16 años de edad en promedio para todos los países incluidos en el estudio.

Gráfico 2.4 Respuestas de las víctimas de delitos a la pregunta de si los ofensores actuaron bajo efecto de sustancias psicoactivas, en ciudades de América Latina (2013)^{a/}



a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2013).

Cuadro 2.4 Edad promedio a la cual los presos consumieron marihuana por primera vez

| Variable | Argentina | Brasil | Perú | El Salvador | Promedio en los cuatro países |
|--|-----------|--------|------|-------------|-------------------------------|
| Edad promedio a la que empezaron a fumar marihuana (primera vez) | 15,8 | 15,4 | 18,1 | 14,7 | 15,9 |

Fuente: PNUD (2013).

Existe una batería de intervenciones para atacar el abuso de alcohol y de drogas por parte de los jóvenes. Algunas medidas son aplicables sobre la población en general (sin focalización *a priori*), y entre ellas se destacan las que intentan reducir la disponibilidad de estas sustancias haciéndolas más costosas, por ejemplo a través de aumentos en los gravámenes a la venta de alcohol. Para este caso, Markowitz (2000) y Markowitz y Grossman (1998) encuentran resultados efectivos en Estados Unidos, manifestados en una menor violencia inducida por un menor consumo problemático tras los mayores impuestos aplicados²⁶. Otras intervenciones directamente intentan limitar la venta de alcohol. Para este caso, De Mello, Mejía y Suárez (2013) encuentran que la prohibición de venta nocturna (entre las 11pm y las 10am) de alcohol en licorerías en Bogotá redujo el número de asaltos y de heridos y muertos en accidentes de tránsito, aunque no las violaciones o la violencia doméstica.

Un estudio para el caso de Bogotá encontró que la prohibición de venta nocturna de alcohol redujo el número de asaltos y de heridos y muertos en accidentes de tránsito, aunque no las violaciones ni la violencia doméstica.

Entre las intervenciones para prevenir la violencia asociada al consumo de drogas, se destacan las que buscan atacar el canal sistémico vía distintas formas de legalización o despenalización²⁷. Para este caso, Adda, McConnell y Rasul (2014) encuentran que la legalización de la tenencia de marihuana para consumo personal en la localidad de Lambeth, en los alrededores de Londres, propició un aumento en el consumo de drogas, pero redujo el número total de crímenes, por la reasignación del esfuerzo policial hacia el control de otros delitos distintos de la tenencia. Sin embargo, Kelly y Rasul (2014) evaluando también la experiencia de Lambeth encontraron que la despenalización generó un aumento de hospitalizaciones debido a consumo de drogas duras, sobre todo entre los jóvenes, lo cual sugiere que toda estrategia de despenalización del consumo debe considerar este tipo de efectos de salud pública²⁸.

Otras intervenciones, en vez de apuntar a cambios en la disponibilidad de alcohol o de drogas, buscan promover un uso medido y responsable. Tal es el caso de *MultiSystemic Therapy* (MST), *Functional Family Therapy* (FFT), o *LifeSkills Training* (LST), las cuales, administradas en instituciones educativas o también en los propios hogares de los jóvenes en riesgo, por profesionales especializados en pedagogía o psicología, han mostrado promisorios resultados²⁹. En contraste, el programa para prevenir el uso de drogas entre los jóvenes conocido como D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*), uno de los más extendidos en Estados Unidos y también administrado en escuelas pero por parte de personal policial, no muestra resultados positivos en comparación con otras

26. Sin embargo, las elasticidades precio del alcohol-violencia que han sido calculadas para entornos específicos (países desarrollados), no pueden ser directamente trasladables a lugares donde la cultura y las prácticas alrededor del consumo de alcohol difieren notablemente, como sucede en algunas regiones en América Latina.

27. Para más detalles sobre este tipo de políticas, ver el Capítulo 4.

28. La experiencia más reciente de Uruguay servirá para entender qué puede suceder en el contexto de un país latinoamericano.

29. Estas intervenciones son calificadas como 'Modelo' en el inventario incluido en el sitio *Blueprints for Healthy Youth Development*, de la Universidad de Colorado en Boulder (<http://www.blueprintsprograms.com>), y son también avaladas por las siguientes oficinas del gobierno estadounidense: *The Office of Justice Programs* (CrimeSolutions.gov), *The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention* (<http://www.ojjdp.gov>) y la SAMHSA (*Substance Abuse and Mental Health Services Administration*).

Los programas de mentorías o tutorías de jóvenes también buscan atenuar el consumo de alcohol y de drogas, entre otros resultados deseables como mejorar el rendimiento educativo.

estrategias de prevención de abuso de sustancias en las escuelas (Petrosino y Lavenberg, 2007).³⁰

Los programas de mentorías o tutorías de jóvenes también buscan atenuar el consumo de alcohol y de drogas, entre otros resultados deseables como mejorar el rendimiento educativo, promoviendo cambios de conducta motivados por la compañía de un adulto mayor que actúa como referente. En Estados Unidos, el programa *Big Brothers Big Sisters* (BBBS) es un ejemplo de este tipo de intervenciones en la que durante casi un año cada joven en situación de riesgo se encuentra unas horas por semana con un adulto -que ha sido elegido luego de ser evaluado y entrenado de manera cuidadosa, y que es asignado al joven en riesgo de acuerdo a intereses comunes- para que lo acompañe en actividades cotidianas. El objetivo es que, a través de estos encuentros, el joven pueda forjar una relación estrecha con un adulto comprometido y asertivo. Este programa parece mejorar ciertos aspectos de la conducta de los jóvenes beneficiados, pero los efectos serían modestos y de corta duración (Tolan *et al.*, 2013).

Existen otros programas que complementan las tutorías con apoyo académico e incentivos financieros a jóvenes con bajas calificaciones en escuelas conflictivas. Este es el caso del *Quantum Opportunity Program* (QOP), que es un programa con una duración aproximada de cuatro a cinco años (durante la etapa de la educación secundaria de los jóvenes participantes) y que contó con varias rondas de evaluación que permitieron medir sus impactos de corto-mediano y de largo plazos en un grupo de jóvenes beneficiarios. Las mediciones de más corto plazo dieron resultados alentadores, ya que se observó una mayor cantidad de años de educación completados y una mejor conducta para los tratados versus los jóvenes en el grupo de control. Sin embargo, esos efectos se diluyeron en mediciones de más largo plazo y hasta algunos se tornaron negativos. Los resultados positivos sí se mantuvieron para los beneficiarios que entraron más temprano al programa, es decir que mientras más temprano se ataca el problema más duraderos son los resultados de cambio positivo. Además, el programa benefició más a las mujeres que a los hombres (Rodríguez Planas, 2012) y también más a los individuos con muy alto riesgo de cometer actos delictivos, mientras que no resultó exitoso entre los jóvenes tratados pero con riesgo medio o bajo. Como parte del QOP era compartir actividades entre jóvenes con distintos niveles de riesgo, los efectos de pares (exposición a jóvenes más riesgosos) podrían explicar por qué QOP aumentó la cantidad de arrestos promedio observados a los diez años de finalizada la participación en el programa (Rodríguez Planas, 2012; Heckman y Kautz, 2014).

Un último conjunto de medidas para prevenir el uso de alcohol y de drogas son los denominados *drug courts* (“juzgados de drogas”). Las *drug courts* son juzgados especializados en los que los agentes judiciales usan de manera colaborativa tanto la autoridad legal como la moral para monitorear la abstinencia de

30. D.A.R.E. comparte con Scared Straight la participación de funcionarios policiales en la instrucción de niños y adolescentes; ambos casos parecen indicar que usar la policía para “alertar” sobre los peligros de actividades riesgosas no tiene los resultados deseados.

personas con cargos por delitos relacionados al consumo de drogas a través de testeos médicos frecuentes para constatar consumo y a través de monitoreo del cumplimiento con los tratamientos de rehabilitación recomendados. Este tipo de intervenciones se ha expandido mucho en Estados Unidos durante los últimos 20 años. Mitchell *et al.* (2012) encuentran que el paso por una *drug court* provoca una caída en la tasa de reincidencia en el consumo de drogas desde 50% al 38% para el caso de juzgados de adultos, y una caída desde 50% al 43,5% para el caso de juzgados de jóvenes. Además, estos resultados positivos permanecen en el tiempo.

La evidencia empírica señala a las *drug courts* como mecanismos efectivos para bajar la reincidencia en el consumo de drogas, tanto en jóvenes como en adultos.

Pandillas

Las pandillas son un fenómeno urbano vinculado a la población joven y de escasos recursos de muchas ciudades de América Latina. Son los últimos reductos en donde jóvenes “desconectados” (de acuerdo a las teorías de los *social bonds*) construyen una identidad y un sentido de pertenencia (Mockus, Murrain y Villa, 2012)³¹, o se aseguran cierto nivel de protección ante el desorden social y la ausencia de un Estado capaz de proveerles seguridad física (OEA, 2007).

Actualmente, muchas pandillas están vinculadas con las redes de microtráfico de drogas y con el narcotráfico, lo cual lleva a muchos jóvenes miembros de las pandillas al mundo de la violencia y el delito (ver Capítulo 4). Este es especialmente el caso de las denominadas pandillas criminales. Pero no todas las pandillas son iguales, ni la gravedad de sus acciones o su composición son comparables (OEA, 2007)³².

Las ‘pandillas transgresoras’ son agrupaciones de tamaño mediano (40 a 80 miembros) que se desarrollan y operan en el ámbito barrial, con miembros con edades de entre 10 y 18 años que muchas veces no están dentro del sistema educativo. Cuentan con normas, jerarquías y ritos de iniciación e imponen control de forma violenta sobre el territorio que reclaman como propio. Las ‘pandillas violentas’ son agrupaciones de mayor tamaño (100 a 500 miembros), que se desarrollan principalmente en barrios bajo dominio de las pandillas criminales, con miembros de entre 15 y 30 años y a veces mayores. Tienen una finalidad violenta explícita y mayor criminalidad homicida que las pandillas transgresoras.

El fenómeno de las pandillas es especialmente importante en Centroamérica, sobre todo en países como Guatemala, El Salvador y Honduras. Estos países han implementado, sin un éxito sostenido en el tiempo, políticas de “mano dura” para acabar con la incidencia violenta de estos grupos³³.

31. Por ejemplo, Auyero y Berti (2013) relatan varios episodios que reflejan la importancia de este tipo de motivos para los jóvenes que se unen a pandillas.

32. En este capítulo se hace referencia especialmente a las pandillas transgresoras y las pandillas violentas. Las ‘pandillas criminales’ se analizan en el Capítulo 4.

33. Más recientemente, El Salvador introdujo una tregua con pandillas, que se describe en detalle en el Capítulo 4.

Recuadro 2.11 La metodología de *Cure Violence* (ex *CeaseFire*) para derrotar a las pandillas

Cure Violence, que originalmente se llamó *Ceasefire*, es una intervención anti-violencia asociada a pandillas que busca detener la violencia en su fuente originaria. La idea de fondo es interrumpir, en situaciones muy focalizadas, el uso de agravios físicos en las disputas entre bandas. El programa se inició en Chicago, y luego se expandió a otros lugares (como Baltimore y algunas zonas de Nueva York) luego de haber mostrado sorprendentes resultados positivos.

El método de *Cure Violence* incluye el accionar de personas “interruptoras de violencia”, que trabajan en las calles mediando en conflictos entre pandillas, e interviniendo en situaciones críticas para prevenir eventos con uso de armas en las disputas entre grupos. El programa causó marcadas caídas en las tasas de delitos violentos—en particular una reducción de 41% en enfrentamientos armados y una disminución de 73% en muertes violentas, en el caso de comunidades en Chicago.

Para alcanzar estos resultados no solo se “interrumpen” los actos violentos, sino también se identifican e intentan cambiar las formas de pensar y actuar de los individuos con mayor potencial criminógeno. También se realizan esfuerzos para generar cambios en las normas de las comunidades conflictivas, para que la reducción de la violencia se sostenga en el tiempo. En esta metodología el equipo de interruptores se encuentra disponible en todo momento para satisfacer las demandas tanto de víctimas como de victimarios, por ejemplo en cuanto a posibilidades de encontrar un trabajo, de reinsertarse en la escuela, o de dejar de ser miembros de pandillas.

El enfoque del programa *Cure Violence* es más general que el de su predecesor, que fuera implementado en Boston a mediados de la década de los 90. En la *Operation Ceasefire Boston* el acercamiento era más focalizado en los miembros más activos de las pandillas más violentas, y la intervención consistía básicamente en alertar a estos individuos sobre las terribles consecuencias de justicia criminal a las que se verían sujetos si cometían un solo acto violento más.

De acuerdo a Braga, Apel y Welsh (2013), este tipo de intervenciones de lucha focalizada contra la violencia de pandillas podría además generar externalidades positivas, reduciendo el uso de violencia entre personas no tratadas (no miembros de pandillas) pero que de alguna manera se encuentran vinculadas a los pandilleros.

Dado el éxito demostrado por el programa *Cure Violence*, algunos países de la región (p.e., Trinidad y Tobago) están comenzando a implementarlo, y se dispondrá de la medición de sus impactos en un futuro cercano (Frühling, 2012).

Fuente: elaboración propia con base en www.cureviolence.org y Skogan et al. (2009).

TRANSICIÓN A LA ADULTEZ

La transición a la adultez plantea un momento crítico en el ciclo de vida de las personas, no solo porque implica importantes decisiones laborales o de familia, sino porque también es un momento clave para definir de manera más definitiva la entrada o no a una “carrera criminal”. Una serie de eventos puede provocar transiciones “positivas” en esta etapa, alejando al individuo de situaciones criminógenas, o “negativas”, acercándolo a estas situaciones. Eventos como el matrimonio, la

llegada de un hijo, o un empleo de calidad pueden generar transiciones positivas³⁴; mientras que episodios como el encarcelamiento suelen generar transiciones negativas. El empleo y el grado de rehabilitación lograda tras el encarcelamiento son dos de los principales factores que dominan la relación entre la transición a la adultez y la transición a una carrera criminal.

OPORTUNIDADES DE EMPLEO

De acuerdo a un modelo básico de elección racional (Becker, 1968), la posibilidad de contar con un empleo bien remunerado reduce el atractivo de las actividades criminales, ya que aumenta el costo de oportunidad de cometer delitos. Pero además, cuando un individuo opta por el camino de las actividades criminales, renuncia a acumular habilidades que son valoradas en los mercados de trabajo legales³⁵. Esto implica que contar con mejores oportunidades laborales hoy no solo tiene un efecto estático o de corto plazo sobre la delincuencia, sino también un efecto de mediano y largo plazo, por el mayor costo de oportunidad futuro que resulta de la acumulación de habilidades laborales en actividades legales.

Por otro lado, aunque la asociación empírica entre mejores oportunidades laborales y menores niveles de criminalidad se ha explicado usualmente a través del modelo básico a la Becker, recientemente Grönqvist (2012) ha sugerido que el empleo puede tener también, como en el caso de la escolarización, un efecto incapacitación al impedir a los individuos un uso negativo del tiempo libre con fines delictivos.

La evidencia empírica acerca de los efectos de mejores oportunidades laborales sobre la delincuencia es más heterogénea y dispersa que la evidencia sobre escolarización. Imai y Krishna (2004), usando datos para Estados Unidos, usan un modelo teórico para cuantificar el costo de sacrificar oportunidades laborales futuras por cometer un crimen hoy, y encuentran que tendría un fuerte efecto desmotivador sobre el crimen³⁶. Sin embargo, la dinámica de las habilidades criminales y laborales es muy compleja e interactúan en ella factores temporales e idiosincráticos (propios de cada individuo). Quizá es por eso que la evidencia empírica experimental sobre los efectos dinámicos propuestos desde una perspectiva de modelos teóricos (Munyo, en prensa; Imai y Krishna, 2004), sea más bien mixta.

Por un lado, la evaluación experimental de un programa de empleo joven en Estados Unidos (*Job Corps*, estudiado por Schochet, Burghardt y McConnell, 2008) sugiere que la reducción del crimen lograda a partir de la oportunidad laboral es solo de corto plazo, en línea con la hipótesis de incapacitación, y tiende a desaparecer en el largo plazo –en contradicción con la idea que destaca la importancia de la acumulación de habilidades–. Por otro lado, un trabajo para Reino Unido (Bell,

Mejores oportunidades laborales hoy no tendrían solo un efecto estático o de corto plazo sobre la delincuencia, sino también impactos de más largo plazo debido a la posibilidad de acumular habilidades laborales deseables en actividades legales.

34. La evaluación empírica de los efectos de la conformación de una familia sobre la actividad criminal es difícil de llevar a cabo, debido a presencia de terceros factores que guían tanto la decisión de formar una familia como la de continuar o no con una carrera criminal, y que no son fáciles de separar en los datos.

35. El trabajo de Munyo (en prensa) ejemplifica este tipo de hipótesis.

36. Además, a la luz de esta evidencia concluyen que las medidas de prevención del crimen son dinámicamente más efectivas que las de “redención” o rehabilitación, ya que al existir la posibilidad de redimirse de un crimen cometido desaparece la amenaza futura que ayuda a evitar la entrada al crimen hoy.

La exposición de jóvenes a criminales más experimentados durante el encarcelamiento tiene un efecto criminógeno.

Bindler y Machin, 2012) muestra efectos duraderos de los episodios de recesión sobre la actividad criminal en el largo plazo. En particular, este estudio encuentra que los jóvenes que salen de la escuela en tiempos de crisis económica tienen más chances de convertirse en “criminales de carrera” que aquellos que se gradúan en épocas de crecimiento económico, cuando abundan las oportunidades laborales.

ENCARCELAMIENTO: ¿REINSERCIÓN O REINCIDENCIA?

La evidencia reciente señala que, sobre todo en el caso de los jóvenes, la exposición a criminales más experimentados durante el encarcelamiento puede tener un efecto criminógeno (Aizer y Doyle, 2013). Otros trabajos (p. e., Di Tella y Schargrotsky, 2013) también sugieren la presencia de estos efectos negativos al comparar la reincidencia de quienes son encarcelados versus la de otras personas que gozan de libertad monitoreada electrónicamente. Al tratarse de políticas que se focalizan en una de las instituciones del sistema de justicia criminal, esta evidencia se trata con más detalle en el Capítulo 5.

Con respecto a otras alternativas al encarcelamiento, Wilson (2003) revisa los resultados de intervenciones que recluyen temporalmente a individuos en campamentos de entrenamiento organizados con un espíritu de disciplina militar (*boot camps*) para tratar de inculcar disciplina, pero no encuentran resultados positivos. A un resultado similar llegan Galiani, Rossi y Schargrotsky (2011), quienes encuentran que haber pasado por el (ex) servicio militar obligatorio en Argentina (obligatorio para quienes salían sorteados) aumentó la probabilidad de actividad criminal, además de empeorar algunos indicadores de desempeño en el mercado laboral. Por su parte, Petrosino, Turpin-Petrosino y Guckenburg (2010) revisan los efectos de los juzgados de menores y encuentran que, en promedio, los jóvenes que son formalmente juzgados allí, en vez de ser derivados a programas alternativos de consejería o rehabilitación para jóvenes con historial delictivo, mantienen o incluso aumentan su actividad criminal posterior.

Conclusiones

No existe una bala de plata para acabar con el crimen. Sin embargo, existen muchas intervenciones enfocadas en los individuos que reducen tanto su propensión como su exposición criminógenas, es decir, que limitan la formación de delincuentes. Estos efectos no se logran instantáneamente, sino que son fruto de un proceso de inversión que abarca distintas etapas de la vida, y en el que intervienen distintos actores además del propio individuo. Las inversiones para afectar la formación de la propensión criminógena parecen más rentables en las primeras etapas de la vida (sobre todo el período prenatal y la infancia), mientras que las que buscan reducir la exposición criminógena tienen efectos más importantes a partir de la adolescencia.

En los primeros años de vida, en particular hasta los cinco años de edad, es crucial la atención al desarrollo cerebral del niño, ya que el cerebro alberga las bases para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales que más tarde permitirán una administración racional de las emociones y conocimientos para eludir situa-

ciones criminógenas u optar por alternativas no criminales en caso de tener que enfrentarlas. Para lograr ese desarrollo integral desde la primera infancia, tienen gran efectividad una nutrición adecuada y la estimulación temprana de los niños, así como las intervenciones enfocadas en los padres, promoviendo estilos de crianza más asertivos y contenedores y alertando sobre la importancia de ciertos cuidados de la salud del niño para el completo desarrollo de sus capacidades futuras.

En los años siguientes, que abarcan el período en que las personas normalmente se encuentran escolarizadas (de los 6 a los 18 años, aproximadamente) entra a jugar la influencia de nuevas instituciones. Aparecen la escuela y los pares en la comunidad o el barrio como fuentes importantes de exposición criminógena. En esta etapa también existe un conjunto de intervenciones efectivas para reducir tanto la propensión como la exposición criminógenas: las que apuntan a disminuir la violencia doméstica y sus rastros sobre los niños y adolescentes, las que se instrumentan en las escuelas para potenciar habilidades cognitivas y no cognitivas, las que reducen la criminogeneidad intramuros (p.e., *bullying*), las que se enfocan en la comunidad y fomentan la interacción con pares que implique menos exposición criminógena, y las que buscan restringir el uso de drogas y alcohol o la entrada de los adolescentes en pandillas. Las intervenciones que utilizan técnicas de terapia cognitivo-conductual, ya sea dentro de las familias como en las escuelas o comunidades en situación de vulnerabilidad, se destacan por el alto grado de efectividad demostrado en las evaluaciones de impacto más recientes.

La transición a la adultez es la última etapa de la vida en la que todavía se puede evitar la transición hacia una vida criminal. Para esto, son determinantes las experiencias de los nuevos adultos en lo que respecta al empleo y a eventuales pasos por el sistema penitenciario o correccional. Ambos pueden marcar rasgos de conducta o proveer una exposición criminógena que aumente la comisión de delitos. Las intervenciones relevantes en esta etapa apuntan a mejorar las oportunidades de inclusión laboral de calidad, de modo que se disminuya la rentabilidad relativa de las actividades ilícitas. Además, como la evidencia señala que los establecimientos penitenciarios de la región tienen un efecto criminógeno que puede ser determinante de futuras conductas criminales, es fundamental mejorar las condiciones penitenciarias para evitar que las cárceles sigan cumpliendo el papel de escuelas del crimen.

Aunque muchas medidas de intervención prometen resultados muy positivos para la prevención del crimen, es fundamental que se piensen de una manera consistente con el proceso de formación de habilidades a lo largo de la vida. Es decir, una visión integral de la prevención del delito debe considerar el ciclo de vida completo de las personas, llegando con intervenciones oportunas y de calidad a cada etapa del mismo. Para que América Latina logre ese sistema integral de prevención oportuna del crimen todavía hace falta un mejor entendimiento sobre cuáles intervenciones funcionan y cuáles no, por lo que para capitalizar los aciertos y desaciertos de las iniciativas que la región está llevando adelante es necesario generar más aprendizaje sobre los mismos. La implementación de evaluaciones de impacto de calidad y la utilización de información estadística especializada en seguir las vidas criminales y no criminales son de vital importancia y de urgente instauración para terminar con los errores que han llevado a América Latina a ser una de las regiones con mayores niveles de criminalidad en el mundo.

EL CRIMEN EN SU LUGAR

Capítulo 3

Capítulo 3

EL CRIMEN EN SU LUGAR¹

“La ocasión hace al ladrón” Anónimo.

Introducción

El barrio La Capuchina es uno de los más antiguos de Bogotá. Debe su nombre a la presencia de la Iglesia y el Convento de los Padres Capuchinos y tuvo originalmente una edificación típicamente colonial, aunque por su precariedad estos edificios fueron cediendo y hoy se observan mayormente construcciones de principios del siglo XX. Viven en La Capuchina cerca de 6 mil personas, mayormente con el mismo reclamo: el hurto callejero, que se produce debido a la gran cantidad de población flotante que diariamente transita por sus calles. Y tienen razón. En las 157 cuadras que conforman La Capuchina se reportaron 262 hurtos y robos a personas durante los años 2011 y 2012. Sin embargo, bajo esta estadística se oculta un dato fundamental: solo en el segmento de la calle 13 que se encuentra entre la carrera 13 y la avenida Caracas ocurrieron 67 de esos casos; es decir, más del 25% de los hurtos y robos a personas ocurrió en el 0,6 % de las cuadras (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014).

En un crimen, la pregunta crucial no es quién lo hizo sino donde ocurrió. Con esta frase, David Weisburd² destaca la importancia de estudiar el lugar y sus características para entender el delito. Es innegable que existen individuos con mayor propensión delictiva que otros. Identificar quiénes cometen un crimen y encontrar la manera de que las personas sean menos propensas a delinquir ha sido el énfasis tradicional de la criminología (ver Capítulo 2). Sin embargo, es igualmente incuestionable que todo crimen ocurre en un “lugar” y momento preciso y bajo circunstancias que ofrecen al agresor una “oportunidad”.

¿Son el lugar y momento en el que ocurre un crimen una mera coincidencia? No. La historia de La Capuchina ilustra uno de los rasgos más dominantes del delito: la marcada concentración del crimen en pocos lugares o ‘puntos calientes’. Para una muestra de cinco ciudades de la región³ tenemos que el 50% de los homicidios ocurren en el 1,59% de las cuadras, mientras que el 50% de los hurtos y robos a personas ocurren en aproximadamente el 7% de las cuadras (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014). Evidencia similar se encuentra para ciudades de los Estados Unidos⁴. Además de esta concentración, se verifica una gran variabilidad del crimen entre cuadras al interior de barrios y que algunos puntos calientes tienen entornos de baja criminalidad (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014). En la ciudad de Bogotá, por ejemplo, la variabilidad en

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Fernando Álvarez y la asistencia de investigación de Mariana Urbina.

2. David Weisburd es profesor de la Universidad George Mason y ganador del Premio de Criminología en Estocolmo en 2010.

3. Las localidades en cuestión son Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín de Colombia, así como el municipio Sucre de la ciudad de Caracas.

4. En un análisis de 323 mil llamadas a la policía en Mineápolis durante 1986, Sherman, Gartin, y Buerger (1989) encuentra que sólo el 3% de los lugares (direcciones) era responsable del 50% de los casos. Similarmente, Weisburd, Groff y Yang (2012) estudia la incidencia del crimen en Seattle a nivel de segmento de calle entre 1989 y 2004. Se encuentra que, dependiendo del año, entre el 4,7% y el 6,1% de los segmentos de calle son responsables del 50% de los crímenes.

el número de hurtos entre cuadras al interior de barrios, es casi cuatro veces mayor que la variabilidad del número de hurtos entre barrios (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014).

¿Cuál es la definición de “lugar” más apropiada para abordar el problema de seguridad ciudadana? La “criminología del lugar” sugiere que debe ser la más específica posible (Sherman, Gartin y Buerger, 1989; Weisburd, Groff y Yang, 2012). Es cierto que existen barrios más peligrosos que otros, pero también es cierto que al interior de cada barrio coexisten espacios geográficos muy precisos con enormes diferencias en su nivel de criminalidad. El análisis del problema del delito en unidades geográficas tales como barrios no permitiría identificar esta realidad.

El análisis de la dimensión tiempo también sugiere patrones interesantes. Existe una concentración de los homicidios los fines de semana, y durante la madrugada; y una concentración de los hurtos y robos a personas los días de trabajo y en determinadas horas. También se observa estabilidad en el tiempo en el nivel de criminalidad de los lugares. Es decir, es poco probable que un “punto caliente” en determinado año se convierta en un espacio libre de crimen al año siguiente, y viceversa.

¿Cuáles son los elementos que hacen a un lugar y momento más criminógeno que otro? La criminología ofrece dos enfoques complementarios: la teoría del crimen por oportunidad y el enfoque de desorganización social. En efecto, un reciente trabajo destaca una coincidencia espacial entre puntos calientes de crímenes y puntos de concentración de oportunidades para el crimen y de desorganización social (Weisburd, Groff y Yang, 2012).

Según estos enfoques, cada celda espacio-tiempo tiene una configuración muy particular que determina su inclinación al crimen. Los elementos que le otorgan el potencial criminal a un lugar-momento son de naturaleza muy variada. Un espacio puede ser particularmente peligroso por sus características topográficas, por la poca presencia policial, o porque carece de iluminación apropiada. La actividad comercial y el flujo de transeúntes en determinada esquina también pueden atraer a criminales. Débiles lazos sociales entre vecinos y ciertos patrones migratorios pueden debilitar la eficacia colectiva y mermar la vigilancia informal. Finalmente, la baja calidad de los espacios públicos, por ejemplo por acumulación de basura, falta de iluminación o presencia de terrenos baldíos, puede enviar la señal de que en ese lugar preciso reina el crimen y afectar no sólo la percepción de inseguridad del ciudadano, sino la sensación de impunidad del potencial agresor.

La encuesta CAF aporta evidencia del deterioro físico y la falta de cohesión social en América Latina. Por ejemplo, según la encuesta 2013 en Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, Río de Janeiro, Lima y Caracas más del 60% de los encuestados señalan la presencia de calles mal iluminadas en el entorno de sus residencias. Asimismo, alrededor del 46% de los encuestados observa consumo de alcohol en el área pública de su barrio “casi siempre” y alrededor del 30% de los encuestados suele estar en desacuerdo con afirmaciones como “la gente de por aquí está dispuesta a ayudar a sus vecinos”. También se verifica una asociación estadística entre estas respuestas y algunas mediciones de crímenes.

Las implicancias de política pública son claras. Si ciertos factores atribuibles a los espacios geográficos son determinantes para que ocurra un crimen, una política de

prevención focalizada en el espacio debería lograr una reducción del delito. Dentro de estas intervenciones se pueden señalar el patrullaje policial basado en puntos calientes, intervenciones para apuntalar la cohesión social e intervenciones para mejorar el espacio físico. Las evaluaciones de este tipo de estrategias muestran resultados alentadores. No solo se encuentran efectos favorables en los lugares tratados, sino que no suele ocurrir un desplazamiento del crimen a lugares adyacentes. En contraste, es posible que los beneficios de la intervención se derramen más allá del área intervenida.

Al interior de una urbanización es común encontrar espacios mucho más criminógenos que sus espacios vecinos.

Los dónde y cuándo del crimen

La nueva “criminología del lugar” le otorga una importancia central a las características de espacios geográficos muy precisos en la ocurrencia del crimen⁵. Esto es así porque el lugar y momento de ocurrencia de un crimen no es un evento fortuito. No solo existen urbanizaciones y momentos donde es más probable que ocurra un delito, sino que, al interior de una urbanización, o hasta de una manzana, es común encontrar espacios —como, esquinas, callejones, cuadras, canchas o licorerías— que son mucho más criminógenos que sus espacios vecinos (Sherman, Gartin y Buerger, 1989; Weisburd, Groff y Yang, 2012).

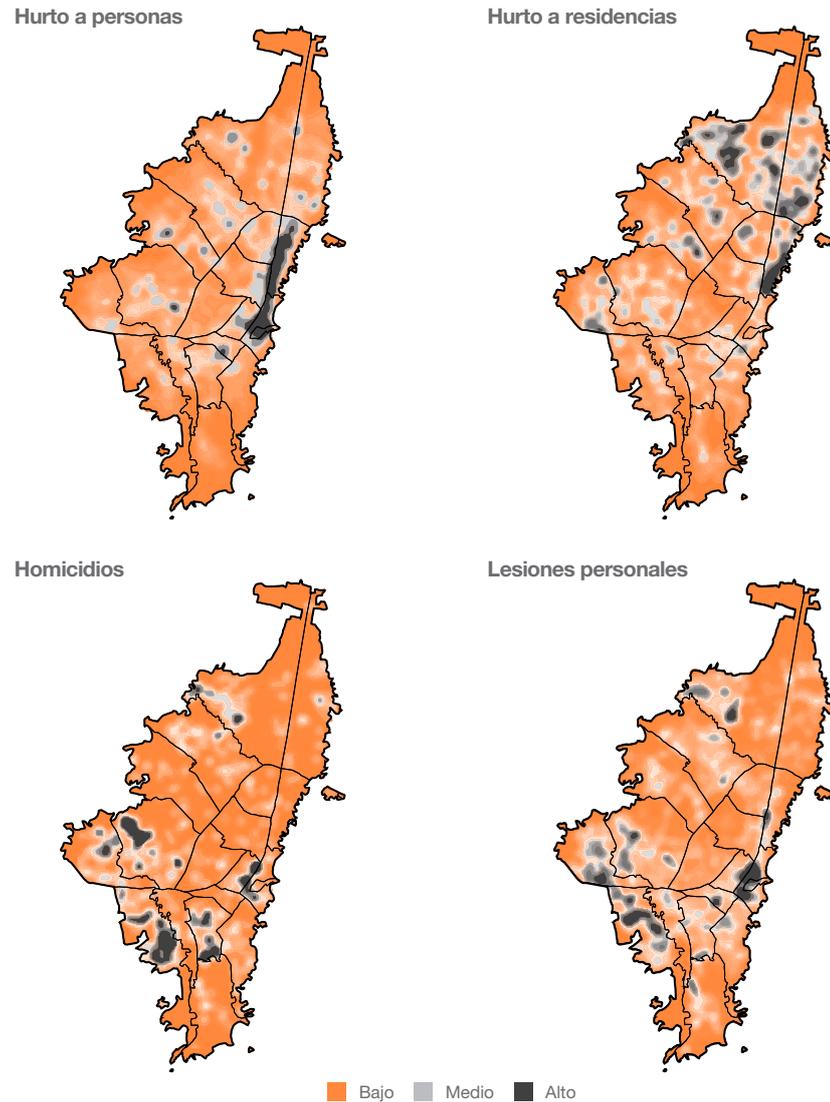
LOS DÓNDE

¿Cómo se distribuye el crimen en el espacio y qué grado de asociación espacial existe entre los diferentes tipos de crímenes? El mapa de Bogotá (Figura 3.1, p. 98) muestra información al respecto. La intensidad del color refleja una mayor densidad de crimen. Aunque se nota cierto agrupamiento espacial, confirmado por los índices de Moran⁶, pareciera que la ubicación de los grupos depende, en cierto grado, del tipo de crimen.

Los homicidios se concentran en la región centro y sur occidental (p.e., en Ciudad Kennedy y Ciudad Bolívar) con algo de incidencia en algunas manzanas del centro oriente (p.e., Los Mártires) y noroccidente (p.e., en la frontera Suba-Engativá). En contraste, el hurto a las residencias se concentra en la zona nororiental (Usaquén, Chapinero y Suba) mientras que el hurto a personas se concentra más bien en el centro de la zona oriental (Chapinero, Santa Fe, La Candelaria y Los Mártires). La zona de concentración de lesiones personales parece coincidir en parte con la de homicidios, aunque también hay algo de solapamiento con algunas áreas calientes en términos de hurto a personas.

5. Darle importancia a unidades geográficas muy precisas no implica desconocer que existen elementos que afectan simultáneamente la tasa de crimen en micro-espacios al interior de un espacio agregado, haciendo por ejemplo que existan barrios más peligrosos que otros.

6. Estos índices permiten evaluar estadísticamente la hipótesis de que al interior de una región existe correlación espacial positiva (espacios geográficos más cercanos son más similares), negativa (más disimiles) o nula. El índice de Moran es probablemente la medida más popular de correlación espacial. En esencia agrega, para todos los pares de espacios geográficos, el producto de la similitud espacial (cercanía) con la similitud en el atributo (número de crímenes). En Mejía, Ortega y Ortiz (2014) se calcula este índice para los diferentes crímenes y ciudades colombianas referidas en este reporte. En todos los casos se encuentra que, a nivel de barrio, la distribución del crimen está espacialmente más agrupada de lo que se esperaría si la ocurrencia de los eventos criminales fuera aleatoria.

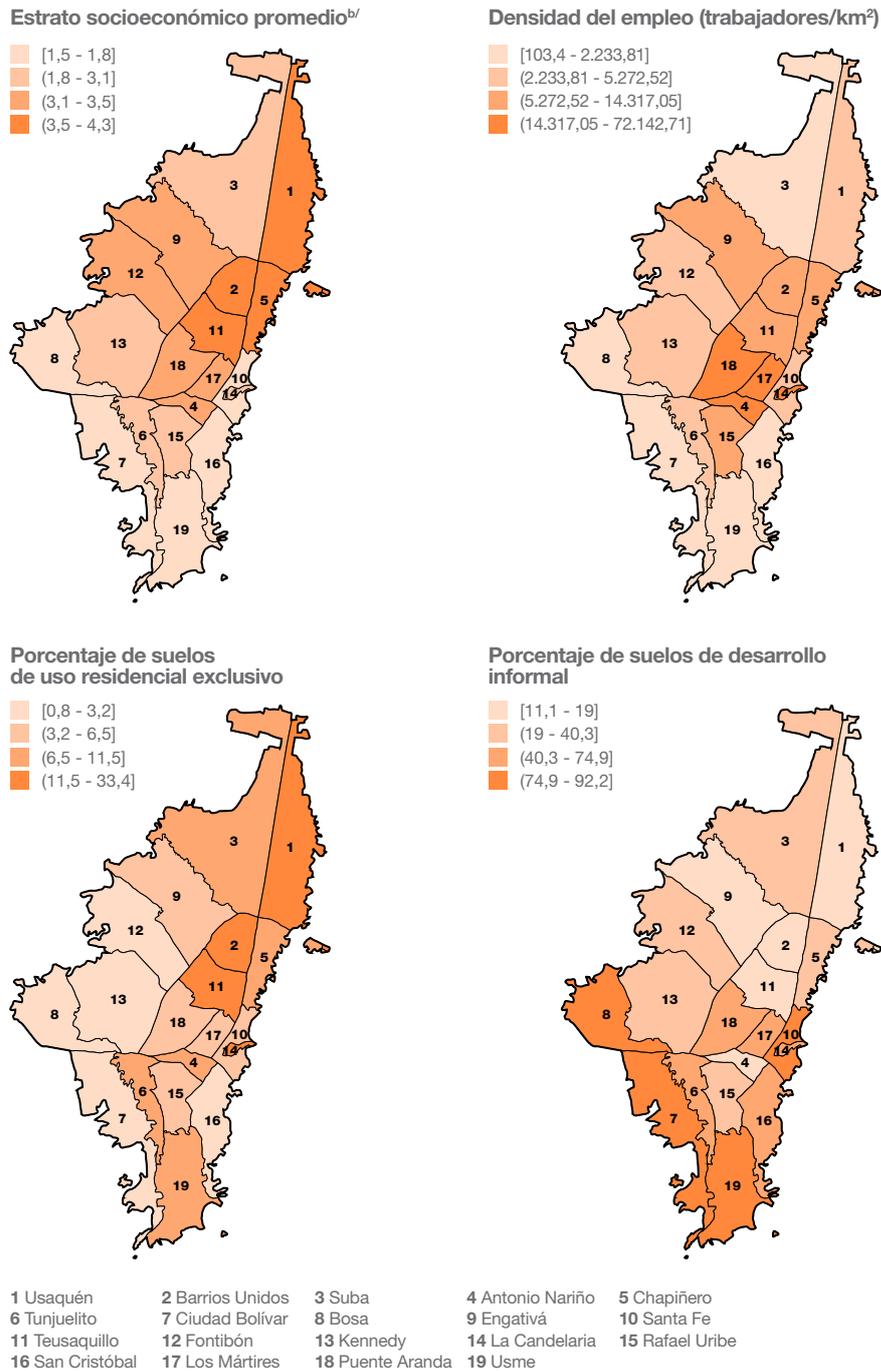
Figura 3.1 Intensidad del crimen por tipo de delito en Bogotá (2012)

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

Es relevante comparar estos patrones con algunas características socio-económicas de los distintos barrios. El siguiente mapa (Figura 3.2) presenta información sobre el estrato social promedio, la concentración del empleo y la fracción de tierra destinada a uso exclusivo residencial y a uso “informal” en Bogotá⁷.

7. Las categorías para distinguir el uso de los suelos fueron establecidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), de acuerdo a la división de la población de cada localidad en seis estratos socioeconómicos. Sin embargo, estas categorías fueron reagrupadas en el informe de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2006) para simplificar el análisis de la distribución del suelo según criterios de hábitat. La categoría “desarrollo informal” engloba áreas pobres, de desarrollo progresivo sin consolidar, y con deterioro urbanístico entre otros, mientras que la categoría “suelo residencial exclusivo” incluye residencial exclusivo y de baja densidad.

Figura 3.2 Condiciones socioeconómicas según localidad en Bogotá (varios años)^{a/}



a/ Años: estrato socioeconómico promedio, 2005; uso residencial exclusivo y suelos de desarrollo informal, 1999; densidad del empleo, 2004.

b/ Estrato bajo corresponde a los estratos 1 y 2; estrato medio a los estratos 3 y 4; estrato alto a los estratos 5 y 6.

Fuente: Alcaldía Mayor y Observatorio Ambiental de Bogotá (2006).

Las cinco comunas más peligrosas de Buenos Aires, con apenas 35% de la población, concentran alrededor de 75% de los homicidios ocurridos en 2011.

Saltan a la vista varios patrones. Primero, las zonas centro y sur occidental (p.e., Ciudad Kennedy y Ciudad Bolívar), con mayor incidencia de homicidios, muestran un estrato socioeconómico relativamente bajo y mayor uso informal de la tierra. Segundo, la zona nororiental (especialmente Chapinero, Usaquén y Suba), con mayor incidencia de hurto a residencias, muestra un nivel socioeconómico elevado y una mayor fracción de tierra de uso exclusivo residencial. Finalmente, el centro de la zona oriental (Chapinero, Santa Fe y La Candelaria), con mayor incidencia de hurto y robo a personas, tiene una mayor concentración de empleo.

Para complementar este análisis, el Cuadro 3.1 muestra la matriz de correlación entre los distintos tipos de crímenes a nivel de cuadra.

Cuadro 3.1 Correlación^{a/} entre número de víctimas en ciudades de Colombia (2011-2012)^{b/}

| Tipo de crimen | Hurto a personas | Agresión a personas | Homicidio | Robo de vehículos |
|----------------------------|------------------|---------------------|-----------|-------------------|
| Hurto a personas | 1,00 | 0,38 | 0,14 | 0,35 |
| Agresión a personas | 0,38 | 1,00 | 0,24 | 0,22 |
| Homicidio | 0,14 | 0,24 | 1,00 | 0,11 |
| Robo de vehículos | 0,35 | 0,22 | 0,11 | 1,00 |

a/ Este indicador permite obtener el grado de asociación lineal entre dos variables, en este caso, entre dos tipos de crímenes. Por lo tanto, un valor cercano a 1 para dos crímenes estaría indicando una altísima coincidencia entre estos dos crímenes a nivel de cuadra.

b/ Las observaciones se agruparon a nivel de cuadra. En cada caso se presenta el promedio para Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

Aunque esta correlación es positiva en todos los casos, su magnitud es relativamente baja, en línea con la especialización espacial insinuada por los mapas. Los homicidios se correlacionan más fuertemente con las lesiones a personas, algo natural dado que hay coincidencia en los factores que favorecen a estos dos delitos.

Esta asociación también se aprecia en el Cuadro 3.2 y el Gráfico 3.1, que presenta información sobre homicidios dolosos para la ciudad de Buenos Aires en 2011 según motivo. El 40% de los homicidios (y hasta el 61% en la comuna 1) se asocian a discusión o riña.

El Cuadro 3.2 sugiere una concentración del crimen en Buenos Aires similar a la destacada en Bogotá. Las cinco comunas más peligrosas (comunas 1, 4, 7, 8 y 9), con apenas el 35% la población, concentran alrededor del 75% de los homicidios ocurridos en 2011. Más aun, 23 “villas de emergencia” con menos del 6% de la población, concentran más del 34% de los crímenes, reflejando un alarmante índice de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes⁸.

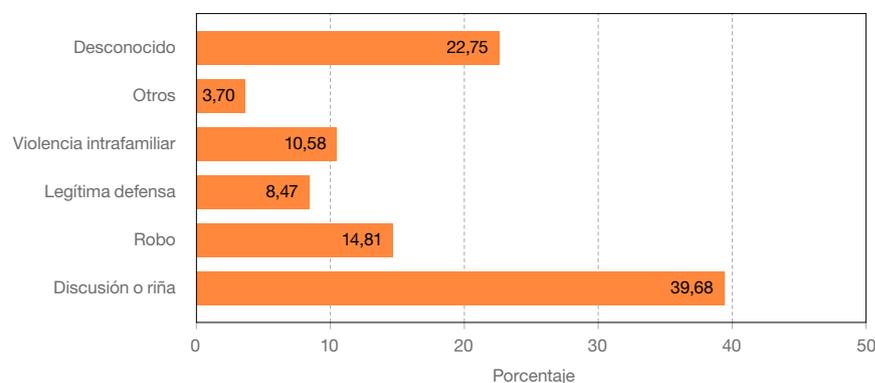
8. Ver Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013).

Cuadro 3.2 Homicidios en la Ciudad de Buenos Aires según comuna (2011)^{a/}

| Comuna | Número de homicidios | Homicidios por cada 100 mil habitantes | Porcentaje de homicidios | Porcentaje de población | Ingreso per cápita familiar promedio | Porcentaje de la población con NBI |
|--------------|----------------------|--|--------------------------|-------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| 1 | 33 | 16,03 | 17,46 | 7,12 | 4.054,15 | 7,01 |
| 2 | 3 | 1,90 | 1,59 | 5,46 | 4.049,34 | 18,12 |
| 3 | 11 | 5,87 | 5,82 | 6,49 | 5.059,66 | 2,43 |
| 4 | 39 | 17,87 | 20,63 | 7,55 | 3.825,96 | 12,59 |
| 5 | 4 | 2,23 | 2,12 | 6,19 | 2.567,71 | 14,91 |
| 6 | 5 | 2,84 | 2,65 | 6,09 | 4.374,34 | 6,32 |
| 7 | 22 | 9,97 | 11,64 | 7,63 | 4.573,17 | 2,44 |
| 8 | 27 | 14,42 | 14,29 | 6,48 | 3.315,93 | 9,84 |
| 9 | 17 | 10,51 | 8,99 | 5,60 | 2.147,74 | 13,83 |
| 10 | 6 | 3,61 | 3,17 | 5,74 | 3.112,79 | 5,32 |
| 11 | 6 | 3,16 | 3,17 | 6,57 | 3.056,82 | 3,82 |
| 12 | 1 | 0,50 | 0,53 | 6,92 | 3.638,98 | 2,41 |
| 13 | 4 | 1,73 | 2,12 | 8,00 | 3.995,72 | 1,94 |
| 14 | 3 | 1,33 | 1,59 | 7,82 | 5.811,30 | 1,94 |
| 15 | 8 | 4,38 | 4,23 | 6,32 | 5.335,45 | 2,65 |
| Total | 189 | 6,54 | 100,00 | 100,00 | 3.584,05 | 5,11 |

a/ El ingreso per cápita familiar promedio está medido a pesos del año 2012. NBI se refiere a Necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: elaboración propia con base en Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013), Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010), Dirección General de Estadística y Censos (2012).

Gráfico 3.1 Motivo del crimen en la Ciudad de Buenos Aires (2011)

Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013).

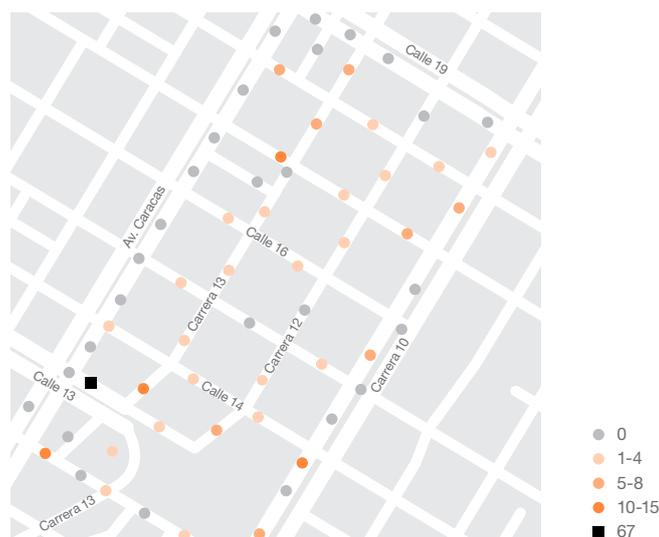
No parece tan claro, sin embargo, cómo estas tasas de homicidio se asocian con condiciones socioeconómicas a nivel de comuna. Entre las comunas más peligro-

La visión moderna de la criminología del lugar destaca la importancia de concentrarse en espacios geográficos muy precisos por la gran variabilidad en las tasas de crimen al interior de barrios e inclusive manzanas.

Las, la comuna 9 tiene el menor ingreso per cápita familiar promedio y uno de los porcentajes más altos de población con las necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, las comunas 1 y 7 no están entre las más pobres. Por otro lado, la comuna 5, con indicadores socioeconómicos comparables a los de la comuna 9, tiene una muy baja tasa de homicidios. Esto sugiere que argumentos de carácter exclusivamente socioeconómico son insuficientes para explicar el crimen y en cambio es recomendable complementarlos con análisis geográficos más precisos.

La visión moderna de la criminología del lugar destaca la importancia de concentrarse en espacios geográficos muy precisos⁹ por la gran variabilidad en las tasas de crimen al interior de barrios, urbanizaciones e inclusive manzanas. La Figura 3.3, por ejemplo, muestra el número de hurtos a personas en las diferentes cuerdas del barrio La Capuchina.

Figura 3.3 Hurtos y robos en la urbanización La Capuchina, Bogotá (2011-2012)



Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

Este barrio tiene algunas de las cuerdas con mayor delito de Bogotá. Se trata del segmento de la calle 13 entre la carrera 13 y la avenida Caracas. De los 262 hurtos ocurridos en La Capuchina en el período 2011-2012, 67 ocurrieron en ese segmento. Pero en la Figura 3.3 se observa que en sus alrededores existen algunas cuerdas de baja criminalidad, incluyendo cuerdas sin crimen (ver Mejía, Ortega y Ortiz, 2014). Esto confirma la importancia de un análisis en espacios geográficos de pequeña escala.

9. Gran parte del análisis de este capítulo se centra en micro-espacios, generalmente cuerdas.

El Cuadro 3.3 presenta información de este tipo para el período 2011-2012 en cuatro ciudades de Colombia (Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín)¹⁰ y en el municipio Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas. Para cada ciudad y tipo de delito, muestra el número de víctimas, el porcentaje de cuadras sin víctimas en todo el período y los porcentajes de cuadras que concentran el 50% y 100% de las víctimas. Como referencia, el cuadro muestra además el porcentaje de cuadras que concentrarían el 100% de los crímenes si estos estuvieran distribuidos aleatoriamente en el espacio.

Cuadro 3.3 Concentración del crimen en ciudades de Colombia y municipio Sucre en Caracas, Venezuela (2011-2012)^{a/}

| Tipo de Crimen | Ciudad | Número de víctimas | Porcentaje de segmentos sin víctimas | Porcentaje de segmentos que concentran el 50% de víctimas | Porcentaje de segmentos que concentran el 100% de víctimas | | Diferencia porcentual entre concentración aleatoria y la observada |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|---|--|----------------------|--|
| | | | | | Observado | Asignación aleatoria | |
| Homicidios comunes | Barranquilla | 559 | 98,69 | 0,73 | 1,31 | 1,42 | 8,46 |
| | Bogotá | 2.399 | 98,54 | 0,80 | 1,46 | 1,59 | 8,72 |
| | Cali | 2.732 | 96,10 | 2,48 | 3,90 | 4,85 | 24,30 |
| | Medellín | 2.103 | 97,03 | 1,90 | 2,97 | 3,72 | 25,31 |
| | Sucre (Caracas) | 1.253 | 90,51 | 2,04 | 9,49 | 19,52 | 105,67 |
| Total/media | | 9.046 | 96,17 | 1,59 | 3,83 | 6,22 | 62,55 |
| Agresión personal | Barranquilla | 3.833 | 93,41 | 4,77 | 6,59 | 9,32 | 41,32 |
| | Bogotá | 18.541 | 91,76 | 6,01 | 8,24 | 11,66 | 41,53 |
| | Cali | 7.510 | 90,92 | 6,63 | 9,08 | 12,76 | 40,40 |
| | Medellín | 1.423 | 98,19 | 1,28 | 1,81 | 2,53 | 40,13 |
| | Total/media | | 31.307 | 93,57 | 4,67 | 6,43 | 9,07 |
| Hurto a personas | Barranquilla | 7.176 | 90,48 | 7,67 | 9,52 | 16,73 | 75,71 |
| | Bogotá | 31.267 | 88,49 | 9,22 | 11,51 | 18,86 | 63,85 |
| | Cali | 12.179 | 88,43 | 9,34 | 11,57 | 19,86 | 71,67 |
| | Medellín | 2.634 | 97,22 | 2,19 | 2,78 | 4,64 | 66,57 |
| | Total/media | | 53.256 | 91,15 | 7,10 | 8,85 | 15,02 |
| Hurto a vehículos (carro y motos) | Barranquilla | 1.680 | 96,60 | 2,20 | 3,40 | 4,20 | 23,37 |
| | Bogotá | 7.597 | 96,00 | 2,54 | 4,00 | 4,95 | 23,88 |
| | Cali | 7.595 | 91,05 | 6,69 | 8,95 | 12,89 | 43,99 |
| | Medellín | 8.600 | 91,74 | 6,47 | 8,26 | 14,37 | 73,92 |
| | Total/media | | 25.472 | 93,85 | 4,47 | 6,15 | 9,10 |
| Hurto a vivienda | Barranquilla | 770 | 98,24 | 1,01 | 1,76 | 1,95 | 10,59 |
| | Bogotá | 8.500 | 95,52 | 2,84 | 4,48 | 5,52 | 23,20 |
| | Cali | 1.707 | 97,34 | 1,55 | 2,66 | 3,06 | 15,04 |
| | Medellín | 147 | 99,75 | 0,13 | 0,25 | 0,26 | 4,86 |
| | Total/media | | 11.124 | 97,71 | 1,38 | 2,29 | 2,70 |

a/ Barranquilla consta de 38.193 segmentos de calle, Bogotá de 149.586, Cali de 55.015, Medellín de 55.458 y Sucre de 5.776.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014) y Kronick y Ortega (2014).

10. Las cifras se restringen a los delitos que pudieron ser geo-referenciados. Para estas cuatro ciudades las tasas de éxito de la geo-referenciación se encuentran alrededor del 80% (ver Mejía, Ortega y Ortiz, 2014).

En las ciudades bajo estudio, el 50% de los hurtos a personas ocurre, en promedio, en el 7,1% de las cuadras.

Es notable la concentración del crimen en pocas cuadras. El 50% (100%) de los hurtos o robos a personas ocurre, en promedio, en el 7,1% (8,85%) de las cuadras. Y el 50% (100%) de los homicidios comunes ocurre en el 1,59% (3,83%) de las cuadras.

Esta concentración también se da en ciudades de los Estados Unidos. En Seattle, alrededor del 5% de las cuadras concentraron el 50% de todos los crímenes entre 1989 y 2004 (Weisburd, Groff y Yang, 2012). En Minneapolis, el 50% de las 323 mil llamadas que requirieron atención policial en 1986 provenían del 3% de las direcciones (Sherman, Gartin y Buerger, 1989). En Milwaukee, cerca del 15% de los bares nocturnos explicaron alrededor del 50% de los crímenes en este tipo de bares¹¹ (Sherman, Schmidt y Velke, 1992).

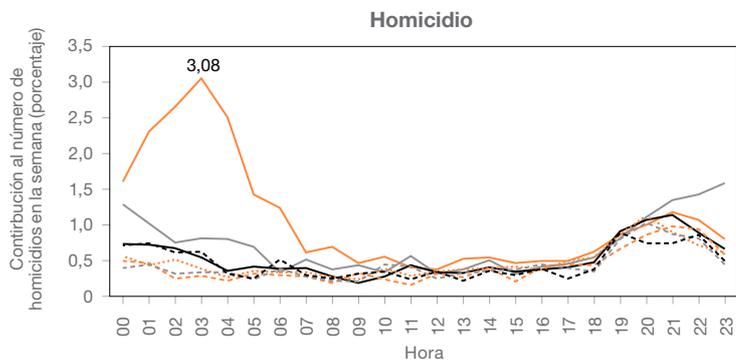
Estas ‘medidas de concentración’ deben interpretarse con cautela. En buena medida responden al bajo número de crímenes (especialmente de homicidios) en relación al número de cuadras. Por ejemplo, si los crímenes se asignaran aleatoriamente entre las cuadras, el 100% de los hurtos y robos a personas en Barranquilla ocurrirían en solo el 16,7% de las cuadras. Aún así, existiría una diferencia de más del 75% respecto de la distribución observada, confirmando la concentración del crimen a nivel de cuadra más allá de la baja frecuencia relativa de estos eventos.

LOS CUÁNDO

Los patrones temporales también son muy útiles para diseñar intervenciones contra el crimen. Para empezar, una estrategia de patrullaje basada en cómo se distribuye el crimen en el tiempo ayudaría a precisar los momentos en los que cada punto caliente debería ser patrullado. Además, analizar la estabilidad del crimen puede arrojar luz sobre cuál es la noción de lugar más relevante según el tipo de delito.

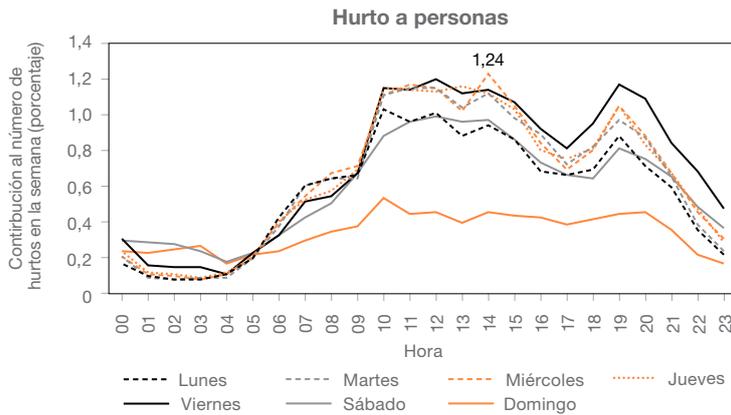
Con respecto a la distribución del crimen en el tiempo, el Gráfico 3.2 muestra la tasa de crimen según hora y día de la semana para hurtos y robos a personas y para homicidios en Bogotá.

Gráfico 3.2 Crímenes en Bogotá según hora y día de la semana (promedio 2011-2012)



Continúa en la página siguiente >

11. Las cifras agregan diferentes crímenes en distintos períodos de tiempo. Por ejemplo, se cuenta con información para homicidios entre 1960-1989 e información de ofensas entre 1986-1990.



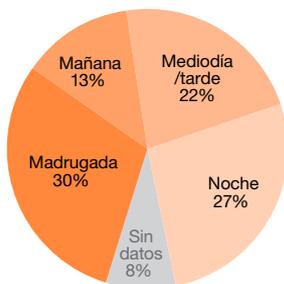
En Bogotá, los homicidios son más frecuentes en horas de la noche y los hurtos son más comunes en horas diurnas.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

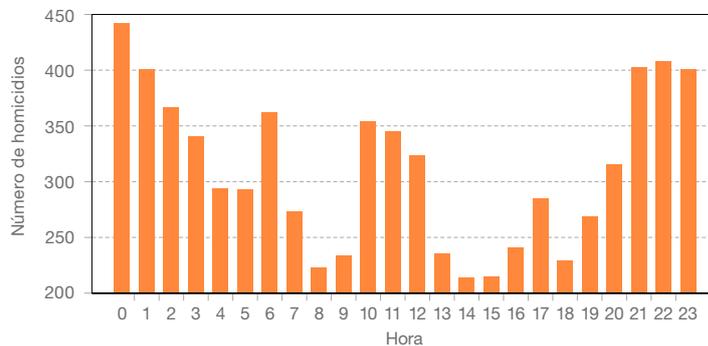
La distribución temporal sugiere diferencias claras según el delito. Mientras que los homicidios son más frecuentes en horas de la noche, los hurtos son más comunes en horas diurnas, muy probablemente debido a la mayor presencia de potenciales víctimas. El 61,7% de los homicidios ocurre entre las seis de la tarde y las seis de la mañana, mientras que solo el 34,5% de los hurtos a personas ocurren en ese intervalo. Los homicidios tienen un pico el día domingo, fundamentalmente entre las tres y las cuatro de la mañana, coincidiendo posiblemente con el fin de las actividades recreativas del día sábado. En contraste, el domingo resulta el menos propenso a hurtos a personas. Los picos se observan los días de semana, alrededor de la hora de almuerzo y entre las siete y las ocho de la noche.

Gráfico 3.3 Distribución de homicidios según hora en Buenos Aires y Miranda (varios años)

Ciudad de Buenos Aires (2011)



Estado Miranda (enero 2010 - julio 2013)



Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013) y Kronick y Ortega (2014).

Los datos de la ciudad de Buenos Aires y del municipio Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas (Gráfico 3.3) confirman la concentración en las horas de la noche y la madrugada para los homicidios, aunque es notable la no despreciable frecuencia de

Cuadras peligrosas en un año suelen ser de alta peligrosidad en años siguientes. Esto sugiere que las razones que favorecen el crimen en entornos de pequeña escala son profundas.

homicidios cometidos al mediodía y a la tarde en ambos casos. En particular, casi el 60% de los homicidios en Buenos Aires ocurrieron o de madrugada o de noche, y el 22% ocurrió durante el mediodía y la tarde. Además, como sugiere el caso de Bogotá, seguramente existen patrones particulares según el día de la semana.

Con respecto a la estabilidad y persistencia del crimen, el Cuadro 3.4 muestra la matriz de transición en el nivel de criminalidad entre 2011 y 2012 para los delitos de hurto/robo a personas (panel superior) y agresiones (panel inferior) en la ciudad de Bogotá. El cuadro indica la probabilidad de que una cuadra con determinado nivel de crimen en 2011 transite hacia otra categoría de crimen en 2012. En general se encuentra una importante estabilidad del crimen en estos en micro-espacios geográficos. Es decir, cuadras muy peligrosas en un año suelen ser cuadras de alta peligrosidad en años siguientes y viceversa.

Cuadro 3.4 Transiciones en el nivel de crimen en Bogotá (2011 vs. 2012)^{a/}

| Hurto-robo a personas | | | | | | | | |
|-----------------------|---------|-------|------------|------------|-------------|--------------|-------|---------|
| | C=0 | C=1 | C en [2,3] | C en [4,5] | C en [6,10] | C en [10,20] | C >20 | Total |
| C=0 | 132.367 | 6.322 | 994 | 71 | 7 | 0 | 0 | 139.761 |
| C=1 | 5.637 | 1.344 | 481 | 60 | 24 | 0 | 0 | 7546 |
| C en [2,3] | 836 | 450 | 351 | 91 | 44 | 5 | 0 | 1.777 |
| C en [4,5] | 38 | 65 | 96 | 43 | 36 | 3 | 1 | 282 |
| C en [6,10] | 7 | 12 | 33 | 37 | 51 | 22 | 2 | 164 |
| C en [10,20] | 0 | 0 | 3 | 4 | 17 | 15 | 5 | 44 |
| C>20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 6 | 12 |
| Total | 138.885 | 8.193 | 1.958 | 306 | 180 | 50 | 14 | |
| Lesiones a personas | | | | | | | | |
| | C=0 | C=1 | C en [2,3] | C en [4,5] | C en [6,10] | C en [10,20] | C >20 | Total |
| C=0 | 137.263 | 4.605 | 1.164 | 90 | 20 | 2 | 0 | 143.144 |
| C=1 | 4.117 | 647 | 220 | 32 | 9 | 2 | 0 | 5.027 |
| C en [2,3] | 938 | 189 | 109 | 27 | 13 | 3 | 0 | 1.279 |
| C en [4,5] | 58 | 21 | 10 | 7 | 3 | 3 | 0 | 102 |
| C en [6,10] | 12 | 5 | 9 | 1 | 5 | 1 | 0 | 33 |
| C en [10,20] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| C>20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 142.388 | 5.467 | 1.512 | 157 | 50 | 12 | 0 | |

a/ Las observaciones están agrupadas a nivel de cuadras.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

De las 139.761 cuadras sin hurto-robo en 2011, casi el 95% no reportó hurtos en el 2012 y más del 99% reportó no más de uno. Asimismo, de las 56 cuadras con diez o más hurtos en el 2011, 31 cuadras (más del 55%) repitieron la hazaña en 2012 y apenas siete tuvieron cinco hurtos o menos. Finalmente, la mitad de las cuadras con más de 20 hurtos/robos a personas en 2011 también tuvieron más de 20 de estos crímenes en 2012. La cuadra más caliente de 2011 (con 35 hurtos reportados)

también fue la más caliente del 2012 (con 40 hurtos reportados). El caso de las lesiones a personas también sugiere cierta estabilidad¹².

Esta estabilidad en el nivel de criminalidad de micro-espacios sugiere que las razones que favorecen el crimen en entornos de pequeña escala son profundas y no coyunturales. Sin embargo, esto no significa que no se pueda cambiar. Si se alteran las condiciones que favorecen el crimen, cuadras que en un momento son de baja criminalidad podrían convertirse, progresivamente, en puntos calientes y viceversa.

CÓMO IDENTIFICAR LOS “PUNTOS CALIENTES”

Para diseñar políticas efectivas contra el crimen es importante establecer la unidad geográfica apropiada¹³ (manzana, barrio o cuadra) para luego identificar cuáles de estas unidades deben ser sujeto de una intervención. ¿Cómo clasificar una unidad geográfica según su criminalidad? ¿Cómo identificar un punto caliente?

Si bien la identificación de puntos calientes debe apoyarse en métodos estadísticos, también es necesario considerar las sugerencias y opiniones de las autoridades policiales. Ciertos puntos calientes pueden esconderse de algunos métodos cuando la población de puntos calientes es muy baja. Además, puede haber información no observable dentro del análisis estadístico, pero sí conocida por el agente policial, que puede ser importante para clasificar un espacio como punto caliente¹⁴.

Un método de clasificación podría consistir en imponer ciertos umbrales de crimen a partir de los cuales un espacio se clasificaría como punto caliente. Un trabajo reciente para el municipio Sucre del distrito Metropolitano de Caracas, emplea ese enfoque (Kronick y Ortega, 2014). El estudio, centrado en homicidios, define dos períodos: el primero desde julio de 2011 hasta julio de 2012, y el segundo desde julio de 2012 hasta julio de 2013. En el estudio se clasificó a una cuadra como ‘punto caliente crónico’ si en ambos períodos la cuadra se encontraba entre las 160 con más homicidios¹⁵. Una cuadra se definió como ‘punto caliente enfriándose’ si se encontraba entre las 160 con más homicidios sólo en el primer período y presentaba algún homicidio en el segundo. Por el contrario, una cuadra se definió como ‘calentándose’ si estaba entre las 160 con más homicidios sólo en el segundo período con algún homicidio en el primero. Finalmente a un grupo de cuadras que se encontraban entre las 100 con más homicidios en el segundo período pero no mostraban homicidios en el primero, se las definió como ‘nuevos puntos’.

12. Esta persistencia también se verifica en un análisis de regresión simple entre la tasa de crimen de 2011 y la tasa de crimen del 2012. En el caso de hurtos- robo a personas en Bogotá se obtiene un coeficiente de autocorrelación de 0,7 y un R-cuadrado de 40% al considerar la cuadra como unidad de análisis. La magnitud del coeficiente de autocorrelación es significativamente menor en el caso de homicidio, aunque como es de esperar crece al considerar unidades geográficas más agregadas (ver Mejía, Ortega y Ortiz, 2014).

13. El punto de partida apropiado es indagar patrones de comportamiento desde la unidad más específica. En la medida en que en esta escala se verifiquen patrones de crimen, en esa misma medida esa escala será una unidad sujeto de intervención. A lo largo de este capítulo se provee evidencia de la importancia de la cuadra como unidad de análisis, sin que esto contradiga que en ciertos casos podría convenir una unidad relativamente más agregada.

14. Anecdóticamente suelen identificarse algunos espacios donde descargan los cadáveres de las víctimas de un homicidio, mas no representan el lugar de ocurrencia del homicidio.

15. Estar entre las 160 cuadras con más homicidios implica estar sobre el percentil 97 de la distribución de números de homicidios.

Si bien la identificación de puntos calientes debe apoyarse en métodos estadísticos, también es necesario considerar las sugerencias y opiniones de las autoridades policiales.

El Cuadro 3.5 muestra el número de cuadras en cada categoría, así como el número de homicidios en el primer y segundo período.

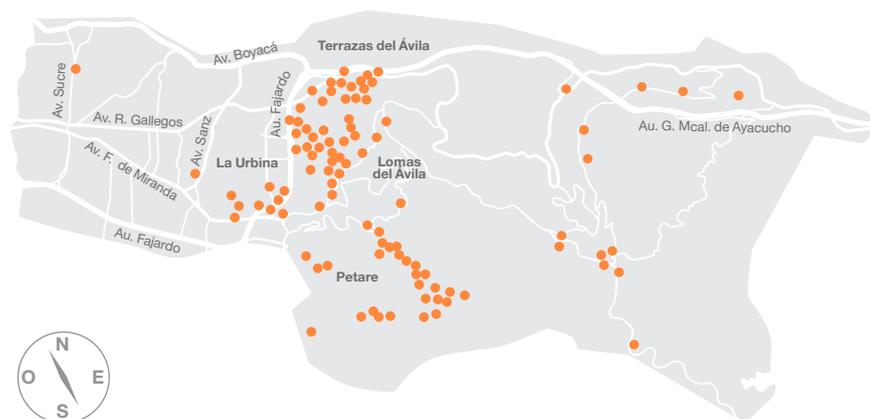
Cuadro 3.5 Tipos de cuadra según número de homicidios en el municipio Sucre, Caracas (julio 20 de 2011-19 de julio 2012 vs. 20 de julio 2012-19 de julio 2013)

| Tipo de trayectoria según nivel de homicidios | Número de cuadras | Promedio del número de homicidios (período 1) | Promedio del número de homicidios (período 2) |
|---|-------------------|---|---|
| Puntos calientes crónicos | 38 | 2,61 | 2,18 |
| Puntos calientes calentándose | 28 | 0,61 | 1,36 |
| Puntos calientes enfriándose | 6 | 1,50 | 0,83 |
| Puntos calientes nuevos | 20 | 0,40 | 1,75 |
| Puntos no calientes con crimen | 560 | 0,84 | 0,38 |

Fuente: Kronick y Ortega (2014).

El método permite identificar 92 puntos calientes, lo que representa un 1,67% de los 5.776 segmentos de calle que conforman el municipio Sucre. Como se aprecia en la Figura 3.4, estos puntos calientes se encuentran claramente aglutinados, mayoritariamente en Petare—una de las cinco parroquias que integran el municipio, y que se caracteriza por una importante fracción de hogares pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, y por una importante fracción de uso informal de la tierra—. No obstante, también se presentan unos pocos puntos calientes en Leoncio Martínez (al oeste de Petare), una parroquia mejor urbanizada y con una importante presencia de clase media.

Figura 3.4 Puntos calientes en el municipio Sucre, Caracas (2011)



Fuente: Kronick y Ortega (2014).

Otros métodos estadísticos de clasificación, aunque no exentos de limitaciones, no requieren la imposición de umbrales. En particular, este es el caso del método de clasificación con base en mezclas de grupos (ver Jones, Nagin y Roeder, 2001). Este método requiere como punto de partida definir en cuántos grupos se desea clasificar la información a analizar, en este caso, la historia criminal de las cuadras¹⁶. Estas trayectorias son luego agrupadas según su similitud. En la clasificación no sólo se considera el crimen promedio en ambos períodos sino su evolución. Es decir, una cuadra con un crimen en 2011 y 15 crímenes en 2012 exhibe una trayectoria muy diferente a una cuadra con 15 crímenes en 2011 y uno en 2012.

El Cuadro 3.6 muestra los resultados de un ejercicio de clasificación a partir de este método para los delitos de hurtos/robos a personas, lesiones personales y homicidios en las ciudades de Bogotá y Cali. El cuadro muestra el número de cuadras que pertenecen a cada grupo y el número de crímenes¹⁷ por cuadra de cada grupo para 2011 y para 2012. La aplicación del método se restringió a los segmentos de calles con al menos un crimen en uno de los dos años, el resto son clasificados como segmentos libres de crímenes. En la clasificación para hurtos se obtienen seis grupos para Bogotá y cuatro para Cali. Para lesiones se obtienen dos grupos y para homicidios un grupo en ambas ciudades.

Cuadro 3.6 Clasificación de cuadras según historia criminal en Bogotá y Cali (2011-2012)^{a/}

| Tipo de Trayectoria | Bogotá | | | Cali | | |
|----------------------------|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | Número de cuadras | Promedio del n° de crímenes (2011) | Promedio del n° de crímenes (2012) | Número de cuadras | Promedio del n° de crímenes (2011) | Promedio del n° de crímenes (2012) |
| Hurtos a personas | | | | | | |
| Punto caliente severo | 8 | 26,38 | 32,63 | 4 | 34,50 | 23,50 |
| Punto caliente | 44 | 14,05 | 15,61 | 39 | 12,59 | 7,18 |
| Crimen medio-alto | 79 | 8,13 | 8,70 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Crimen medio | 510 | 3,95 | 4,10 | 230 | 4,06 | 4,25 |
| Segmento bajo-medio | 14 | 0,00 | 5,29 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Segmento de bajo crimen | 16.564 | 0,68 | 0,75 | 6.092 | 0,74 | 0,77 |
| Lesiones a personas | | | | | | |
| Punto caliente | 30 | 3,93 | 7,60 | 20 | 5,75 | 4,05 |
| Segmento de bajo crimen | 12.293 | 0,59 | 0,69 | 4.978 | 0,72 | 0,69 |
| Homicidios | | | | | | |
| Grupo único | 2.189 | 0,58 | 0,48 | 2.145 | 0,57 | 0,61 |

a/ Los crímenes se agruparon a nivel de cuadra. El número de cuadras suma el total de cuadras con algún crimen en el período 2011-2012.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

16. Para elegir el número de grupos, se pueden emplear criterios estadísticos que ponderan la bondad de ajuste y la dimensión del modelo. El empleado en este caso es el criterio de información bayesiana. En la búsqueda se restringió a menos de siete grupos (ver Cuadro 3.6). Las aplicaciones de esta metodología son de muy variada naturaleza y van desde el campo de la psicología clínica (Nagin y Odgers, 2010) hasta la criminología (Weisburd *et al.*, 2012).

17. La variable utilizada en el ejercicio presentado aquí es "evento" criminal que en algunos casos puede diferir del número de víctimas porque en un evento pueden existir más de una víctima. En Mejía, Ortega y Ortiz (2014) además se muestra un análisis para el número de víctimas.

Para hurtos y robos a personas el método identifica en ambas ciudades dos grupos que podrían ser etiquetados como ‘puntos calientes’, aunque en cada ciudad uno de los grupos presenta un nivel de criminalidad muchísimo mayor (‘puntos calientes severos’). Para Bogotá (Cali) se asignan ocho (cuatro) cuadras al grupo de ‘calientes severos’ y 44 (39) al grupo de ‘calientes’.

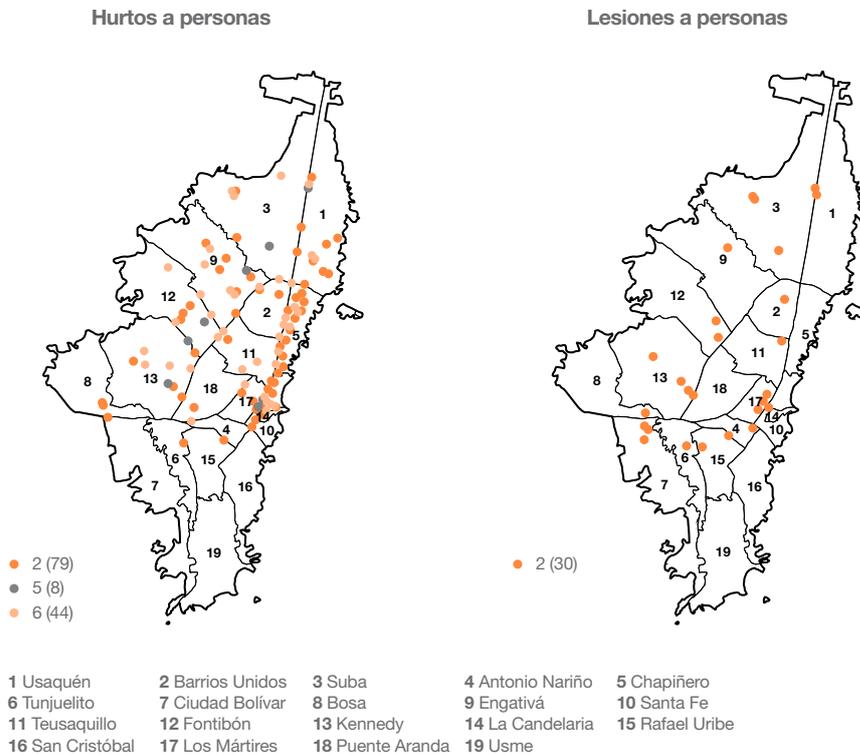
Para el caso de Bogotá, el método además asigna unas 79 cuadras a un grupo que podría etiquetarse como de ‘crimen medio-alto’, con ocho hurtos en promedio, y que junto a los puntos calientes podrían ser tratadas como cuadras de alta peligrosidad. También se identifica un grupo de ‘crimen bajo-medio’ con 14 cuadras que no tuvieron crimen en 2011 pero que tienen una actividad media en 2012, alcanzando en promedio un poco más de cinco hurtos por cuadra. Estos grupos no emergen en la clasificación en el caso de Cali.

El grupo de ‘bajo crimen’ (por debajo de un hurto por año en ambas ciudades) concentra el mayor número de cuadras, 16.564 y 6.092 en Cali. El segundo grupo con mayor número de cuadras es el de ‘crimen medio’, con alrededor de cuatro hurtos por año, integrado por 510 cuadras en Bogotá y 230 en Cali.

La clasificación para lesiones consta de dos grupos en ambas ciudades. El grupo de ‘puntos calientes’ es de 30 cuadras en Bogotá y 20 cuadras en Cali. Nuevamente, el grupo con bajo crimen es el más numeroso en términos de cuadras.

Finalmente, dentro de los segmentos con homicidio, el método no encuentra cuadras que por sus homicidios puedan claramente separarse del resto y etiquetarse como puntos calientes. Esto puede indicar o bien que efectivamente no hay puntos calientes a esa escala geográfica y que puede convenir una unidad geográfica diferente, o bien que se necesita un enfoque diferente para la identificación de puntos calientes. Por ejemplo, en Bogotá ninguna cuadra tuvo más de 4 homicidios por año entre 2011 y 2012. En 2011, sólo una cuadra tuvo 4 homicidios y en el 2012 sólo dos cuadras. Sin embargo, la cuadra que reportó cuatro homicidios en 2011 no reportó ningún homicidio en 2012. La historia parece diferente si ampliamos la unidad de análisis a la manzana. En efecto, una manzana se diferencia notablemente del resto, con el mayor número de homicidios desde 2005 hasta 2012. En 2012 esta manzana tuvo 20 homicidios, lo que contrasta con los seis que ocurrieron en la segunda manzana con más homicidios. Por su parte, en Cali una cuadra tuvo seis homicidios en 2011 y 5 en 2012, diferenciándose claramente del resto (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014). Sin embargo, este segmento no es identificado como punto caliente debido, quizás, a que este método penaliza la escala del modelo en procura de una representación parsimoniosa. Los costos estadísticos de crear un nuevo grupo para esta cuadra pueden superar a los de clasificar a este segmento junto con otros de menor criminalidad.

La Figura 3.5 muestra los segmentos de alta peligrosidad para hurtos y robos a personas y para lesiones a personas en Bogotá. Aunque se aprecia cierto nivel de agrupamiento, también existen cuadras de alta peligrosidad distribuidas a lo largo de toda Bogotá, con muy pocas localidades libres de cuadras de alto crimen.

Figura 3.5 Distribución espacial de puntos de alta peligrosidad en Bogotá (2011)^{a/}

a/ En el caso de hurtos a personas se presentan los 52 puntos calientes y los 79 puntos de peligrosidad media-alta. Para lesiones se presentan los 30 puntos calientes.

Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

La identificación de puntos calientes, más que un fin, es el punto de partida. Cada punto caliente puede tener su propia historia, por lo que una estrategia para abatir el crimen en estos espacios debería explorar la naturaleza del crimen al interior de cada uno. ¿Cómo se distribuye el crimen en el tiempo en esos puntos? ¿Son los puntos calientes en un crimen más probablemente puntos calientes en otro? ¿Qué factores al interior de estos micro-espacios los hacen más criminógenos? Este conocimiento permitiría una estrategia “hecha a la medida” que redundaría en una mayor efectividad¹⁸.

¿ES NECESARIO EL FOCO EN MICRO-ESPACIOS?

En toda ciudad existen localidades y barrios más peligrosos que otros. Por ejemplo, las localidades bogotanas con más hurtos y robos a personas (Chapinero, Santa Fe y La Candelaria) tienen más de diez veces el número de hurtos por ha-

18. En la sección final de este capítulo se documentan algunas estrategias de intervención. La evidencia sugiere que las estrategias de puntos calientes que además se basan en los problemas particulares de cada espacio suelen ser más efectivas.

La identificación de puntos calientes, más que un fin, es el punto de partida. Una estrategia para abatir el crimen debería explorar la naturaleza del crimen al interior de cada punto caliente.

Existe evidencia de la importancia de factores muy “locales” que hacen que el foco en microespacios geográficos sea necesario.

bitante que las localidades con menos hurtos y robos a personas (Usme, San Cristóbal y Bosa). Esto también es cierto a nivel de barrio: el promedio del hurto por cuadra en el 25% de cuadras más peligrosas es cuatro veces mayor que en el 25% de cuadras con menos hurtos (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014).

La influencia de áreas geográficas agregadas en la ocurrencia del crimen también se manifiesta en los índices de autocorrelación espacial, que indican que barrios con similar nivel de crimen tienden a estar más cerca entre sí. Además, un barrio con mayor presencia relativa de puntos calientes es un barrio donde las cuadras no clasificados como puntos calientes tienen un mayor nivel de crimen (ver Mejía, Ortega y Ortiz, 2014)¹⁹. Esto quiere decir que existen factores vinculados a áreas geográficas “agregadas” que influyen en la conformación espacial del crimen.

Sin embargo, existe también evidencia de la importancia de factores muy “locales” que hacen que el foco en micro-espacios geográficos sea necesario. Por ejemplo, las cuadras en el interior de un barrio o manzana suelen diferenciarse más entre sí, en términos del crimen, de lo que se diferencian entre sí los barrios y manzanas al interior de una ciudad.

El Cuadro 3.7 presenta una descomposición de variabilidad del delito para el caso de la ciudad de Bogotá. En el panel superior se muestra la desviación estándar entre barrios versus la desviación estándar promedio entre cuadras al interior de un barrio. En el panel inferior se comparan la desviación estándar entre manzanas con la desviación estándar promedio entre cuadras al interior de las manzanas. La variabilidad en el número de hurtos al interior de barrios (manzanas) es casi cuatro veces (1,5 veces) mayor que la variabilidad del número de hurtos entre barrios (manzanas). Resultados cualitativamente similares se encuentran para los otros delitos.

Cuadro 3.7 Desviación estándar por tipo de delito en Bogotá (2011-2012)^{a/}

| Barrios vs. segmentos de vías | | | |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|--------------|
| Tipo de delito | Entre barrios | Al interior de barrios | Ratio |
| Hurtos a personas | 0,15 | 0,57 | 3,91 |
| Lesiones a personas | 0,05 | 0,34 | 6,42 |
| Homicidios | 0,01 | 0,10 | 9,51 |
| Hurtos de vehículos | 0,04 | 0,19 | 5,19 |
| Manzanas vs. segmentos de vías | | | |
| Tipo de delito | Entre barrios | Al interior de barrios | Ratio |
| Hurto a personas | 0,34 | 0,53 | 1,55 |
| Lesiones a personas | 0,20 | 0,32 | 1,60 |
| Homicidios | 0,05 | 0,09 | 1,74 |
| Hurtos de vehículos | 0,13 | 0,18 | 1,39 |

a/ Se cuentan con 149.586 segmentos de calle, 917 barrios y 27.030 manzanas.

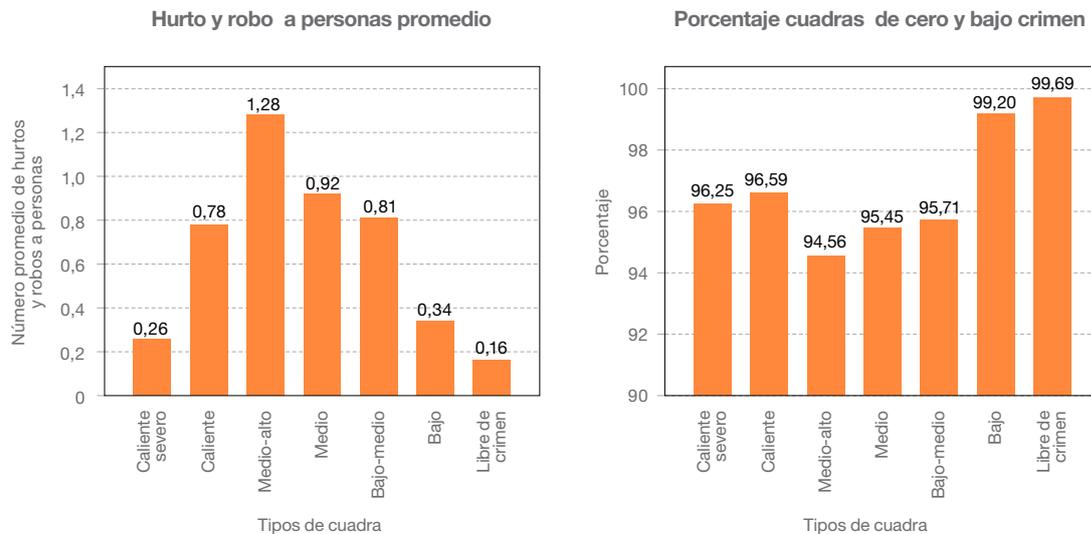
Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

19. El análisis de regresión encuentra que un incremento en diez puntos en la frecuencia de puntos calientes de hurtos/robos se asocia con un incremento de más de tres hurtos/robos por cuadra en aquellas cuadras que no son clasificadas como puntos calientes.

Además, el entorno de los puntos calientes no siempre es más peligroso que los entornos de otras cuadras con menos crimen. La Figura 3.3 del barrio La Capuchina (Bogotá) es elocuente: una cuadra de 69 hurtos en 2011-2012 tiene a su alrededor muchas cuadras de cero crimen. Esto parece ser un resultado generalizado, como sugiere el Gráfico 3.4. El panel izquierdo muestra la fracción de cuadras con bajo nivel de hurtos que forman parte del vecindario de cada grupo de cuadras, siguiendo la agrupación presentada en el Cuadro 3.6. El panel derecho muestra, para cada grupo de cuadras, el número promedio de eventos delictivos en las diez cuadras más cercanas de su entorno.

En el período 2011-2012, el 17% de los puntos calientes de hurtos y 30% de los puntos calientes de lesiones en Bogotá tenían entornos completamente libre de crimen.

Gráfico 3.4 Entorno criminal según tipos de cuadra en Bogotá (2011-2012)



Fuente: Mejía, Ortega y Ortiz (2014).

Ciertamente las cuadras de baja criminalidad (los grupos libre de crimen y bajo crimen) tienen un entorno menos criminógeno, con vecinos que presentan menos incidencia de crímenes y con una mayor fracción de vecinos de muy bajo riesgo. Sin embargo, los puntos calientes no parecen tener un entorno más criminal. De hecho, el 17% de los puntos calientes de hurtos y 30% de los puntos calientes de lesiones tienen entornos completamente libre de crimen (Mejía, Ortega y Ortiz, 2014). ¿Cómo se explican estos segmentos de alta criminalidad en entornos de baja criminalidad?

En síntesis, la distribución del crimen en el espacio y el tiempo dista de ser aleatoria. El crimen está fuertemente concentrado en espacios tan precisos como cuadras, y estos puntos calientes mantienen consistentemente altos niveles de criminalidad. Para entender la naturaleza del crimen hace falta un análisis que parta desde el más concreto espacio geográfico: hay que acercar la lupa.

Cada celda de espacio-tiempo tiene una propensión al crimen determinada por la topografía del lugar; relaciones entre sus vecinos; patrones de movilidad, acción ciudadana y la calidad de los espacios públicos.

Perspectivas sobre la concentración del crimen

¿Qué podría explicar que dos cuadras adyacentes sean tan diferentes en términos del crimen? ¿Qué podría explicar que unas horas sean más criminógenas que otras? Dos perspectivas complementarias, resumidas en la Figura 3.6, contribuyen a entender este fenómeno: la perspectiva del crimen por oportunidad y la perspectiva de la desorganización físico-social.

Figura 3.6 Explicando la concentración del crimen



Fuente: elaboración propia.

Cada celda de espacio-tiempo tiene una configuración muy particular que determina su inclinación al crimen. Esta configuración es de naturaleza muy variada y abarca la topografía del lugar (espacio plano, ladera, callejones, redoma, intersección de calle), los lazos sociales entre sus vecinos, sus patrones de movilidad y acción ciudadana, y las características de iluminación, limpieza y calidad de los espacios públicos.

EL ROL DE LAS OPORTUNIDADES

Según la teoría del crimen por oportunidad, para que exista un crimen debe existir un individuo con inclinación delictiva (potencial agresor) y un entorno que le brinde la oportunidad de delinquir. El potencial agresor evalúa el contexto, incluidas potenciales víctimas, tamaño o calidad del botín y posibilidad de éxito, y en función de ello decide si actuar delictivamente en ese momento y en ese lugar. El mensaje es

que el contexto afecta las oportunidades y éstas, la incidencia de crimen. En otras palabras, existe una relación causal entre contexto y crimen. Más que enfocarse en entender la inclinación criminal del agresor, la perspectiva del crimen por oportunidad se enfoca en el hecho criminal: ¿Cuándo, dónde y bajo qué circunstancias?

Un pilar de esta perspectiva es la ‘teoría de las actividades rutinarias’ (Cohen y Felson 1979), que sostiene que para que un crimen ocurra deben coincidir temporal y espacialmente tres elementos: un potencial agresor, la ausencia de un supresor efectivo y un objetivo apropiado, elementos que componen el llamado ‘triángulo del crimen’. El supresor tradicionalmente es el guardián que protege el objetivo criminal, como por ejemplo un vigilante en un estacionamiento, un policía en una calle o inclusive los mismos ciudadanos²⁰. Algunas variaciones consideran supresores a factores que ejercen su influencia sobre el agresor, como un familiar en cuya presencia el potencial agresor mantiene un comportamiento menos criminal (Felson, 1986; Sherman, 1995). Los objetivos de crimen, por su parte, pueden ser más o menos atractivos. Un objetivo será más atractivo a mayor valor y mientras más fácil sea de ocultar y manejar. El enfoque sugiere entonces que las tasas de crimen pueden variar entre sectores de la ciudad aún si el número de criminales se distribuye uniformemente en el espacio, ya sea porque existen más y mejores objetivos criminales o por falta de una vigilancia efectiva.

Los tres elementos que integran el triángulo del crimen no están aleatoriamente asignados en el espacio y el tiempo, sino que emergen, entre otras cosas, de los patrones de interacción entre las personas y del entorno en que realizan actividades rutinarias. Los lugares de origen y destino usuales de las personas —trabajo, vivienda, sitios de recreación— así como las trayectorias que unen estos “nodos” dan forma a la distribución espacial de las oportunidades del crimen. Por ejemplo, una persona que cada viernes a las 12 del mediodía retira del mismo banco grandes cantidades de dinero ofrece una clara oportunidad para un criminal. En el municipio Sucre, por ejemplo, se ha identificado que espacios como una barbería pueden convertirse en un punto caliente, por ser lugar de coincidencia de miembros de bandas rivales. La coincidencia espacio-temporal ocurre, entre otras razones, por coincidencia en los patrones de vida de estas personas.

Algunos trabajos han destacados diez principios que se desprenden de esta visión del crimen por oportunidad (Felson y Clarke, 1998). El primer principio es que las “oportunidades juegan un papel importante” en la ocurrencia de un crimen, aunque suele destacarse como segundo principio que “las oportunidades son altamente específicas al crimen”; es decir, situaciones que favorecen el robo de un vehículo no necesariamente favorecen la usurpación de identidad²¹. Esto es consistente con los ejemplos ya vistos en algunas ciudades de Colombia, donde la incidencia del homicidio, del hurto a personas y del hurto a propiedades ocurre en áreas geográficas diferenciadas y con distinta frecuencia en distintos momentos

20. Los ciudadanos pueden producir una vigilancia consciente, organizándose para tal fin, o “natural”, esto es, como producto de sus actividades rutinarias. Por ejemplo, una persona caminando de su trabajo a su casa se convierte, sin buscarlo, en un vigilante capaz de identificar un agresor, o inclusive tomar parte activa en la prevención de un delito.

21. Es factible entonces que una intervención que reduzca la oportunidad de un crimen favorezca la oportunidad de otros. Claramente, existen intervenciones que operan trasversalmente modificando la oportunidad para todo tipo de crimen, como la mayor presencia policial.

Para que un crimen ocurra deben coincidir temporal y espacialmente tres elementos: un potencial agresor, la ausencia de un supresor efectivo y un objetivo apropiado.

El desorden puede señalar poca voluntad/capacidad de los residentes de confrontar el crimen, lo cual el criminal percibe como una circunstancia que favorece su éxito e incentiva el delito.

del día. La conexión entre la teoría del crimen por oportunidad y la criminología del lugar surge del principio de que “las oportunidades están concentradas en tiempo y en espacio”. Por lo tanto, entender por qué el crimen se concentra en el espacio y el tiempo pasa por entender por qué se concentran oportunidades en determinados lugares y momentos²².

LA DESORGANIZACIÓN FÍSICO-SOCIAL

La teoría de la desorganización físico-social también puede ser relevante para entender la relación entre el crimen y el espacio. Si bien originariamente fue empleada para explicar diferencias a nivel de comunidades, puede ser relevante para entender la relación entre lugar y crimen en niveles geográficos más específicos (Weisburd, Groff y Yang, 2012).

Esta teoría propone que las diferencias en las tasas de crimen pueden ser explicadas por fallas en instituciones comunales (familia, escuelas, iglesias, entre otros) y por fallas en las relaciones comunales que dan piso a las relaciones cooperativas entre personas (Jensen, 2003). Estas fallas pueden manifestarse como un desorden físico —terrenos baldíos, ventanas rotas, grafitis, presencia de basura— o social —prostitución, consumo de alcohol en las calles, mendicidad, riñas y argumentación violenta— (Sampson y Raudenbush, 1999). En cualquier caso, el desorden puede señalar poca voluntad/capacidad de los residentes de confrontar el crimen directa o indirectamente (Greenberg y Rohe, 1986; Skogan, 1990) lo cual el criminal percibe como una circunstancia u oportunidad que favorece su éxito e incentiva el delito. En pocas palabras, el desorden representa una señal para el potencial agresor de que puede haber pocas consecuencias de cometer un crimen (Kelling y Coles, 1996).

Algunas variables de la estructura social —como el status socioeconómico, el uso mixto de las tierras, la heterogeneidad racial y la estabilidad residencial— son importantes en esta teoría. Estas características estructurales que reflejan el entramado social pueden no sólo dar forma a conductas individuales y afectar el capital social y la eficacia colectiva, sino también decantar en desorden físico y social. Un ejemplo puede ser el mantenimiento de un edificio, que implica costos significativos para las clases socioeconómicas bajas. Es decir, un bajo nivel socioeconómico puede vincularse con pocas capacidades para corregir o evitar el desorden físico. Asimismo, un uso residencial mixto o muy poca estabilidad residencial pueden debilitar los lazos entre residentes y asociarse con un menor o más débil control social y por ende mayor incidencia de crimen.

La relación entre capital social y crimen es bidireccional. La permanente exposición a la violencia puede debilitar la confianza entre los vecinos, limitando así la eficacia colectiva, es decir, la disposición de los residentes a intervenir en los asuntos públicos por el bien común. Para construir y mantener el capital social es

22. El cuarto principio es que “las oportunidades de crimen se originan de actividades rutinarias”; mientras que el quinto y el sexto son que “un crimen produce la oportunidad para un nuevo crimen” y que “algunos productos ofrecen oportunidades del crimen más tentadoras que otros”. El séptimo principio es que “los cambios sociales y tecnológicos pueden producir nuevas oportunidades para el crimen”. Los tres principios restantes se vinculan con la estrategia preventiva y serán comentados en la siguiente sección.

importante que las sociedades mantengan mecanismos que promuevan la interacción y confianza entre familias, sectores, colegios e inclusive generaciones. La policía comunal también puede promover la confianza entre ciudadanos y entre los ciudadanos y los cuerpos policiales.

VALIDEZ EMPÍRICA DE ESTOS ENFOQUES

Algunos estudios han tratado de evaluar la validez empírica de estas teorías (Sampson y Raudenbush, 1999; Wesiburd *et al.*, 2012). Desafortunadamente, la evidencia para la región es sumamente escasa. Estudios para los Estados Unidos encuentran una relación negativa entre eficacia colectiva y la tasa de secuestros y homicidios entre 1995-2004 (Maxwell, Garner, y Skogan, 2012). Para la región, un estudio en Medellín respalda la importancia de la eficacia colectiva para reducir los homicidios y la percepción del crimen violento, inclusive después de descontar el efecto de factores socioeconómicos y de la presencia paramilitar (Cerdá *et al.*, 2008). El Recuadro 3.1 resume un reciente trabajo que analiza la ocurrencia espacial del crimen en Seattle y su conexión con las teorías de la oportunidad y de la desorganización social.

Recuadro 3.1 Concentración del crimen y los enfoques del crimen por oportunidad y de la desorganización social: evidencia en Seattle

Como en muchas ciudades, en Seattle el crimen se encuentra fuertemente concentrado en *hot-spots*. Así lo identifica un reciente estudio que encuentra que entre el 4,7% y el 6,1% de los segmentos de calle —dependiendo del año— concentran el 50% de los crímenes ocurridos entre 1989 y 2004 (Weisburd, Groff y Yang, 2012). Para explicar esta concentración, el estudio combina una perspectiva del crimen por oportunidad con un enfoque de desorganización social.

Como medida aproximada a la abundancia de potenciales agresores, los autores construyen un indicador que integra la fracción de jóvenes declarados como fugados con la fracción de jóvenes con “bajos logros académicos”. Para aproximar la presencia de objetivos criminales se emplean los puestos de trabajo en cada segmento de calle, así como la presencia de instalaciones públicas (parques, hospitales, escuelas, bibliotecas, entre otros) y de establecimientos comerciales. Finalmente la vigilancia policial se aproxima a partir de la ubicación de las estaciones de policía y bomberos y la “informal” por la fracción de tierras vacantes en las cuales la ausencia de “manager” dificulta el control de individuos. También se incluye la calidad de la iluminación de las calles como un complemento a la vigilancia.

Con respecto a los elementos de desorganización físico-social, se analizan “características estructurales” del lugar, como el status socioeconómico, el uso del terreno, la heterogeneidad racial, la cercanía al centro de la ciudad y la presencia de desorden físico. También se incluyen medidas de capital social. El status socioeconómico del segmento de calle se aproxima por valor de la propiedad residencial y la presencia de programas de asistencia pública para vivienda. La información de desorden físico corresponde al número de incidentes reportados a la autoridad correspondiente (p.e., grafitis, carros abandonados, exceso de basura, casas deterioradas, entre otros). El capital y control social de los ciudadanos se aproxima por el número de adolescentes no supervisados y

el porcentaje de votantes activos, bajo el supuesto de que éstos tendrían una mayor disposición también a participar en asuntos públicos por el bien común.

Todas estas variables muestran una importante concentración y patrones de ubicación espacial interesantes. Por ejemplo, el 50% de los “jóvenes en riesgo” se concentran entre el 3% y 4% de los segmentos de calle mientras que la mitad de los empleados trabajan en 0,8% de los segmentos de calles. Solo aproximadamente 6% de los segmentos de calles tiene una estación de emergencia en un radio de un cuarto de milla y el 50% de la totalidad de la iluminación pública se encontró entre el 11,5% y el 13% de los segmentos de calles. El 50% de los incidentes de desorden físico ocurren en entre el 1,5% y 3% de los segmentos de calle, mientras que el 50% de los votantes activos viven en el 12-13% de segmentos de calles. A pesar de la concentración, se evidencia que hay una importante variación cuadra a cuadra de estos indicadores y que estos *hotspots* de oportunidades y desorganización físico-social están distribuidos a lo largo de todo Seattle.

Finalmente los autores integran en un modelo estadístico el crimen junto con las variables del enfoque de oportunidad y de desorganización social. Como controles se incluyen además la longitud del segmento de calle y el promedio de crimen en las calles situadas en el entorno de $\frac{1}{4}$ de milla del segmento correspondiente. En primer lugar se estima un modelo logit multinomial para explicar el grupo de pertenencia del segmento de calle, obtenido previamente por un ejercicio de clasificación estadístico. El modelo muestra un buen ajuste al explicar más del 63% de la variabilidad de esta variable. Luego, el análisis se centra en estudiar qué factores se asocian con el hecho de que determinado segmento sea un *hotspot* crónico (versus un segmento libre de crimen). La asociación más fuerte resultó ser la de las variables vinculadas a la presencia de víctimas apropiadas, especialmente el número de empleados. Las variables vinculadas con la presencia de agresores potenciales también resultaron importantes y con significancia estadística y cuantitativa. Dentro de las variables de desorden social, el índice de valor de la propiedad y el desorden físico resultaron las más significativas estadísticamente y cuantitativamente. Los autores concluyen que ambos tipos de variable son útiles para explicar los patrones de crimen a nivel de segmento de calle y que los *hotspots* de crimen parecen efectivamente asociarse con *hotspots* de oportunidades para el crimen y de desorganización social.

Fuente: elaboración propia con base en Weisburd, Groff y Yang (2012).

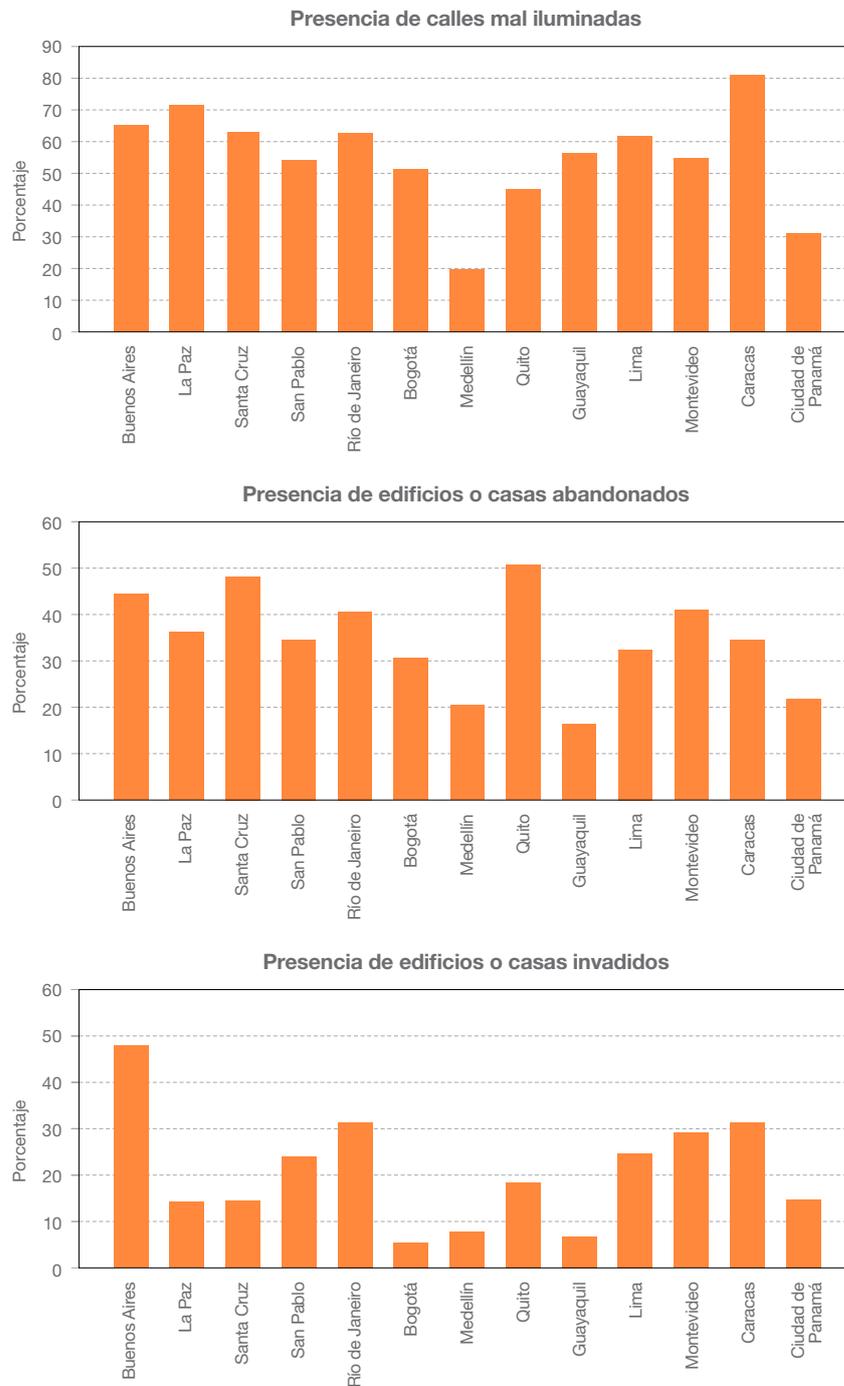
UNA MIRADA A LA ENCUESTA CAF

Si existe entonces una conexión entre la actividad criminal, las oportunidades de crimen y la desorganización físico-social, resulta conveniente tener una visión panorámica del estado de la desorganización físico-social en las principales ciudades de la región. Este apartado cumple tal fin a partir de la encuesta CAF 2013.

El Gráfico 3.5 presenta información relativa a la desorganización física presente en entornos concretos —calles mal iluminadas y casas o edificios abandonados o invadidos en un entorno de tres cuerdas de la vivienda del encuestado— para las 13 ciudades de la región evaluadas en la encuesta²³.

23. La encuesta CAF es una encuesta de hogares de frecuencia anual relevada en las principales ciudades de la región. En 2013, las ciudades incluidas fueron Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Gráfico 3.5 Presencia de desorganización física a menos de tres cuadras en ciudades de América Latina (2013)

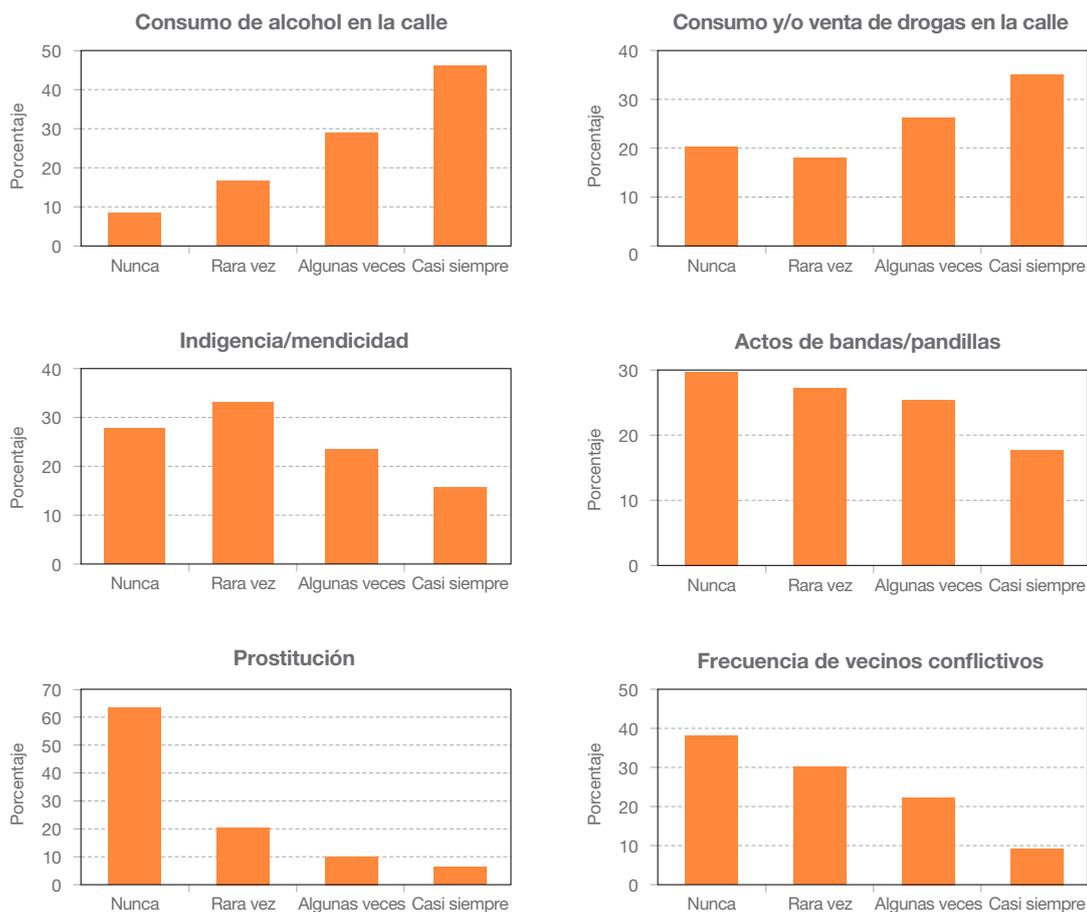


Fuente: CAF (2013).

Más del 60% de los encuestados en Caracas, La Paz y la Región Metropolitana de Buenos Aires señalan la presencia de calles mal iluminadas en torno a sus residencias.

Si bien existe una dispersión importante, se aprecian en general indicios de desorden físico en las principales ciudades de la región. Caracas, La Paz y la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se encuentran entre las tres ciudades que más problemas de iluminación presentan. En los tres casos, más del 60% de los encuestados señalan la presencia de calles mal iluminadas en torno a sus residencias. Medellín es la ciudad en la que el menor porcentaje de encuestados reporta fallas de iluminación. Quito, Santa Cruz y RMBA presentan la mayor incidencia de edificaciones abandonadas, según lo reportó más del 40% de los encuestados. En Guayaquil y Medellín, si bien del otro lado del espectro, reportan este problema en torno al 20% de los encuestados. Finalmente, RMBA, Río de Janeiro y Caracas muestran la mayor incidencia de edificios o casas invadidas. Este último indicador luce en promedio menos desfavorable, pero aún los números sugieren una situación no desestimable.

Gráfico 3.6 Presencia de desorganización social en barrios de ciudades de América Latina (2013)^{a/}



a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: CAF (2013).

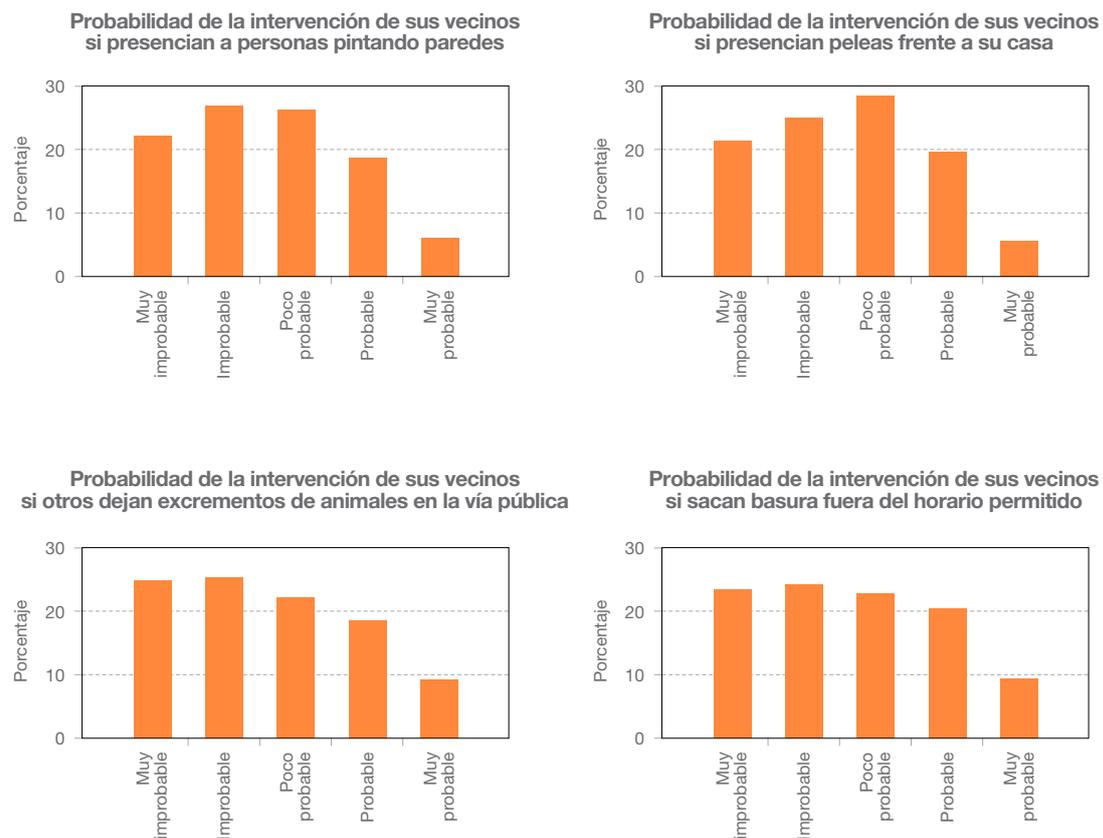
El Gráfico 3.6 presenta, para el promedio de las ciudades analizadas en la encuesta CAF, indicadores de desorden social en la zona o barrio de residencia de los encuestados —consumo de alcohol y drogas en la calle, indigencia, presencia de pandillas y de prostitución y existencia de vecinos conflictivos—.

El consumo de alcohol y el consumo y venta de drogas muestra cifras alarmantes. El 46% y el 35% de los encuestados observan consumo de alcohol y venta y consumo de drogas, respectivamente, en el área pública de su barrio “casi siempre”. Si sumamos “casi siempre” con “algunas veces”, la incidencia de consumo y venta de drogas supera el 60%.

El 46% y el 35% de los encuestados observan consumo de alcohol y venta y consumo de drogas, respectivamente, en el área pública de su barrio “casi siempre”.

Los Gráficos 3.7(a) y 3.7(b) (ver p. 122) muestran algunas medidas vinculadas con la cohesión entre los vecinos, eficacia colectiva y capital social, también para el promedio de las ciudades encuestadas.

Gráfico 3.7(a) Capital, control y cohesión social en ciudades de América Latina (2013)^{a/}

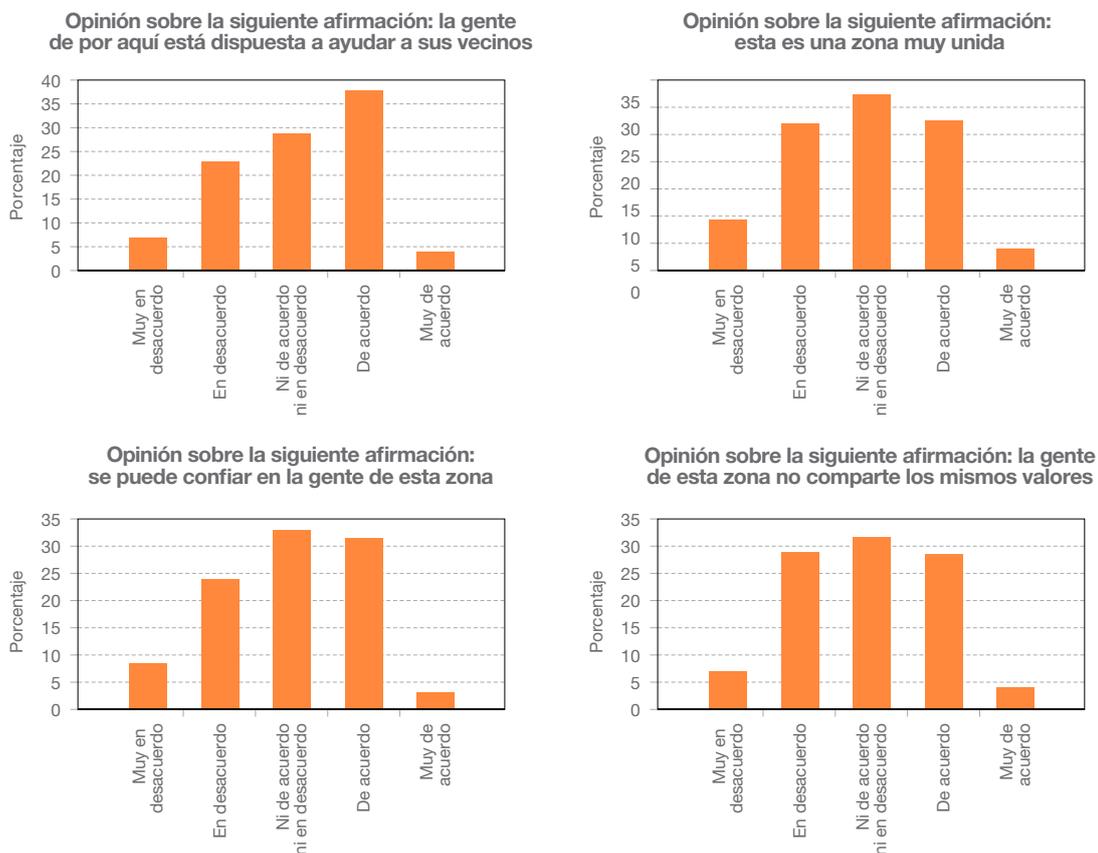


a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Más del 60% de los encuestados considera que es muy improbable, improbable o poco probable que los vecinos intervengan para confrontar al infractor.

El Gráfico 3.7(a) sugiere una baja activación ciudadana frente a infracciones tales como personas pintando paredes, peleas, personas no levantando el excremento de sus mascotas en la vía pública o personas sacando la basura fuera del horario permitido. En todos estos casos más del 60% de los encuestados considera que es muy improbable, improbable o poco probable que los vecinos intervengan para confrontar al infractor. Las medidas del Gráfico 3.7(b) parecen menos extremas, pero aún señalan una importante carencia de cohesión social. Alrededor del 30% de los encuestados suele estar en desacuerdo con las afirmaciones que se asocian con lazos de fraternidad vecinal.

Gráfico 3.7(b) Capital, control y cohesión social en ciudades de América Latina (2013)



a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: CAF (2013).

La poca eficacia colectiva que sugieren los gráficos 3.7(a) y 3.7(b) puede sustentarse en una falta de “cultura ciudadana”. En efecto, ciudadanos más conscientes y respetuosos de los valores de convivencia no sólo son ciudadanos

con una menor propensión a violar normas y cometer delitos, sino que son a su vez más proclives a intervenir en los asuntos de interés colectivo y confrontar las violaciones de normas de otros ciudadanos. Una política integral contra el crimen puede entonces incorporar elementos de cultura ciudadana, como parece haber sido el caso de la ciudad de Bogotá desde mediados de la década de los noventa. Esta experiencia es brevemente reseñada en el Recuadro 3.2.

Una política integral contra el crimen puede incorporar elementos de cultura ciudadana, como parece haber sido el caso de la ciudad de Bogotá desde mediados de la década de los noventa.

Recuadro 3.2 Promoviendo la cultura ciudadana: el caso de Bogotá

Desde 1995 es reconocido un cambio en la ciudad de Bogotá. Este cambio, iniciado por el alcalde Mockus en 1995 y mantenido por sus sucesores ha tenido entre sus pilares la construcción de una “cultura ciudadana”, fundada en la idea de que la violencia se puede combatir promoviendo el respeto y las interacciones pacíficas entre ciudadanos.

En esencia, se procuraba la adopción de hábitos compartidos, acciones y regulaciones que promovieran un sentido de pertenencia y que facilitaran la convivencia, conllevando así al reconocimiento y respeto de los derechos y deberes ciudadanos. La cultura ciudadana afecta el comportamiento de los individuos en la esfera pública de tres maneras. A través de la auto-regulación del individuo, mediante la regulación mutua entre ciudadanos y a través de la regulación ofrecida por el sistema de justicia criminal.

En la práctica esta cultura ciudadana se fomentó mediante la implementación de un conjunto de programas de muy diversa naturaleza. Un ejemplo fue la adopción de los “mimos del tráfico” que emulaban a los transeúntes cuando violaban normas (cruzar fuera de un rallado) y ofrecían gestos de desaprobación a conductores que violaban las normas (pasarse una luz roja). Asimismo, se promovió el uso de tarjetas con las cuales los mismos ciudadanos aprobaban (pulgares arriba) o desaprobaban (pulgares abajo) la conducta de otros ciudadanos, promoviendo así la auto-regulación.

La implementación de la “hora zanahoria”, las “noches de mujeres” y la “cultura al parque” son también iniciativas vinculadas a la promoción de la cultura ciudadana. La hora zanahoria forzaba el cierre de los locales nocturnos a la una de la mañana, para evitar eventos de consumo excesivo de alcohol que llevan a violencia y accidentes viales. Con la premisa de que existía una incidencia estadística mayor de actos delictivos vinculada a los hombres, “noches de mujeres” promovía la “toma de la noche” por parte de mujeres (algunos viernes), incentivando a los hombres a mantenerse en casa. Se verificó una reducción de 40% en la violencia en las noches de mujeres con respecto a un viernes ordinario. Y “cultura al parque”, una suerte de festival musical de tres días en los espacios públicos, especialmente en el parque Simón Bolívar, favoreció la interacción pacífica de personas de diferentes generaciones y/o estratos sociales.

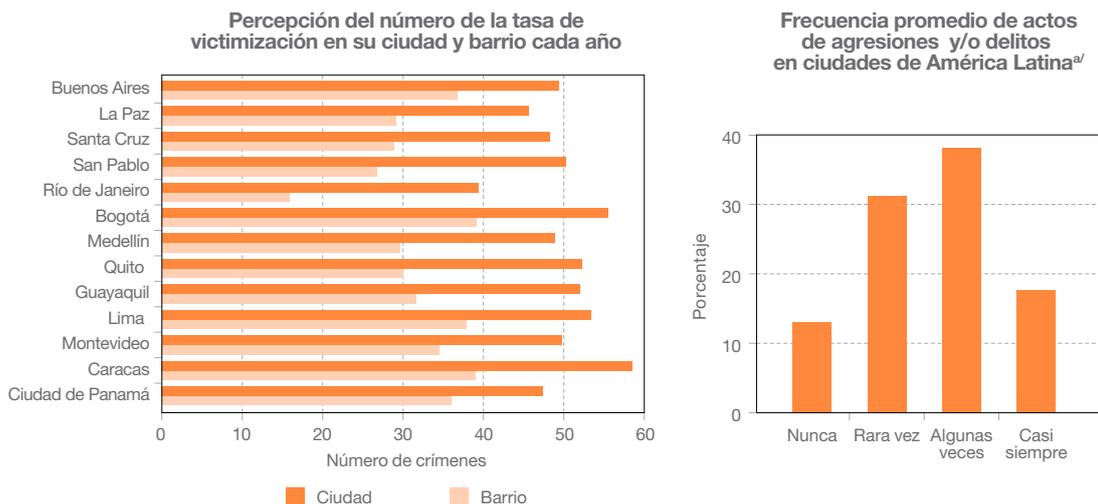
La promoción del uso de espacio público requería una infraestructura adecuada. Así, algunos alcaldes de la ciudad (especialmente Peñalosa) tomaron acciones al respecto. Se creó la Oficina de Espacio Público y se renovaron significativamente los espacios públicos, mejorando aceras, iluminación, señales de tránsito y ornato. También se mejoró el transporte público con el lanzamiento del TransMilenio. Además, se creó en 1996 un “Observatorio de la Cultura Ciudadana” que buscaba la transparencia en las estadísticas importantes para la comunidad (p.e., sobre violencia urbana) y una constante evaluación y monitoreo de las diferentes iniciativas.

El cambio en la cultura ciudadana vino acompañado de una importante reducción del crimen. La tasa de homicidio pasó de 88 a 22 por cada 100 mil habitantes en una década y se verificó una reducción del 20% en las muertes vinculadas a accidentes de tránsito y un mayor cumplimiento de las normas de tránsito tanto por parte de los conductores como de los transeúntes. Más aun, el programa disfrutó de gran popularidad al punto que 61% de los ciudadanos manifestaba que había sido la iniciativa más importante de la administración y 96% consideraba que los programas debían mantenerse. Más allá de la medida en que esta reducción del crimen pueda atribuirse a la cultura ciudadana, es incuestionable que estas iniciativas mejoraron la ciudad.

Fuente: elaboración propia con base en Riaño (2011).

¿Cómo es la percepción sobre la incidencia del crimen en el entorno residencial (barrio o zona)? El Gráfico 3.8 ofrece información al respecto, en el panel izquierdo sobre la percepción de victimización en la ciudad y el barrio, y en el derecho sobre la frecuencia percibida de “actos de agresión y/o delitos” en el barrio.

Gráfico 3.8 Crimen y percepción de crimen en barrios de ciudades de América Latina (2013)^{a/}



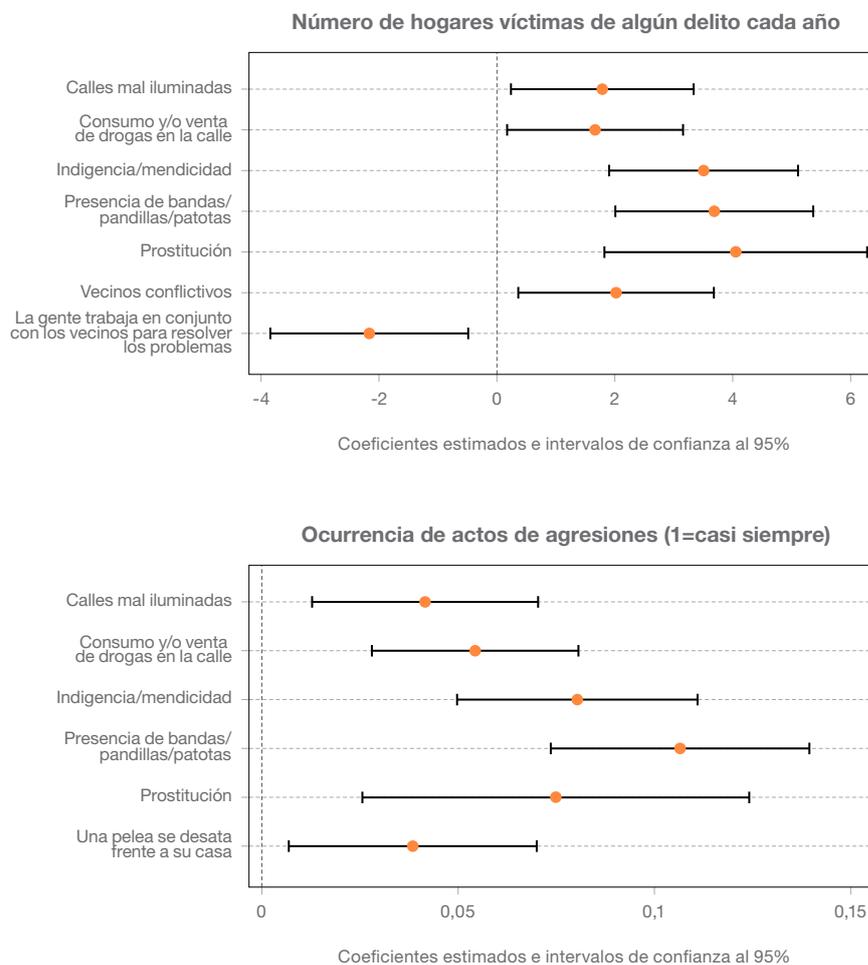
a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: CAF (2013).

La percepción de victimización parece ser mayor en Caracas y en Bogotá. Además, en todas las ciudades la percepción de crimen en el barrio es menor que la percepción de victimización en la ciudad. Alrededor del 56% de los encuestados indica actos de agresión o delitos casi siempre (17,6%) o algunas veces (38,1%) en la zona donde habitan.

Es interesante explorar el nivel de asociación entre las medidas de desorganización físico-social y las medidas de percepción del crimen. El Gráfico 3.9 muestra el resultado de un ejercicio estadístico en estas líneas. Se presentan sólo las variables o preguntas que resultaron estadísticamente significativas con la estimación de su respectivo coeficiente y el segmento que representa el intervalo de confianza al 95%.

Gráfico 3.9 Desorganización físico-social y percepción de crimen en ciudades de América Latina (2013)^{a/ b/}



a/ Los gráficos reportan los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Se controló por ciudad; la percepción del número de hogares víctimas de delitos en la ciudad cada año; por la presencia de plazas, parques, calles peatonales o bulevares y por la percepción de la presencia policial.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Río de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

Fuente: elaboración propia con base en CAF (2013).

Problemas de iluminación, mendicidad, vecinos conflictivos y poca cohesión social se asocian con una mayor (percepción de) inseguridad.

Problemas de iluminación, mendicidad, vecinos conflictivos y poca cohesión social se asocian con una mayor (percepción de) inseguridad, aunque los resultados son cuantitativamente modestos²⁴. Por ejemplo, los vecinos que responden que en su comunidad la gente trabaja en conjunto para resolver los problemas del vecindario, perciben una tasa de victimización 2,14 puntos porcentuales menor que quienes responden que no. Ciertamente la asociación se refiere a medidas de percepción y no a medidas administrativas de crimen. Sin embargo, la percepción en sí misma importa, y mucho, para el bienestar de los ciudadanos.

La criminología del lugar y la lucha contra el crimen

En su trabajo sobre el crimen por oportunidad, Felson y Clarke (1998) resaltan tres principios vinculados con la lucha contra el crimen²⁵. Primero, se puede combatir el crimen interviniendo sobre los elementos que afectan las oportunidades de crimen. Bajo este principio, se han pensado e implementado un conjunto de estrategias con particular foco en los lugares donde, y las circunstancias bajo las cuales, ocurren los delitos (Welsh y Farrington, 2010). Segundo, la reducción de las oportunidades de crimen generalmente no producen “desplazamiento criminal”. Tercero, es posible que la política focalizada derrame efectos positivos en otros espacios geográficos adyacentes, lo que se conoce como ‘difusión de beneficios’²⁶.

La evidencia respecto al desplazamiento y/o difusión de beneficios es mixta. Algunos estudios encuentran desplazamiento de crimen, otros difusión, y otros ningún impacto en las áreas adyacentes a las tratadas. Parece existir sin embargo, una inclinación a favor de la idea de difusión de beneficios²⁷ (p.e., Clarke y Weisburd, 1994; Weisburd *et al.*, 2006; Braga y Weisburd, 2010; Braga, Papachristos, y Hureau, 2012).

La lucha contra el crimen con base en la criminología del lugar puede agruparse en tres tipos de intervenciones: estrategias policiales con base en lugares, inter-

24. Es obvio que el ejercicio no permite identificar si efectivamente existe una relación causal entre la desorganización físico-social y las medidas de crimen. Posteriormente, se muestra evidencia de una relación causal entre intervenciones con base en el lugar y la incidencia criminal.

25. Estos principios, pensados desde las perspectivas del crimen por oportunidad, se trasladan perfectamente al enfoque de desorden físico-social.

26. Tanto el desplazamiento del crimen como el concepto relacionado de difusión de beneficios pueden pensarse no sólo en el espacio geográfico sino también en la dimensión tiempo, tipo de crimen, y tipo de víctima, entre otros. La vasta mayoría de los estudios se concentran en la dimensión geográfica.

27. Intuitivamente la verificación o no de desplazamiento o difusión de beneficios podría deberse a una infinidad de factores, entre ellos, el tipo de crimen, el tipo de intervención, y la configuración de oportunidades en las áreas tratadas y su entorno. Por ejemplo, si la zona adyacente muestra oportunidades apropiadas para el crimen, podría ser más fácil el desplazamiento que si las oportunidades de crimen existían de manera muy particular en el espacio tratado. O si los espacios adyacentes están relativamente integrados al área tratada, por ejemplo visualmente dada la configuración topográfica del entorno, sería más plausible la difusión de beneficios.

venciones sobre el espacio físico, y otras intervenciones como las sustentadas en el capital social o las vinculadas al control de horarios para la venta de alcohol²⁸.

ESTRATEGIAS POLICIALES BASADAS EN EL LUGAR

Si al interior de municipios y urbanizaciones coexisten lugares (y momentos) de muy diferente peligrosidad, puede ser razonable una estrategia que intensifique la presencia policial en los espacios y las horas apropiadas. Este es el fundamento del patrullaje con base en los puntos calientes, ya común en algunos países desarrollados. Por ejemplo, en una reciente encuesta a 176 departamentos de policía de los Estados Unidos, se encontró que casi el 90% de las agencias empleaban una estrategia policial de puntos calientes para hacer frente a crímenes violentos de su jurisdicción (Braga, Papachristos, y Hureau, 2012).

En contraste, en América Latina es poco frecuente el uso de estas estrategias policiales. Una experiencia reciente es la empleada en el municipio Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas. La estrategia identificó 92 cuadras como puntos calientes de homicidio. La intervención consistió en incrementar la presencia policial en determinados puntos calientes, llevando a cabo cuatro paradas de 15 minutos de duración. El resto de la dinámica de patrullaje en la zona permaneció según la rutina de la policía municipal. El monitoreo del cumplimiento de la intervención fue llevado a cabo mediante el uso de GPS y en la fase de lanzamiento se ofrecieron incentivos para los oficiales policiales con mejor cumplimiento²⁹.

¿Qué efecto tienen estas estrategias policiales sobre la actividad criminal? En un trabajo desarrollado por Braga, Papachristos, y Hureau (2012) se ofrece una excelente revisión bibliográfica y un meta-análisis de 19 estudios, de los cuales 17 se corresponden a ciudades de Norteamérica, uno a Australia y apenas uno a un país de la región, Argentina³⁰. La revisión se limita a trabajos experimentales o cuasi-experimentales, los cuales favorecen la interpretación causal, sobre intervenciones en áreas geográficas más reducidas que un barrio o una comunidad.

El 80% de las mediciones exploradas aporta evidencia sobre una reducción significativa del crimen en los espacios tratados. El mayor impacto encontrado corresponde al trabajo sobre el caso de Argentina: una reducción del 75% en el robo de vehículos automotores en las zonas tratadas. Impactos similarmente sorprendentes se encontraron en otros estudios cuasi-experimentales, como uno sobre el caso de Nueva Jersey: un 58% de reducción de crímenes vinculados con la droga

28. Estas intervenciones pueden estar interconectadas y su separación puede ser algo artificial. Por ejemplo, la construcción de una plaza o el mejoramiento de un espacio público puede motivar a los gobiernos locales a incrementar la presencia policial alrededor de esos lugares y, a su vez, activar el control ciudadano informal.

29. Bajo el auspicio de CAF esta estrategia está siendo evaluada de forma experimental (Kronick y Ortega, 2014). Este estudio no sólo representa el primer esfuerzo de evaluación de una estrategia policial de puntos calientes en la región, sino también la primera evaluación con énfasis en puntos calientes de homicidios. A la fecha de elaboración de este reporte no se cuenta con resultados de la evaluación. Sin embargo se afirma que su implementación ha contribuido a un mejor manejo y control del patrullaje.

30. Di Tella y Schargrodsky (2004) evalúan cambios en la presencia policial luego de un ataque terrorista. El esfuerzo policial fue ciertamente focalizado en micro-espacios geográficos particulares, aunque no se correspondían necesariamente a puntos calientes de crímenes. En ese sentido, no es una estrategia "pura" de puntos calientes, pero sí permite evaluar el impacto de presencia policial en entornos geográficos muy precisos.

El análisis de las estrategias policiales basadas en el lugar aporta evidencia sobre una reducción significativa del crimen en los espacios tratados.

Mejorar la iluminación favorece una reducción estadísticamente significativa de 21% del crimen en las áreas tratadas respecto de las áreas de control.

y un 45% de reducción en la incidencia de prostitución (Weisburd *et al.*, 2006). Los resultados de estudios experimentales fueron más modestos, pero en algunos casos aún considerables. Por ejemplo, el trabajo de Taylor, Koper y Woods (2011) encuentra una reducción del 33% en la violencia callejera en Jacksonville, Florida.

El meta-análisis sugiere un efecto global significativamente positivo en las áreas tratadas, aunque modesto. Se encontraron efectos diferenciales según tipo de crimen. Los mayores efectos se encontraron en crímenes vinculados con la droga (reducción en un 24,9 %) y los menores en robo a la propiedad (caída de un 8,4 %). También se encontraron efectos heterogéneos según el tipo de intervención policial; en particular, la estrategia policial orientada al problema (*problem-oriented policing*) más que duplicó el efecto de la estrategia tradicional³¹.

La mayor parte de los estudios considerados en la revisión evaluaban la existencia de desplazamiento del crimen, o por el contrario, si existía difusión de los beneficios. Solo tres de las 17 mediciones sugerían desplazamiento. En contraste, ocho mediciones sugerían difusión de beneficios. El meta-análisis también sugiere un efecto global significativo, aunque modesto, de difusión de beneficios.

INTERVENCIONES SOBRE EL ESPACIO FÍSICO

Enfoques teóricos como el de “la ventana rota” proponen que la descomposición del entorno físico puede promover la actividad criminal. Así, mejorar la calidad del espacio público podría causar una reducción en la actividad delictiva en la zona tratada y potencialmente sus alrededores.

Un primer elemento del entorno físico que puede vincularse con el crimen es la iluminación del espacio público. Los problemas de iluminación pueden favorecer el crimen por dos canales. Primero, una mejor iluminación favorece el reconocimiento de potenciales agresores, facilitando la “vigilancia natural” que provee el ciudadano es sus actividades cotidianas. Segundo, una calle bien iluminada, al igual que una plaza en buen estado, puede incrementar el orgullo de los vecinos por su calle y activar la cohesión comunal y el control social informal (Welsh y Farrington, 2007).

Welsh y Farrington (2007) revisaron 13 evaluaciones de intervenciones de iluminación del espacio público, ocho para los Estados Unidos y cinco para el Reino Unido. Su meta-análisis sugiere que mejorar la iluminación favorece una reducción (estadísticamente significativa) de 21% del crimen en las áreas tratadas respecto de las áreas de control. El efecto global está explicado de manera importante por los grandes impactos de las intervenciones en Reino Unido³².

31. Este tipo de estrategia se orienta a modificar las condiciones subyacentes que favorecen la ocurrencia (u oportunidad) del crimen en las áreas tratadas mientras que la estrategia tradicional implica el incremento de la actividad policial típica en las áreas tratadas (ver Capítulo 5).

32. Para el caso de los Estados Unidos, la mitad de los estudios sugiere un efecto significativo y la otra mitad no encuentra efectos. Todos las evaluaciones de Reino Unido sugieren un impacto positivo, aunque una de ellas combina mejoras de iluminación con otras intervenciones (cercado de ciertas áreas).

Del meta-análisis se desprenden otras conclusiones interesantes. Primero, los crímenes en horas nocturnas no se reducen más significativamente que los crímenes en horas diurnas; los autores interpretan esto como un respaldo a la teoría de la “activación del control ciudadano”. Segundo, de los cuatro trabajos que medían desplazamiento y difusión, todos encontraron que no hay desplazamiento del crimen y dos encontraron difusión de beneficios. Finalmente, algunos estudios incluyen un análisis costo-beneficio y sugieren que los beneficios monetarios de la reducción del crimen superan con creces los costos financieros de la intervención (p.e., Painter y Farrington, 2001). Mejorar la iluminación se presenta como costo-efectivo dentro de un plan integral de lucha contra el crimen.

Otro elemento que podría favorecer la reducción del crimen son las mejoras del espacio público. Los gobiernos locales suelen adoptar este tipo de mejoras, aunque no siempre sean concebidas como estrategias contra el crimen. Un ejemplo es el programa “Barrio Mío”, impulsado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. El programa involucra de manera importante a la comunidad, ofreciendo capacitaciones a los vecinos e incentivándolos a proteger lo construido. Busca potenciar la organización social para que las comunidades puedan ser generadoras de su propio desarrollo y los barrios se construyan con planificación y participación de las comunidades (por ejemplo en el embellecimiento de espacios abandonados)³³.

Otro ejemplo más focalizado es el programa “Mi Parque”, impulsado por una fundación chilena orientada a la consolidación de áreas verdes de calidad en comunidades vulnerables de Chile. Su acción se sustenta en la participación activa de las comunidades necesitadas, la inyección de recursos público-privados y la ejecución de un diseño de paisaje eficiente. Entre el 2009 y 2011 la fundación implementó 53 proyectos en 386 mil metros cuadrados, alcanzando 152 mil beneficiarios³⁴. Su programa involucra a la comunidad en el proceso de transformación física del entorno, es decir, la intervención en la comunidad trasciende la mera construcción de un área pública porque fomenta la cohesión y el capital social.

En el contexto de este reporte, CAF patrocinó la evaluación del programa Mi Parque —la primera evaluación experimental en la región de un programa orientado a rehabilitar el espacio público en zonas urbanas vulnerables—. Para evaluar el programa se emplea una estrategia experimental con asignación aleatoria entre pares. En primer lugar, se generaron 30 pares de “lotes” a partir del pool de sectores elegibles para el programa Mi Parque³⁵. Luego, de cada par se seleccionó aleatoriamente un lote para integrar el grupo tratado y el otro lote pasa a integrar el grupo de control. Finalmente, se seleccionó aleatoriamente una muestra de entre 25 y 30 hogares en el entorno de cada uno de los lotes del grupo tratado y del grupo de control. A estos hogares se les aplicó un cuestionario para recabar información tanto antes de la intervención como cinco meses después de ésta.

33. Ver Municipalidad Metropolitana de Lima (2013).

34. Ver Mi Parque (2013).

35. Los lotes son elegibles siempre que sean espacios públicos deteriorados en barrios vulnerables del Área Metropolitana de Santiago de Chile. El emparentamiento se basa en un índice construido a partir del tamaño del lote y el nivel socioeconómico del barrio al que pertenece, entre otros factores.

El programa Mi Parque — orientado a rehabilitar el espacio público en zonas urbanas vulnerables— redujo los episodios delictivos en 0,3 desviaciones estándar.

El estudio explora el impacto del programa en diferentes dimensiones, como uso del parque y otros espacios públicos, capital social, seguridad ciudadana, inversión en el hogar (interna y externa) y satisfacción con la vida. El Cuadro 3.8 resume resultados de este estudio con base en una muestra preliminar de 20 de los 60 vecindarios planteados para la evaluación.

Cuadro 3.8 Impacto promedio de la intervención de Mi Parque por categoría de resultado

| Dimensión | Categoría | Efecto promedio | Error estándar | Número de observaciones |
|--|---|-----------------|----------------|-------------------------|
| Uso del parque | Uso del parque | 0,670*** | 0,091 | 229 |
| | Mantenimiento del parque | 0,457*** | 0,107 | 308 |
| Capital social y pertenencia sobre el vecindario | Pertenencia sobre el vecindario | 0,066 | 0,045 | 315 |
| | Confianza y relación con los vecinos | 0,052 | 0,048 | 306 |
| | Participación en organizaciones comunales | 0,365*** | 0,097 | 359 |
| Seguridad | Percepción de la seguridad del vecindario | 0,170* | 0,097 | 200 |
| | Percepción de la seguridad del parque | 0,369*** | 0,102 | 230 |
| | Crimen en el vecindario | -0,098 | 0,062 | 206 |
| | Crimen en el parque | -0,305*** | 0,098 | 201 |
| Inversión y precio de la vivienda | Inversión en la apariencia externa | 0,123* | 0,070 | 348 |
| | Otras inversiones en la vivienda | -0,047 | 0,073 | 353 |
| | Precio de la vivienda | 0,186* | 0,107 | 159 |
| Otros factores | Preferencias ambientales | 0,145 | 0,091 | 344 |
| | Percepción de salud, satisfacción y relaciones familiares | 0,061 | 0,059 | 262 |
| | Vecindario orientado al tiempo libre | 0,054 | 0,045 | 200 |

*, **, *** denotan diferencias estadísticamente significativas al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

Fuente: Braun, Gallego y Soares (2014).

Pese a que lo preliminar de la muestra que exige cierta cautela, los resultados lucen alentadores. La intervención tiene un efecto significativo y cuantitativamente importante en el uso del parque y en la incidencia del crimen en su entorno. Por ejemplo la intervención reduce los episodios delictivos en 0,3 desviaciones estándar³⁶. También se evidencia un efecto derrame en las medidas objetivas de seguridad en el vecindario, aunque, como era de esperar, no tan grande como el

36. La información se corresponde con las encuestas a hogares realizadas pero no con datos administrativos. Las medidas de incidencia de crimen se refieren a la frecuencia con la que el encuestado ha sufrido o presenciado la ocurrencia de determinado delito (activación de armas, robo-hurto, consumo y distribución de alcohol, entre otros).

impacto localizado en el parque. Igualmente, se identifican efectos importantes en el capital social, en particular, en la participación y organización comunitaria y en la identificación con el barrio. Aunque en el resto de las variables no se encuentra efecto, el estudio concluye que mejorar el espacio público puede ser un arma efectiva en la lucha contra el crimen, no sólo en el entorno del espacio recuperado sino en todo el barrio, dada cierta difusión de los beneficios.

Otra intervención vinculada con la transformación del espacio o su accesibilidad es la implementación de barreras a la circulación vehicular. Welsh, Mudge, y Farrington (2010) revisan el impacto de estas intervenciones en cuatro ciudades americanas: Los Ángeles, Miami, Dayton y St. Louis. En el ejemplo de la operación “*Cul de Sac*”³⁷, en Los Ángeles, a los dos años de la intervención se produjo una reducción significativa en asaltos y homicidios, aunque no hubo efectos en crímenes a la propiedad, en comparación con las áreas adyacentes.

OTRAS INTERVENCIONES

Los lazos entre los vecinos pueden servir de contrapeso a la actividad delictiva. Una comunidad más unida está más dispuesta a ayudar al prójimo frente una situación de crimen, a evitar deterioros del entorno físico que puedan atraer al crimen y a tomar medidas preventivas, como la vigilancia activa, en aras de la seguridad ciudadana en la comunidad.

Una de las iniciativas que se sustentan en la interacción vecinal es la “vigilancia del vecindario” (*neighbourhood watch*), de considerable popularidad en países desarrollados. Por ejemplo, el reporte del año 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana de Estados Unidos documenta que el 41% de la población de ese país vive en comunidades amparadas por este tipo de esquemas. En algunas de sus modalidades, el mecanismo incluye simular la presencia de los vecinos en su hogar, recogiendo la prensa y el correo.

Muchos de estos esquemas están coordinados con la policía, lo cual se convierte en otro canal potencial de reducción del crimen, al mejorar la oportunidad y calidad de la información de los cuerpos policiales. Aunque el objetivo típico de este tipo de esquemas suele ser combatir el robo residencial, el hecho que muchos hurtos a personas o residencias pueden desencadenar en crímenes más violentos, sus beneficios potenciales son más amplios.

Un trabajo reciente revisa 19 estudios y 43 evaluaciones del esquema de vigilancia de vecindarios³⁸, todos de países desarrollados, y la mayor parte de Estados Unidos y Reino Unido. De las 24 evaluaciones que permitían cuantificar el efecto del esquema, 19 mostraban un efecto significativo de reducción del crimen. De

37. *Cul de Sac* es una expresión de origen francés que puede emplearse para referirse a una calle sin salida, o con acceso vehicular restringido. La intervención implementó barreras al tráfico vehicular en un área de diez cuadras de la ciudad con alta incidencia de crímenes violentos asociados con pandillas criminales.

38. En general, estos esquemas de vigilancia de vecindario forman parte de un paquete que incluye, además de la vigilancia propiamente dicha, marcaje de propiedades (“*property marking*”) y encuestas de seguridad (“*security surveys*”), que implican un examen profundo del entorno físico para identificar el status de seguridad. La selección no excluyó aquellas intervenciones que además de la vigilancia incluían estos componentes relacionados.

Modificar las condiciones que determinan la oportunidad del crimen en espacios geográficos muy específicos puede causar una reducción global de la actividad criminal, sin desplazarla hacia lugares adyacentes.

manera notable, las otras cinco evaluaciones encontraron un incremento en la actividad criminal, quizás explicado por la señal que podría mandar la activación del esquema en cuanto al valor de los objetivos criminales. El meta análisis sugiere un decrecimiento de 26% en la actividad criminal en las áreas tratadas con respecto al grupo control.

Otro tipo de estrategias empleadas comúnmente consiste en instalar un circuito cerrado de TV. Esto puede implementarse tanto en espacios geográficos restringidos, como residencias y estacionamientos, o en espacios más agregados, como barrios o municipios. Las evaluaciones de este tipo de estrategia sugieren que puede ser un instrumento efectivo, especialmente contra ciertos crímenes como por ejemplo el robo de vehículos en un estacionamiento (Welsh y Farrington, 2010). Para explotar el potencial de estos mecanismos es fundamental que se cumplan ciertas condiciones de cobertura del sistema y de iluminación.

Finalmente, la restricción de horarios para la venta de alcohol y el funcionamiento de locales nocturnos puede también ser una intervención efectiva para prevenir el crimen, especialmente en el entorno de bares y licorerías. El principal canal a través del cual el consumo del alcohol puede afectar el crimen es el farmacológico. Por un lado, el exceso de alcohol puede motivar conductas más delictivas y/o violentas. Por otro lado, el consumo de alcohol puede reducir la prudencia y la conciencia del entorno de potenciales víctimas.

En un proyecto patrocinado por CAF y BID se evalúa el impacto de las restricciones a la venta nocturna de alcohol en el caso de Bogotá (De Mello, Mejía y Suárez, 2013)³⁹. En primer lugar se encuentra que la intervención redujo el “consumo problemático” de alcohol⁴⁰. Adicionalmente, se encuentra que un incremento de 10% en la medida de consumo problemático de alcohol provocaba un incremento en cerca de 13% tanto en muertes como en lesiones por accidentes de tránsito, y un incremento de casi 15% de agresiones. Los resultados más fuertes se encuentran en las cuadras con comercios de venta de alcohol y dependen también de la densidad de estos comercios.

En síntesis, modificar las condiciones que determinan la oportunidad del crimen en espacios geográficos muy específicos puede causar una reducción global de la actividad criminal. La intervención simplemente no desplaza al crimen de una esquina a la otra, al contrario, es posible que los espacios adyacentes se beneficien. En consecuencia, políticas de esta naturaleza, etiquetadas como estrategias de prevención del crimen situacional, deben ser un componente indispensable en cualquier estrategia de lucha contra el crimen.

39. En enero del 2009, el alcalde de Bogotá levantó un decreto que restringía la venta de alcohol en licorerías y automercados desde las 11 de la noche hasta las 10 de la mañana. El decreto afectaba a 9 de las 20 zonas que constituyen la ciudad y no aplicaba a lugares de esparcimiento nocturno (bares, discotecas y similares).

40. Dentro de la información disponible, los autores contaban con medidas de “estado emocional exagerado” y de “caminatas en estado de embriaguez” con las cuales construyeron un índice compuesto que refleja el consumo problemático de alcohol.

Conclusiones

El crimen tiene una dimensión espacio-temporal. La ocurrencia de un delito dista de ser un evento fortuito, evidenciándose una notable concentración del crimen en pocos espacios muy precisos y una importante variabilidad en las tasas del crimen entre cuadras contiguas. Es indispensable entonces que el análisis y la política de prevención del crimen incorporen esta dimensión.

La confección y el mantenimiento de información geo-referenciada es un primer paso para identificar patrones en el tiempo y en el espacio así como puntos y momentos calientes. Esta identificación debe apoyarse no solo en métodos estadísticos, sino también en opiniones y sugerencias de las autoridades policiales, sobre todo cuando su objeto es la implementación de una política. Luce conveniente un análisis desde abajo hacia arriba, que se concentre en espacios muy concretos como direcciones o cuadras, ya que estudiar los patrones geográficos del crimen a nivel de barrios, e inclusive manzana, puede ser insuficiente. La focalización espacial además facilita el diseño e implementación de estrategias preventivas.

Identificar patrones, y en particular puntos y momentos calientes, es solo un punto de partida, no un fin. El siguiente paso es entender qué factores hacen a estos espacios y a estos momentos más criminógenos. La lista de sospechosos es muy diversa e incluye factores que condicionan las oportunidades del crimen, por un lado, y desorganización físico-social, por el otro.

Entender los patrones espaciales del crimen permite implementar estrategias de prevención altamente focalizadas en sitios geográficos para modificar las oportunidades de crimen, la cohesión social y las características físicas en estos lugares muy precisos. Posibles estrategias incluyen el patrullaje con base en puntos calientes, mejoras en la iluminación y recuperación de espacios públicos baldíos, vigilancia de vecinos y restricciones en el acceso a ciertas áreas. Entender las circunstancias que operan en cada espacio a intervenir permite una acción "hecha a la medida" que debería tener mejor impacto.

Focalizar espacialmente las intervenciones podría generar dudas sobre su efecto global, dado que es posible que el crimen simplemente se desplace de una esquina a la otra. Pero las evaluaciones de intervenciones focalizadas son alentadoras. Además de una reducción considerable del crimen en las áreas tratadas, la actividad criminal parece no desplazarse a áreas contiguas sino que, por el contrario, reducirse, aunque de forma modesta.

Sería ingenuo pensar que se puede acabar con el crimen simplemente mejorando la iluminación, la calidad de los espacios públicos, los lazos vecinales o la ubicación de la policía. Sin embargo, también sería absurdo desconocer estos hallazgos y no incorporar nociones de espacio y circunstancia en una estrategia global contra el crimen.

NARCOTRÁFICO Y VIOLENCIA

Capítulo 4

Capítulo 4

NARCOTRÁFICO Y VIOLENCIA¹

“Le haré una oferta que no podrá rechazar”.
Don Vito Corleone en “El Padrino”.

Introducción

Existen buenas razones para que los gobiernos prohíban el mercado de drogas ilegales. Son sustancias potencialmente adictivas que pueden dañar la salud de sus consumidores y afectar su entorno social. Y sus efectos farmacológicos –como comportamiento agresivo e irresponsable– pueden ser causa de violencia.

Pero si el Estado prohíbe solamente la producción, distribución y venta de drogas ilegales sin reducir su demanda, crea rentas económicas para los agentes que operan en ese mercado donde se pueden obtener ganancias enormes. Estas ganancias están asociadas a los riesgos que toman las personas al violar la ley y exponerse a la posibilidad de ser detectadas y penalizadas.

Como el mercado es ilegal, las personas que lo operan no pueden recurrir a la justicia para resolver disputas en sus transacciones económicas, hacer cumplir los contratos y asegurar los derechos de propiedad. Así es como terminan recurriendo a la violencia como manera de sustituir al Estado².

Es por ello que la existencia de mercados ilegales, como el de las drogas, es un factor del entorno que puede estar asociado con alta incidencia de violencia interpersonal y otros delitos (robo, extorsiones, secuestros, entre otros). Este capítulo repasa este fenómeno en América Latina documentando cómo en algunos países de la región la violencia asociada con la producción, tráfico, distribución y consumo de narcóticos explica una proporción importante del aumento del crimen violento, en particular, de la tasa de homicidios.

No todos los mercados ilegales son igualmente violentos. El uso de la violencia para resolver disputas en el mercado de las drogas es mayor que en otros por ejemplo, el de la venta ilegal de DVD –en parte porque las ganancias asociadas son mucho mayores, y en parte porque los costos de entrada son mucho más elevados–. El mercado ilegal de drogas requiere una costosa logística de control territorial en las zonas de cultivo, producción y tráfico. La violencia, entonces, es una forma de “competir” por el mercado, el cual debe tener cierta escala y magnitud para repagar sus costos. Asimismo, la violencia (o la amenaza creíble de su uso) sirve para mantener cierta “estabilidad contractual” a lo largo de las distintas etapas del negocio.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Daniel Mejía y Juan Camilo Castillo.

2. Existen otras formas diferentes a la violencia para resolver disputas en mercados ilegales. Sin embargo, la violencia ha sido una de las principales estrategias utilizadas por los agentes que operan en los mercados ilegales de drogas para resolver disputas.

Controlar y prohibir la producción, tráfico y comercialización de drogas podría aumentar el crimen y la violencia porque podría desplazar carteles ya establecidos dando origen a disputas entre nuevos grupos para acaparar los espacios vacíos. Además, la acción represiva del Estado podría aumentar el precio de estas sustancias, incrementando las ganancias potenciales e incentivando mayores disputas por el control del mercado.

Es decir, cuando el Estado decide regular excesivamente o prohibir ciertos mercados se pueden generar oportunidades de obtener rentas y disputas violentas por esas rentas que terminan por afectar la seguridad ciudadana. Este tema es de vital importancia para América Latina porque el surgimiento y el crecimiento de mercados ilegales explica una parte importante de los niveles de criminalidad y su crecimiento en la región, especialmente en los países que, por su localización geográfica, están ubicados en zonas de producción y tráfico de drogas ilícitas como la cocaína, la heroína y, en menor medida, la marihuana.

Los mercados de drogas ilegales pueden generar violencia y criminalidad a través de múltiples canales, de los cuales el más importante para la región es el 'canal sistémico', es decir, la violencia generada por las disputas entre organizaciones criminales por obtener un mayor control del mercado y de los lugares geográficos para operar, las llamadas 'plazas' y rutas de narcotráfico. A este canal también pertenece la violencia asociada a ajustes de cuentas entre productores y distribuidores de drogas por disputas por transacciones, derechos de propiedad y cumplimiento de contratos. Por ejemplo, en Colombia los grupos armados ilegales se disputan constantemente los territorios aptos para la producción y tráfico de cocaína y en México son legendarios los enfrentamientos entre diferentes carteles. También han sido recurrentes en los países afectados por el narcotráfico los asesinatos selectivos entre carteles como mecanismo para ajustar cuentas por incumplimientos de pagos, delaciones y robos de mercancía ilegal, como drogas o armas.

No es casualidad entonces que casi todos los países más violentos de la región estén ubicados en las principales rutas de producción y tráfico ilegales de drogas. Por ejemplo, los países de la región andina como Colombia (el principal país productor de cocaína) y algunos países de Centroamérica, México y algunas islas del Caribe (principales rutas de tráfico de cocaína hacia mercados finales en Norteamérica) tienen las tasas de homicidio más altas del continente.

En Colombia el crecimiento del narcotráfico a partir de 1994 explica una proporción muy alta del número de homicidios (Angrist y Kugler, 2008; Mejía y Restrepo, 2013a). En particular, entre 1994 y 2008 el tamaño del mercado de cocaína casi se triplicó, y en el mismo periodo explica cerca del 25% de la tasa de homicidio. Si el tamaño del mercado de cocaína no hubiera aumentado como lo hizo, Colombia en 2008 habría tenido 28 homicidios por cada 100 mil habitantes, en vez de 39 homicidios por cada 100 mil habitantes. Esto significa que Colombia tuvo 5.700 muertes violentas más al año en promedio entre 1994 y 2008 producto del narcotráfico (Mejía y Restrepo, 2013a).

En México la tasa de homicidio se triplicó entre 2006 y 2010, pasando de casi 8 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2006 a más de 23 en 2010. Gran parte

de este aumento es también explicado por disputas entre organizaciones criminales que buscan mayor control territorial en el tráfico de drogas hacia Estados Unidos y Canadá. Desde 2006 se han registrado más 65 mil asesinatos relacionados con drogas.

El narcotráfico también ha desencadenado olas de violencia sin precedentes en Guatemala, Honduras, El Salvador y más recientemente en países del Caribe como República Dominicana, Haití y Trinidad y Tobago. La gran mayoría de los analistas y las fuentes periodísticas coinciden en señalar al auge del narcotráfico como principal (aunque no único) responsable de este fenómeno.

Otras partes del continente, especialmente sus ciudades grandes y de mayores ingresos, tienen altas tasas de violencia interpersonal (como homicidios o enfrentamientos), alimentadas por mercados de microtráfico. Es el caso de ciudades como Río de Janeiro, San Pablo, Ciudad de México o Medellín, y más recientemente, Rosario en Argentina, donde el control territorial de las comunas o favelas para vender drogas se ha convertido en uno de los retos más importantes en materia de seguridad ciudadana para las autoridades locales.

Mercados ilegales, violencia y regulación estatal

¿Por qué un Estado decide prohibir la producción, tráfico, comercialización y consumo de drogas? Fundamentalmente porque el consumo de drogas puede causar daños importantes a la salud y al entorno social de las personas. Si bien los consumidores se causan un daño a sí mismos, conllevan también altos costos para los sistemas de salud pública. Además, el consumo de drogas puede afectar la seguridad ciudadana por llevar a las personas a comportamientos irresponsables o agresivos, incluso crímenes a la propiedad para financiar sus costosos hábitos de consumo³.

Los Estados pueden decidir prohibir o regular la producción, comercialización, y consumo de drogas, pero si esta prohibición no logra desestimular la demanda, algunos individuos podrían pagar precios más altos para conseguir estas sustancias, elevando las rentas potenciales del mercado ilegal. Estas rentas son aprovechadas por individuos y organizaciones, que como no pueden recurrir al sistema judicial, a la policía o a entes gubernamentales para hacer cumplir los contratos y garantizar derechos de propiedad, optan por usar la violencia o la amenaza de su uso como mecanismo sustitutivo del rol del Estado. Esto trae consecuencias negativas importantes para la sociedad: deterioro de la seguridad ciudadana, pérdida de legitimidad del Estado por no poder monopolizar el uso de la fuerza y co-

3. En el esquema planteado por Goldstein (1985), estos dos tipos de violencia se denominan la 'violencia farmacológica' y la 'violencia económica'.

Los Estados confrontan la disyuntiva entre los beneficios de disminuir los daños causados por el consumo de drogas versus las consecuencias negativas de su prohibición.

rrupción generada por sobornos a miembros del Gobierno para evitar la detección y penalización de las actividades ilegales.

El uso de la violencia en muchos de los mercados de drogas ilegales responde a factores específicos de esta actividad. El primer factor está asociado con características tecnológicas en la producción, tráfico y comercialización de estas sustancias. La operación de algunos mercados, como el de la cocaína y la heroína, requiere de costos fijos muy elevados para controlar zonas de cultivo, producción y tráfico, y para montar centros de procesamiento que requieren el uso de insumos especializados y de alto precio. Estos costos fijos generan economías de escala y, como consecuencia, los agentes que operan en estos mercados deben tener un tamaño importante (en relación al mercado potencial) con cierto poder monopólico. Esto les permite obtener grandes ganancias económicas que deben proteger mediante estructuras armadas muy sofisticadas. Esta conjunción de renta elevada e ilegalidad es la que hace que se utilice la violencia para resolver disputas. En mercados ilegales que no generan rentas elevadas, o en mercados que tienen altos costos de entrada y por tanto rentas económicas elevadas pero que no son ilegales, el uso de la violencia como mecanismo de resolución de disputas es mucho menos prevalente.

Segundo, el tipo de control (*enforcement*) que hace el gobierno de esta actividad ilícita puede determinar la mayor o menor violencia de estos mercados. Si las políticas se concentran en la reducción de oferta en los países productores y de tránsito, aumentan los precios de las drogas y las rentas asociadas a la operación, induciendo un aumento en las disputas por el control del mercado. Por el contrario, las políticas que confrontan el consumo de droga como un tema de salud pública disminuyen la demanda por estas sustancias y los precios. Con esto, logran reducir las rentas que los grupos obtienen de este negocio y la violencia que ejercen para operar en estos mercados.

Por último, la presencia institucional del Estado y el grado de monopolio que ejerce en el uso de la fuerza también influyen en los niveles de violencia en los mercados ilegales. Aquellos territorios donde el Estado no tiene presencia institucional ni ejerce control territorial son más propensos a convertirse en zonas de disputa entre grupos que buscan el control del narcotráfico. Pero la presencia institucional del Estado y sus efectos sobre la violencia no se limitan a las políticas de seguridad. Las oportunidades que el Estado crea para el desarrollo de actividades legales le restan capacidad a los grupos armados ilegales para reclutar jóvenes; por esto la presencia del Estado a través de programas de educación, salud y empleo es fundamental para entender el grado en el cual los mercados ilegales generan violencia.

La prohibición de la producción y tráfico de drogas podría entonces implicar costos no deseados de crimen y violencia. Así es que los Estados confrontan la disyuntiva (*trade-off*) entre los beneficios de disminuir los daños causados por el consumo de drogas versus las consecuencias negativas de su prohibición. Aunque la mayoría de los Estados que optan por prohibirlas argumentan que los costos sociales de permitir su uso y comercialización superan los costos asociados a la prohibición o la regulación, existen tratados internacionales que inclinan la balanza en favor de un enfoque prohibicionista en la política de drogas. Un ejemplo de esto es la Convención Única sobre Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961, que pro-

híbe la producción y oferta de un gran número de drogas, y que limita de manera significativa las opciones de política disponibles para los Estados.

En los últimos años ha surgido un grupo de países (y regiones dentro de países) que argumentan que los tratados internacionales de drogas entran en contradicción con otros objetivos más importantes, como garantizar los derechos humanos, el derecho a la salud y la preservación de la seguridad física de los ciudadanos, por lo que la prohibición estricta de la droga, dicen, debería repensarse. En el fondo, este ha sido el argumento utilizado por Suiza, Portugal, Holanda, y más recientemente Uruguay, que han optado por descriminalizar e incluso legalizar (con los controles apropiados) los mercados de ciertas sustancias, como la marihuana. Estos países han sopesado los costos de cumplir los tratados de drogas con los costos internos de, por ejemplo, violaciones a los derechos humanos o al derecho a la salud que conlleva la prohibición, y han decidido optar por políticas de salud pública frente al consumo de drogas.

Los Estados que intervienen estos mercados pueden hacerlo vía políticas de oferta, tratando de controlar la producción y la comercialización, o vía políticas de demanda, afectando el consumo. Con respecto a las políticas de oferta, las herramientas disponibles están resumidas en la Figura 4.1. Antes que nada, el Estado debe decidir si prohibir por completo el mercado o partes de este, o si regularlo a través de impuestos a la producción o comercialización. La regulación es una herramienta mucho más versátil que la prohibición, ya que puede ir desde un impuesto que corrija la posible externalidad negativa causada por el consumo de drogas, hasta un impuesto suficientemente alto que elimine el mercado legal por completo (Becker, Murphy y Grossman, 2006). Es decir, la regulación permite a los gobiernos una amplia gama de estrategias.

Los Estados que intervienen los mercados de drogas pueden hacerlo vía políticas de oferta, o vía políticas de demanda, afectando el consumo.

Figura 4.1 Estrategias de intervención en la oferta de drogas



Fuente: elaboración propia.

Las políticas de control de oferta parecerían dejar a los Estados ante una difícil elección entre dos objetivos que no se pueden cumplir simultáneamente: reducir los costos asociados a la existencia de mercados ilegales (como la violencia, la corrupción y otros costos) y reducir los costos directos e indirectos del uso de las drogas. Sin embargo, algunos autores han insistido en que estos dos objetivos no

La política alternativa parte de aceptar que el narcotráfico y los mercados ilegales no pueden ser erradicados por completo, y que los intentos por reducirlos deben generar los menores costos colaterales posibles.

necesariamente se contradicen, salvo que los gobiernos utilicen formas de *enforcement* poco apropiadas (Lessing, 2013b; Kleiman, 2009). Esto sucede cuando el gobierno se pone como meta la erradicación total de los mercados ilegales, a pesar de que en repetidas ocasiones se haya visto que esta es una meta no solo difícil de alcanzar (Reuter y Kleiman, 1986; Lessing, 2009), sino que puede generar ciclos de violencia pronunciados. Un ejemplo de esto son los años de la prohibición del alcohol en Estados Unidos, la cual fue abandonada por su ineficacia y luego de las pronunciadas olas de violencia que generó. En un caso más reciente, esto fue lo que pasó en México tras la declaración de guerra contra el narcotráfico a fines de 2006, que propulsó la violencia a niveles sin precedentes. Lo mismo se puede decir de los intentos iniciales en Río de Janeiro por retomar algunas favelas que estaban bajo el control de grupos narcotraficantes, que terminaron en la muerte de varios civiles, muchos de los cuales no tenían relación con el narcotráfico.

La política alternativa parte de aceptar que el narcotráfico y los mercados ilegales no pueden ser erradicados por completo, y que los intentos por reducirlos deben generar los menores costos colaterales posibles. La propuesta más debatida hoy para el narcotráfico es utilizar estrategias de '*enforcement* selectivo'⁴ (ver Kleiman, 2009), que consiste en dirigir los esfuerzos estatales de *enforcement* hacia las organizaciones narcotraficantes más violentas, de manera que el uso de la violencia se vuelva muy costoso para los narcotraficantes. Bajo este tipo de estrategias, el gobierno prioriza la reducción de la violencia sobre la erradicación total del mercado.

Como complemento a las políticas de oferta los Estados también pueden diseñar políticas que actúen sobre la demanda, dirigidas a la prevención y control del consumo, y también al tratamiento y reducción de sus daños. La Figura 4.2 ilustra las opciones que enfrentan los Gobiernos. El objetivo no solo es minimizar el consumo de drogas, sino también utilizar herramientas de salud pública y reducción de daños para que el consumo que persista cause los menores daños posibles sobre la salud de los consumidores y su entorno. Para esto, la primera decisión que debe tomar el Estado por el lado de la demanda de drogas es si permitir o prohibir el consumo.

Figura 4.2 Estrategias de intervención por el lado de la demanda



Fuente: elaboración propia.

4. Otro nombre que se le ha dado en la literatura es '*enforcement* condicional'.

La idea de la cual parte la prohibición es que el consumo de sustancias es inherentemente malo, y por eso debe ser eliminado. Esta posición define al consumo de sustancias psicoactivas como moralmente inaceptable, y por esta razón debe ser penalizado y reprimido. También argumenta que las alternativas a la prohibición pueden terminar promoviendo el consumo de drogas, pues hacen menos costoso el consumo para quienes potencialmente pueden volverse usuarios problemáticos de sustancias.

En contra de la prohibición hay dos posiciones distintas y que parten de razonamientos muy diferentes. Por un lado está la posición de no intervenir con ninguna herramienta. Esta posición, con base en ideas libertarias, argumenta que los individuos tienen derecho a consumir sustancias psicoactivas sin la intervención del Estado, puesto que el principal afectado es el individuo mismo. Propone la legalización total como una política contra la intromisión del Estado en la vida de los ciudadanos.

Por otro lado está la posición de regular. Esta posición reconoce que el consumo de sustancias puede ser perjudicial para la salud y aumentar ciertos tipos de crimen y comportamientos violentos, y propone prevenir el consumo y tratar a los consumidores usando herramientas de salud pública. Si bien esta posición no se opone al castigo estatal de los comportamientos violentos, enfatiza políticas de prevención que desestimen el consumo, y programas de rehabilitación que impidan la reincidencia. La gran mayoría de consumidores de sustancias psicoactivas son ocasionales y no generan daños a los demás (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011), así que las políticas deben estar enfocadas en campañas de prevención que eviten que los patrones de consumo que inicialmente no son problemáticos pasen a serlo. Existen también adictos que no cometen crímenes, sino que tienen un problema de salud que debe ser atendido con herramientas de salud pública y no con herramientas de política criminal. En el caso de drogas como la cocaína y la heroína, la gran mayoría del consumo lo hace una fracción relativamente pequeña de los consumidores (los adictos o dependientes), mientras que la gran mayoría de los consumidores son ocasionales y consumen una fracción pequeña del consumo total (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011).

Los países que han optado por regular el consumo de drogas usando herramientas de salud pública para prevenir patrones de consumo problemáticos y tratar a los consumidores dependientes y rehabilitarlos han mostrado resultados muy positivos, no solo en términos de menores daños asociados al consumo de drogas, sino también de menores tasas de prevalencia de consumos problemáticos y menores tasas de criminalidad asociada a mercados ilegales de drogas. Este es el caso en Portugal, Suiza y Holanda⁵.

En síntesis, hay varias razones por las cuales las políticas que se enfocan en la regulación pueden reducir los niveles de violencia y criminalidad asociados a los mercados de drogas. Primero, las políticas que confrontan el consumo de droga como un tema de salud pública disminuyen la demanda y los precios. Con esto, logran disminuir las rentas que obtienen los grupos armados ilegales y la violencia que ejercen para operar en estos mercados. Por el contrario, las políticas de reducción de oferta en los países productores y de tránsito podrían tener como consecuencia aumentar los precios de las drogas y las rentas asociadas y así derivar en un mayor nivel de crimi-

Las políticas de regulación de los mercados de drogas reconocen que las drogas pueden ser perjudiciales para la salud, pero buscan enfrentar el consumo con políticas de salud pública como la prevención y el tratamiento.

5. Para el caso de Portugal, ver la evaluación en Hughes y Stevens (2010).

nalidad y violencia. Es por esto que las políticas que se establezcan a nivel nacional y regional (coordinadas entre países) deberían combinar aspectos que afecten aquellos segmentos de la cadena productiva más asociados con la violencia (por ejemplo, carteles más activos y violentos) junto con iniciativas que desestimen el consumo. Estas políticas de reducción de demanda logran el triple propósito de reducir el consumo, las rentas que reciben los grupos armados ilegales y la violencia que ejercen⁶.

NARCOTRÁFICO Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

La operación de los mercados ilegales de drogas en América Latina ha estado estrechamente relacionada con el uso de la violencia y la coerción. La evidencia anecdótica al respecto es abrumadora, especialmente en casos como los de Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México y El Salvador. Además, varios trabajos académicos muestran que existe una relación entre el surgimiento y crecimiento de los mercados ilegales de drogas y diferentes indicadores de crimen violento.

Miron (2001), por ejemplo usa un corte transversal de países de diferentes regiones del mundo y muestra que existe una correlación positiva entre varios indicadores de la guerra contra las drogas y los niveles de violencia; por otro lado, los estudios para países específicos muestran resultados menos claros⁷.

En cualquier caso, interpretar una relación causal entre narcotráfico y violencia no es sencillo: así como existen argumentos que indican que el narcotráfico causa violencia, existen varios argumentos que apuntan a que la violencia facilita el narcotráfico. Primero, la violencia hace que las actividades legales sean menos rentables, lo cual convierte al narcotráfico en una actividad más atractiva. Además, la violencia puede exigir recursos del Estado que debiliten la capacidad de enfrentar otras actividades ilegales, reduciendo los castigos al narcotráfico y convirtiéndolo en una actividad más rentable⁸. Adicionalmente, puede haber otras características económicas, sociales y políticas que causen violencia y narcotráfico al mismo tiempo. Por ejemplo, un Estado débil o unas instituciones del Estado inoperantes pueden conducir a más violencia y más narcotráfico a la vez. Teniendo en cuenta esto, afirmar que el narcotráfico causa violencia no es tan simple como mostrar una correlación entre ambas actividades.

Algunos estudios han utilizado metodologías apropiadas para determinar si existe una relación causal. Angrist y Kugler (2008) explotan la ruptura del puente aéreo entre Perú y Colombia (entre los lugares de cultivo de hoja de coca en Perú y los centros de procesamiento de cocaína en el suroeste de Colombia) para desentrañar el efecto causal del narcotráfico sobre la violencia. Hasta 1994, la mayoría de la cocaína del mundo provenía de hoja de coca cultivada en Bolivia y Perú, que luego era transportada en avión a Colombia para ser procesada en clorhidrato de cocaína en laboratorios en dicho país. A partir de 1994, en un esfuerzo por cerrar estas rutas de narcotráfico, el gobierno peruano empezó a derribar los aviones

6. Para el lector interesado, en Mejía y Restrepo (2012) se presenta un modelo formal que desarrolla esta idea.

7. Por ejemplo, Bove (2011), utilizando un análisis de series de tiempo para Afganistán, muestra que no hay relación clara entre los cultivos de opio y la violencia.

8. Por ejemplo, Lind, Moene y Willumsen (2009) muestran que la violencia aumenta los cultivos de opio en Afganistán a través de una caída en la calidad institucional.

que cruzaban la frontera con Colombia, lo cual hizo que los cultivos de coca de Perú se desplazaran a Colombia. Los autores explotan este hecho para mostrar, con una metodología estadística de diferencias en diferencias, que la llegada de cultivos de coca causó un aumento en los niveles de violencia en Colombia.

Mejía y Restrepo (2013a) utilizan un panel de municipios con el fin de desentrañar la relación causal entre el tamaño de los mercados ilegales de cocaína y diferentes indicadores de violencia entre 1994 y 2008. Para esto, utilizan una metodología de variables instrumentales que explota la variación municipal en la aptitud de cada municipio colombiano para el cultivo de coca y la variación en el tiempo de choques externos de demanda por cocaína colombiana. Sus conclusiones indican que el tamaño de los mercados de cocaína incrementa los niveles de violencia de manera estadísticamente significativa y robusta y cuantitativamente importante. En particular, el tamaño del mercado de cocaína explica cerca del 25% del nivel promedio de la tasa de homicidios en Colombia entre 1994 y 2008. Es decir que si el tamaño del mercado de cocaína no hubiera aumentado como lo hizo (casi se triplicó en el período), la tasa de homicidio en el año 2008 habría sido de 28 homicidios por cada 100 mil habitantes en lugar de 39. Además, el desplazamiento forzado de personas sería 60% menor, los ataques de grupos armados ilegales 36% menos frecuentes y los incidentes que involucran minas antipersona habrían sido 20% menos frecuentes.

Adicionalmente Dube, García Ponce y Thom (2014) muestran como la caída de los precios del maíz (exógenamente determinado por cambios climáticos en Estados Unidos) estimuló la sustitución de cultivos de maíz por opio y marihuana en México, lo que a su vez incrementó la violencia.

Un trabajo reciente de Chimeli y Soares (2013) muestra que la relación causal entre mercados ilegales y violencia no es exclusiva de los mercados de drogas ilícitas. Es decir que esa relación no parece depender del tipo específico de bienes transados, sino de las rentas ilegales que involucran. Los autores utilizan el cambio en el estatus de la explotación de madera de caoba en Brasil ocurrido a principios de los años noventa, el cual pasó de ser legal a ilegal en dos años. Cuando se prohibió su extracción aumentó la violencia en aquellas regiones donde había un mercado activo de caoba, en un claro ejemplo de cómo opera el canal de violencia sistémica.

El fenómeno de los mercados ilegales puede separarse en tres etapas: la producción, el tráfico y los mercados de consumo.

PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES

La producción de drogas requiere control territorial. Las drogas químicas, tales como las metanfetaminas o el éxtasis, son producidas en laboratorios que deben ser protegidos por las organizaciones criminales. Otras drogas, como la marihuana, no incluyen una etapa de procesamiento químico, pero se refinan a partir de materiales vegetales, por lo cual necesitan del control de amplias zonas para el cultivo. Finalmente, algunas drogas como la cocaína y los opiáceos necesitan de ambos tipos de control territorial: primero debe cultivarse una planta, ya sea la coca o la amapola, y en una segunda etapa debe pasarse por un proceso químico para producir y refinar las drogas. Proteger los laboratorios y obtener los precursores químicos necesarios

El auge del narcotráfico en Colombia entre 1994 y el 2008 explica cerca del 25% del nivel promedio de la tasa de homicidios en Colombia durante este período.

Entre los países productores de cocaína en América Latina, Colombia ha sido el único en el cual el narcotráfico se ha convertido en un problema de violencia a gran escala.

para la producción de cocaína o heroína requiere grupos armados que logren asegurar un control territorial para desarrollar estas actividades. Así, no es extraño que en las regiones rurales en las que se produce droga existan actores violentos vinculados a la cadena del narcotráfico.

Aunque hay otras drogas que son producidas en América Latina, la cocaína es la de mayor impacto en la región. Prácticamente toda la producción mundial de cocaína se concentra en Bolivia, Colombia y Perú. La producción se divide en tres etapas (Mejía y Rico, 2010). Primero se debe cultivar la hoja de coca, para lo cual se debe contar con amplias extensiones territoriales en zonas rurales. Segundo, la coca es transformada en pasta de coca y luego en base de coca, dos etapas intermedias que se pueden producir de forma artesanal, sin tener equipos avanzados, y con ingredientes fáciles de obtener. Tercero, la base de coca es procesada para producir cocaína. Este último eslabón necesita una infraestructura física importante, puesto que debe llevarse a cabo en laboratorios que implican una inversión superior al millón de dólares –por eso para los narcotraficantes es indispensable proteger los laboratorios de la detección y la destrucción–. Además, necesita acceso a ciertos productos químicos que no son fáciles de obtener –por eso los narcotraficantes deben montar redes de distribución y almacenamiento–.

A pesar de que la producción de cocaína implica una cadena compleja, representa una pequeña fracción del valor total al cual se vende la droga. De hecho, el valor agregado de las etapas de cultivo, transformación en base de coca y posterior transformación en cocaína representa solo un 29% del valor total de la cocaína a la salida de Colombia. Esto quiere decir que el restante 71% corresponde al tráfico, es decir, al transporte de la cocaína desde los centros de procesamiento hasta las fronteras colombianas. Todo esto muestra que, aunque la producción de droga tiene una alta visibilidad y es el blanco de muchos esfuerzos por parte de los gobiernos, frecuentemente no es la etapa que más ingresos implica para los narcotraficantes, y no es la que causa los mayores problemas en términos de seguridad ciudadana.

Entre los países productores de cocaína, Colombia ha sido el único en el cual el narcotráfico se ha convertido en un problema de violencia a gran escala. La situación se originó hace aproximadamente tres décadas, cuando el narcotráfico estaba dominado por grandes carteles con una estructura de integración vertical que iba desde el cultivo de la hoja de coca hasta la distribución de cocaína en los países consumidores. El uso de la violencia (secuestros, atentados, asesinatos selectivos) por parte de los carteles de Medellín y Cali ha sido ampliamente documentado: los carteles usaban la violencia como mecanismo para intimidar a los organismos de procuración de justicia e impedir su persecución y extradición a Estados Unidos.

Cuando estos carteles fueron sometidos por las autoridades colombianas, el narcotráfico no solo no cesó, sino que se incrementó de manera notoria, esta vez con una estructura más fragmentada pero no menos violenta. La caída de los dos grandes carteles del narcotráfico (Medellín y Cali) llevó a que grupos como la guerrilla de las FARC y los grupos paramilitares aprovecharan el vacío para involucrarse directamente en este negocio y así poder financiar las operaciones de sus ejércitos ilegales. Estos grupos armados ya contaban con la capacidad de controlar amplios territorios rurales necesarios para el cultivo de la coca, además de proveerles seguridad y re-

des de abastecimiento adecuadas a los laboratorios de producción de cocaína, por lo cual fue sencillo para ellos tomar el control del negocio. Con la participación de las FARC y los paramilitares el narcotráfico creció rápidamente durante la segunda mitad de los noventa; paralelamente, crecieron la gran mayoría de los indicadores de violencia (homicidios, ataques, secuestros).

El debilitamiento en las condiciones de seguridad y el aumento del narcotráfico llevó a que el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) diseñara y pusiera en marcha un plan para recuperar amplias zonas del país que estaban bajo el control de las FARC y atacar toda la cadena de producción y tráfico de cocaína (Rangel, 2000). Esta estrategia, que se conoció con el nombre del 'Plan Colombia', fue implementada con apoyo del gobierno de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico y las organizaciones criminales vinculadas a este negocio.

El Gráfico 4.1 muestra la evolución de la tasa de homicidio en Colombia entre 1985 y 2012, periodo en que sobresalen dos picos muy pronunciados. El primero, durante la primera mitad de los noventa, estuvo asociado a la violencia del Cartel de Medellín, y el segundo, a finales de la misma década, tuvo que ver con el fortalecimiento de las FARC y el surgimiento de los grupos paramilitares, ambas organizaciones asociadas con el narcotráfico. A partir del año 2001 se observa una caída sostenida en la tasa de homicidio, la cual se ha atribuido a la puesta en marcha del Plan Colombia y al fortalecimiento de las políticas de seguridad durante el gobierno de Álvaro Uribe.

A partir del año 2001 ha caído la tasa de homicidio en Colombia, esto se ha atribuido al Plan Colombia y al fortalecimiento de las políticas de seguridad durante el gobierno de Álvaro Uribe.

Gráfico 4.1 Tasa de homicidio en Colombia (1985-2012)



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional de Colombia (2013).

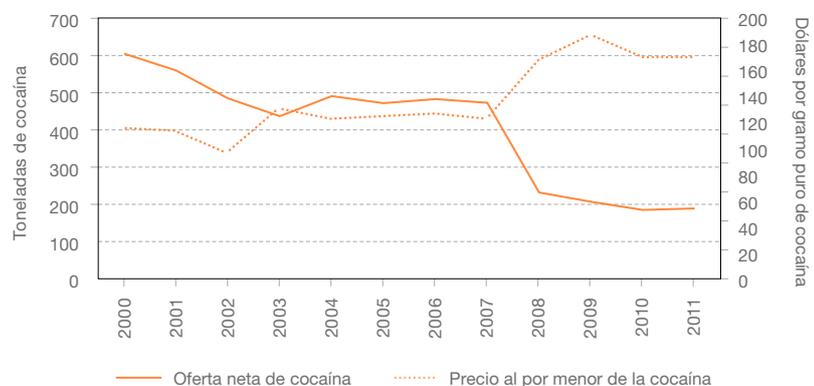
El presidente Álvaro Uribe (2002-2010) implementó políticas de “mano dura” contra las guerrillas de las FARC y el ELN con la ayuda de los recursos aportados por el ‘Plan Colombia’. Inicialmente, la estrategia antidrogas se centró en disminuir los cultivos de coca mediante campañas de fumigación con herbicidas. Sin embargo, la metodología de erradicación aérea no tuvo los resultados esperados. Abadie *et al.* (2013), Camacho y Mejía (2013b) y Roza (2013) muestran que por cada hectárea asperjada con herbicidas solo se obtiene una disminución de entre 0,1 y 0,2 hectáreas cultivadas.

Además de su baja efectividad, la erradicación aérea causa daños colaterales importantes. Tanto Rozo (2013) como Camacho y Mejía (2013b) muestran que los habitantes de las regiones asperjadas presentan mayores tasas de aborto, enfermedades dermatológicas y mortalidad infantil. Rozo (2013) también muestra que la asistencia escolar disminuye, lo cual es consistente con un descenso en los ingresos debido a los cultivos destruidos: los padres se ven obligados a retirar a sus hijos del colegio para que trabajen con el fin de conseguir un nivel de ingresos adecuado para subsistir. Un último efecto colateral, y tal vez el más importante, es que la erradicación aérea causa mayores niveles de violencia (Rozo, 2013; Abadie *et al.*, 2013), esto es otro ejemplo de la permanente disyuntiva que enfrentan los países de la región.

Finalmente, la aspersión de cultivos fue una mala opción dado que el gobierno colombiano podía intervenir en contra del narcotráfico de otras maneras. Mejía y Restrepo (2013b) comparan desde un punto de vista teórico la erradicación de cultivos que se habría logrado a través de la interdicción, es decir, combatiendo eslabones más importantes de la cadena del narcotráfico como los laboratorios para el procesamiento de cocaína y los envíos de esta droga al exterior. Su principal resultado es que la interdicción es mucho más eficiente que la aspersión en términos de reducción de oferta por unidad de dinero invertida.

Luego de varios años de usar la fumigación como principal método para combatir el narcotráfico, el Gobierno de Uribe reevaluó su estrategia en el año 2007 para poner un mayor énfasis en la interdicción. Así fue que la producción potencial de cocaína neta de incautaciones se redujo casi 50% entre 2007 y 2009. Este “shock de oferta” causó un aumento sin precedentes en los precios internacionales de la cocaína (Gráfico 4.2) y una disminución en las fuentes de financiación de grupos armados ilegales, que tuvieron que adaptarse y buscar otras fuentes de financiamiento como la minería ilegal y, de nuevo, la extorsión.

Gráfico 4.2 Oferta neta de cocaína de Colombia y precios de la cocaína en Estados Unidos (2000-2011)



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2012), Policía Nacional de Colombia (2013) y *National Drug Intelligence Center* (2011).

El éxito reciente de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado ha tenido consecuencias a nivel regional: aumentaron los cultivos de coca en Perú y Bolivia; se trasladaron los centros de procesamiento y tráfico a Ecuador y Venezuela; y se movieron las bases de operaciones de los grandes carteles de Colombia hacia Centroamérica y México.

Esto muestra la importancia de la coordinación entre gobiernos para lograr reducciones efectivas en la producción agregada (a nivel regional) de drogas. Sin esta coordinación, la producción se desplaza a otros países donde la represión no es tan fuerte. Y estos desplazamientos del negocio del narcotráfico van acompañados de aumentos significativos de la violencia, como cuando los cultivos de coca migraron de Perú a Colombia a mediados de la década de los noventa (Angrist y Kugler, 2008; Mejía y Restrepo, 2013a), o cuando la base de operaciones del narcotráfico se movió de Colombia a México y Centroamérica (Castillo, Mejía y Restrepo, 2014). Otro caso que aún no ha sido documentado formalmente en trabajos académicos (aunque sí en trabajos de periodismo de investigación) es el aumento reciente del narcotráfico y el crimen violento en República Dominicana y otras islas del Caribe producto de la reducción en los controles en las rutas del narcotráfico en el Caribe como consecuencia de los recortes presupuestarios del Comando Sur de Estados Unidos.

A pesar del papel predominante de la cocaína en América Latina, otros tipos de drogas también se producen en la región. México produce cantidades importantes de marihuana, metanfetaminas y opiáceos para su venta en Estados Unidos, aunque la principal fuente de ingresos de los carteles mexicanos sigue siendo la cocaína⁹, que no se produce en el país. En otros países de la región, como Brasil y el Cono Sur, también se produce marihuana para consumo interno, pero los principales retos que esto implica en términos de seguridad ciudadana son un fenómeno urbano, relacionado con el control de los mercados de consumo.

TRÁFICO DE DROGAS

El tráfico de drogas es quizás la etapa que mayores costos tiene para América Latina en términos de seguridad ciudadana. Los carteles se involucran en disputas de distintos tipos: primero, disputas por el control territorial de las rutas; aunque en esta etapa no se trata de grandes extensiones, como en el caso de los cultivos de coca o amapola, sino de algunos lugares clave para la salida de las drogas de los países productores, el tránsito en los países intermedios y los puntos de entrada de los países consumidores, como las carreteras y los puertos; segundo, disputas por el control de los centros urbanos por los cuales cruzan las carreteras, y donde están los puertos; finalmente, disputas por los vínculos comerciales con los proveedores de la cocaína, ya sean los mismos productores o traficantes de etapas previas, y con los compradores que seguirán transportando las drogas hasta los mercados de consumo.

El caso más documentado, de nuevo, es el de la cocaína, que parte desde los países productores (Bolivia, Colombia y Perú), particularmente hacia Estados Unidos. Hace unas décadas la mayor parte de la cocaína pasaba por el Caribe, pero en la

El éxito reciente de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado ha tenido notables consecuencias a nivel regional.

9. Algunas estimaciones indican que la fracción de ingresos proveniente de la cocaína puede llegar al 50%.

Aunque Centroamérica y México han sido rutas del narcotráfico desde hace al menos dos décadas, no siempre han tenido altos niveles de violencia.

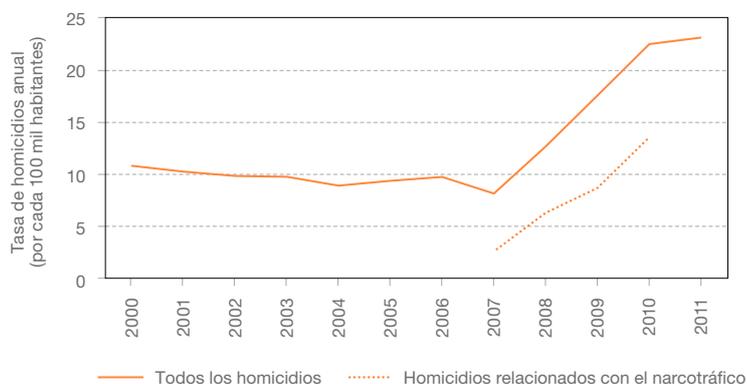
década de los ochenta el gobierno estadounidense tuvo un gran éxito en controlar la entrada de cocaína por esta ruta. Esto llevó a un cambio en las operaciones de los narcotraficantes, que empezaron a transportar la cocaína por América Central y México. Hoy en día, la cadena de transporte de cocaína empieza en los laboratorios de las zonas rurales de los países andinos donde se produce. La mayoría de la cocaína es transportada hasta el Océano Pacífico, donde es cargada en lanchas rápidas y semi-sumergibles clandestinos que la llevan hasta Centroamérica o México. Otra parte importante es llevada por vía aérea desde el oriente colombiano hasta Centroamérica, especialmente Honduras y Nicaragua. Una vez en estos destinos, la cocaína es transportada por tierra hacia el norte, hasta cruzar la frontera entre México y Estados Unidos por las principales carreteras y puntos de entrada.

Las otras drogas que se producen en México, como la marihuana, los opiáceos y las metanfetaminas, son transportadas por las mismas rutas terrestres usadas para transportar la cocaína hacia Estados Unidos, las cuales son controladas por carteles mexicanos.

Aunque Centroamérica y México han sido rutas del narcotráfico desde hace al menos dos décadas, no siempre han tenido altos niveles de violencia. Por el contrario, las tasas de homicidio de varios países centroamericanos y de México disminuyeron junto con el crecimiento económico entre 2000 y 2007, llegando a un mínimo histórico en 2007. Luego comenzaron a crecer, en algunos países de forma muy acelerada, reflejando enfrentamientos entre organizaciones relacionadas con el tráfico de drogas: carteles como el del Sinaloa, el del Golfo o los Zetas en México, y pandillas como la Mara Salvatrucha en Guatemala, Honduras y El Salvador.

El aumento reciente de la violencia en México ha despertado gran atención. El Gráfico 4.3 presenta la evolución de la tasa de homicidio total y la tasa de homicidio relacionada con drogas para el período 2000 a 2011. El cambio estructural en la tendencia que se dio en 2007 parece estar explicado por el aumento de los homicidios relacionados con el tráfico de drogas.

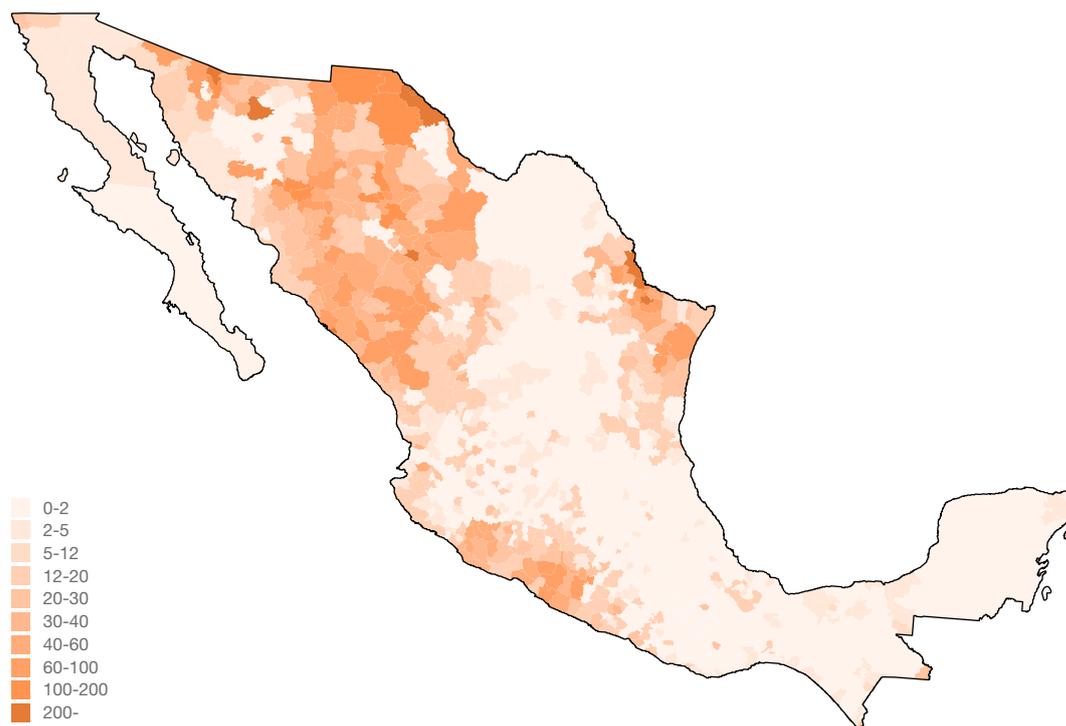
Gráfico 4.3 Tasa de homicidio total y relacionada con drogas en México (2000-2011)



Fuente: elaboración propia base en INEGI (2013) y Presidencia de la República Mexicana (2012).

No todos los carteles mexicanos tienen el mismo *modus operandi* (Guerrero, 2011b). Algunos tienen presencia nacional y controlan rutas de distintas drogas en todo el país, desde los puntos de entrada o producción hasta su transporte a Estados Unidos. Este es el caso del Cartel de Sinaloa, los Zetas y el Cartel del Golfo. Otros carteles tienen presencia en puntos clave, especialmente a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Su negocio es cobrar “peajes” por las drogas que cruzan a través de las zonas que controlan. Este es el caso del Cartel de Tijuana y el Cartel de Juárez. Finalmente, algunos carteles controlan pequeñas regiones del territorio mexicano y obtienen rentas de las rutas que pasan por ellas, además de manejar mercados de microtráfico para suplir el consumo de drogas doméstico. Los demás carteles pertenecen a este tercer grupo. Muchos de ellos son facciones que se desmembraron de algunos de los carteles principales debido a disputas internas, tras lo cual pasaron a controlar las zonas que estaban a cargo de los jefes de facción.

Figura 4.3 Distribución geográfica de la tasa de homicidio (por cada 100 mil habitantes) en México relacionada con el narcotráfico (2007-2010)



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la República Mexicana (2012).

Las disputas entre carteles por el control de rutas son especialmente violentas en el norte de México, especialmente en los alrededores de algunas ciudades con carreteras que atraviesan la frontera con Estados Unidos, como Ciudad Juárez, Nogales, y Nuevo Laredo, donde se observan las mayores tasas de homicidio (Figura 4.3). Esto se debe a que justo antes de llegar a los puntos de entrada de

La contracción de la oferta colombiana de cocaína a partir del año 2007 explica cerca del 21,2% y 46% del incremento en los homicidios totales y en los homicidios relacionados con drogas en el norte de México, respectivamente.

Estados Unidos las drogas alcanzan su mayor valor. Los carteles de presencia nacional están en disputas permanentes por estos territorios, tanto entre ellos como contra los carteles que les cobran peajes por cruzar la frontera.

Hasta 2006 los carteles mexicanos operaban de manera relativamente pacífica. Había un número pequeño de carteles (Sinaloa, Juárez, Tijuana, Golfo, La Familia Michoacana y Milenio), cada uno con el control sobre su territorio y con pocas disputas entre ellos (Guerrero, 2011; Merino, 2011). El Estado era un actor relativamente pasivo que ignoraba de forma consciente sus operaciones. Esto quiere decir que, a pesar de una prohibición *de jure* del narcotráfico, la estrategia *de facto* era no hacer un *enforcement* sistemático contra los carteles. La principal razón para no intervenir era que las fuerzas del Gobierno eran conscientes de su debilidad y de su incapacidad para enfrentar un fenómeno de grandes dimensiones y difícil resolver.

A partir de 2006 confluyeron varios fenómenos que incrementaron la violencia a niveles sin precedentes en México. Por un lado, el nuevo gobierno declaró una guerra frontal contra las organizaciones vinculadas al narcotráfico. Se implementó un uso abrumador de fuerza para atacar a los carteles con el fin de eliminarlos, enviando las fuerzas militares a las zonas de operación de los carteles e incluso al interior de algunas ciudades del país. A diferencia de lo que muchos esperaban, esta guerra no resultó en absoluto sencilla, y se acentuó entre 2007 y 2010. A pesar de que el Gobierno mexicano realizó varias operaciones exitosas contra los líderes de los carteles, como la captura de Alfredo Beltrán Leyva y Eduardo Arellano Félix y el abatimiento de Nazario Moreno González, la tasa de homicidio casi se triplicó entre 2006 y 2011 (Gráfico 4.3). A partir de 2011 la tasa de homicidio se estabilizó en un nivel por encima de 23 homicidios anuales por cada 100 mil habitantes.

El aumento de homicidios no se debió solamente a luchas entre carteles y Gobierno, sino que el grueso del aumento refleja enfrentamientos entre diferentes carteles por el control de las principales plazas del tráfico de drogas hacia Norteamérica. Otra consecuencia importante de la política de guerra frontal contra los carteles fue que la incertidumbre y miedo generados por la ola de captura de jefes llevó a delaciones y a la fragmentación de varios carteles en organizaciones más pequeñas, pero en muchos casos más violentas. Entre 2007 y 2011, México pasó de tener seis carteles importantes a tener 16, siete de ellos con control a nivel nacional y nueve con operaciones locales.

Un factor adicional que explica el aumento de la violencia en México a partir de 2007 es la contracción de la oferta de cocaína producto de políticas exitosas de interdicción en Colombia (Gráfico 4.2). Esta contracción de la oferta disparó los precios de la cocaína y las rentas ilegales que los carteles podían obtener. Castillo, Mejía y Restrepo (2014) muestran que la contracción de la oferta de cocaína colombiana explica cerca del 21,2% y 46% del incremento en los homicidios totales y los homicidios relacionados con drogas en el norte de México (donde se concentra prácticamente todo el aumento observado en las cifras nacionales), respectivamente.

La combinación de las mayores rentas ilegales con políticas represivas, poco focalizadas y sin prioridad de reducir la violencia generó un coctel explosivo. Esta situación ha llevado a un acalorado debate en círculos académicos y políticos en México. Por un lado, algunos argumentan que fue la forma como se llevó a cabo la guerra contra el

narcotráfico lo que desató la ola de violencia y no el narcotráfico en sí mismo, el cual venía operando hacía tiempo sin los niveles de violencia observados desde 2007. Al atacar a los carteles, el Gobierno mexicano los fragmentó hasta llegar a un punto en el cual los acuerdos que existían entre ellos dejaron de ser sostenibles, desencadenando guerras entre los distintos bandos. Adicionalmente, la caída de los líderes de los principales carteles creó vacíos de poder y llevó a los antiguos lugartenientes a enfrentarse entre sí por esas posiciones (Guerrero, 2010 y 2011; Merino, 2011).

Por otro lado, algunos autores, como Villalobos (2012), argumentan que para eliminar la violencia relacionada con el narcotráfico debía pasarse primero por una etapa temporal de alta violencia, tras la cual las tasas de homicidio descenderían. La estabilización de las tasas de homicidio a partir de 2010 es usada como argumento a favor de esta teoría. Además Poiré y Martínez (2011) han mostrado evidencia de que la caída de los cabecillas no causa olas de violencia como las pronosticadas por los contradictores del gobierno y argumentan que los incrementos en los niveles de violencia habrían ocurrido aún si el Gobierno no hubiera llevado a cabo las operaciones que realizó contra el narcotráfico.

Existen algunos trabajos que indagan en forma más precisa la posibilidad de que exista una relación “causal” entre las estrategias implementadas por el gobierno mexicano y el incremento de la violencia. Dell (2012) explora esta pregunta mostrando que en los municipios en los cuales el alcalde pertenece al PAN, el partido de gobierno entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012, la violencia se incrementó desproporcionalmente en comparación con otros municipios. El autor argumenta que en estos municipios pudo haber existido más colaboración entre el gobierno federal y el gobierno local para la implementación de operativos en contra de los principales carteles del narcotráfico. Sin embargo, como los municipios con alcaldes del PAN pueden ser sistemáticamente distintos de los que tienen alcaldes de otros partidos, y esto puede causar errores al medir el efecto del partido, Dell (2012) se concentra en aquellos municipios donde la elección se definió por un número pequeño de votos (las llamadas *close elections*). Y muestra que aún en aquellos municipios donde el PAN ganó las elecciones por un margen pequeño hubo un aumento desproporcionado de violencia, resultado que interpreta como efecto causal de los operativos contra el narcotráfico sobre la violencia.

Abordando una pregunta similar, Calderón, Díaz Cayeros y Magaloni (2013) muestran que las intervenciones del Gobierno de Calderón causaron un aumento en la violencia, pero solo temporal. Para esto utilizan una base de datos de lugares y fechas de operaciones que buscaban golpear las estructuras de los carteles del narcotráfico, como capturas y abatimientos de líderes y personal, y revisan si estos operativos causaron alguna variación en la tendencia de las tasas de homicidio en la región donde operaba el cartel en comparación con la tendencia en el resto del país. Encuentran que, en efecto, las operaciones contra los carteles llevaban a incrementos en los niveles de violencia, pero estos aumentos volvían a sus niveles iniciales luego de un período de seis a 12 meses.

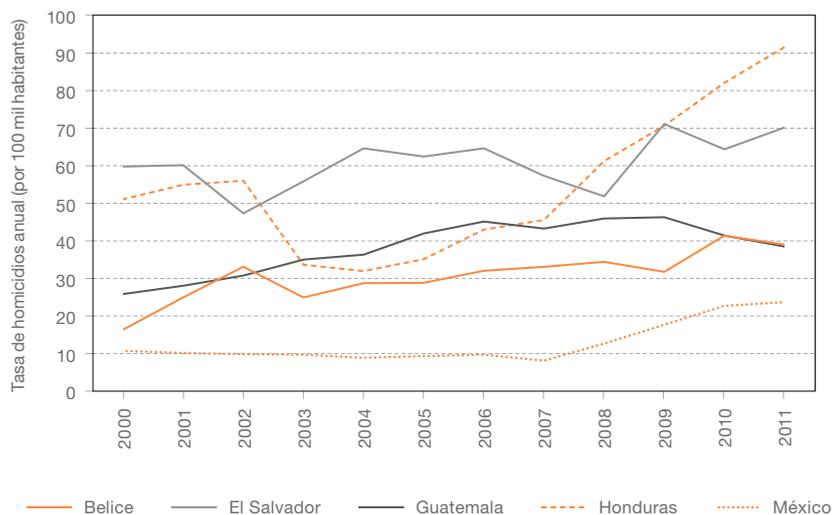
Más allá de México, la situación en Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador es aún más crítica. Sus tasas de homicidio (Gráfico 4.4, p. 154) revelan que los niveles de violencia no solamente son los más altos del mundo, sino que además han aumentado gradualmente durante la última década, especialmente en Honduras y El Salvador.

México, Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador se han convertido en una región clave para las operaciones del narcotráfico transnacional.

Estos países han jugado un papel mucho más activo —como rutas del narcotráfico que Panamá, Costa Rica o Nicaragua—. De hecho, las rutas utilizadas por los carteles mexicanos en muchos casos se inician con el descargue de la cocaína proveniente de Colombia en El Salvador, Guatemala, y Honduras. Así, estos países se han convertido en una región clave para las operaciones del narcotráfico transnacional y han surgido algunas organizaciones que les cobran peajes a los carteles mexicanos por el transporte de las drogas¹⁰.

La inseguridad ciudadana en estos países ha recrudecido debido a la presencia de las maras, pandillas que nacieron en las cárceles de California (Arana, 2005). Sus integrantes eran principalmente inmigrantes ilegales que se habían escapado de las guerras civiles centroamericanas en la década de los ochenta. Luego de cometer crímenes y ser procesados por la justicia estadounidense, establecieron redes organizadas en las cárceles y crearon pandillas como la Mara Salvatrucha o la Mara 18. Al cumplir las condenas, sus miembros fueron deportados a sus países. Naturalmente se volvieron a unir en las pandillas que habían formado en Estados Unidos y establecieron nexos directos con sus contrapartes del norte.

Gráfico 4.4 Tasa de homicidio en países de América Central (2000-2011)



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2013).

Estos grupos tienen una estructura bastante diferente a la de los grupos de crimen organizado tradicionales, como la mafia italiana o los *gangsters* en Estados Unidos, que tenían estructuras jerárquicas muy claras (Recuadro 4.1).

10. El caso más prominente es el Cartel de Taxis, en El Salvador, que se caracteriza por sus jefes de alto perfil, que son empresarios exitosos en el sector legal, como uno de sus fundadores, José Adán Salazar (*InSight Crime*, 2012).

Recuadro 4.1 La estructura de las maras y sus vínculos con el narcotráfico

Las maras se caracterizan por una estructura de red (Williams, 2001). En lugar de unos pocos jefes que mandan sobre los cargos bajos, existe un núcleo de jefes regionales, llamados ‘ranfleros’ y ‘palabreros’, y una periferia a la cual pertenecen los grupos locales de la mara, conocidos como ‘clicas’. Esta forma de organización presenta retos para las autoridades. Primero, es una estructura robusta porque como no existe un jefe único, la mara no se desorganiza tras la caída de los miembros del núcleo, quienes son fácilmente reemplazables. Segundo, la periferia no necesariamente está subordinada al núcleo, así que puede haber alianzas con grupos bastante alejados, ya sea en términos geográficos, o por pertenecer a grupos sociales distintos a los que tradicionalmente se unirían a las maras. Esto le permite a las organizaciones tener un alcance transnacional, y facilita vínculos con sectores importantes de la política y la economía.

El narcotráfico fue aprovechado por las maras como una fuente adicional de ingresos. La alta rentabilidad del negocio ha aumentado su poder y al mismo tiempo los incentivos para disputarse entre ellas. Farah y Phillips (2013) reseñan que la relación entre los carteles mexicanos y las maras es incierta en el presente ya que está en etapa de negociación. Dependiendo de la región, esta relación tiene distintas características. Por ejemplo, los Zetas tienen un poder importante en Honduras, dejando un papel mínimo a las maras que consiste casi exclusivamente en la venta de drogas para consumo. En El Salvador, sin embargo, las maras cobran peajes por el paso de las drogas mientras que los Zetas solo toman el control una vez cruzada la frontera con Guatemala. Además, la Mara Salvatrucha y los Zetas han empezado a colaborar en otros frentes, como el tráfico de inmigrantes ilegales hacia Estados Unidos, lo cual indica que en un futuro pueden aumentar su colaboración en el narcotráfico. Otra observación importante es que el centro de poder de las maras, que estaba inicialmente en las cárceles de California, poco a poco se ha desplazado hacia Centroamérica, especialmente con los ‘ranfleros’, o jefes regionales que generalmente están presos en las cárceles de Centroamérica.

Es muy clara la relación entre la alta tasa de homicidios en estos países y los enfrentamientos entre estas bandas de crimen organizado, especialmente después de que una tregua entre la Mara 18 y la Mara Salvatrucha redujera las tasas de homicidio en Belice y El Salvador inmediatamente después de ser anunciada (Gráfico 1). La tasa de homicidio en El Salvador se redujo a menos de la mitad, a pesar de que las cifras oficiales anteriores a la tregua dijeran que solo el 11% de los homicidios estaban relacionados con la violencia entre maras (García, 2012). Lo cierto es que luego de la tregua, el número promedio de homicidios diarios pasó de 14 a 5,5, con lo cual luego de casi 15 meses de acordada la tregua se han evitado casi 5 mil muertes violentas (*The Economist*, 2012).

A pesar de la reducción en homicidios, los críticos de la tregua insisten en que el Estado no debería jugar el papel de negociador entre bandos criminales vinculados al narcotráfico, pues es una clarísima violación de su soberanía e implica conceder su incapacidad de controlar el problema. Adicionalmente, los críticos de la tregua insisten en que es solo una solución de corto plazo, ya que es una situación poco estable, y cualquier malentendido puede hacer que las maras vuelvan al estado anterior de guerra permanente. Algo así sucedió con la tregua en Belice, que solo duró hasta que el asesinato de dos líderes llevó a una nueva ola de violencia (*The Economist*, 2012). Una última crítica apunta a que en realidad no han bajado las tasas de homicidio, sino que los miembros de las maras se han esforzado por reducir su visibilidad, descuartizando y escondiendo los cadáveres (Seelke, 2013).

Gráfico 1 Tasa de homicidio en El Salvador (2012)

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2012).

La violencia generada por los mercados de consumo de drogas es un fenómeno predominantemente urbano y distinto al de la violencia generada por los carteles del narcotráfico a gran escala.

A pesar de la situación crítica de los Estados centroamericanos, se cuenta con poca evidencia para entender la situación y hacer un diagnóstico detallado. Existe escasa información estadística sobre la localización de las zonas de operación de estos grupos, sobre las políticas implementadas por el gobierno para enfrentarlos y sobre los niveles de violencia. Por eso los estudios cuantitativos sobre la relación entre narcotráfico y violencia son muy escasos a pesar de la gran dimensión e importancia del problema. Influye el hecho de que se trata de países con una situación económica muy vulnerable (incluso en comparación con otros países de América Latina) y que, debido a su tamaño, no cuentan con organismos estatales con los recursos suficientes para recolectar la información necesaria para realizar estudios y diagnósticos más rigurosos sobre su situación de seguridad.

MERCADOS DE CONSUMO

El tercer eslabón del narcotráfico son los mercados de consumo. Aunque los principales mercados están en Estados Unidos y en Europa, el consumo en América Latina ha crecido recientemente de forma bastante acelerada. La violencia generada por los mercados de consumo de drogas es un fenómeno predominantemente urbano y distinto al de la violencia generada por los carteles del narcotráfico a gran escala. Los carteles y pandillas locales se disputan entre sí el control de los barrios, donde cada cartel tiene el monopolio de la venta de las drogas en las calles.

El caso prototípico es la situación en las ciudades brasileñas, especialmente en San Pablo y Río de Janeiro. Para entender cómo funciona el fenómeno del microtráfico resulta útil entender su estructura jerárquica y el papel de cada eslabón de la cadena de operaciones. La estructura de este negocio se presenta en el Recuadro 4.2.

Recuadro 4.2 La estructura de las organizaciones dedicadas al micro tráfico en Brasil

En el escalafón superior están los gerentes, que administran todas las operaciones. En un segundo nivel están los vendedores, quienes se ubican en la calle para distribuir las drogas a los clientes; los empacadores, que reciben los cargamentos para luego pasárselos en cantidades pequeñas a los vendedores; y los llamados soldados, que se encargan del control del territorio donde trabaja la organización. En un último nivel se encuentran los transportadores, que se encargan de llevar pequeñas cantidades de drogas de un lugar a otro, y los observadores (*olheiros*, en portugués), que están en las calles pendientes de avisar cuando aparezca la policía o miembros de bandos enemigos. Estos últimos son los cargos de entrada, en los cuales inician su carrera criminal los niños que entran al negocio.

Figura 1 Estructura jerárquica del micro tráfico en Brasil



Fuente: elaboración propia.

La mayoría de los actores son personas muy jóvenes, con una altísima proporción de menores de edad. Al igual que las maras en Centroamérica, esto tiene graves consecuencias para la sociedad, ya que al decidir entrar en una facción criminal, los jóvenes están descartando la posibilidad de recibir una educación que les permita obtener en un futuro un trabajo y un ingreso estable fuera del crimen. Una vez que estos jóvenes entran en el narco tráfico es muy difícil que tengan alternativas viables en otros sectores de la economía en el futuro.

Fuente: Observatorio de Favelas (2006).

El Observatorio de Favelas realizó en el año 2006 un trabajo extensivo de entrevistas a los miembros de las facciones criminales¹¹ de Río de Janeiro con el fin de entender sus características demográficas, además de las motivaciones detrás de sus miembros. Se realizaron 230 entrevistas en junio de 2006, con un seguimiento longitudinal mensual hasta octubre del mismo año. Los hallazgos son reveladores. El 67% de los entrevistados tenía entre 16 y 18 años, y el 57% se había iniciado

11. Del término *facções criminosas* utilizado en portugués para referirse a las organizaciones narcotraficantes brasileñas.

Un estudio del Observatorio de Favelas reveló que la violencia está presente de forma permanente en la vida laboral de los miembros de las facciones criminales de Río de Janeiro.

entre los 13 y los 15 años, lo cual refleja la predominancia de menores de edad, en su mayoría proveniente de sectores vulnerables de la sociedad brasileña. El 63% de los entrevistados son negros o mulatos (*pardos*, en portugués). Generalmente provienen de familias grandes, compuestas de hijos de padres diferentes. Además, los padres del 38% de los entrevistados provienen del noreste del país, la región menos desarrollada del territorio brasileño.

El estudio también revela sus precarias condiciones de trabajo. Las jornadas son de más de diez horas diarias, y en muchos casos supera las 18 horas. Los días de trabajo son especialmente largos para los vendedores de drogas, cuyos salarios son por comisión. La violencia está presente de forma permanente en la vida laboral. El 53% de los entrevistados ha sido arrestado por la policía, y el 54% declara haber sido víctima de extorsión por parte de la policía. Más grave aún, el 68% ha estado en algún enfrentamiento armado con la policía, el 53% ha estado en algún enfrentamiento con alguna facción rival, y el 24% ha recibido heridas con armas de fuego. En un seguimiento realizado dos años después del estudio, Carvalho y Soares (2013) encontraron que el 18% de los entrevistados habían sido asesinados, experimentando una tasa de mortalidad mucho más alta que la de las fuerzas militares activas en algunas guerras.

Estas condiciones llevan naturalmente a la pregunta sobre los motivos para entrar en una carrera criminal vinculada a la distribución de drogas. Algunos autores hablan de actores irracionales que piensan solamente en el corto plazo (Lee y McCrary, 2005), y que, a la hora de enfrentar esta decisión, muchos jóvenes no son conscientes de los riesgos y consecuencias de la actividad a la cual se están vinculando. Sin embargo, el 73% de los entrevistados declara que el aspecto más desagradable de su trabajo es el riesgo de perder la vida. Ante la pregunta de por qué entraron en el narcotráfico, una gran mayoría responde que buscaba obtener grandes ingresos rápidamente, para sostener a su familia o por no contar con una alternativa de vida. Sin embargo, aunque puede que obtengan ingresos más altos que los que obtendrían en otras condiciones, el 75% obtiene ingresos por debajo del salario mínimo, que en 2006 equivalía a 260 reales, o cerca de 120 dólares mensuales. Alrededor de un 20% entró al narcotráfico para relacionarse con los miembros de las facciones, por la sensación de poder, o por la adrenalina del trabajo. Todo esto indica que debe estudiarse aún más el tipo de incentivos que hay detrás de las decisiones de los jóvenes que entran en estos negocios criminales.

Carvalho y Soares (2013) utilizan los datos obtenidos por el Observatorio de Favelas para realizar un análisis más detallado de los salarios de los vendedores de drogas. Uno de sus hallazgos más importantes es que no revelan retornos a la educación: más años de escolaridad no ayudan a obtener mayores salarios ni a ocupar posiciones más altas en las jerarquías de las facciones criminales. Por otro lado, sí hay retornos a los años de experiencia como narcotraficante y a haber sobrevivido en enfrentamientos contra otros bandos o contra la policía. Finalmente, haber actuado en contra de las reglas de la facción disminuye el salario de los narcotraficantes.

Carvalho y Soares (2013) también estudian la probabilidad de salirse del negocio del narcotráfico. Los años de experiencia disminuyen esa probabilidad, lo cual sugiere que los miembros que han desarrollado más lazos con la organización generalmente se quedan en ella. Por otro lado, aquellos miembros que están ex-

puestos a mayores riesgos, debido a que han estado en más enfrentamientos armados, tienen una mayor probabilidad de salida, lo cual apoya la idea de que estos individuos sí valoran su seguridad.

Por último, es importante entender cómo funciona el narcotráfico en Brasil. Mucho más que en otros países de América Latina, existe una relación íntima entre el narcotráfico y el crimen organizado, aunque el origen de este último nada tuvo que ver con el narcotráfico. Las organizaciones criminales de Brasil surgieron de la política penitenciaria del gobierno militar, que para deslegitimar a los militantes izquierdistas los juntó en las cárceles con delincuentes comunes. Esta estrategia condujo a que los delincuentes aprendieran cómo se organizaban los militantes, y aplicaran ese conocimiento para montar estructuras criminales organizadas que luego empezaron a manejar todos los negocios ilegales en las ciudades brasileñas (Lessing, 2013b). Paradójicamente, la estructura de las facciones criminales depende de su jerarquía en las cárceles, contra las cuales poco puede hacer el gobierno, puesto que los criminales ya han sido procesados y sentenciados. Este hecho se ha exacerbado en los últimos años debido al fácil acceso a los celulares que tienen los prisioneros, lo cual les permite dirigir sus operaciones desde las cárceles sin restricciones.

Uno de los casos claros es el del *Primeiro Comando da Capital* (PCC), la principal facción criminal que opera en San Pablo, conformada por unos 13 mil miembros, de los cuales alrededor de 6 mil están encarcelados (Adorno y Salla, 2007). Su estructura jerárquica le permitió aprovechar el surgimiento de las drogas desde la década del noventa en Brasil. Aunque el narcotráfico no es su única fuente de financiación, se alimenta de él y le permitió tener el nivel de poder que hoy detenta. Incluso le permitió enfrentarse contra las fuerzas del Estado en batallas frontales. El más claro ejemplo de esto ocurrió en mayo de 2006, cuando el PCC realizó varios ataques contra la policía civil, la policía militar y las autoridades penitenciarias, que terminaron con la muerte de alrededor de 40 miembros de las autoridades y 80 miembros del PCC.

Río de Janeiro, sin embargo, es el caso más prominente de cómo las facciones criminales se han convertido en un problema importante para la seguridad en Brasil. A diferencia de lo sucedido en San Pablo con el PCC –una organización criminal generalista que extrae rentas de cualquier actividad comercial ilegítima a su alcance– las facciones en Río de Janeiro son principalmente grupos dedicados a la distribución de drogas ilegales en el mercado doméstico, que dominan el negocio en distintos barrios de la ciudad. Numerosas favelas están bajo el control de una facción criminal que no sólo controla el tráfico de drogas sino que lo controla militarmente, mientras que la presencia de las autoridades del Gobierno es casi inexistente. Dentro de estas favelas, la facción más notoria es el *Comando Vermelho*, que también se originó como un grupo criminal desde las cárceles.

Río de Janeiro es un caso especialmente interesante, ya que se han intentado varias políticas para enfrentar las facciones, con resultados diametralmente opuestos a lo esperado incluso para quienes promovieron las políticas, desde el fracaso a un considerable éxito. Hasta el año 2008, el gobierno había hecho intentos por retomar el control de las favelas, pero estos intentos solo habían terminado en enfrentamientos costosos para ambos lados. Muchos críticos denunciaban la excesiva fuerza utilizada por parte de la policía estatal, que justificaba prácticamente todos

En Brasil existe una relación íntima entre el narcotráfico y el crimen organizado, aunque el origen de este último no estuvo vinculado con el narcotráfico.

los abatimientos bajo la figura de “*autos de resistência*”, una reliquia del gobierno militar que implicaba que habían sucedido como actos de legítima defensa. Entre 2003 y 2007, 5.669 muertes fueron causadas por la policía estatal, casi todas bajo esta figura, pero fuentes independientes calculan que dos tercios de ellas no eran más que ejecuciones escondidas por una legislación favorable (Soares, 2009).

A partir de 2008 el gobierno empezó a intervenir en las favelas de una manera totalmente distinta. Para esto se planteó el programa de las *Unidades de Polícia Pacificadora* (UPP), con el fin de retomar el control estatal de las zonas controladas por las facciones criminales y así proveerles seguridad. De forma explícita, el objetivo de este programa no fue eliminar el narcotráfico, ni resolver los problemas de todas las comunidades (Giménez, 2011). En cambio, el programa fue un ejemplo de cómo un Gobierno puede priorizar objetivos y definir metas explícitas al diseñar un programa de intervención contra grupos criminales organizados. En el caso de las UPP el Gobierno aceptó aunque sea implícitamente su incapacidad de acabar con el narcotráfico y se preocupó en cambio por minimizar sus perjuicios a la sociedad. Adoptó una política de *enforcement* selectivo, puesto que el objetivo fue disminuir la violencia en las favelas más violentas, no el crimen en toda la ciudad.

¿Cómo funciona el programa? Primero, el Gobierno anuncia con una antelación de dos o tres meses que va a tomar el control de una favela. Segundo, procede a tomarla utilizando una gran fuerza de ocupación, incluyendo unidades de élite de la policía y el ejército, y si es necesario armamento pesado como tanques y armas de asalto. Tercero, instala la UPP la cual es una fuerza de policía que se quedará indefinidamente y que durante los primeros meses se encarga de estrechar lazos con la comunidad con el fin de generar confianza. Cuarto, una vez afianzada la UPP, la unidad de ocupación se retira y la UPP toma el control. Finalmente, cuando termina el proceso, se crea la siguiente UPP que recuperará la siguiente favela.

Las UPP están conformadas por policías muy distintos de los agentes tradicionales. En contraste con el entrenamiento militar recibido tradicionalmente por la policía, el cual hacía ver a los habitantes de las favelas como enemigos, los miembros de las UPP son entrenados en sociología y derechos humanos y tienen como fin colaborar con los habitantes para mejorar sus condiciones de seguridad. Las UPP están conformadas en su mayoría por agentes recién salidos de la academia de policía. La idea es que sean policías que aún no se hayan enfrentado al crimen, ni hayan recibido sobornos, ni hayan sido contaminados por la corrupción de otras entidades del Estado. Los salarios de los policías también han subido, con lo cual se desincentiva la corrupción.

El éxito de las UPP fue inesperado incluso para sus creadores. En la mayoría de los casos las fuerzas de ocupación han podido entrar a las favelas sin tener que recurrir a la violencia, y, el control se mantiene cuando se retira la unidad de ocupación. Hasta el día de hoy se han instalado 34 UPP, lo que ha resultado en una gran disminución de la violencia usada por las autoridades en operaciones contra bandas de crimen organizado vinculadas al narcotráfico. En efecto, el número de *autos de resistência* —una medida del grado de violencia utilizado por el Estado— ha disminuido de manera notable a partir de la implementación de la primera UPP, luego de varios años de crecer y mantenerse en un nivel alto (Gráfico 4.5).

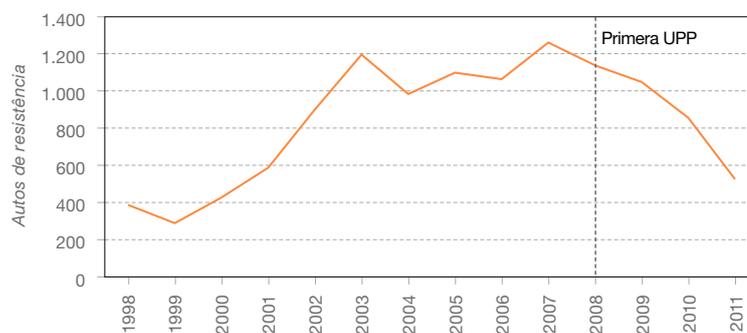
La primera evaluación de la intervención de las UPP fue realizada por el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (2012)¹². Esta evaluación revisó la tendencia en las tasas de criminalidad después de la implementación de UPP, tomando como grupo de control las zonas de Río de Janeiro donde no hubo UPP. Los resultados muestran una caída importante en todas las formas de crimen con uso de armas. También hubo una caída drástica en el número de *autos de resistência*. Sin embargo, aumentaron los tipos de crimen sin armas. Los autores sugieren que esto puede deberse a que al recuperarse la confianza en las instituciones, la cantidad de crímenes reportados por la comunidad aumentó. Esta explicación es apoyada por análisis con base en las quejas de los ciudadanos (a partir del llamado *Núcleo Disque-Denuncia de Estudos*), que muestran que las denuncias aumentaron inmediatamente cuando empezaron las UPP. Adicionalmente, se observó que las denuncias que se hacían antes de la llegada de las UPP eran de crímenes ya cometidos, mientras que después de las UPP aumentó la cantidad de denuncias preventivas.

Una evaluación más reciente elaborada por Ferraz y Ottoni (2013) muestra que la intervención redujo el crimen violento entre 60% y 75% con un descenso de aproximadamente 40% de los homicidios y de 150% de las muertes causadas por acciones de las fuerzas armadas. También reporta un incremento en las denuncias de crimen a la propiedad, muy posiblemente causado por un incremento en las tasas de denuncia. Es decir, las dos evaluaciones muestran resultados muy positivos en términos de reducción del crimen violento y la confianza en las instituciones policiales.

Es importante que la fuerza pública haya vuelto a zonas de la ciudad donde su presencia era inexistente. Este fortalecimiento institucional se ve en las entrevistas, que revelan que los habitantes de las favelas consideran a los nuevos policías más cercanos y cordiales, e incluso quienes aún los consideran hostiles declaran que ahora es más fácil quejarse por los abusos y ven las consecuencias de sus quejas.

La intervención en las favelas de Río de Janeiro bajo el programa de UPP redujo el crimen violento entre 60% y 75% y disminuyó los homicidios en 40%.

Gráfico 4.5 *Autos de resistência* en Río de Janeiro (1998-2011)



Fuente: elaboración propia con base en el Instituto de *Segurança Pública* de Río de Janeiro (2012).

12. Este estudio fue coordinado por Ignacio Cano.

La iniciativa de legalización de la marihuana en Uruguay no busca incentivar su consumo. Por el contrario, pretende regular este mercado para disminuir el crimen y el consumo problemático.

A pesar del aparente éxito de las UPP, esta intervención no ha estado exenta de críticas. Una de las principales es que anunciar la siguiente favela que se va a ocupar permite escapar a los líderes de las facciones criminales y continuar sus operaciones desde otros lugares. Sin embargo, es poco probable que este desplazamiento se haya producido en gran magnitud dado que la tendencia del crimen es a la baja en toda la ciudad. La evaluación del *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (2012), en particular, muestra que el efecto de las UPP sobre zonas aledañas a las tratadas es similar al de las tratadas sobre todo en el caso de crimen violento y robos¹³. Esto es consistente con lo mencionado en el Capítulo 3: la ubicación del crimen es tan importante que cuando el Gobierno logra eliminarlo en un lugar, no se traslada fácilmente a zonas aledañas.

Otra crítica importante a las UPP tiene que ver con la intensidad de la presencia policial. Mientras que en Río de Janeiro hay 2,3 policías por cada mil habitantes, en las primeras 13 UPP hay 18 policías por cada mil habitantes. Esto conlleva costos altísimos y no permite que la política sea replicable en el resto de la ciudad, por lo cual inevitablemente habrá zonas abandonadas.

Aunque el caso brasileño es el más estudiado y documentado, el microtráfico es un problema en todas las áreas urbanas de América Latina. En Colombia, México y Centroamérica, las mismas organizaciones que controlan las otras etapas del narcotráfico, como los carteles, las bandas criminales y las maras, también han empezado a disputarse el control de los barrios para la venta al por menor de las drogas. Adicionalmente, los países del Cono Sur se han convertido en mercados consumidores importantes, a lo que muchos analistas han atribuido sus crecientes tasas de crimen¹⁴. Sin embargo, esto todavía no se ha reflejado en el surgimiento de organizaciones criminales con la visibilidad que tienen en Brasil.

Un caso interesante es el de Uruguay. Con el fin de detener el aumento del crimen el Ministerio de Defensa emitió un informe con varias propuestas, que incluía la legalización y la regulación de la producción y el consumo de marihuana. En diciembre de 2013, la medida fue aprobada por una ley del Congreso, convirtiendo a Uruguay en el primer país del mundo en legalizar la marihuana (otros países la habían despenalizado, pero no la habían legalizado).

La iniciativa uruguaya no tiene como fin incentivar el consumo. Por el contrario, el gobierno ha impulsado campañas que resaltan los riesgos del consumo de la droga. Esto, sin embargo, no ha evitado una gran cantidad de críticas. Todos los partidos de oposición se declararon en contra y surgió un movimiento para promover un referendo sobre el tema. Por su parte, los organismos internacionales enfatizaron que la ley va en contra de las convenciones de las Naciones Unidas, en particular la de 1961.

13. Ferraz y Ottoni (2013) encuentran aumentos en crimen contra la propiedad en municipios vecinos aunque ello nuevamente podría deberse a aumentos en las tasas de denuncia.

14. Un caso reciente de fuerte aumento de la inseguridad producido en parte por la violencia asociada con el microtráfico es el de la ciudad de Rosario en Argentina. En dicha ciudad el número de homicidios dolosos dentro de los límites del municipio fue de 130 en 2011, 154 en 2012, y 217 en 2013. El número de muertes violentas en este último año equivale a una tasa de 21 cada 100 mil habitantes, tasa que más que triplica la existente para el promedio del país.

OTROS MERCADOS ILEGALES

El narcotráfico ha causado mucha violencia en América Latina, pero no es el único. Otros mercados ilegales generadores de violencia en la región son el contrabando (principalmente de bebidas alcohólicas y cigarrillos) el tráfico de armas, la minería ilegal y la trata de personas. En todos estos casos, el problema se origina en un perjuicio o externalidad que el uso de ciertos bienes le causan al resto de la sociedad o el usuario se causa a sí mismo, por lo cual el Gobierno decide intervenir para reducirlo o eliminarlo.

Para este fin, el Gobierno cuenta con un conjunto de herramientas similar al que usa para enfrentar los mercados de drogas. Primero debe definir una estrategia *de jure* que puede implicar la prohibición estricta o la regulación, y en una segunda etapa debe definir la estrategia *de facto* que usa para enfrentar el mercado ilegal. Así, los Gobiernos enfrentan una disyuntiva similar a cuando deciden su política de drogas. Por un lado, deben disminuir los costos originales de estos mercados, ya sea la violencia causada por las armas, los daños al medio ambiente de la minería ilegal, los perjuicios a la salud debido al alcohol y el tabaco, o la clara violación de los derechos humanos que conlleva el tráfico de personas. Por otro lado, la estrategia que lleven a cabo contra los mercados puede causar violencia a través del canal sistémico.

Aunque los tipos de bienes que se transan en mercados ilegales son muy distintos, las formas de violencia que utilizan estas organizaciones son similares. El común denominador en estos mercados ilegales es la coexistencia de rentas altas (generadas por altos costos fijos de entrada) e ilegalidad. Esto implica que una vez que la estructura criminal alrededor de ciertos mercados ilegales ha sido creada, esta sirve para cualquier mercado ilegal, generando importantes economías de alcance. Por eso después de consolidar su control del mercado de un bien ilegal, muchas organizaciones hacen crecer su portafolio de actividades, ampliando sus operaciones a otros mercados ilegales. Por ejemplo, en Colombia y México es muy común que los carteles se involucren también en crímenes como el secuestro y la extorsión, no solo como mecanismo para obtener más recursos, sino también como estrategia para diversificar su portafolio de fuentes de financiamiento y así poder atenuar posibles shocks producto de cambios en las políticas gubernamentales. Esto también ha sucedido recientemente en Centroamérica, donde las maras han aprovechado sus estructuras para traficar drogas, o en Colombia, donde varios grupos narcotraficantes han tomado el control de la minería ilegal.

En la región existen muchos otros mercados ilegales que no son violentos, muy probablemente por el hecho de que los costos fijos de entrada no son altos y, por eso mismo, las rentas asociadas no justifican una estructura criminal que la proteja. Algunos ejemplos son la venta de copias pirata de música, películas y videojuegos y la comercialización de imitaciones de bienes de consumo de alto valor, como relojes, carteras y perfumes.

TRÁFICO DE ARMAS

En el caso de las armas la decisión del Estado de prohibirlas o permitir las se nutre del debate sobre si la disponibilidad de armas aumenta o disminuye la criminalidad.

El tráfico de armas es especialmente nocivo en América Latina porque alimenta la violencia de grupos criminales que utilizan las armas en sus operaciones y disputas.

Por un lado, algunos argumentan que la posesión de armas incita a la gente a resolver sus problemas de forma violenta y facilita la tarea de los criminales que desean utilizarlas con algún fin ilegal. Por otro lado, otros argumentan que la posesión de armas por parte de la población civil es un elemento disuasivo para quienes desean cometer crímenes. La evidencia empírica sobre si la disponibilidad de armas disminuye el crimen violento es mixta, con estudios que respaldan este argumento (Lott y Mustard, 1997; Bartley y Cohen, 1998) y otros que lo contradicen (Duggan, 2001; Ludwig, 1998; de Castro Cerqueira y De Mello, 2012; Restrepo y Villa, 2012).

Los países latinoamericanos han optado por regular los mercados de armas, mientras que Estados Unidos ha sido mucho más permisivo. Esto ha creado oportunidades de arbitraje en la frontera de Estados Unidos y México y un flujo permanente de armas ilegales desde Estados Unidos, que ha sido aprovechado por las organizaciones violentas latinoamericanas, como las maras en Centroamérica o los carteles mexicanos. Los flujos de armas son de una gran magnitud: el gobierno mexicano incautó más de 23.000 armas de fuego entre 2004 y 2008 (Chu y Krouse, 2009), de las cuales se estima que un 87% fueron ingresadas ilegalmente desde Estados Unidos (GAO, 2009). Las estimaciones del Gobierno mexicano apuntan a que unas 2 mil armas cruzan la frontera con Estados Unidos diariamente.

Aunque hay quienes defienden la portación de armas legales, las armas ilegales son inequívocamente perjudiciales, puesto que solo están disponibles para quienes están dispuestos a incumplir la ley, y no para quienes quieren defenderse. Dube, Dube y García Ponce (2013) explotan el vencimiento en 2004 de la prohibición de ventas de armas de asalto en Estados Unidos (*U.S. Federal Assault Weapons Ban¹⁵*), para mostrar cómo la mayor disponibilidad de armas legales en Estados Unidos tiene efectos en los niveles de violencia de México (probablemente a través de una mayor disponibilidad de armas ilegales traficadas desde Estados Unidos). En efecto, encuentran que el vencimiento de las restricciones en algunos estados fronterizos de Estados Unidos llevó a un aumento desproporcional en los niveles de violencia de los municipios mexicanos ubicados más cerca de estos estados.

El tráfico de armas es especialmente nocivo en América Latina porque alimenta la violencia de grupos criminales que utilizan las armas en sus operaciones y disputas; es decir que se combina con otros fenómenos preexistentes para crear un problema muy grave para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Combatir este flujo de armas ilegales es un reto grande para la región, especialmente cuando en Estados Unidos está permitida y poco controlada su venta.

MINERÍA ILEGAL

Tradicionalmente, la minería ilegal se ha enfocado en minerales tradicionales como el oro, la plata y el platino, como es el caso en el Pacífico colombiano, el Suroriente peruano, y la región colombiana del Guanía. En varios países de América Latina

15. Chicoine (2011) también analiza este episodio, pero con una metodología menos precisa, pues solo cuenta con datos a nivel estatal en México. Los resultados de ambos estudios son consistentes.

ha habido un auge reciente de minería ilegal, asociado a la crisis financiera internacional, que hizo que los inversionistas se refugiaron en activos menos riesgosos como el oro y se disparara el precio de este tipo de *commodities*. También ha surgido minería ilegal de materiales relacionados con aparatos electrónicos como el coltán, que en los últimos años se ha extraído de manera ilegal en la región del Guanía en Colombia.

La minería ilegal surge típicamente en regiones donde inicialmente había minería artesanal. En algún punto llega un grupo armado ilegal y toma posesión de la extracción de los recursos. Este grupo se apropia de las rentas provenientes de la minería a costa de los miembros de la comunidad local que necesitaban estos ingresos para su subsistencia. La minería ilegal es explotada con frecuencia por grupos que inicialmente ya eran violentos y que aprovechan su poder para controlar un negocio altamente lucrativo.

Idrobo, Mejía y Tribin (2013) muestran cómo la minería ilegal causó un aumento importante en las tasas de homicidio y el número de víctimas de masacres en Colombia.

TRATA DE PERSONAS

Este fenómeno ha sido subestimado y en consecuencia muy poco estudiado en Latinoamérica. Generalmente empieza con una falsa promesa por parte del criminal, quien se compromete a llevar a la víctima a una región donde sus condiciones de vida mejorarán. Cuando debe cumplir con el trato, se vale de engaños y amenazas para mantener el control sobre la víctima y explotarla, ya sea laboral o sexualmente.

Aunque no necesariamente violenta, la trata de personas es una clara amenaza para la seguridad ciudadana, especialmente para mujeres y niños. Lleva a una gran cantidad de latinoamericanos a condiciones de vida difíciles de concebir en el siglo XXI.

Los principales fines de la trata de personas en Latinoamérica son la explotación sexual (51%) y el trabajo forzado (44%) (UNODC, 2012). Aunque en algunos casos mujeres latinoamericanas son llevadas al Medio Oriente o al Lejano Oriente para ser explotadas sexualmente (Hurtado y Pereira Villa, 2012), la trata de personas es un fenómeno predominantemente local: según UNODC (2012), 88% de las víctimas sudamericanas termina dentro del continente y 47% dentro del país de origen. En Norteamérica, Centroamérica y el Caribe, 65% permanece dentro de la región, y 30% dentro del país.

La trata de personas es un crimen con muy baja visibilidad ya que las víctimas se encuentran en situaciones que no les permiten acceder a las autoridades, como bajo amenaza de ejecución de hipotecas sobre las viviendas de la familia, o simplemente viviendo ilegalmente en otro país. Además, la trata de personas es un crimen que podría evitarse muy fácilmente creando conciencia sobre quiénes son los potenciales criminales, para que las potenciales víctimas no caigan en los engaños. Por este motivo estudiar la trata de personas, en la medida en que pueda ayudar a crear conciencia, puede tener un impacto importante.

Conclusiones

Existe una interrelación entre los mercados ilegales, el crimen violento y el papel del Estado. Las intervenciones del Estado pueden crear rentas ilegales elevadas y consecuencias negativas no intencionadas importantes sobre la seguridad ciudadana.

Aunque los *trade-offs* que enfrenta el Estado a la hora de decidir si regular o prohibir un mercado (o partes de este) para reducir la producción, tráfico o consumo de bienes o sustancias no son sencillos, los gobiernos deben analizar la mejor evidencia disponible en su proceso de toma de decisiones. En algunos mercados como el de drogas esta disyuntiva siempre está latente, pero en casos como el de la trata de personas el Estado debe optar por una prohibición estricta.

No existen políticas públicas perfectas para enfrentar los mercados de sustancias o bienes que generan daños (directos o colaterales). La elección es entre políticas que busquen minimizar los daños, tanto directos del consumo como de los efectos colaterales negativos causados por la intervención del Estado, especialmente sobre la seguridad ciudadana.

Tampoco existen recetas únicas sobre mejores prácticas para enfrentar a todos los mercados ilegales. En algunos casos, como el de las drogas, la experiencia internacional muestra que las políticas estrictamente prohibicionistas no han logrado acabar con el consumo y han generado toda suerte de costos, tanto en los países consumidores como en los productores y de tránsito. Por el contrario, aquellos países que han optado por implementar enfoques de salud pública y regulación para enfrentar el consumo problemático de drogas han logrado mejores resultados. Portugal y Suiza sobresalen como ejemplos. Más recientemente, Uruguay ha optado por la legalización regulada del mercado de la marihuana, un caso que vale la pena ser monitoreado por otros países la región en lo que respecta a su impacto sobre los patrones de consumo de marihuana y otras drogas y sobre la seguridad ciudadana, la salud pública y los derechos humanos.

Utilizar herramientas de salud pública no significa tener una posición laxa con el crimen. Por el contrario, significa priorizar los recursos (¡escasos!) de la Justicia para que enfoquen sus labores en disminuir el crimen y hacer cada vez menos rentable el uso de la violencia en los mercados ilegales.

En otros mercados ilegales como la minería ilegal o el contrabando, las políticas públicas deberían estar enfocadas en prevenir la informalidad y la penetración de grupos criminales.

Como en muchos otros mercados, en el fondo, una característica necesaria para el surgimiento de mercados ilegales son las oportunidades de arbitraje que brindan regulaciones estatales excesivas (o, en el extremo, la prohibición total). No toda oportunidad de arbitraje crea un mercado ilegal, y menos aún un mercado ilegal "violento". La presencia del Estado y sus instituciones juegan un papel mediador entre las oportunidades de arbitraje que generan las regulaciones estatales y el surgimiento de mercados ilegales y organizaciones criminales vinculadas a

estos. Cuando el Estado tiene presencia amplia (con programas sociales, oportunidades de inclusión social, programas de educación e incentivos a la creación de empresas legales), pueden existir oportunidades de arbitraje sin necesidad de que surjan mercados ilegales, y menos aún organizaciones criminales violentas que los controlen. Si el brazo del Estado llega no sólo con políticas represivas, probablemente las políticas de control y regulación podrán ser mucho más eficientes y sostenibles en el tiempo.

EL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Capítulo 5

Capítulo 5

EL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL¹

“El castigo es la justicia para los injustos”

San Agustín

Introducción

El sistema de justicia criminal es la institución a través de la cual el Estado castiga o reforma a quienes violan las normas de una sociedad, imponiendo sanciones en función del delito cometido. Los crímenes más serios generalmente se castigan con el encarcelamiento, con la idea de que una combinación de disuasión e incapacitación logrará mantener el crimen bajo control. La población encarcelada en América Latina y el Caribe alcanza 1,3 millones en la actualidad, lo que equivale a 229 reclusos cada 100 mil habitantes². Pero para condenar a quien ha cometido un delito primero es necesario arrestarlo, procesarlo y juzgarlo, por lo que los países destinan muchos recursos a mantener cuerpos de policía, fiscalías y sistemas judiciales con el personal, el equipamiento y el entrenamiento necesarios. ¿Qué tan efectivos son los sistemas de justicia criminal en América Latina para prevenir y controlar el crimen y la inseguridad?

Este capítulo analiza el funcionamiento del sistema de justicia criminal en la región poniendo la lupa sobre sus cuatro componentes fundamentales: la policía con su poder para arrestar e investigar, la fiscalía o ministerio público con sus atribuciones de investigación y acusación, los jueces encargados de juzgar y sentenciar, y las instituciones correccionales que se ocupan de administrar los castigos impuestos. Estas cuatro instituciones determinan conjuntamente el costo de cometer un delito, por lo que conocer su efectividad es clave en el diseño de políticas de control del crimen eficientes.

El Gobierno debe decidir cuántos recursos destinar a combatir la inseguridad y cómo distribuir esos recursos entre los distintos componentes de la justicia criminal. Por ejemplo, puede aumentar la presencia policial para incrementar el arresto de los infractores, mejorar la eficiencia de las fiscalías para investigar, procesar y acusar, o tomar medidas que incrementen el tiempo que los delincuentes detenidos pasan privados de su libertad, como endurecer las penas, limitar la libertad condicional, o establecer sentencias mínimas obligatorias. También debe decidir cómo se utilizan esos recursos al interior de cada una de las instituciones de la justicia criminal. Por ejemplo, puede diseñar estrategias de actuación policial para aumentar los arrestos en forma generalizada, o focalizar las acciones en cierto tipo de delitos, en los delincuentes considerados más peligrosos, o en determinados lugares con mayor incidencia delictiva. Es decir, el problema del Gobierno se puede resumir en la necesidad de elegir la combinación de políticas públicas que

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Pablo Brassiolo y la asistencia de investigación de Mauricio Stern.

2. *World Prison Population List*, ICPS (2013).

minimicen el costo del crimen para la sociedad, de acuerdo a sus restricciones presupuestarias y organizacionales (McCrary, 2009; Durlauf y Nagin, 2010).

El costo de cometer un delito puede expresarse en términos del castigo esperado, que depende simultáneamente de la probabilidad de recibir una condena (probabilidad del castigo) y de la pena que esa condena implique (severidad del castigo). La política criminal puede incidir sobre el nivel de crimen a través de cada una de estas variables o de una combinación de ambas.

A su vez, la probabilidad de ser condenado por un delito se puede descomponer en la probabilidad de ser arrestado, la probabilidad de ser procesado y acusado, y la probabilidad de ser juzgado y condenado. Tener en cuenta la interacción de policías, fiscalías y sistemas judiciales a lo largo del proceso de la justicia criminal es particularmente relevante en el caso de América Latina, donde la proporción de delitos que terminan en una condena es relativamente baja. En los países de la región solo reciben una condena 4,5 personas por cada 100 delitos registrados por la policía, la mitad que en América del Norte y menos de la tercera parte que en Europa.

El accionar de la policía es un determinante fundamental de la probabilidad de castigo. Sin embargo, el tamaño de las fuerzas policiales varía enormemente entre un país y otro, e incluso entre ciudades de un mismo país; y esto se debe, entre otras cosas, a que es difícil determinar cuál es su tamaño ideal. Una de las principales razones es la relación de doble vía entre tamaño de la policía e incidencia delictiva: tiende a haber más policías donde la ocurrencia de delitos es mayor. Pero una vez que se logra sortear esta dificultad empírica, surge con claridad que una mayor presencia policial reduce el crimen. Evidentemente, esto no significa que se debe aumentar el tamaño de la policía hasta que el delito desaparezca, sino que en la decisión deben sopesarse los beneficios por la reducción de la criminalidad con los recursos adicionales necesarios.

No solamente importa el tamaño de la policía; su efectividad depende de la forma en que se empleen los recursos. Estrategias de patrullaje inteligente, programas de policía comunitaria y la orientación a problemas específicos son alternativas que permiten aumentar la efectividad del accionar policial en determinadas circunstancias.

Para que haya castigo, sin embargo, con la policía no alcanza. Tanto las fiscalías como las cortes judiciales son determinantes fundamentales del castigo esperado, porque determinan la probabilidad de que el castigo efectivamente tenga lugar, una vez que la persona entró en contacto con el sistema de justicia criminal. La mayoría de los países de la región han implementado reformas judiciales, que reemplazan el sistema inquisitivo por uno acusatorio. En la medida en que las modificaciones generen más confianza y satisfacción con las instituciones de la justicia, podría haber más incentivos a denunciar delitos, y esto llevar a una mayor probabilidad de arresto y castigo. Sin embargo, poco se conoce sobre la efectividad de las reformas para reducir los índices de incidencia delictiva.

Por último, las cárceles se relacionan con el delito por medio de tres canales principales: la incapacitación de los delincuentes, la disuasión de las conductas delictivas y la rehabilitación de quienes delinquieron para su posterior reinserción en la sociedad.

En las últimas décadas, el aumento de la inseguridad y las mayores demandas por mayor represión han propiciado un incremento en la población encarcelada en la mayoría de los países de la región, que se ha traducido en niveles de sobreocupación alarmantes. Esto no solamente deteriora las condiciones de vida dentro de los penales, sino que limita el potencial de estas instituciones para reformar a los delincuentes e incluso favorece la conformación de ambientes que aumentan el riesgo de reincidencia futura.

Si a esto se suma el hecho de que el potencial del encarcelamiento como mecanismo de disuasión parece ser bastante modesto, los mecanismos alternativos de condena, como por ejemplo el monitoreo electrónico sin privación de la libertad, surgen como una opción efectiva, particularmente para delincuentes cuyo riesgo de reincidencia es menor, ya que evitaría su contacto con criminales más peligrosos y además generaría importantes ahorros fiscales.

En cualquier caso, se requiere evaluar más profundamente distintas alternativas de administrar y efectivizar las condenas, de forma tal que estas cumplan con su rol de incapacitar a delincuentes con alta actividad delictiva, sirvan como mecanismo disuasivo de potenciales infractores y favorezcan la rehabilitación para aquellos con posibilidades de reinsertarse en actividades lícitas.

Un marco conceptual

Una estrategia óptima de control del crimen es la que combina leyes y actividades para reducir al mínimo posible los costos de la inseguridad y los costos de control. El problema no es sencillo. Además de aspectos operativos, se deben considerar cuestiones morales, como por ejemplo si imponer castigos es aceptable, si el tipo y el tamaño del castigo impuesto son razonables, o si quienes quebrantan las normas reciben su merecido. En los regímenes penales de la mayoría de los países de América Latina, el castigo suele justificarse sobre la base de una combinación de principios retributivos e instrumentales (Ver Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1 El propósito del castigo

¿Es moralmente aceptable la aplicación del castigo a quienes han cometido un delito? La discusión de si una sociedad tiene derecho a castigar a quienes cometen actos criminales ha girado en torno a dos principios generales: el principio de retribución y el instrumental, o de control del crimen.

El principio de 'retribución' sostiene que quienes infringen la ley deben ser castigados como compensación por el daño causado por el crimen cometido. El castigo se aplica, entonces, porque es merecido y su tamaño y severidad deben guardar cierta relación con el daño provocado. Bajo esta concepción, el castigo no necesita justificación adicional más allá de reparar o compensar el daño generado. En otras palabras, el castigo es un fin en sí mismo.

El principio ‘instrumental o de control del crimen’, en cambio, justifica el castigo en la generación de un bien mayor, la reducción en los niveles de crimen. Es decir, el castigo es un instrumento para reducir el crimen, no un fin en sí mismo. Puede contribuir a controlar el crimen a través de tres mecanismos: la rehabilitación, la disuasión y la incapacitación.

El mecanismo de la ‘rehabilitación’ implica considerar al castigo como un tratamiento para reformar a los infractores. Mediante el castigo se busca que quien ha cometido un delito no vuelva a hacerlo en el futuro como consecuencia de un cambio en sus valores. No se requiere que el tamaño o la duración del castigo sea proporcional al daño causado, ni puede ser determinado de antemano, sino que dependerá del tiempo necesario para lograr la rehabilitación del delincuente.

El mecanismo de la ‘disuasión’ implica que el castigo se justifica cuando contribuye a reducir la incidencia del crimen disuadiendo conductas delictivas. Esta disuasión puede ser específica, cuando el castigo disuade de reincidir a quien ya ha sido castigado por miedo a recibir el castigo otra vez, o general, si el castigo de algunos retrae a otros de cometer delitos. En cualquier caso, el castigo se justifica porque contribuye a controlar acciones futuras.

Finalmente, el mecanismo de la ‘incapacitación’ implica que el castigo protege a la sociedad porque consiste en la custodia de quienes infringen la ley durante un período determinado. Los infractores son castigados en función de lo que se considera sería su conducta delictiva futura, y no como consecuencia de sus actos pasados, lo que podría dar lugar a cuestionamientos éticos.

Fuente: elaboración propia con base en Banks (2013) y Bushway y Paternoster (2009).

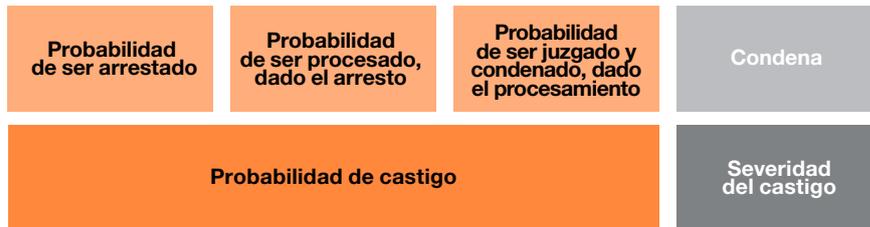
Las políticas de control del crimen serán más efectivas en la medida que la disuasión sea más relevante.

Más allá de la consideración de la justicia, el control del crimen requiere una combinación de políticas que permitan reducir su costo según las restricciones presupuestarias, organizacionales y de procedimientos. El trabajo de Becker (1968) y contribuciones posteriores de numerosos autores³ sirven de guía para pensar sobre estas políticas.

En particular, el control del crimen se puede lograr incapacitando a los delincuentes y previniendo las conductas delictivas a través de disuasión. Las políticas de control serán más efectivas en la medida que este último componente (disuasión) sea más relevante (Durlauf y Nagin, 2010).

¿Cómo lograrlo? Desde una perspectiva de elección racional, al momento de cometer un delito, los potenciales infractores de la ley comparan los beneficios financieros y psicológicos de esa decisión con sus costos, representados por el castigo esperado. Y el castigo esperado se compone de la probabilidad de sanción y de su severidad. Estos dos componentes deberían disuadir al potencial delincuente y contribuir al cumplimiento de la ley (Figura 5.1).

3. Ver por ejemplo Ehrlich (1996), Dilulio (1996), Freeman (1999).

Figura 5.1 Componentes del castigo esperado

Fuente: elaboración propia.

Varios estudios sugieren que es más eficaz aumentar la probabilidad de castigo que la severidad del mismo.

El Estado, entonces, debe decidir cuántos recursos destinar a combatir el crimen y cómo distribuir esos recursos entre medidas que afectan la probabilidad de castigo y otras que inciden sobre su severidad⁴. Cuántos recursos destinar a combatir el crimen depende de las restricciones presupuestarias. Cómo distribuirlos depende del potencial de disuasión de cada política, en definitiva una cuestión empírica. Estudios como Durlauf y Nagin (2010) sugieren que es más eficaz aumentar la probabilidad que la severidad del castigo⁵.

Este enfoque supone que los potenciales criminales toman decisiones evaluando su situación futura, y considerando que lo que ellos creen que les va a pasar coincide con lo que efectivamente les va a pasar si cometen el delito (Durlauf y Nagin, 2010). Las limitaciones de este modelo quedan en evidencia cuando se observa que, considerando los beneficios y riesgos involucrados, muchos delitos son poco atractivos económicamente y sin embargo se llevan a cabo. Levitt y Venkatesh (2000) muestran que las ganancias esperadas de los traficantes de droga al por menor están apenas por encima de lo que podrían obtener en actividades legítimas, y esa diferencia salarial no es suficiente para compensar sus riesgos. Kleiman (2009) muestra que los beneficios esperados de delitos contra la propiedad equivalen, en promedio, a solo 10 dólares por día de prisión esperado. ¿Por qué algunos delitos persisten a pesar de no ser una alternativa atractiva? ¿Y cuáles son las implicaciones para la política criminal?

Una primera explicación es que los potenciales infractores subestiman la probabilidad de ser sancionados, algo que podría ocurrir si su percepción se adapta gradualmente ante cambios en la verdadera probabilidad de sanción, o si sobreestiman su

4. Ejemplos de medidas que aumentan la certeza del castigo serían un aumento en la cantidad de policías que incremente la probabilidad de arrestos, o una mejora en la capacidad de investigación de las fiscalías que aumente la probabilidad de que se procese y lleve a juicio a los acusados. En cambio, la severidad del castigo podría incrementarse endureciendo las penas para que los condenados pasen más tiempo en prisión.

5. Esto puede racionalizarse suponiendo que los potenciales infractores tienen una valoración del presente relativamente alta o, lo que es lo mismo, una baja valoración del futuro. Para un cierto nivel de castigo esperado, el efecto disuasorio será mayor cuanto más cierto sea el castigo. La intuición es que, dado que la severidad del castigo se manifiesta en condenas más largas, el efecto marginal de aumentar la duración de una condena inicialmente larga podría ser bastante modesto porque el potencial delincente se preocupa relativamente poco de su situación futura, o porque una parte de los costos del encarcelamiento varían relativamente poco con la duración del mismo (como por ejemplo el estigma de haber pasado un período en prisión y la disrupción de las relaciones familiares y profesionales). Una presentación formal de este argumento puede obtenerse en Durlauf y Nagin (2010).

La probabilidad y severidad del castigo dependen de la policía, la fiscalía, el sistema judicial y las instituciones correccionales.

habilidad para evitar ser sancionados⁶. En este caso, el efecto disuasivo de cambios en la probabilidad objetiva de sanción dependería de cómo estos cambios afecten la probabilidad percibida por los individuos. Es decir, no solamente sería necesario que los costos del crimen sean suficientemente altos, sino también que los potenciales infractores perciban estos costos como altos. Ejemplos de políticas adecuadas en este caso serían comunicar más efectivamente las consecuencias de infringir la ley o hacer más visible el accionar policial.

Una segunda explicación es que los potenciales delincuentes podrían actuar por hábito o por impulso más que como resultado de una decisión racional. En este caso serían adecuadas políticas que promuevan mayor autocontrol, por ejemplo terapia cognitiva conductual⁷.

El sistema de justicia criminal en América Latina

LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA CRIMINAL

La probabilidad y severidad del castigo dependen de los componentes del sistema de justicia criminal: la policía, la fiscalía o ministerio público, el sistema judicial y las instituciones correccionales. La Figura 5.2 muestra la forma en que estas instituciones influyen sobre los niveles de incidencia delictiva en la sociedad.

La policía es la institución encargada de prevenir, arrestar a los presuntos infractores y realizar tareas de investigación criminal, y cuenta con el uso de la fuerza.

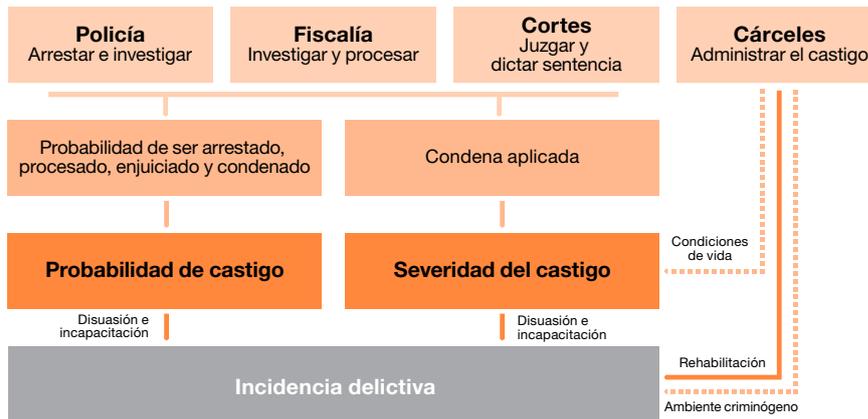
La fiscalía, cuyo rol ha sido modificado por las reformas recientes de los sistemas de enjuiciamiento criminal (para una descripción de las reformas ver Capítulo 6), es la encargada de dirigir la investigación criminal, formular cargos en contra de los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales. Las acciones de la policía y la fiscalía determinan primordialmente la probabilidad de castigo.

Las cortes son las encargadas de juzgar a los acusados y determinar su responsabilidad penal para luego dictar sentencia. El poder judicial incide tanto en la severidad del castigo como en su probabilidad. Por una parte, los jueces dictan sentencia conforme a las leyes, lo cual se refleja en la severidad de los castigos impuestos. Por otra parte, la capacidad de resolver los casos en tiempo y forma determina la celeridad con la que se aplican las sentencias, lo que podría afectar la probabilidad de castigo⁸.

6. Kleiman (2009) menciona tres posibles razones que podrían explicar un exceso de optimismo por parte de los delincuentes: la creencia de que la suerte está de su lado, la creencia de que se puede ejercer cierto control sobre eventos que dependen del azar, y el exceso de confianza en sí mismos.

7. En el Capítulo 2 de este informe se discute la efectividad de este tipo de políticas como herramientas de prevención y control del delito. También pueden consultarse Latessa (2006) y Lipsey (2009).

8. Podría ocurrir que una menor demora en la realización y resolución de los juicios reduzca la probabilidad de que un caso prescriba o de que se deteriore la evidencia disponible en contra del acusado, aumentando las chances de que la condena tenga lugar.

Figura 5.2 Instituciones del sistema de justicia criminal y relación con el delito

Fuente: elaboración propia.

En las principales ciudades de América Latina solo se denuncia el 45% de los delitos.

Por último, las instituciones correccionales cumplen la función de administrar el castigo. El encarcelamiento puede contribuir a reducir el crimen a través de la rehabilitación y reforma de los delincuentes. Pero en la práctica, la relación entre el encarcelamiento y el crimen es bastante más compleja. Por una parte, las condiciones de vida en las cárceles afectan la dureza del castigo y, por lo tanto, también podrían tener un efecto disuasorio⁹. Por otra parte, muchos estudios argumentan que las cárceles constituyen un ambiente que en lugar de disminuir, aumenta la probabilidad de reincidencia de los infractores, por la influencia negativa de los pares en la prisión, la erosión del capital humano de los reclusos y el consecuente deterioro de sus oportunidades laborales futuras, o el efecto de estigma (Kling, Weiman y Western, 2001; Bayer, Hjalmarsson y Pozen, 2009; Di Tella y Scharrodsky, 2013; Ouss 2011).

LAS ETAPAS DE LA JUSTICIA CRIMINAL

Una vez que ha cometido un delito, para que se haga efectivo el castigo se requiere capturar y arrestar al delincuente, procesarlo, acusarlo y llevarlo a juicio y condenarlo¹⁰. Pero solo una pequeña fracción de todos los delitos ocurridos termina en una condena, lo que puede explicarse por múltiples razones.

En primer lugar, es necesario que la policía tome conocimiento de la ocurrencia del delito, algo que generalmente se produce como consecuencia de la denuncia de la víctima o de terceros. Pero no todas las víctimas de un delito deciden denunciarlo. Por ejemplo, en las principales ciudades de América Latina, solo se denuncia un

9. Katz, Levitt y Shustorovich (2003) muestran que las pésimas condiciones de vida en muchas cárceles de Estados Unidos disuaden sobre el delito de una manera más fuerte que la existencia misma de la pena de muerte.

10. La definición y alcance de las distintas etapas del proceso, así como los actores involucrados y sus roles, varían según el país.

45% de los delitos¹¹. Los motivos son la falta de confianza en la capacidad o disposición de la policía para resolver el problema (48% de las víctimas responden que no denunciaron porque “la policía no habría hecho nada”) y la falta de confianza en la policía como institución (14%)¹².

Segundo, una vez que el delito es registrado por la policía e ingresado en el sistema de justicia puede haber arresto o no. En el caso en que se produzca un arresto, la policía o la fiscalía llevan a cabo sus tareas de investigación y deben decidir si existe evidencia suficiente para procesar a la persona arrestada. Si el procesamiento ocurre, una vez más la fiscalía decide si la persona es acusada y llevada a juicio. Finalmente, una vez que se lleva a cabo el juicio, sólo algunos casos terminan en una condena. Algunas razones por las que no todas las personas detenidas son condenadas son la falta de evidencia para continuar con el proceso, la aplicación de sanciones que resuelven el caso en una instancia previa al juicio, o la realización del juicio pero sin una sentencia condenatoria.

El Gráfico 5.1 ilustra esta especie de desgaste que se produce a lo largo del proceso de justicia criminal, con cifras agregadas para tres regiones: América Latina y el Caribe, América del Norte (con la excepción de México, incluido en el primer grupo) y Europa¹³. Las columnas del gráfico muestran el total de personas detenidas, procesadas y condenadas por cada 100 delitos (panel superior) y por cada 100 delitos de homicidio (panel inferior) registrados en las estadísticas policiales¹⁴.

América Latina y el Caribe tienen la menor cantidad de personas condenadas por delito: 4,5 por cada 100 delitos, en comparación con 9 en América del Norte y 15,2 en Europa. En Europa, el mayor desgaste se observa al comienzo de la cadena, con solamente 28 personas detenidas por cada 100 delitos, mientras en las etapas subsiguientes el desgaste es relativamente bajo: de esos 28 detenidos, se procesa a 21,4 y se condena a 15,2. En América del Norte, el mayor desgaste se produce en la etapa intermedia del proceso: se detiene a la mayor cantidad de personas por delito (44,2 por cada 100), pero luego solo se procesa a uno de cada tres detenidos. América Latina y el Caribe muestran tasas de detención y procesamiento en una situación intermedia, pero con un bajo ratio entre condenados y procesados (31%, versus 66% en América del Norte y el 71% en Europa).

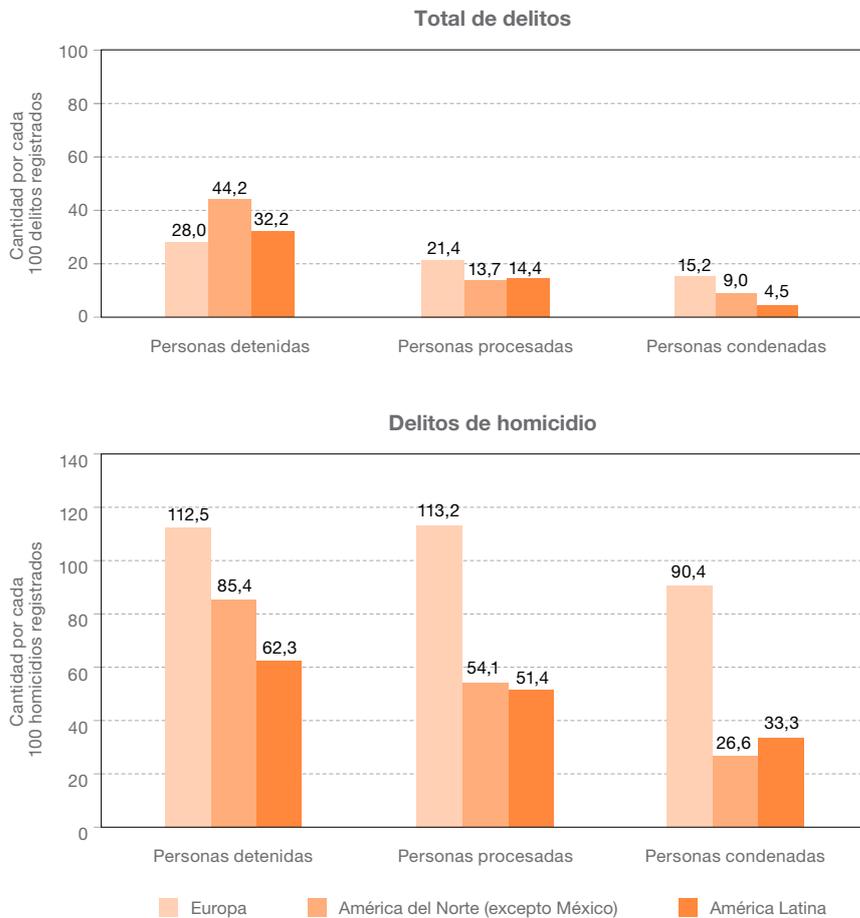
11. Según datos relevados en la encuesta CAF 2013.

12. La tasa de denuncia de delitos para el año 2005 fue del 46% en Canadá, del 48% en Estados Unidos y del 52% en promedio en Europa, según datos reportados por Van Dijk, Van Kesteren y Smit (2007) con base en la Encuesta Internacional de Victimización por Delitos (ICVS por sus siglas en inglés).

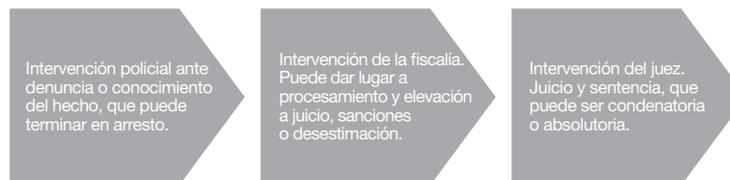
13. Los datos provienen de Smit y Harrenford (2010), quienes se basan en las estadísticas provistas por relevamientos de las Naciones Unidas sobre Tendencias del Delito y Operaciones de los Sistemas de Justicia Criminal (*United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems*) y hacen un esfuerzo por eliminar la mayor cantidad posible de inconsistencias.

14. Debe tenerse en cuenta que la unidad de medida a la que hacen referencia las barras del Gráfico 5.1 (cantidades de personas) no es la misma que la de los delitos registrados por la policía (un delito podría ser cometido por más de una persona, así como un delincuente podría ser buscado por más de un delito).

Gráfico 5.1 Cantidad de adultos detenidos, procesados y condenados por cada 100 delitos registrados en países de Europa y América^{a/} (año más reciente disponible)



Etapas del proceso de justicia criminal



a/ El gráfico muestra la mediana de la cantidad de personas detenidas, procesadas y condenadas, por cada 100 delitos registrados (panel superior) y por cada 100 homicidios registrados (panel inferior). América Latina incluye a Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. América del Norte (excepto México) incluye a Canadá y Estados Unidos. Europa incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Rumanía, Suecia y Suiza.

Cuando un eslabón de la justicia criminal funciona de manera deficiente, la cadena de justicia se resiente.

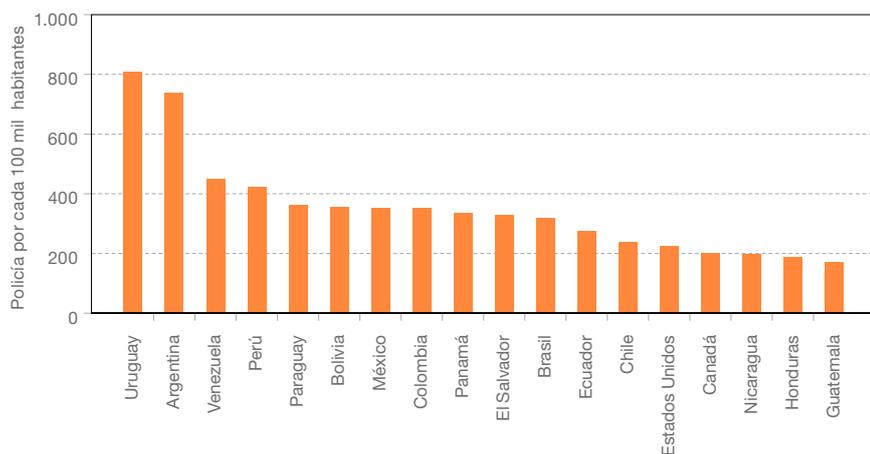
En el caso de homicidios se produce un menor desgaste a lo largo del proceso, pero América Latina muestra una cantidad baja de condenados por cada 100 homicidios en comparación con Europa: 33 versus 90. En América del Norte, la proporción es aún menor, no llega a 27 condenados por cada 100 homicidios¹⁵.

Todas las instituciones que integran la política criminal están estrechamente interrelacionadas y juegan un papel clave en el control del delito. La eficiencia del sistema de justicia criminal depende de la eficiencia de cada uno de sus componentes. Cuando un eslabón funciona de manera deficiente, la cadena de la justicia se resiente.

EL TAMAÑO DE LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA CRIMINAL

El tamaño de las instituciones de la justicia criminal varía notablemente entre países, tanto en el caso de las policías como en el de las fiscalías, los sistemas judiciales y las cárceles.

Gráfico 5.2 Personal policial por cada 100 mil habitantes en países de América Latina (varios años)^{a/ b/}



a/ Los datos se refieren al total de agentes policiales, en funciones no administrativas, de todas las agencias policiales de cada país (fuerzas de seguridad o preventivas, cuerpos de investigación y fuerzas especiales). En el caso de Venezuela, el total incluye a la Guardia Nacional Bolivariana, cuya principal misión es el mantenimiento del orden interno.

b/ Argentina, 2007; Bolivia, 2010; Brasil, 2011; Chile, 2011; Colombia, 2012; Ecuador, 2008; El Salvador, 2011; Estados Unidos, 2011; Guatemala, 2011; Honduras, 2011; México, 2009; Nicaragua, 2011; Panamá, 2011; Paraguay, 2008; Perú, 2012; Uruguay, 2008 y Venezuela, 2010.

Fuente: elaboración propia con base en Kronick (2014b) y OEA (2013).

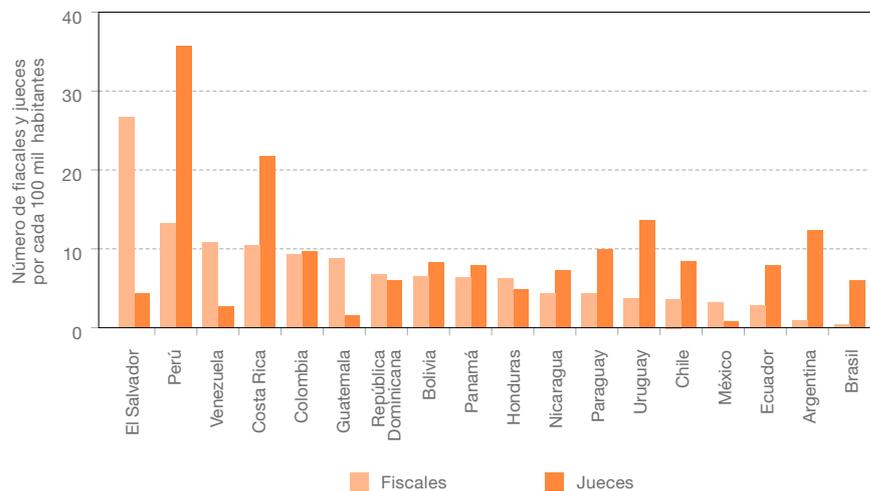
15. Las cifras se refieren a cantidades de personas por número de delitos, independientemente del número de personas involucradas en cada delito. Dado que en América Latina y el Caribe la proporción de homicidios relacionados con el crimen organizado y pandillas es mayor que en las otras regiones, tal como se desprende del Estudio Global sobre Homicidios 2011 de las Naciones Unidas, un mayor número de condenados por cada homicidio no necesariamente refleja un menor nivel de impunidad.

El Gráfico 5.2 presenta la tasa de policías cada 100 mil habitantes, calculada a partir de datos compilados por Kronick (2014b) y por la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁶. El número de policías cada 100 mil habitantes va desde un mínimo de 170 en Guatemala, hasta un máximo de 809 en Uruguay, con un promedio regional de 368. Este promedio supera a lo que se observa en países más desarrollados como, por ejemplo, Estados Unidos y Canadá (223 y 202, respectivamente)¹⁷.

Kronick (2014b) señala otros hechos interesantes sobre la distribución de los recursos en las policías. Primero, en los países con fuerzas policiales subnacionales, el tamaño de estas fuerzas también varía considerablemente dentro del país. Segundo, los recursos destinados a las fuerzas policiales han cambiado a lo largo de las últimas décadas, no siempre en la misma dirección. Por ejemplo, mientras en México la participación de la policía nacional en el total de policías aumentó notablemente entre 2005 y 2012, en Venezuela la policía nacional perdió peso en comparación con las policías municipales desde 1989, cuando los municipios fueron habilitados para tener su propia fuerza. Tercero, en los países que solo cuentan con policía nacional, la distribución de los agentes entre jurisdicciones de menor nivel también varía significativamente. Por ejemplo, en Honduras, el departamento con más policías por habitante tiene 4 veces más policías por habitante que el que menos tiene.

El número de policías cada 100 mil habitantes va desde un mínimo de 170 en Guatemala, hasta un máximo de 809 en Uruguay, con un promedio regional de 368.

Gráfico 5.3 Fiscales y jueces por cada 100 mil habitantes en países de América Latina (2011)



Fuente: elaboración propia con base en Barbolla (2012).

16. Los datos recopilados por Kronick (2014b) se refieren a las fuerzas policiales existentes en todos los niveles de gobierno, a diferencia de las estadísticas elaboradas por la OEA, que solo abarcan los efectivos de las policías nacionales. Esto hace que las diferencias sean importantes en algunos países de organización federal que cuentan con fuerzas policiales subnacionales, tales como Argentina, Brasil, México y Venezuela.

17. Durante la última década, el tamaño de las fuerzas policiales en términos de la población total se ha mantenido constante o se ha incrementado levemente en la mayoría de los países de la región (con algunas excepciones, como por ejemplo Panamá, donde se ha reducido).

El número de fiscales se incrementó en muchos países de América Latina como consecuencia del reemplazo del sistema inquisitivo por el acusatorio.

El Gráfico 5.3 (ver p. 181) presenta información sobre el número de fiscales y jueces cada 100 mil habitantes. En el caso de los fiscales, mientras en Argentina y Brasil hay menos de un fiscal cada 100 mil habitantes, en El Salvador hay 27, con un promedio regional de siete. Esta heterogeneidad también se observa en países más desarrollados. El número de fiscales cada 100 mil habitantes a comienzos de los 2000 era menos de uno en Japón, alrededor de seis en Canadá y Alemania y cerca de 12 en Estados Unidos (Duce, 2005)¹⁸.

El número de fiscales se incrementó en muchos países de la región como consecuencia del reemplazo del sistema inquisitivo por el acusatorio, que al otorgar nuevos roles a la fiscalía demandó su fortalecimiento institucional (Duce, Fuentes y Riego, 2009). Por ejemplo, en Colombia, donde el sistema acusatorio entró en vigencia en 2005, el número de fiscales por habitante aumentó 7% en tres años. En México y Panamá, donde los sistemas acusatorios se pusieron en vigencia en 2008, el número de fiscales por habitante aumentó 25% y 36%, respectivamente, en tres años. Y en Perú, donde la reforma tuvo lugar en 2006, el número de fiscales por habitante aumentó 80% en tres años¹⁹.

En el caso de los jueces, mientras el número de jueces cada 100 mil habitantes es menor a uno en México, asciende a 36 en Perú, con un promedio regional cercano a 10²⁰. La situación no es muy diferente en los países más desarrollados. Por ejemplo, Canadá y Japón tienen alrededor de tres jueces por 100 mil habitantes, Estados Unidos cerca de 11 y Francia algo más de 12 (Ramseyer y Rasmusen, 2010).

Con respecto al tamaño del sistema carcelario, en la actualidad la población encarcelada en América Latina y el Caribe ronda los 1,3 millones de personas, es decir que hay 229 reclusos cada 100 mil habitantes. Esta tasa está por encima del promedio mundial (144 presos cada 100 mil habitantes) aunque es bastante inferior a la de Estados Unidos (716 presos cada 100 mil habitantes)²¹.

El Gráfico 5.4 muestra la tasa de reclusos cada 100 mil habitantes en 1992 y 2013 para países de América Latina y el Caribe, Canadá, Alemania y el Reino Unido. Excepto en Canadá, la población reclusa como proporción de la población total se incrementó en todos los países entre esos años, especialmente en El Salvador (335%), Brasil (270%) y Colombia (214%).

El número de reclusos está determinado por la propensión hacia el crimen en la población, las leyes que estipulan los castigos y la eficiencia de las instituciones encargadas de hacer cumplir estas leyes. Esto hace difícil establecer precisamente por qué aumentó la proporción de población reclusa. En el caso de México, Azaola y Bergman (2003) estudian el aumento de la población reclusa entre 1992 y 2003 y concluyen que se explica por una combinación de mayor incidencia delictiva, endurecimiento de las penas, y medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión.

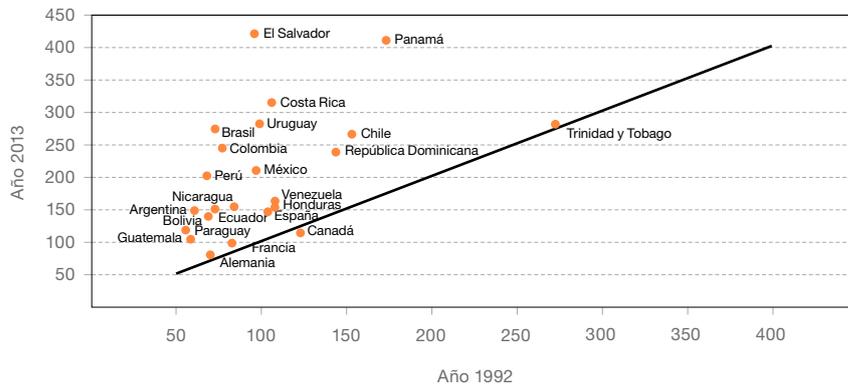
18. El dato de Estados Unidos corresponde al número de fiscales estatales en ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes.

19. Los datos sobre el número de fiscales provienen de las estadísticas elaboradas por Barbolla (2012).

20. El número de jueces en términos de la población se ha mantenido relativamente estable durante el último lustro en la mayoría de los países de la región; no obstante, hay casos donde el número de jueces se ha incrementado (120% en Chile, 35% en Costa Rica y 21% en Perú) y otros donde se ha reducido (60% en Venezuela, 18% en Guatemala y 12% en Colombia).

21. *World Prison Population List*, ICPS (2013).

Gráfico 5.4 Población reclusa por cada 100 mil habitantes en países de América y Europa (2013 vs. 1992)^{a/}

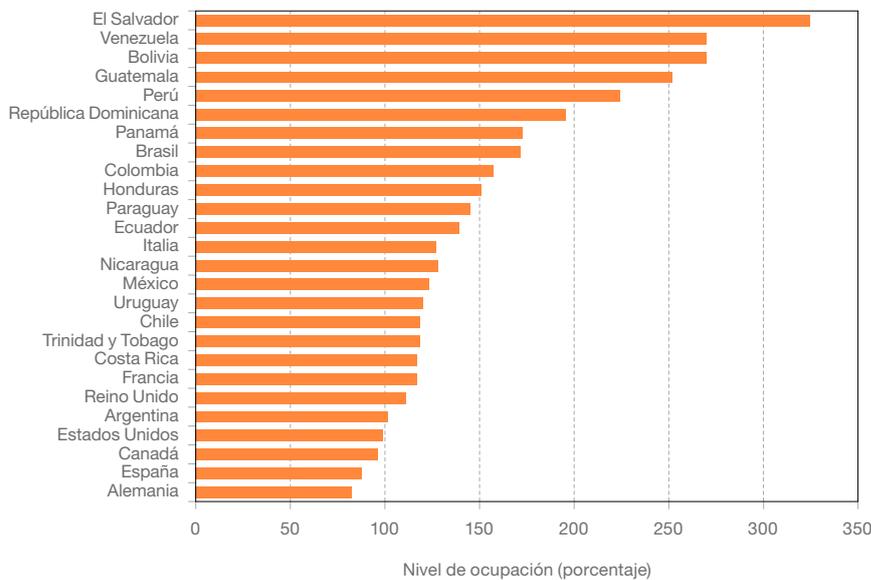


Durante las últimas dos décadas, la población reclusa como proporción de la población total se incrementó en casi todos los países de América Latina.

a/ Se excluye a Estados Unidos del gráfico por razones de exposición. La población encarcelada en dicho país pasó de 592 reclusos cada 100 mil habitantes en 1992 a 716 en 2013.

Fuente: elaboración propia con base en ICPS (2013 y 2014).

Gráfico 5.5 Nivel de ocupación de las cárceles en países de América y Europa (varios años)^{a/}



a/ Alemania, 2013; Argentina, 2012; Bolivia, 2012; Brasil, 2012; Canadá, 2009; Chile, 2013; Colombia, 2014; Costa Rica, 2010; Ecuador, 2010; El Salvador, 2012; España, 2013; Estados Unidos, 2011; Francia, 2013; Guatemala, 2013; Honduras, 2013; Italia, 2014; México, 2013; Nicaragua, 2010; Panamá, 2013; Paraguay, 2012; Perú, 2013; Reino Unido, 2013; República Dominicana, 2011; Trinidad y Tobago, 2013; Uruguay, 2012 y Venezuela, 2011.

Fuente: elaboración propia con base en ICPS (2014).

Los mayores niveles de encarcelamiento junto con las restricciones presupuestarias para aumentar la infraestructura carcelaria han generado niveles de sobreocupación importantes en la mayoría de los países de la región.

Más allá de sus causas, los mayores niveles de encarcelamiento, sumados a restricciones presupuestarias para aumentar la infraestructura carcelaria, han llevado a un nivel de sobreocupación carcelaria importante en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Gráfico 5.5, p. 183). El nivel de ocupación de las cárceles en casi toda la región está por encima del 100%. El Salvador, Venezuela, y Bolivia, por ejemplo, tienen entre dos y tres veces la población carcelaria que su infraestructura les permitiría. Solo Argentina tiene una ocupación carcelaria cercana al 100%. Entre los países más desarrollados, en cambio, solo en Italia, Francia y el Reino Unido el nivel de ocupación de las cárceles excede 100%.

Las instituciones de la justicia criminal y la probabilidad del castigo: Policías, fiscalías y cortes

Existe un consenso en que la principal función de las fuerzas policiales debe ser el control y la prevención del crimen y que su éxito o fracaso debe medirse por su efectividad en el logro de este objetivo y no por variables intermedias como la cantidad de arrestos²². Según Kleiman (2009) las acciones de las fiscalías deberían medirse de igual forma. ¿Cuál es el efecto sobre el crimen de las instituciones del sistema de justicia criminal?

EL EFECTO DE LA POLICÍA

Es posible pensar que un aumento en el número de policías favorecería una reducción del crimen. Sin embargo, determinar la relación causal entre el tamaño de la policía y el crimen es difícil porque las ciudades y los países con mayores niveles de criminalidad tienden a tener fuerzas policiales de mayor tamaño, resultando muchas veces en una asociación positiva entre delitos y cantidad de policías.

Para superar esta dificultad, algunos trabajos analizan el impacto sobre el delito de los cambios en el tamaño de las fuerzas policiales que no están determinados por la evolución del delito, es decir, cambios “exógenos”. Por ejemplo, Levitt (1997), basándose en la idea de que los ciclos políticos llevan a que se contraten más policías en los períodos pre-electorales, estudia la evolución del crimen en las principales ciudades de Estados Unidos entre 1970 y 1992 y encuentra que un aumento de 10% en la cantidad de oficiales de policía provoca una caída de 10% en los crímenes violentos y de 3% en delitos contra el patrimonio²³. En otro

22. La visión más tradicional consideraba que la función de la policía era responder en forma rápida a las denuncias y hacer cumplir la ley. La idea de invertir esfuerzos en reducir el riesgo de victimización no era considerada una tarea esencial de la policía (Kleiman, 2009).

23. Estos resultados fueron disputados por McCrary (2002), quien mostró que si se corregían errores en las estimaciones, los resultados dejaban de ser estadísticamente significativos. Sin embargo, en una réplica, Levitt (2002) utiliza una forma alternativa para encontrar cambios en la cantidad de policías que no se derivan de cambios en el delito (concretamente, predice la evolución del tamaño de la fuerza policial en función de la cantidad de bomberos y trabajadores municipales) y llega a resultados similares a los originales.

estudio, Evans y Owens (2007) aprovechan un programa creado en 1994 en Estados Unidos para subvencionar a los gobiernos locales para la contratación de policías, y encuentran efectos de magnitudes similares a las reportadas por Levitt (1997), tanto para los crímenes violentos como para los delitos contra la propiedad²⁴.

Otros autores se valen de ciertos hechos inesperados que generan cambios abruptos en el número de policías. Por ejemplo, Klick y Tabarrok (2005) se basan en el hecho de que después del ataque terrorista de septiembre de 2001 un cambio de amarillo a naranja en el sistema de alerta terrorista de Estados Unidos hacía aumentar considerablemente el número de policías en las calles, y encuentran que un aumento de 10% en la presencia de policías en las calles reduce el delito en aproximadamente 3%. Draca, Machin y Witt (2011) explotan la reasignación de policías desde las zonas periféricas hacia las zonas céntricas de Londres después del atentado de julio de 2005, y encuentran un efecto de magnitud casi idéntica sobre el crimen. Poutvaara y Priks (2009) analizan el caso de la Unidad de Táctica e Inteligencia Deportiva, perteneciente a la policía de Estocolmo, la cual monitoreaba a los fanáticos potencialmente violentos de tres clubes de hockey sobre hielo y fútbol. En dos oportunidades, los agentes de esta unidad fueron reasignados transitoriamente hacia otras funciones, la primera en 2001, después del ataque a las torres gemelas y la segunda en diciembre de 2004, después del tsunami en Asia. Cuando la unidad especial de la policía redujo el monitoreo de los fanáticos, la violencia en los espectáculos deportivos se incrementó dramáticamente.

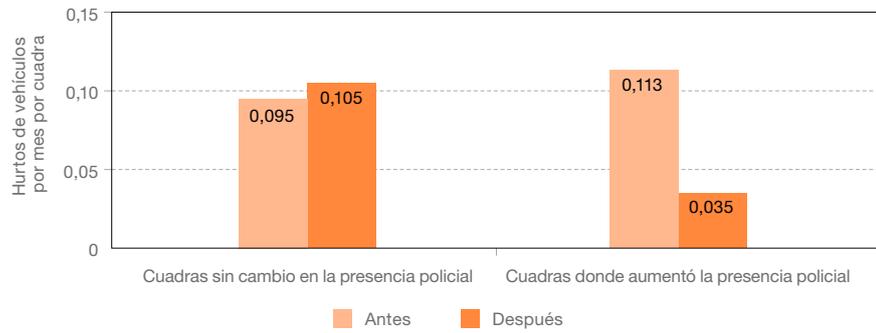
En la región, Di Tella y Schargrotsky (2004) realizan un estudio del impacto de la presencia policial sobre el crimen en Argentina. En 1994 se produjo un ataque terrorista en el principal centro judío en Buenos Aires. A la semana siguiente, y como consecuencia del ataque, el gobierno nacional decidió aumentar la presencia policial en todos los edificios judíos y musulmanes existentes en Argentina²⁵, colocando un agente de policía de forma permanente en cada uno de los centros. Los autores se valieron de este aumento en la presencia policial para estimar el impacto de la policía sobre el delito, medido por la cantidad de hurtos de vehículos. El Gráfico 5.6 (ver p. 185) presenta el promedio mensual de hurtos de vehículos por cuadra antes y después del cambio en el nivel de protección policial, para las cuadras donde aumentó la protección y para aquellas donde se mantuvo sin cambios. El hurto de vehículos se redujo en 75% en las cuadras con presencia policial con respecto a las cuadras en las que no cambió la presencia policial, donde incluso mostró un leve aumento.

24. Revisiones de estos trabajos pueden consultarse en Levitt y Miles (2007), Durlauf y Nagin (2010), y Entorf (2012), entre otros.

25. Se extendió la protección a los centros musulmanes para prevenir posibles represalias después de que se conoció que la organización Hezbollah se atribuyó la autoría del atentado.

La evidencia confirma que aumentar la presencia policial es efectivo para reducir los niveles de inseguridad ciudadana. Pero esto no significa que se debe contratar policías adicionales hasta que el delito desaparezca por completo.

Gráfico 5.6 Presencia policial y hurto de vehículos en Argentina (1994)



Fuente: elaboración propia con base en Di Tella y Schargrodsky (2004).

La evidencia confirma que aumentar la presencia policial es efectivo para reducir los niveles de inseguridad ciudadana. Pero lógicamente esto no significa que se debe contratar policías adicionales hasta que el delito desaparezca por completo. Para diseñar políticas públicas eficientes hay que conocer la magnitud del efecto de la policía sobre los distintos tipos de crímenes, y comparar los beneficios de la reducción del delito con los gastos necesarios para contratar más policías. Por ejemplo, en un estudio que buscaba determinar si el tamaño de las fuerzas policiales en distintas ciudades de los Estados Unidos era el adecuado, Chalfin y McCrary (2013) sugieren que aumentar el número de policías estaría justificado si se redujera el número de delitos violentos (como por ejemplo los homicidios, delitos sexuales o robos violentos), pero no si solo se lograra controlar delitos menores (como por ejemplo el hurto de objetos de escaso valor).

Di Tella y Schargrodsky (2004) se plantean este mismo dilema. Concluyen que el valor de las pérdidas evitadas a los propietarios de automóviles por los hurtos frustrados no alcanza a compensar el costo salarial de los policías adicionales. Es decir, si fuera solamente por la reducción en la cantidad de hurtos de automóviles, la contratación de policías adicionales no estaría justificada. Esta conclusión podría cambiar si se considerasen los posibles beneficios por la disminución de otros crímenes.

¿POR QUÉ CANAL LA PRESENCIA POLICIAL REDUCE EL CRIMEN?

Si la presencia policial favorece la reducción del crimen, ¿esto es porque la mayor probabilidad de arresto hace que cometer un delito sea más riesgoso y por lo tanto una opción menos atractiva? ¿O es que la policía reduce el crimen debido a que captura a quienes cometen delitos?

Entender la importancia relativa de estos dos canales, la disuasión y la incapacitación, es esencial para definir políticas públicas eficientes. Si la policía contribuye a controlar el crimen a través de la prevención y la disuasión de las conductas delictivas, entonces para decidir si contratar o no policías adicionales deberán

compararse los beneficios derivados de los delitos que no se producen con los esfuerzos presupuestarios necesarios para contratar más policías. Pero si la manera en que la policía contribuye a controlar el crimen es la incapacitación de los delincuentes, para la cual además de ser arrestados deben ser procesados y condenados, entonces los beneficios de la reducción del crimen deberán compensar los recursos presupuestarios insumidos por la policía, las fiscalías, los sistemas judiciales y las cárceles.

La evidencia sugiere que el principal mecanismo en acción es la disuasión. Owens (2011), por ejemplo, muestra que el aumento de la presencia policial generó una reducción del crimen sin que aumente el número de arrestos. Klick y Tabarrok (2005) y Poutvaara y Pricks (2009) también sugieren que los resultados obtenidos son consecuencia del efecto de la disuasión. En el caso de Argentina, Di Tella y Schargrodsky (2004) concluyen que sus resultados reflejan el efecto disuasorio de la policía sobre el delito, dado que la caída en la cantidad de hurtos fue mayor en los lugares donde se ubicaban los policías adicionales.

¿ES EFECTIVA LA DISUASIÓN SI EL CRIMEN PUEDE DESPLAZARSE?

Un aumento en la cantidad de policías en un determinado lugar o momento podría provocar un desplazamiento del crimen a otros lugares o momentos. Si esto ocurriera, la efectividad de la presencia policial se vería reducida. ¿Qué dice la evidencia?

En su estudio del impacto de la policía sobre el hurto de vehículos, Di Tella y Schargrodsky (2004) no encuentran evidencia suficiente del desplazamiento del delito. A la misma conclusión llegan Draca, Machin y Witt (2011) en su estudio del efecto de la mayor presencia policial en las zonas céntricas de Londres después del atentado terrorista en 2005.

Sin embargo, González Navarro (2013) llega a otra conclusión estudiando los efectos de la introducción de dispositivos de radiofrecuencia *Lojack* en una determinada marca de vehículos en cuatro estados mexicanos. Dado que era de conocimiento público que esos vehículos en esos estados contaban con el nuevo dispositivo, el autor analiza hasta qué punto el hurto se desplazó a vehículos de otras marcas en esos estados, o a vehículos de cualquier marca en otros estados²⁶. Encontró que el hurto de vehículos protegidos por la tecnología *Lojack* se redujo en 48%, pero una quinta parte de esa reducción se desplazó a vehículos de la misma marca en estados no protegidos.

ESTRATEGIAS POLICIALES EFECTIVAS

Si una mayor presencia policial contribuye a reducir el crimen, ¿cómo hacer esta presencia policial más efectiva en la prevención y el control?

26. Si bien los dispositivos se colocaban ocultos en los vehículos, el hecho de que solo una marca de vehículos los tuviera, como consecuencia de un acuerdo firmado con *Lojack*, implicaba que se trataba de un mecanismo de protección "observable" para los potenciales delincuentes.

La evidencia sugiere que el principal mecanismo de acción de la policía es la disuasión.

Las nuevas estrategias de intervención policial apuntan a una mayor focalización, una mayor diversidad de enfoques, o ambas a la vez.

El enfoque más tradicional sobre la actuación de la policía se basa en estrategias que se aplican en toda una jurisdicción, independientemente de su nivel de crimen, de la naturaleza de los delitos, o de cómo se distribuyan en el territorio. Ejemplos de este tipo de estrategias son aumentar el número de agentes, patrullar toda la comunidad, brindar una respuesta rápida y visible en el lugar donde ocurre un delito, mejorar la capacidad de investigación criminal, o aumentar la cantidad de arrestos de forma generalizada (Weisburd y Eck, 2004).

Durante las últimas dos décadas se han producido innovaciones importantes con relación al uso efectivo de los recursos policiales. Weisburd y Eck (2004) proponen una clasificación de las estrategias policiales en función de dos dimensiones: diversidad de enfoques y nivel de focalización (Figura 5.3). Mientras el modelo tradicional se caracteriza por una baja focalización y una reducida diversidad de enfoques, otras tres clases de estrategias de intervención policial alternativas se basan en mayor focalización, mayor diversidad de enfoques, o ambas cosas a la vez. Primero, las estrategias de “puntos calientes” se basan en la focalización de los recursos (por ejemplo, el patrullaje) en zonas donde la concentración del crimen es inusualmente alta. Segundo, los esquemas de policía comunitaria, buscan un vínculo más estrecho del policía con su comunidad. Por último, los esquemas de policía orientada a problemas se basan en la focalización en un determinado problema y el desarrollo de un modelo de intervención policial específico para solucionarlo.

Figura 5.3 Clasificación de estrategias policiales



Fuente: elaboración propia con base en Weisburd y Eck (2004).

ESTRATEGIAS DE PUNTOS CALIENTES²⁷

Los delitos no se distribuyen en el territorio de forma pareja, sino que tienden a estar concentrados en zonas específicas, denominadas “puntos calientes” (Sherman, Gartin y Buerger, 1989; Weisburd y Green, 1995). Es por eso que muchas intervenciones policiales buscan disuadir el crimen concentrándose en esos puntos.

Braga, Papachristos y Hureau (2012) revisan 19 estudios –17 de Estados Unidos, uno de Australia y uno de Argentina– que en conjunto contienen 25 evaluaciones de intervenciones policiales de puntos calientes. De acuerdo a 20 de las 25 evaluaciones, estas intervenciones lograron reducir la incidencia delictiva de forma notable. Más aún, esta reducción no se logró a expensas de un aumento del delito en zonas no intervenidas sino que, por el contrario, el crimen tendió a reducirse también en zonas adyacentes a las intervenidas, evidenciando cierta difusión de los beneficios.

Como se señala en el Capítulo 3, hasta el momento existen pocas evaluaciones de intervenciones de este tipo en la región. Una excepción es el estudio de Kronick y Ortega (2014), quienes evalúan una intervención llevada a cabo por la policía del municipio de Sucre, en Caracas, Venezuela. A partir de información geo-referenciada de los homicidios ocurridos en el municipio, se identificaron primero 92 puntos calientes, para luego seleccionar 46 segmentos al azar. En estos 46 segmentos se cambió la dinámica de patrullaje, aumentando la frecuencia y programando 4 paradas de 15 minutos de duración, mientras que en los 46 segmentos restantes se continuó con la rutina habitual. Si bien el programa se encuentra en etapa de implementación, los resultados preliminares sugieren que la implementación ha contribuido a mejorar la capacidad de gestión y control de la policía local.

La única evaluación disponible fuera del mundo desarrollado es la ya mencionada de Di Tella y Schargrodsky (2004), para el caso de Argentina. Aunque los lugares donde aumentó la presencia policial no eran puntos calientes de robo, se trató de un tipo de intervención policial en lugares específicos que logró reducir el número de hurtos en forma significativa.

POLICÍA COMUNITARIA

Este esquema ha sido la principal innovación de actuación policial con respecto al modelo tradicional en las últimas décadas. Aunque las estrategias utilizadas bajo este esquema varían (Eck y Rosenbaum, 1994; Weisburd y Eck, 2004)²⁸ lo esencial es que se trata de una institución proactiva enfocada en solucionar los problemas de su comunidad y generar una relación de confianza con el ciudadano que favorezca el control y la prevención del delito (Prado, Trebilcock y Hartford, 2012).

Weisburd y Eck (2004) revisan experiencias en países desarrollados y concluyen que no hay evidencia clara y convincente de que los esquemas de policía comunitaria tengan un impacto sobre el crimen, aunque sí parecen ser efectivos para reducir la percepción de inseguridad y el temor a la delincuencia en la población.

27. Este tema se desarrolla con mayor profundidad en el Capítulo 3.

28. Algunas de las tácticas policiales englobadas bajo el concepto de policía comunitaria incluyen: encuentros entre miembros de la comunidad, conformación de guardias vecinales, patrullaje de a pie, provisión de información sobre incidencia delictiva a los ciudadanos y entrenamiento a policías que mejore su relación con la comunidad.

La policía comunitaria se trata de una institución proactiva enfocada en solucionar problemas de su comunidad y generar una relación de confianza con el ciudadano que favorezca el control y la prevención del delito.

A una conclusión parecida llegan Frühling (2004), que analiza las experiencias de policía comunitaria en Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia), San Pablo y Belo Horizonte (Brasil), y BID (2013), que estudia el impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Aunque no hay evidencia de su impacto sobre el crimen, estas iniciativas parecen contribuir a aumentar la confianza en la policía, reducir los casos de violencia policial y atemperar el miedo al crimen.

Un caso donde sí se pudo identificar un impacto positivo es el del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, un programa de policía comunitaria introducido en las ocho principales ciudades de Colombia en 2010 y luego extendido a ciudades intermedias. La estrategia consistió en dividir el territorio de cada una de las ciudades en áreas geográficas reducidas y bien delimitadas, denominadas “cuadrantes”. A cada cuadrante se asignó un número fijo de policías (6 policías divididos en tres turnos), a quienes se hacía responsable por la evolución del crimen en sus cuadrantes. Los policías debían detectar los principales problemas de inseguridad y definir una estrategia para confrontarlos, trabajando junto con la comunidad. García, Mejía y Ortega (2013) encuentran que esta iniciativa logró reducir la incidencia de homicidios, robos en viviendas y riñas callejeras de manera significativa, especialmente en las zonas que presentaban los mayores índices de criminalidad. Una de las razones fue una mayor motivación de los policías, por sentirse más compenetrados con la situación de la comunidad²⁹.

POLICÍA ORIENTADA A RESOLVER PROBLEMAS

Este modelo fue originalmente propuesto por Goldstein (1979) y desarrollado luego por Eck y Spelman (1987). Más que una estrategia policial, se trata de un proceso desarrollado para definir estrategias de acción de la policía, con base en una metodología de acción de cuatro etapas generalmente conocida como SARA (por sus siglas en inglés): *Scanning* (identificación y priorización del problema), *Analysis* (estudio del problema a partir del análisis de datos y definición de alternativas de acción), *Response* (desarrollo e implementación de intervenciones dirigidas a solucionar el problema), *Assessment* (monitoreo y evaluación del impacto de la respuesta) (Weisburd *et al.*, 2010).

El modelo está siendo adoptado por las agencias de policía de todo el mundo. A partir de una revisión de estudios de impacto en diversas ciudades de Estados Unidos, Weisburd *et al.* (2010) concluyen que existe suficiente evidencia sobre la efectividad de este enfoque, aunque la magnitud de los efectos es relativamente modesta.

En la región, una experiencia que podría enmarcarse dentro de este esquema es la implementación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, para recuperar el control territorial de las favelas de manos de los traficantes de droga. Para ello se diseñó un plan que consistía en, primero, anunciar la ocupación de las favelas –buscando que los grupos violentos se retiraran y de esa forma

29. Para evaluar los impactos del programa de manera creíble, los autores aprovecharon que la capacitación de 9 mil agentes policiales que demandaba el programa se realizó de forma gradual, dividiendo las estaciones policiales en tres grupos y determinando el orden en el que recibían el entrenamiento de forma aleatoria. Esto hizo que la implementación efectiva fuera gradual y no estuviera determinada por la evolución del delito, por lo que es posible atribuir los cambios en la incidencia delictiva a la entrada en vigor del programa.

reducir el nivel de confrontación– y segundo, establecer una unidad de policía en la favela de forma permanente. Desde diciembre de 2008 hasta ahora se establecieron 34 UPP en las favelas de Río de Janeiro.

Ferraz y Ottoni (2013) analizan el impacto de esta intervención sobre los niveles de violencia dentro y fuera de las favelas. Dentro de las favelas, la intervención redujo los crímenes violentos (homicidios y asesinatos de policías), pero no los delitos no violentos y contra la propiedad³⁰. En cuanto a los efectos fuera de las favelas, disminuyeron los crímenes violentos, aunque en menor magnitud que dentro de las favelas, y hubo una reducción en los robos. Finalmente, aumentaron los delitos contra la propiedad en municipios vecinos, lo que sugiere desplazamiento del crimen.

Todas las estrategias policiales comentadas previamente usan en mayor o menor medida nuevas tecnologías, tanto relacionadas con el uso de la información como con nuevos materiales, dispositivos y equipamientos, que han facilitado su implementación y eficacia. El Recuadro 5.2 documenta estas experiencias.

El modelo de policía orientada a resolver problemas consiste en: identificar el problema, analizarlo, buscar una solución y evaluar los resultados.

Recuadro 5.2 Innovaciones tecnológicas y estrategias de intervención policial

Las innovaciones tecnológicas han impactado en las estrategias para prevenir y controlar el delito. Byrne y Marx (2011) clasifican estas innovaciones en dos categorías: las tecnologías duras, es decir, materiales, dispositivos o equipamientos, y las tecnologías blandas, que consisten en el uso estratégico de la información. Si bien ambos tipos de innovaciones pueden ser utilizadas por individuos o instituciones distintas de la policía como herramientas de prevención del delito, han pasado a formar parte de muchas de las estrategias policiales tanto de prevención como de control (Cuadro 1)¹.

Las innovaciones tecnológicas duras utilizadas por la policía incluyen dispositivos de protección policial, nuevo tipo de armamento, equipamiento antimotines y avances en vehículos de patrullaje. Entre las innovaciones tecnológicas blandas se destacan el uso de mapas de incidencia delictiva².

La evidencia sobre la efectividad de estas innovaciones es escasa, con la excepción de algunas tecnologías blandas como las intervenciones de puntos calientes (Braga, Papachristos y Hureau, 2012), con resultados positivos, y los programas de policía orientada a problemas (Weisburd *et al.*, 2010), con impactos positivos pero modestos.

A pesar de la escasa evidencia sólida y rigurosa sobre estas innovaciones tecnológicas, en las últimas décadas ha habido una tendencia generalizada a incorporarlas.

1. Solo en el caso de dos tipos de innovaciones tecnológicas utilizadas para prevenir el crimen, no vinculadas con el sistema de justicia criminal, existe evidencia de efectividad: la vigilancia por medio de Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) y la iluminación de calles (Welsh y Farrington, 2008).

2. Uno de los sistemas de análisis de datos más conocidos es CompStat, creado por la policía de Nueva York y replicado por cuerpos policiales de todo el mundo. En la región se destacan el Sistema Táctico para el Análisis Delictual (STAD) en Chile, el Programa de Integración de Gestión en Seguridad Pública (IGESP) en el estado de Mina Gerais, el sistema Infocrim en el estado de San Pablo, el Sistema Unificado de Información en Violencia y Delincuencia (SUIVD) en Bogotá y la Sala de Evaluación del Desempeño Policial en Ciudad de México.

30. Una posible explicación detrás de la ausencia de impacto sobre los crímenes contra la propiedad es que con la llegada de las UPP a las favelas también habrían aumentado las tasas de denuncias de este tipo de delitos.

Cuadro 1 Innovaciones tecnológicas para la prevención y control del crimen

| Tecnologías duras | Tecnologías blandas |
|---|---|
| Dispositivos de protección policial | Mapas de crimen (puntos calientes) |
| Armamento | Análisis de patrones delictivos |
| Equipamiento antimotines | Bases de datos de antecedentes penales |
| Computadoras, equipos de video y sistemas de reconocimiento de voz en autos de patrullaje | Listas de delincuentes potencialmente violentos |
| Centros de datos móviles | Tecnologías para monitorear comunicaciones |
| Sistemas de identificación biométricos o por huellas dactilares | Dispositivos de localización de balas |

Fuente: Byrne y Marx (2011).

Muchos países han reemplazado el sistema inquisitivo por el acusatorio. Sin embargo, poco se conoce sobre la efectividad de las reformas para reducir la criminalidad.

EL EFECTO DE LAS FISCALÍAS

La mayoría de los países de América Latina ha implementado reformas en sus sistemas de justicia criminal, reemplazando el sistema inquisitivo por uno acusatorio. ¿Cuáles han sido los resultados de estas reformas? Con la introducción de los procedimientos orales se buscaba acelerar los procesos, dotarlos de mayor transparencia y reducir la corrupción, y hacer más efectivas las garantías individuales, objetivos que de momento parecerían haberse alcanzado (PNUD, 2013; Pásara, 2010). La reglamentación del uso de la prisión preventiva durante el proceso penal pretendía aumentar derechos y garantías básicos de los ciudadanos, algo que también se habría logrado (Duce, Fuentes y Riego, 2009).

En la medida en que las modificaciones generen más confianza y satisfacción con las instituciones, podría haber más incentivos a denunciar delitos, y esto llevar a una mayor probabilidad de arresto y castigo. De esta forma las reformas judiciales podrían favorecer una disminución de los niveles de crimen en la sociedad. Sin embargo, poco se conoce sobre la efectividad de las reformas para reducir los índices de incidencia delictiva. En uno de los pocos estudios disponibles, Blanco (2012) sugiere que la reforma del sistema de justicia criminal en México habría disminuido la probabilidad de victimización pero, al mismo tiempo, habría reducido la percepción de seguridad entre los ciudadanos. Evidentemente, se necesita más investigación rigurosa para saber cuál ha sido el impacto causal de estas reformas.

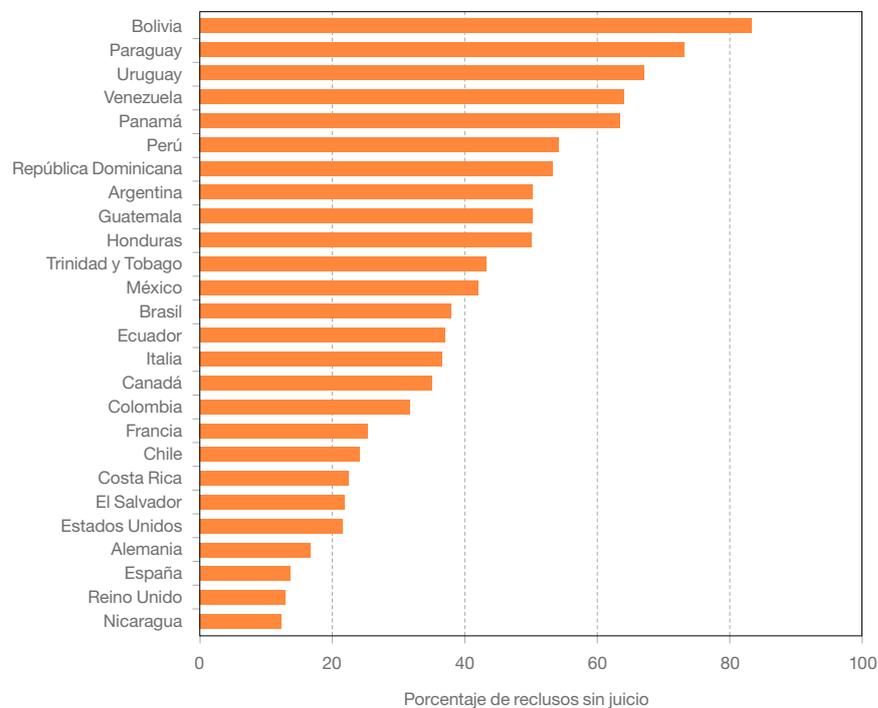
EL EFECTO DE LAS CORTES

La probabilidad de ser condenado por un crimen depende, entre otras cosas, de la celeridad de los juicios. Un sistema judicial lento podría disminuir su capacidad de disuasión si esa lentitud es percibida por los delincuentes.

Una medida de la rapidez con que las cortes resuelven los procesos judiciales es el porcentaje de reclusos que están a la espera de juicio. En América Latina y el Caribe este porcentaje es elevado (48% en promedio), superando 60% en Bolivia, Paraguay y Venezuela, mientras en países más desarrollados se ubica en un mucho menor 24% (Gráfico 5.7).

Un sistema judicial lento podría disminuir su capacidad de disuasión si esa lentitud es percibida por los delincuentes.

Gráfico 5.7 Porcentaje de reclusos esperando juicio en países de América y Europa (varios años)^{a/}



a/ Alemania, 2013; Argentina, 2012; Bolivia, 2013; Brasil, 2012; Canadá, 2011; Chile, 2013; Colombia, 2014; Costa Rica, 2012; Ecuador, 2012; El Salvador, 2014; España, 2014; Estados Unidos, 2012; Francia, 2013; Guatemala, 2013; Honduras, 2013; Italia, 2014; México, 2013; Nicaragua, 2012; Panamá, 2013; Paraguay, 2012; Perú, 2013; Reino Unido, 2013; República Dominicana, 2013; Trinidad y Tobago, 2013; Uruguay, 2013 y Venezuela, 2012.

Fuente: elaboración propia con base en ICPS (2014).

Dalla Pellegrina (2008) utiliza datos del período 1999-2002 en Italia para estimar el impacto de las demoras en los procesos judiciales sobre la propensión a cometer crímenes contra la propiedad, y encuentra que una mayor duración de los juicios tiene un efecto positivo y significativo sobre la incidencia de este tipo de crímenes. De manera similar, Soares y Sviatschi (2013) estiman que un aumento de un punto porcentual en la tasa de resolución de casos en las cortes de Costa Rica genera una reducción en el número de crímenes de entre 14% y 17%.

El encarcelamiento puede contribuir a reducir el crimen a través de su poder de incapacitar, disuadir y rehabilitar a los delincuentes.

Las instituciones de la justicia criminal y la severidad del castigo: Cárceles y condenas

El encarcelamiento puede contribuir a reducir el crimen a través de su poder de incapacitar, disuadir y rehabilitar a los delincuentes. Las estimaciones disponibles para Estados Unidos, por ejemplo, sugieren que duplicar la población encarcelada contribuiría a reducir el número de crímenes graves entre un 20% y un 40% (Spelman, 2000). Pero ¿por qué canal el encarcelamiento reduce el crimen?

EL EFECTO DE INCAPACITACIÓN DE LAS CÁRCELES

Para estimar la cantidad de crímenes que se evitan por tener a un delincuente preso no basta con observar cómo el nivel de encarcelamiento incide sobre el crimen, debido a que el efecto de la incapacitación podría confundirse con el de la disuasión³¹. Algunos autores, sin embargo, han sorteado la dificultad para separar estos dos efectos aprovechando ciertos aspectos o políticas del sistema de justicia criminal que permiten identificarlos por separado.

Owens (2009), por ejemplo, aprovecha un cambio legal en la política criminal de Maryland, Estados Unidos. Hasta el año 2001, los delitos cometidos durante la minoría de edad eran tenidos en cuenta, entre los antecedentes, en las sentencias de personas de hasta 25 años de edad. A partir de 2001, esos delitos pasaron a ser considerados solo si la persona tiene hasta 22 años. Con el cambio en la ley, las personas de entre 23 y 25 años que habían cometido algún delito durante su minoría de edad pasaron a recibir sentencias más leves que las que habrían recibido antes de 2001, por el hecho de que ahora sus antecedentes como menores de edad no eran considerados. Las sentencias se acortaron, en promedio, entre 9 y 18 meses. Owens estima la probabilidad de reincidencia de estos delincuentes durante este período (en el que, antes del cambio legal, habrían estado en prisión) y encuentra que estas personas fueron arrestadas 2,8 veces por año, de las que 1,5 veces correspondieron a crímenes graves. Estos crímenes no se habrían producido si estas personas hubieran estado en prisión y proporcionan una medida del poder de las cárceles para incapacitar.

Barbarino y Mastrobuoni (2014), por su parte, aprovechan cambios repentinos en el nivel de encarcelamiento en Italia producto de leyes de amnistía que se pasaron entre 1962 y 1990 y que beneficiaron a reclusos con dos o tres años de condena por delante³². Los autores encuentran que una reducción en el nivel de encarcelamiento del 10% provoca un aumento del crimen de entre el 1,7% y el 3%.

31. A nivel agregado, el efecto de la incapacitación se define como el número de crímenes evitados por tener a alguien en prisión, neto de efectos de reemplazo. El reemplazo ocurre si los crímenes que se evitarían debido al encarcelamiento de los potenciales delincuentes son cometidos por otra persona que en otras circunstancias habría optado por no delinquir (Bushway y Paternoster, 2009).

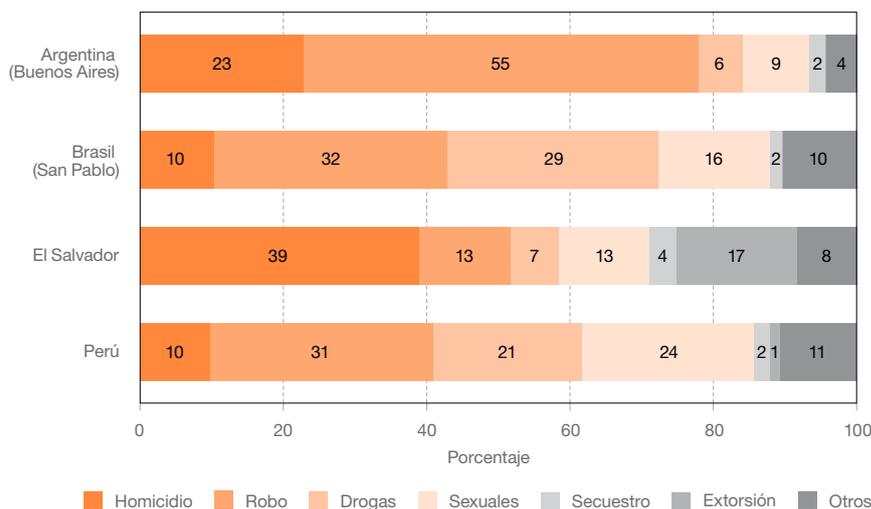
32. Si bien es cierto que estas leyes también podrían afectar al crimen reduciendo el efecto disuasivo del encarcelamiento (por ejemplo, si los delincuentes esperan que en el futuro vuelvan a pasarse leyes similares), los autores estiman el impacto de la incapacitación neto de este otro efecto.

El efecto de la incapacitación es mayor en la medida en que las cárceles contengan a los criminales más peligrosos y activos (Bushway y Paternoster, 2009)³³. Por ello es que para estudiar el potencial de incapacitación de las cárceles de la región es útil analizar el perfil de los reclusos por tipo de delito, edad y patrones de reincidencia. Los Gráficos 5.8 a 5.10 y el Cuadro 5.1 muestran datos de este tipo para la población reclusa en Argentina, Brasil, El Salvador y Perú³⁴.

El efecto de la incapacitación es mayor en la medida en que las cárceles contengan a los criminales más peligrosos.

El Gráfico 5.8 muestra la composición de la población reclusa por tipo de delito por el que fue detenida. Los dos delitos por los que más reclusos están en las cárceles de la provincia de Buenos Aires, Argentina, son robos (55%) y homicidios (23%). En San Pablo, Brasil, el delito por el que un mayor porcentaje de reclusos fue detenido es el robo (32%), seguido por la posesión y tenencia de drogas (29%); los detenidos por homicidio solo representan el 10% del total de reclusos. En las cárceles de El Salvador predominan los detenidos por homicidio (39%) seguidos por los detenidos por extorsión (17%). Y en el caso del Perú el delito por el que un mayor porcentaje de reclusos está detenido es el robo (31%), seguido por delitos sexuales (24%).

Gráfico 5.8 Reclusos por tipo de delito en países de América Latina (2013)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

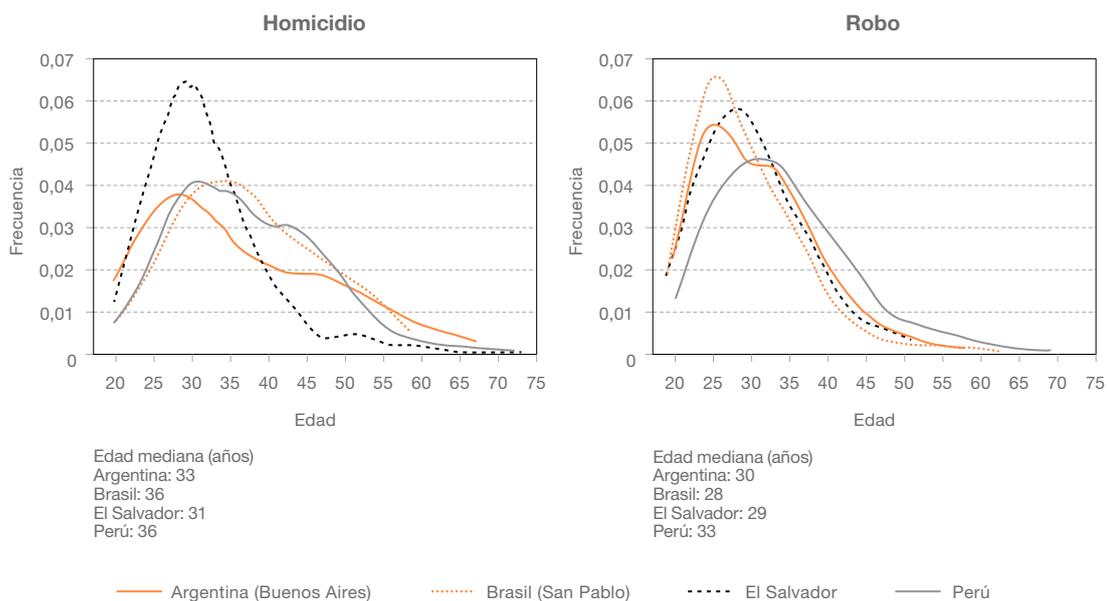
33. Estas ideas han dado origen a las políticas de incapacitación selectiva, que buscan que las decisiones sobre sentencias y libertad condicional de los condenados tengan en cuenta la peligrosidad y el nivel de actividad de los delincuentes.

34. Los datos fueron elaborados en el marco del Estudio Comparativo de la Población Carcelaria, preparado por el equipo consultor del Informe de Seguridad Ciudadana elaborado por el PNUD en 2013. En el caso de Argentina, el relevamiento se realizó en penales de la provincia de Buenos Aires, cuyo servicio penitenciario recluye a personas condenadas por delitos comunes y delitos relacionados con el consumo y venta directa de estupefacientes a consumidores, y que alberga alrededor del 40% de la población penal a nivel nacional. En el caso de Brasil, las encuestas se realizaron en cárceles de San Pablo. En los casos de El Salvador y Perú, en cambio, las muestras son representativas de la población carcelaria a nivel nacional.

El Gráfico 5.9 muestra la distribución de los detenidos por edad y la mediana de la edad para los detenidos por homicidio y por robo. La distribución de los detenidos por homicidio es similar en Perú y Brasil, y se encuentra algo desplazada hacia la izquierda en Argentina y El Salvador, indicando que en estos países los detenidos por homicidio son más jóvenes. En Perú y Brasil, la mitad de los detenidos por homicidio tienen 37 y 36 años o más, respectivamente, mientras que en Argentina y El Salvador tienen menos de 33 y 31 años, respectivamente.

La distribución de los detenidos por robo es relativamente similar en los cuatro países. Perú tiene la población carcelaria detenida por robo de mayor edad (33 años o más), seguido por Argentina (30), El Salvador (29) y Brasil (28).

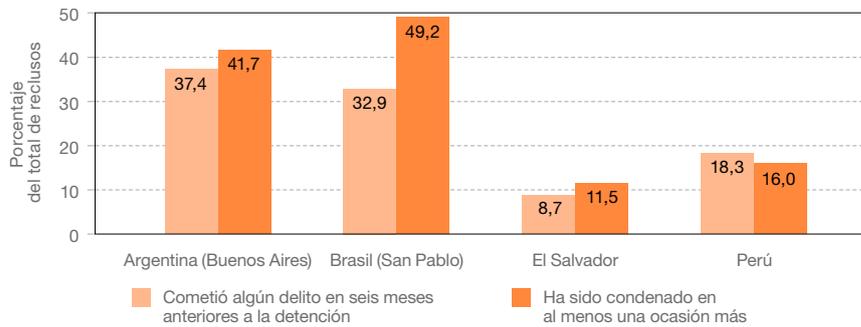
Gráfico 5.9 Distribución de detenidos por edad, según tipo de delito en países de América Latina (2013)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

El Gráfico 5.10 muestra la proporción de reclusos con actividad delictiva en los 6 meses previos a su detención y la proporción de reincidentes. Las cárceles de Argentina y Brasil tienen un elevado porcentaje de reclusos con actividad delictiva previa a la detención –38% y 33%, respectivamente– mientras que en Perú y El Salvador ese porcentaje es bastante menor –18% y 9%, respectivamente–. Con relación a la reincidencia, Brasil tiene la mayor proporción de reincidentes en sus cárceles (49%), seguido de cerca por Argentina (42%), mientras que en Perú y El Salvador esa proporción es otra vez bastante menor (16% y 11%, respectivamente).

Gráfico 5.10 Actividad delictiva y reincidencia de los reclusos en países de América Latina (2013)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

Finalmente, el Cuadro 5.1 muestra información más detallada sobre la actividad criminal previa de los detenidos por delitos contra la propiedad, en particular si cometieron algún delito durante los seis meses previos a la detención, qué tipo de delito, y cuántas veces. En Argentina, mientras que la mitad de los detenidos por robo dice no haber cometido ningún otro robo en los seis meses anteriores a su detención, la otra mitad reconoce haber cometido al menos uno. Asimismo, la cantidad promedio de robos cometidos por este segundo grupo es de 17,4. Esto quiere decir que, si se supone que el detenido por robo típico hubiera seguido robando al mismo ritmo que lo hizo durante los seis meses previos a su detención, su encarcelamiento habría evitado por incapacitación cerca de nueve robos por semestre o 18 por año³⁵. El mismo ejercicio indica que el encarcelamiento evita 12 robos por año en Brasil, uno en El Salvador y 13 en Perú.

Cuadro 5.1 Intensidad de la actividad criminal previa de detenidos por robo en países de América Latina (2013)

| Indicadores | Argentina (Buenos Aires) | Brasil (San Pablo) | El Salvador | Perú |
|--|--------------------------|--------------------|-------------|------|
| Recluso detenidos por robo (porcentaje) (a) | 55,0 | 32,5 | 12,7 | 31,2 |
| Detenidos por robo que cometieron algún robo en los seis meses previos a su detención (porcentaje) (b) | 50,6 | 30,0 | 10,6 | 29,4 |
| Número de robos por recluso en los seis meses previos, condicional a haber cometido al menos uno (c) | 17,4 | 20,2 | 5,9 | 22,4 |
| Número de robos por año asociados a un detenido por robo ($d=b/100*c^2$) | 17,6 | 12,1 | 1,3 | 13,1 |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

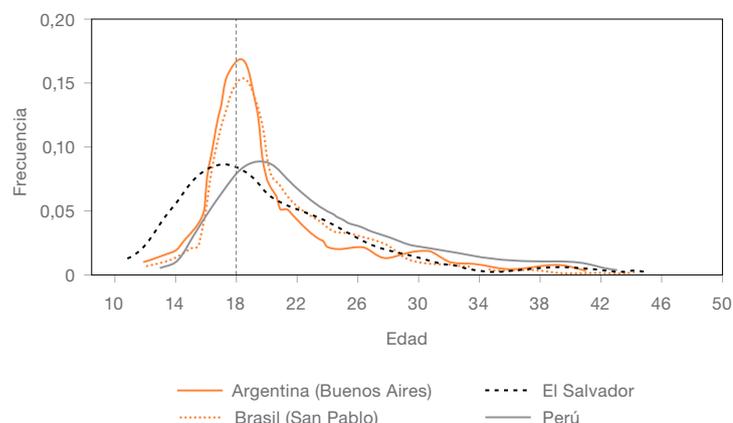
35. Esta forma de estimar el efecto de la incapacitación a partir de información reportada por los mismos reclusos sobre delitos cometidos con anterioridad a la detención fue utilizada por primera vez por Spelman (1994) con datos de Estados Unidos. El supuesto clave es que, si la persona no hubiera sido detenida y encarcelada, habría continuado cometiendo delitos al mismo ritmo que lo hacía antes de la detención.

Otra forma de estimar el efecto de la incapacitación es analizar la reincidencia de aquellos reclusos que cometieron su primer delito alrededor de la edad de mayoría legal. Este enfoque explota el hecho de que si un individuo comete un delito justo antes de la edad de mayoría legal será juzgado en una corte juvenil y recibirá una pena más leve que otro individuo que comete el mismo delito siendo mayor de edad y juzgado en una corte penal común. Si el primer individuo tarda menos tiempo en reincidir que el segundo, esa diferencia podría atribuirse a que el primero ha estado menos tiempo en prisión y, por lo tanto, proporcionar una medida del efecto de la incapacitación.

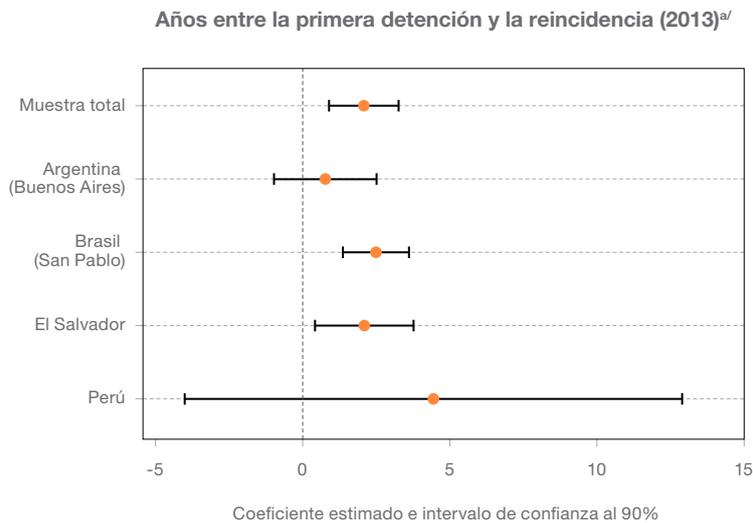
Guarín, Medina y Tamayo (2013) utilizan esta metodología para estimar el efecto de la incapacitación en Colombia. En particular, comparan el tiempo que transcurre desde la detención hasta la reincidencia entre aquellos que cometieron un delito justo antes y justo después de cumplir los 18 años, la mayoría de edad legal. Encuentran que quienes cometieron un delito justo después de cumplir 18 años tardan 300 días más en reincidir, efecto que puede atribuirse a la incapacitación.

Brassiolo (2014) realiza un ejercicio similar utilizando datos de encuestas a reclusos en Argentina, Brasil, El Salvador y Perú. Explota el hecho de que una masa importante de reclusos reincidentes cometieron su primer delito alrededor de los 18 años de edad (la mayoría de edad legal) especialmente en Argentina y Brasil (Gráfico 5.11). Esto permite comparar el tiempo transcurrido hasta la reincidencia entre quienes cometieron un delito cuando ya tenían 18 años y quienes cometieron ese mismo delito cuando aún tenían 17 años. Tomando los cuatro países en conjunto encuentra que quienes son juzgados como mayores de edad reinciden 2,2 años después que quienes son juzgados en una corte para jóvenes. Y considerando a los países individualmente encuentra una diferencia de 2,6 años en Brasil y 2,2 años en El Salvador, pero no encuentra una diferencia estadísticamente significativa en Argentina ni en Perú (Gráfico 5.12).

Gráfico 5.11 Edad al momento de cometer el primer delito (2013)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

Gráfico 5.12 Efecto de la incapacitación sobre el delito en países de América Latina

a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90%, estimados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), donde la variable dependiente es la cantidad de años que transcurren entre que el individuo fue detenido por primera vez y el momento de la siguiente detención. La categoría omitida está conformada por un recluso de sexo masculino que cometió su primer delito a los 17 años y ese delito fue un homicidio. La muestra incluye reclusos reincidentes de cualquier edad que cometieron su primer delito a los 17 o a los 18 años de edad.

Fuente: Brassiolo (2014).

Aumentar la severidad del castigo por la vía de las penas más largas o alguna otra medida que implique una mayor nivel de encarcelamiento podría reducir el crimen incapacitando a los criminales y disuadiendo conductas delictivas.

EL PODER DE DISUASIÓN DE LAS CONDENAS

Aumentar la severidad del castigo por la vía de penas más largas o alguna otra medida que implique un mayor nivel de encarcelamiento podría reducir el crimen no solamente incapacitando a los criminales, sino también disuadiendo conductas delictivas.

Kessler y Levitt (1999) separan empíricamente los canales de disuasión e incapacitación aprovechando un cambio legal introducido en California en 1982, conocido como Proposición 8, que aumentaba la duración de las condenas para criminales reincidentes. Argumentan que, tanto antes como después de la Proposición 8, los reincidentes eran condenados con penas de prisión, solo que después de la Proposición 8 las condenas se volvieron más largas. Dado que en el corto plazo el efecto de la incapacitación fue el mismo –los reincidentes habrían ido a prisión independientemente de la Proposición 8– podrían interpretar cualquier caída en la incidencia del crimen como el efecto disuasorio de las mayores condenas que la Proposición 8 imponía. Y, en efecto, encuentran una caída en el índice delictivo del orden de 4% en el año posterior a la reforma³⁶.

36. Algunos estudios como los de Webster, Doob y Zimring (2006) y Raphael (2006) han criticado estos resultados y sostienen que esta evidencia no puede tomarse como definitiva, por lo que aún no hay consenso sobre la importancia y magnitud del efecto disuasorio del encarcelamiento.

En general, el efecto disuasorio de aumentar la longitud de las penas es relativamente modesto. Esto podría deberse a un aparente divorcio entre la percepción y la realidad de la dureza de las penas.

De forma similar, Drago, Galbiati y Vertova (2009) explotan la aprobación en 2006 de una ley en Italia que indultó a todos los reclusos con condenas inferiores a tres años y significó la liberación repentina de casi 40% de la población encarcelada. Pero la ley establecía que si se reincidía dentro de los cinco años de la liberación, a la nueva condena se le sumaría la parte de la sentencia anterior que había quedado pendiente, es decir, entre 1 y 36 meses. Los autores encuentran que por cada mes adicional de sentencia pendiente, la propensión a delinquir se reduce 1,24%, lo que interpretan como el efecto disuasorio del encarcelamiento.

Una forma alternativa de estudiar el efecto disuasorio de las penas es observando la propensión a cometer delitos alrededor de la mayoría de edad. En general, las penas son más severas para los mayores de edad, de modo que si un castigo más severo disuade la conducta criminal, la propensión a cometer crímenes debería caer cuando se alcanza la mayoría de edad. Varios estudios en países desarrollados explotan esta idea, pero su evidencia no es concluyente: mientras algunos encuentran que las mayores penas no tienen un efecto disuasorio significativo (Lee y McCrary, 2009) otros concluyen lo contrario (Levitt, 1998; Hjalmarsson, 2009; Entorf 2012).

¿Tienen un efecto disuasorio las cárceles en América Latina? ¿Es posible prevenir el delito aumentando la severidad de las condenas? En el caso de Colombia, Guarín Medina y Tamayo (2013) analizan el cambio en la probabilidad de delinquir alrededor de la edad de mayoría legal y no encuentran efecto disuasorio sobre el total de delitos, los crímenes violentos o los delitos contra la propiedad; sólo encuentran un efecto importante en el caso de delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas.

En general, el efecto disuasorio de aumentar la longitud de las penas es relativamente modesto. Esto podría deberse a un aparente divorcio entre la percepción y la realidad de la dureza de las penas. Para que la severidad del castigo sea capaz de disuadir conductas criminales es clave que el rigor de las sentencias se corresponda con la percepción de los delincuentes. Algunos estudios sugieren que la limitada capacidad de disuasión de las condenas se debe a la debilidad de este vínculo en la práctica (Kleck *et al.*, 2005; Lochner, 2007).

CAMBIOS EN LA EDAD DE RESPONSABILIDAD PENAL, DISUASIÓN Y CAPITAL HUMANO

El aumento de la delincuencia juvenil en muchos países ha originado demandas de la sociedad por reducir la edad de imputabilidad penal, bajo el supuesto de que este tipo de medidas permitirían disuadir conductas criminales. Pero el encarcelamiento de adolescentes y jóvenes puede tener consecuencias no deseadas para la sociedad. En particular, puede afectar negativamente el desarrollo de su capital humano, mermando sus posibilidades de inserción laboral y aumentando las probabilidades de involucramiento en actividades delictivas en el futuro. ¿Qué dice la evidencia?

Aizer y Doyle (2013) analizan el efecto del encarcelamiento durante la juventud sobre la acumulación de capital humano y los patrones de reincidencia criminal futura. En Chicago, cuando un caso entra en el sistema de justicia juvenil es asignado al juez que está de turno en ese momento. De esta forma, el juez que entiende en cada caso queda determinado por el azar. Dado que algunos jueces

son más propensos a dictar el encarcelamiento, mientras otros prefieren medidas alternativas, los autores aprovechan esta variabilidad “exógena” en la probabilidad de encarcelamiento para estimar sus efectos. Encuentran que el paso por la cárcel reduce la probabilidad de completar la educación media y hace más probable la reincidencia durante la adultez. Esto, sumado al escaso efecto disuasorio de las condenas, sugiere que mecanismos alternativos al encarcelamiento podrían ser más adecuados para lidiar con la delincuencia juvenil.

Ibáñez, Rodríguez y Zarruk (2013) exploran justamente el efecto de este tipo de mecanismos sobre la propensión a delinquir y las decisiones de acumular capital humano de los jóvenes. Aprovechan la introducción, en 2006, de un nuevo Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Colombia. La reforma instauró un sistema judicial restaurativo, centrado en resolver los conflictos antes que en castigar a los delinquentes. Alentó el uso de mecanismos de rehabilitación como amonestaciones, imposición de reglas de conducta, trabajos comunitarios y libertad parcial o condicionada, dejando la privación de la libertad como último recurso. Por último, elevó la edad de imputabilidad penal de 12 a 14 años y redujo la severidad de los castigos para los menores de 18 años. En otras palabras, la reforma redujo el costo de cometer delitos para los menores de edad. Los autores encuentran que la participación de adolescentes en actividades delictivas aumentó como consecuencia del cambio legal y la tasa de escolarización de los menores de 14 años se redujo.

¿Se debe entonces aumentar la severidad del castigo para los jóvenes, por ejemplo reduciendo la edad de imputabilidad penal? La respuesta no es clara. La experiencia de Colombia indica que una mayor severidad podría contribuir a mantener la delincuencia juvenil bajo control e incluso favorecer la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo. Sin embargo, la evidencia mostrada por Aizer y Doyle (2013) sugiere que elevar la severidad del castigo para los jóvenes podría ser contraproducente, no solo porque el encarcelamiento interrumpe su formación educativa y con ello limita sus posibilidades laborales futuras, sino porque además los pone en contacto con criminales adultos, con lo que aumenta su probabilidad de reincidencia en el futuro.

¿REHABILITACIÓN O AMBIENTE CRIMINÓGENO?

Uno de los propósitos del encarcelamiento es reformar a quienes han cometido un delito para facilitar su reinserción en la sociedad y reducir el riesgo de reincidencia. Las instituciones penitenciarias ofrecen programas de rehabilitación entre los que se incluyen actividades de recreación, religiosas, educativas, laborales, de aprendizaje de habilidades y de preparación para la libertad, además de programas para reclusos con problemas específicos como por ejemplo enfermos mentales y con adicciones³⁷. Pero la efectividad de estos programas no solamente se ve limitada

37. Pocos estudios han evaluado empíricamente la efectividad de los programas de reinserción de las cárceles en países de la región. Una excepción es el trabajo de Alzúa, Rodríguez y Villa (2009), quienes muestran que participar en programas educativos favorece un mejor comportamiento de los internos y una menor participación en conflictos dentro del penal. En la medida en que esta menor propensión a la violencia se mantenga después de la liberación, este tipo de programas podría reducir los riesgos de reincidencia.

No existe un consenso sobre la efectividad del aumento de la severidad del castigo como mecanismo para controlar la delincuencia juvenil.

La efectividad de los programas de rehabilitación de las cárceles es limitada por razones presupuestarias y por las malas condiciones de vida de estas instituciones.

por razones presupuestarias, sino también por las malas condiciones de vida en estas instituciones.

El Cuadro 5.2 muestra información sobre las condiciones de vida, los niveles de inseguridad y la disponibilidad de programas que podrían favorecer la reinserción en la sociedad en las cárceles de Argentina, Brasil, El Salvador y Perú. La situación es por lo menos precaria en todas estas dimensiones.

Considerando los cuatro países en conjunto, hay dos internos por cada espacio disponible donde duermen, solamente tres de cada diez reclusos consideran que la cantidad de alimentos que reciben es suficiente y solamente seis de cada diez dicen recibir atención médica en caso de necesitarla. Las condiciones de seguridad también son deficientes: el 64% de los reclusos dicen sentirse menos seguros que antes de ingresar al penal, el 35% ha sido víctima de algún robo y un 10% ha sido golpeado al menos una vez en los últimos 6 meses. Y en cuanto a la participación en programas recreativos y de reinserción, sólo el 32% dice haber participado en actividades deportivas durante el último mes, sólo el 25% dice haber participado en actividades educativas y sólo el 28% reporta trabajar dentro del penal.

Cuadro 5.2 Condiciones de vida, seguridad y programas de reinserción en las cárceles de países de América Latina (2013)

| Indicadores | Argentina (Buenos Aires) | Brasil (San Pablo) | El Salvador | Perú | Total muestra |
|--|-----------------------------|-----------------------|-------------|------|------------------|
| Condiciones de vida dentro del penal | | | | | |
| Cantidad de personas por cada lugar disponible en donde duerme | 1,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,9 |
| Considera que la cantidad de alimentos es suficiente (porcentaje) | 21,8 | 36,1 | 14,9 | 45,3 | 30,5 |
| Recibe atención médica si se enferma (porcentaje) | 47,8 | 41,3 | 51,1 | 82,2 | 59,0 |
| Seguridad y percepción dentro del penal | | | | | |
| Se siente menos seguro que antes de entrar al penal (porcentaje) | 71,0 | 71,6 | 43,9 | 75,4 | 63,8 |
| Fue víctima de robo dentro del penal (porcentaje) | 33,0 | 28,6 | 28,0 | 46,2 | 34,9 |
| Fue golpeado dentro del penal en los últimos seis meses (porcentaje) | 19,7 | 4,7 | 3,5 | 15,1 | 9,9 |
| Participación en programas dentro del penal | | | | | |
| Participó en actividades deportivas en el último mes (porcentaje) | 35,1 | 23,0 | 31,7 | 37,3 | 32,2 |
| Participó en actividades educativas en el último mes (porcentaje) | 27,4 | 9,5 | 30,9 | 27,9 | 25,0 |
| Trabaja dentro del penal (porcentaje) | 27,0 | 23,4 | 23,1 | 35,6 | 27,9 |

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

El deterioro de las condiciones de vida en algunos establecimientos penitenciarios de la región es aun más pronunciado. Muchas cárceles son lugares de abuso y violencia, donde el control está en manos de los mismos reclusos y donde el personal penitenciario solo entra en grupo y fuertemente armado (Coyle, 2004; Azaola y Bergman, 2007).

Las malas condiciones de vida en las cárceles no solo han generado escepticismo sobre su potencial para reformar a los reclusos, sino que favorecen la idea de que constituyen ambientes que pueden agravar la conducta delictiva³⁸. Esto podría ocurrir por al menos dos canales. Uno es que el encarcelamiento favorece el desarrollo de habilidades o redes de contacto relacionadas con el crimen dentro de las cárceles (Bayer, Hjalmarsson y Pozen, 2009; Ouss, 2011)³⁹. El otro es el efecto estigma del encarcelamiento (Kling, Weiman y Western, 2001; Kling, 2006).

El primer canal supone que las cárceles son “escuelas del crimen”, donde la interacción entre delincuentes con distintos tipos o niveles de habilidades criminales tiene un efecto positivo sobre la conducta delictiva futura. Bayer, Hjalmarsson y Pozen (2009) estudian cómo la convivencia dentro de una cárcel con otros reclusos afecta la conducta delictiva de los jóvenes de Florida una vez que han sido liberados. Muestran que la interacción con otros delincuentes en el penal tiende a aumentar la probabilidad de reincidencia, pero solo si los internos están expuestos a otros internos que han cometido el mismo tipo de crimen en el pasado. En cambio, no se observan impactos en la probabilidad de reincidencia en el caso de internos que interactuaron con otros reclusos que habían cometido distintos tipos de crímenes. Los autores sugieren que la exposición a reclusos con historias criminales similares podría contribuir a reforzar las propias habilidades para el crimen o a crear redes de contacto para delinquir en el futuro. De manera similar, Ouss (2011) muestra que el aumento en la probabilidad de reincidencia de las personas liberadas en Francia se produce por la adquisición de habilidades criminales a partir de la interacción de los reclusos con sus compañeros de celda. Estos resultados tienen importantes implicaciones para el diseño de políticas relacionadas con la forma en la que se distribuyen los reclusos entre y dentro de las cárceles.

El segundo canal se basa en la idea de que el encarcelamiento produce un efecto estigma que reduce la probabilidad de reinserción laboral futura, haciendo más probable la reincidencia delictiva. Los datos de las encuestas a reclusos son consistentes con esta hipótesis. Los detenidos que ya habían pasado por la cárcel en al menos una ocasión tienen menos probabilidad de haber estado trabajando en el mes previo a la detención que quienes no tenían antecedentes penales (Gráfico 5.13, p. 204).

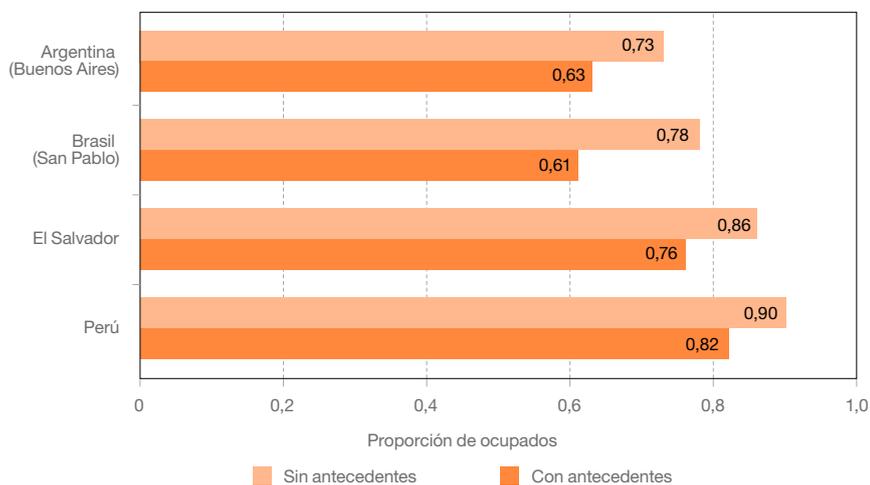
Las malas condiciones en las cárceles pueden favorecer que se constituyan en ambientes criminógenos, donde se desarrollan habilidades o redes relacionadas con el crimen.

38. Las cárceles pueden ser incluso lugares desde los cuáles se planifican los crímenes, como en el caso emblemático del *Primeiro Comando da Capital*, surgido en las prisiones del estado brasileiro de San Pablo.

39. Un mecanismo relacionado es la potencial depreciación del capital humano no vinculado con el delito durante el encarcelamiento, deteriorando las oportunidades de reinserción laboral futura (Kling, Weiman y Western, 2001; Lochner, 2004).

Estudios empíricos sugieren que los individuos encarcelados presentan mayores tasas de reincidencia que aquellos sujetos a mecanismos de custodia alternativos.

Gráfico 5.13 Proporción de ocupados en el mes anterior a la detención en países de América Latina (2013)



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

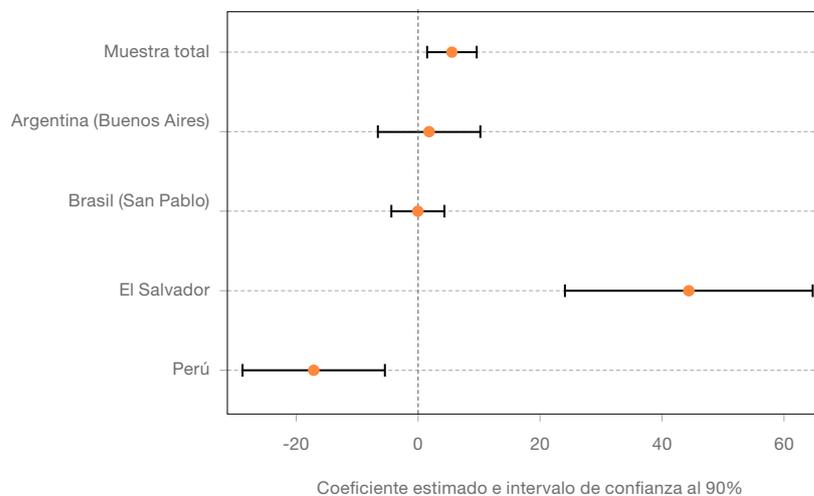
Otra manera de examinar si las cárceles constituyen un ambiente criminógeno es comparar las tasas de reincidencia entre individuos que han sido encarcelados e individuos que han estado sujetos a mecanismos de custodia alternativos, como el monitoreo electrónico, el trabajo comunitario y el tratamiento en libertad. Killias, Villettaz y Zoder (2006) revisan 23 estudios que permiten hacer 27 comparaciones de este tipo. En 13 de las 27 comparaciones se encontraron diferencias significativas entre las tasas de reincidencia de ambos grupos. En 11 de esas 13, los resultados sugieren que los mecanismos alternativos a la prisión favorecen menores tasas de reincidencia.

En la región, Di Tella y Schargrodsky (2013) analizan este tema para el caso de Argentina y demuestran que alternativas menos drásticas que la pena de prisión, como el monitoreo electrónico de los condenados a través de un brazalete, contribuyen a reducir la reincidencia. Comparan la probabilidad de reincidencia de personas liberadas de cárceles con la de personas que cumplieron su condena custodiados por pulseras de monitoreo electrónico (con características similares en cuanto a edad, sexo y delito cometido), aprovechando el hecho de que la distribución entre una y otra alternativa se determina “exógenamente”, por la asignación aleatoria de casos a jueces con preferencias ideológicas opuestas. Encuentran que la tasa de reincidencia es menor entre quienes estuvieron monitoreados electrónicamente que entre quienes cumplieron su condena en prisión (entre 11 y 16 puntos porcentuales). Además, este mecanismo alternativo genera importantes ahorros fiscales.

Otra manera de estimar el efecto criminógeno de las cárceles se basa en el hecho de que mientras los delincuentes menores de edad son enviados a institutos

correccionales de menores, los mayores de edad son internados en cárceles comunes donde están expuestos a criminales adultos. Si la exposición a criminales adultos potencia la conducta criminal, los jóvenes que pasaron por cárceles comunes deberían cometer delitos más graves –en caso de reincidir– que los jóvenes enviados a institutos correccionales. La comparación de la gravedad del delito con el que reinciden ambos grupos, entonces, proporciona una medida del efecto criminógeno del encarcelamiento.

Gráfico 5.14 Exposición a criminales adultos y gravedad del delito de reincidencia (medido en años de sentencia) (2013)^{a/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90%, estimados por MCO, donde la variable dependiente es la duración (en años) de la sentencia recibida por el delito actual. La categoría omitida está conformada por un recluso de sexo masculino que cometió su primer delito a los 17 años y ese delito fue un homicidio. La muestra incluye reclusos reincidentes de cualquier edad que cometieron su primer delito a los 17 o a los 18 años de edad.

Fuente: Brassiolo (2014).

El Gráfico 5.14 muestra los resultados de esta comparación en Argentina, Brasil, El Salvador y Perú, así como en los 4 países tomados en conjunto. Compara la gravedad del delito, medida por la duración de la sentencia recibida, entre individuos reincidentes similares en todo aspecto excepto en la edad a la que cometieron su primer delito (17 versus 18 años) y, por lo tanto, en el tipo de institución en el que cumplieron su condena. Los resultados no son concluyentes. El efecto positivo del encarcelamiento sobre la gravedad del delito de reincidencia en los 4 países tomados en conjunto está explicado por los resultados de El Salvador. Los resultados por país sugieren que las cárceles son ambientes criminógenos en El Salvador pero favorecen la rehabilitación en Perú, y no tienen un efecto significativo en Argentina ni en Brasil.

Conclusiones

Los funcionarios públicos encargados de la política criminal deben decidir cuántos recursos destinar al control del crimen, y cómo distribuir esos recursos entre los distintos componentes del sistema de justicia criminal: la policía, la fiscalía, el sistema judicial y las cárceles. También deben decidir cómo esos recursos se emplean en cada una de esas instituciones.

El efecto de la política criminal sobre el delito se produce incapacitando a quienes infringen la ley por medio del encarcelamiento y disuadiendo las conductas delictivas. Para que la política de control del crimen sea efectiva debe contener un componente de disuasión importante. Para ello no solo es importante que el castigo esperado por cometer un delito sea elevado, sino que se debe buscar que esto sea efectivamente percibido por los potenciales delincuentes. En palabras de Kleiman (2009), no es suficiente hacer que el crimen no pague, además es necesario que el crimen ni siquiera parezca que paga.

Un requisito indispensable para que el crimen no pague es reconocer que las instituciones que componen el sistema de justicia criminal están estrechamente interconectadas y asegurar el funcionamiento de cada una de ellas. Si alguno de los eslabones de la cadena se debilita, el poder de disuasión de la política criminal se verá resentido.

La evidencia confirma que aumentar el tamaño de la fuerza policial es una estrategia eficaz para mejorar los niveles de seguridad ciudadana. Esto se produce por el potencial de la policía para prevenir y disuadir conductas delictivas, más que por una mayor cantidad de arrestos. La disuasión que la mayor presencia policial genera es efectiva por el hecho de que la mayor parte de los delitos que logra evitar no se desplazan ni geográficamente ni en el tiempo. Esto no implica que se deba aumentar la presencia policial hasta que el delito desaparezca por completo. La mayor presencia policial requiere que la sociedad asigne mayores recursos, por lo que solo estaría justificada si los beneficios en términos de reducción del crimen compensan esos recursos adicionales.

Pero la efectividad de la policía para prevenir y controlar el crimen depende también de la estrategia de intervención que utilice. Las estrategias de puntos calientes han probado ser efectivas para reducir la incidencia delictiva. Lo mismo ocurre con los esquemas de policía orientada a la solución de problemas, aunque en este caso los resultados parece ser modestos. Los esquemas de policía comunitaria, en cambio, parecen menos eficaces para reducir los niveles de criminalidad, aunque mejoran la relación de la policía con el ciudadano y reducen la percepción de inseguridad.

El poder de disuasión de la policía depende en cierta medida de la eficacia de las fiscalías y los jueces. La probabilidad de castigo depende no solo de la probabilidad de arresto, sino también de las probabilidades de procesamiento y condena. El rol de la fiscalía en el proceso de justicia criminal es clave, particularmente después de las reformas de los sistemas de enjuiciamiento en la región. La eficiencia de la justicia afecta de manera directa los incentivos a involucrarse en actos criminales, haciendo imperativo aumentar su eficacia y celeridad.

El aumento de la inseguridad y las mayores demandas por mayor represión y control han propiciado un incremento importante en los niveles de encarcelamiento en la mayoría de los países de la región. Este aumento, sumado a las restricciones presupuestarias para expandir la infraestructura carcelaria, ha llevado a niveles de sobreocupación alarmantes. Esto no solamente deteriora las condiciones de vida dentro de los penales, sino que limita el potencial de estas instituciones para reformar a los delincuentes e incluso favorece la conformación de ambientes que aumentan el riesgo de reincidencia futura. La construcción de más y mejores cárceles es una necesidad que va más allá de la implementación de políticas de combate a la inseguridad que generen mayores niveles de encarcelamiento.

Si a esto se suma el hecho de que el potencial del encarcelamiento como mecanismo de disuasión parece ser bastante modesto, los mecanismos alternativos de condena, como por ejemplo el monitoreo electrónico sin privación de la libertad, surgen como una opción efectiva, particularmente para delincuentes cuyo riesgo de reincidencia es menor, ya que evitaría su contacto con criminales más peligrosos y además generaría importantes ahorros fiscales.

Finalmente, para el diseño de mejores políticas públicas de control del crimen es indispensable mejorar la disponibilidad de estadísticas confiables y de calidad, que cubran todas las dimensiones del fenómeno del delito. Esta es una condición necesaria para el desarrollo de evaluaciones rigurosas que permitan incrementar y mejorar el conocimiento sobre la efectividad de distintas intervenciones públicas en materia de seguridad ciudadana.

INCENTIVOS ELECTORALES, CAPACIDAD DEL ESTADO Y LEGITIMIDAD

Capítulo 6

Capítulo 6

INCENTIVOS ELECTORALES, CAPACIDAD DEL ESTADO Y LEGITIMIDAD¹

“La política es el arte de lo posible, lo alcanzable, el arte de lo segundo mejor”.
Otto von Bismarck.

Introducción

El contexto político e institucional es determinante para implementar políticas de seguridad ciudadana. Los políticos pueden no tener incentivos para priorizar políticas de seguridad; o las burocracias pueden no tener las capacidades para implementarlas; o, cuando el Estado falla en la provisión de seguridad, los ciudadanos pueden perder la confianza en las instituciones.

Este capítulo explora la interacción entre la autoridad política, el aparato público encargado de proveer servicios de seguridad y la ciudadanía. La primera parte examina los incentivos que la autoridad política tiene para dedicar recursos y esfuerzo a la provisión de servicios de seguridad ciudadana: ¿bajo qué circunstancias es más probable que el líder político en una posición de autoridad quiera encarar frontalmente el problema de la inseguridad? ¿Cuándo es costoso políticamente un elevado nivel de crimen? No solamente es necesario que la inseguridad sea importante para el electorado, también hace falta que este atribuya al líder parte de la responsabilidad.

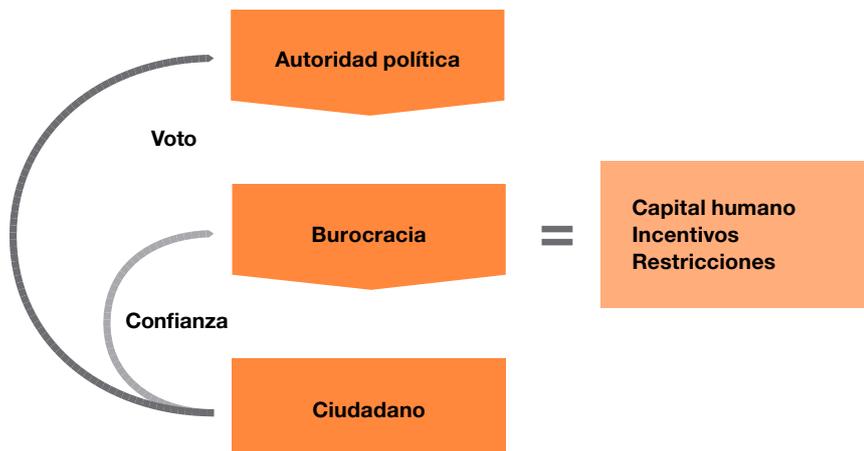
La segunda parte aborda las capacidades del Estado para proveer seguridad, es decir, ¿hasta qué punto una decisión de combatir la inseguridad se convierte efectivamente en acción? Por ejemplo, el Ejecutivo podría decidir aumentar la presencia policial en zonas de alta incidencia delictiva, pero encontrar que tal decisión no se puede ejecutar debido a restricciones de personal, de equipamiento o incluso de información sobre la ubicación geográfica del crimen.

La tercera parte encara la relación entre el ciudadano y el Estado como garante de la seguridad ciudadana: ¿El ciudadano latinoamericano confía en el Estado? ¿Qué pasa si no? Si el Estado no logra ofrecer seguridad, o lo hace en forma muy desigual, los ciudadanos dejan de confiar en el sistema de justicia criminal, y pueden descuidar su rol contralor sobre las políticas públicas, dejar de reportar la ocurrencia de delitos y tomar acciones individuales para protegerse — como contratar seguridad privada o restringir los horarios y lugares en que circula—. Estas acciones reflejan restricciones a la libertad individual y a la vez limitan la capacidad del Estado de proveer buenos servicios de seguridad.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Daniel Ortega y la asistencia de investigación de Eduardo Fagre y Mauricio Stern.

La inseguridad influye el accionar del Gobierno, principalmente cuando este percibe que tiene implicancias electorales o políticas.

Figura 6.1 La burocracia y las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

La Figura 6.1 sintetiza la interacción entre estos tres actores. La autoridad política entrega servicios públicos a los ciudadanos a través de una burocracia que combina recursos para lograrlo, y lo hace de una manera más o menos efectiva dependiendo del recurso humano que emplea, y de los incentivos y restricciones que le impone. Por otra parte, el ciudadano se relaciona de manera directa tanto con la autoridad electa (a través del voto) como con la burocracia que hace la entrega de los servicios. Esta última relación no ocurre a través del canal electoral sino que más bien se manifiesta en la confianza de las personas en el Estado y sus instituciones.

La autoridad política y sus incentivos para combatir la inseguridad

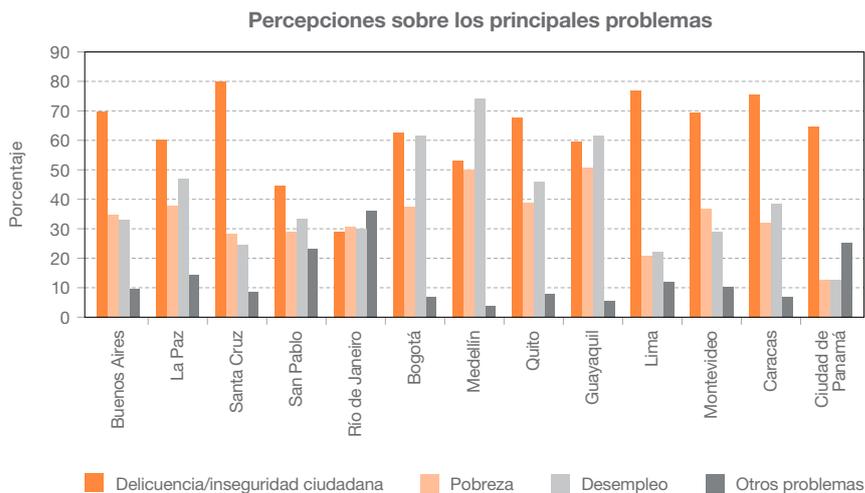
¿Cómo afectan las circunstancias sociales y económicas la voluntad de las autoridades para dedicar recursos y esfuerzo a un problema particular, como la seguridad? La inseguridad influye el accionar del Gobierno principalmente cuando este percibe que tiene implicancias electorales o políticas.

La relación entre inseguridad y resultados electorales depende de dos factores. Primero, cuánto le importa el problema de la inseguridad a la población. Segundo, hasta qué punto la población atribuye el problema de la inseguridad a la negligencia o a los desaciertos de las autoridades. De la combinación de ambos factores dependerá la presión real que los ciudadanos ejerzan, a través del voto o de otros mecanismos, para que las autoridades políticas tomen acciones contra la inseguridad.

¿Cuánto le importa la inseguridad a la población? En general, los ciudadanos le otorgan un mayor peso al tema de la inseguridad cuando esta empeora objetivamente, porque perciben una mayor probabilidad de ser victimizados (Maris y Ortega, 2013). En América Latina, su importancia en la lista de prioridades de la población es muy alta y ha crecido en los últimos años. De acuerdo a Latinobarómetro (2012), la fracción de la población que considera que la inseguridad es el problema más importante de su país pasó de alrededor de 5% a mediados de los años noventa a más de un tercio en 2011 (ver Gráfico 1.3, Capítulo 1). De acuerdo a la encuesta CAF 2013, la inseguridad está primera en la lista de problemas que la ciudadanía reporta como los más importantes en casi todas las ciudades incluidas en la encuesta. Con la excepción de Río de Janeiro, Medellín y Guayaquil, la inseguridad es el problema más mencionado entre los tres principales problemas de la ciudadanía (Gráfico 6.1).

La inseguridad está primera en la lista de problemas que la ciudadanía reporta como los más importantes en casi todas las ciudades.

Gráfico 6.1 ¿Cuáles son los tres problemas más importantes para los latinoamericanos?

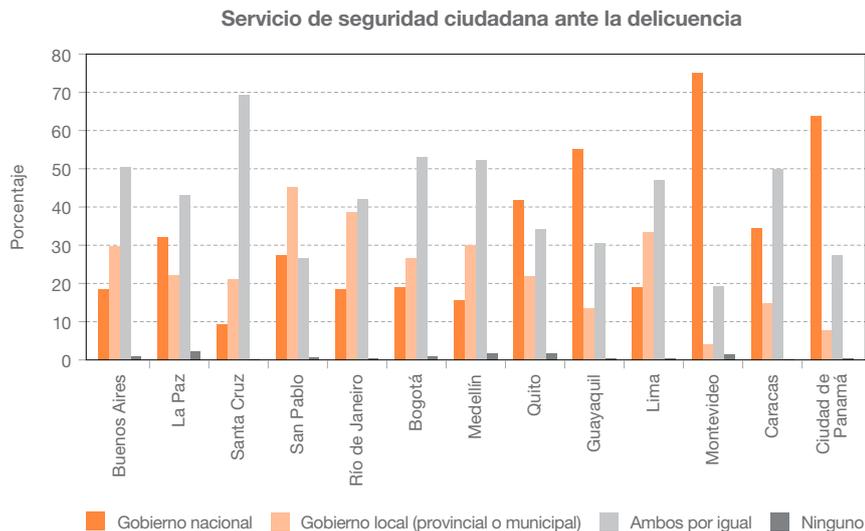


Fuente: CAF (2013).

¿Hasta qué punto estas sociedades le atribuyen el problema de la inseguridad a determinadas autoridades? Los Gráficos 6.2(a) y 6.2(b) muestran la fracción de la población que atribuye la responsabilidad del servicio de seguridad ciudadana y, por comparación, del de alumbrado y limpieza de calles, al gobierno nacional, al local o a ambos por igual. El Gráfico 6.2(a) evidencia que las personas asignan la responsabilidad de la seguridad ciudadana tanto a las autoridades locales como a las nacionales, mientras que el Gráfico 6.2(b) muestra cómo la población atribuye la responsabilidad del servicio de alumbrado y limpieza de calles al gobierno local. Esto quiere decir que desde la perspectiva del ciudadano, la responsabilidad de la seguridad no está focalizada en un nivel de gobierno particular.

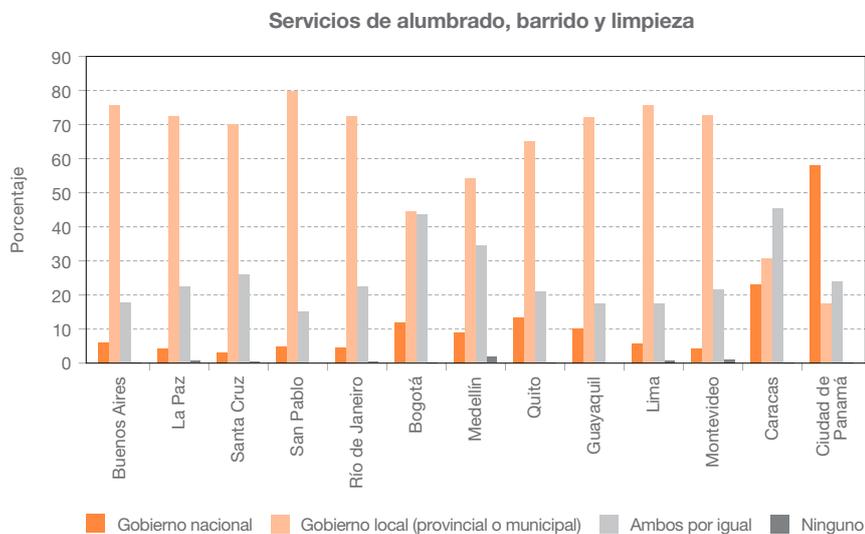
Desde la perspectiva del ciudadano, la responsabilidad de la seguridad no está focalizada en un nivel de gobierno particular.

Gráfico 6.2(a) ¿Qué nivel de gobierno es responsable? Percepciones en ciudades de América Latina



Fuente: CAF (2013).

Gráfico 6.2(b) ¿Qué nivel de gobierno es responsable? Percepciones en ciudades de América Latina

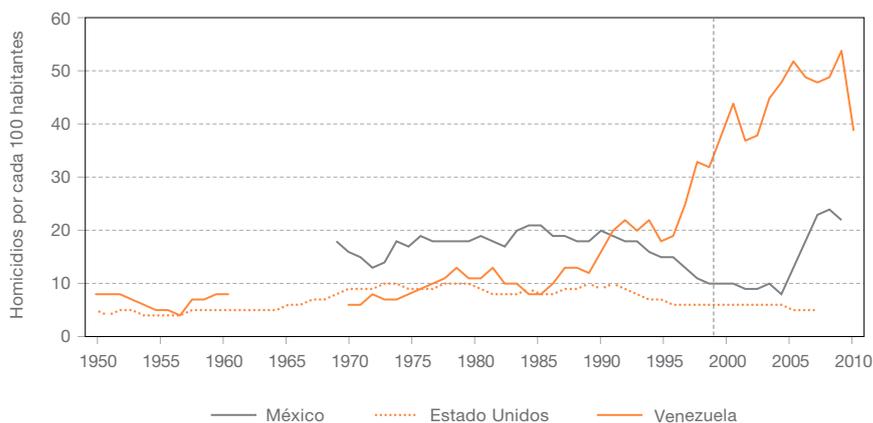


Fuente: CAF (2013).

Aunque la relación entre inseguridad y resultados electorales no ha sido muy investigada, algunos estudios sugieren que guardan una relación estrecha. Cummins (2009) por ejemplo, encuentra una correlación negativa entre el nivel de criminalidad y la probabilidad de reelección de los gobernadores en Estados Unidos; y Magaloni, Díaz Cayeros y Romero (2013) sugieren que la aprobación de la gestión presidencial en México está negativamente correlacionada con el nivel de criminalidad. Sin embargo, estos estudios no logran establecer con credibilidad la parte del resultado electoral que se debe exclusivamente al crimen.

En contraste, en un trabajo comisionado en el contexto de este reporte, Kronick (2014a) explota varias características especiales de los datos venezolanos (información desagregada por centro de votación y datos de crimen geo-referenciados que se pueden asociar a cada centro) para investigar la relación causal entre crimen y resultados electorales. El incremento de la inseguridad de años recientes (comparativamente muy importante, ver Gráfico 6.3) y la consecuente importancia que la población le otorga, hacen a Venezuela un particularmente buen caso para estudiar las consecuencias electorales del delito.

Gráfico 6.3 Tasas de homicidio por 100 mil habitantes en Venezuela, México y Estados Unidos (1950-2010)

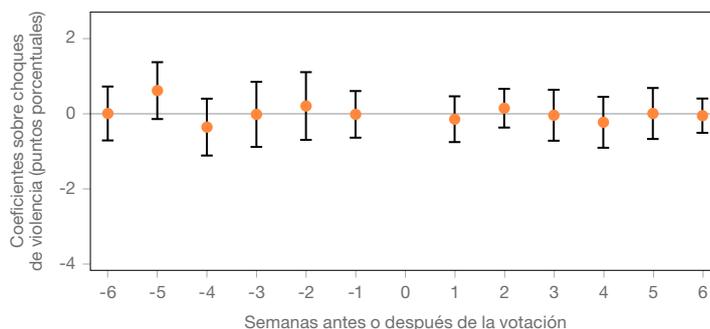


Fuente: Kronick (2014a).

En primer lugar, Kronick (2014a) estudia la relación entre crimen y el resultado de las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010. Compara el desempeño de los candidatos oficialistas en cada centro electoral del estado de Miranda (más allá de lo que se esperaría por el apoyo oficialista registrado en el referéndum de 2009) y lo relaciona con el cambio en el número de homicidios en el entorno físico de cada centro (Gráfico 6.4, p. 216). Esto hace más factible la interpretación causal debido a que se comparan cambios en el tiempo entre centros de votación muy similares entre sí a excepción de la incidencia criminal en el entorno.

No parece haber ninguna relación discernible estadísticamente entre cambios muy fuertes en la violencia en espacios geográficos pequeños en las seis semanas antes de las elecciones y los resultados de las elecciones parlamentarias.

Gráfico 6.4 Choques de violencia semanas antes y después de las elecciones legislativas del 26 de septiembre en el estado Miranda, Venezuela (2010)^{a/}



a/ El gráfico muestra los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% del efecto de un aumento brusco en la violencia antes o después de la elección, sobre la ganancia electoral del oficialismo en puntos porcentuales con respecto al referéndum sobre la reforma constitucional del año 2009.

Fuente: Kronick (2014a).

Kronick concluye que no parece haber ninguna relación discernible estadísticamente entre cambios muy fuertes en la violencia por zona geográfica muy pequeña en las seis semanas antes de las elecciones y la decisión de los votantes en las elecciones parlamentarias. Esto es natural debido a que los diputados no tienen competencias ejecutivas sobre la seguridad.

En segundo lugar, Kronick explora la relación entre inseguridad y el resultado de las elecciones municipales de 2000 y 2004. En estas elecciones, era más esperable que los votantes asignaran responsabilidad por la inseguridad a los candidatos que buscaban la reelección en cada municipio, especialmente cuando el municipio tenía policía propia. Con datos a nivel municipal para todo el país, Kronick encuentra justamente un efecto electoral ligeramente negativo para el alcalde durante cuyo mandato el crimen aumenta de manera muy significativa en los municipios con policía propia.

Pero, ¿qué pasa al utilizar datos más desagregados? Kronick, en tercer lugar, investiga la relación entre inseguridad y los resultados de las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2013 y de las municipales del 8 de diciembre del mismo año en el estado Miranda, utilizando nuevamente datos a nivel de centro electoral. La autora encuentra que el historial de homicidios en el entorno cercano a cada centro electoral no tiene efecto sobre el porcentaje de la votación del candidato oficialista en las elecciones presidenciales pero sí en el apoyo al alcalde en funciones.

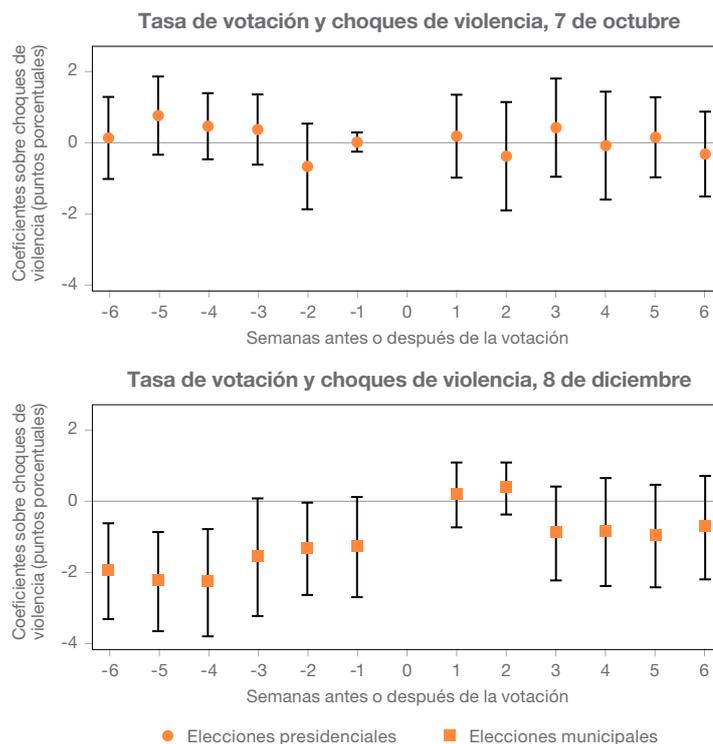
Estos resultados se muestran en el Gráfico 6.5. El panel superior muestra el cambio en el apoyo al candidato oficialista a la presidencia ante choques bruscos en la violencia alrededor del centro electoral hasta seis semanas antes y después de las elecciones, y el panel inferior muestra un cálculo similar pero para las elecciones de alcaldes. Se evidencia que donde hay una responsabilidad más clara de la autoridad local sobre la seguridad, los incrementos en la violencia en las semanas antes de las elecciones afec-

tan negativamente el desempeño electoral del alcalde en funciones, mientras que en el caso del candidato oficialista a presidente, básicamente no hay ningún efecto².

Sin embargo, esto podría deberse a que en las elecciones presidenciales el contendor al candidato oficialista era el propio gobernador del estado Miranda, que tiene una policía propia y relación con alcaldes dentro del estado que a su vez manejan cuerpos policiales municipales; de modo que los votantes podrían haber estado confundidos sobre a cuál de los dos candidatos atribuir el problema de la inseguridad, de hecho en las campañas electorales ambos lados usaban el deterioro de la seguridad como argumento para desprestigiar al oponente.

Los incrementos en la violencia en las semanas antes de las elecciones afectan negativamente el desempeño electoral del alcalde en funciones, mientras que en el caso del candidato oficialista a presidente, básicamente no hay ningún efecto.

Gráfico 6.5 Choques de violencia semanas antes de elecciones presidenciales y municipales en el estado Miranda, Venezuela^{a/}



a/ El panel superior del gráfico muestra los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% del efecto de un aumento brusco en la violencia antes o después de las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012, sobre la ganancia electoral del oficialismo en puntos porcentuales con respecto a la anterior elección presidencial (3 de diciembre de 2006). El panel inferior presenta los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% del efecto de un aumento brusco en la violencia antes o después de las elecciones regionales del 8 de diciembre de 2013, sobre la ganancia electoral de los alcaldes en funciones en el estado Miranda con respecto a la anterior elección municipal (23 de noviembre de 2008).

Fuente: Kronick (2014a).

2. La inclusión de los coeficientes sobre choques de violencia posteriores a las elecciones evidencia que este patrón no se debe a otras dinámicas que afecten tanto el crimen como el desempeño electoral de los alcaldes.

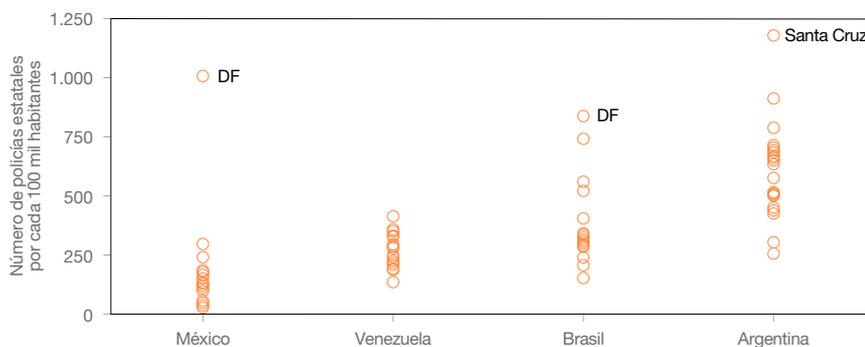
Para que la inseguridad tenga algún costo electoral, los ciudadanos deben poder atribuir claramente la responsabilidad por la inseguridad a alguno de los candidatos.

Finalmente, para el caso colombiano, donde hay una sola policía, que tiene una estructura de mando central desde Bogotá, Kronick sugiere que el aumento en la criminalidad tiene un efecto significativo sobre el desempeño electoral de los candidatos oficialistas a la presidencia de la república. Todo esto sugiere que para que la inseguridad tenga algún costo electoral los ciudadanos deben poder atribuir claramente la responsabilidad por la inseguridad a alguno de los candidatos.

La confusión de los ciudadanos sobre a cuál nivel de Gobierno le compete el combate de la inseguridad, entonces, conspira contra su habilidad para identificar a los responsables del problema y castigarlos electoralmente. Esa confusión, sin embargo, no es sorprendente si se considera la compleja distribución de competencias sobre el tema entre los distintos niveles de Gobierno.

Desde principios de los noventa, varios países en la región han avanzado procesos de descentralización administrativa de muchas funciones públicas, entre ellas la función policial. Aunque esto no ha implicado necesariamente la transferencia total de la competencia, sino más bien una apertura a la instalación de cuerpos policiales sub-nacionales, la descentralización ha dado lugar a una gran variabilidad en la presencia policial al interior de cada país (Gráfico 6.6). En Brasil, por ejemplo, hay zonas con casi 800 policías por cada 100 mil habitantes y otras con solo 100 por cada 100 mil habitantes. En Venezuela, existe una policía nacional, 24 policías correspondientes a los estados y más de 100 policías municipales (más de 200 de los 335 municipios no tienen una policía propia). Esto quiere decir que no solo las autoridades locales comparten la competencia de la lucha contra el crimen con el Gobierno Nacional, sino que en la medida en que la presencia policial es muy diferente entre localidades, la distribución de estas competencias entre niveles de Gobierno también puede ser muy distinta.

Gráfico 6.6 Policía estatal por 100 mil habitantes en países de América Latina (varios años)^{a/}



a/ Argentina, 2004; Brasil, 2011; México, 2010 y Venezuela, 2006.

Fuente: Kronick (2014b).

La burocracia y su capacidad para proveer seguridad ciudadana

¿La estructura institucional, los recursos humanos y los recursos materiales de los que el Estado dispone son adecuados para proveer servicios de seguridad de calidad? Por varias razones, no siempre.

Primero, puede existir una brecha entre las iniciativas *de jure* y lo que *de facto* se implementa (Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010) debido a la poca capacidad del Estado para llevar a cabo su tarea. Por ejemplo, un gobierno local puede querer promover un esquema de policía comunitaria en su municipio, pero el personal policial puede no tener las herramientas para entablar una relación de confianza con el ciudadano, o no tener incentivos para hacerlo porque su sistema de compensación salarial y promoción depende de su antigüedad y no de la calidad de su desempeño. En ese caso, es probable que la iniciativa fracase a pesar de la voluntad de las autoridades políticas.

Segundo, puede haber problemas de coordinación entre ramas del Estado o niveles de gobierno o entre el Estado y otros actores de la sociedad civil. Por ejemplo, los operativos de inteligencia y captura para desarticular una banda de microtráfico de drogas podrían ser infructuosos debido a que la fiscalía podría no tener capacidad para llevar a los imputados a juicio. O la policía con competencia nacional podría no utilizar información disponible sobre concentración del delito si por restricciones normativas no pudiera compartir esa información con expertos externos que ayudarían a analizarla.

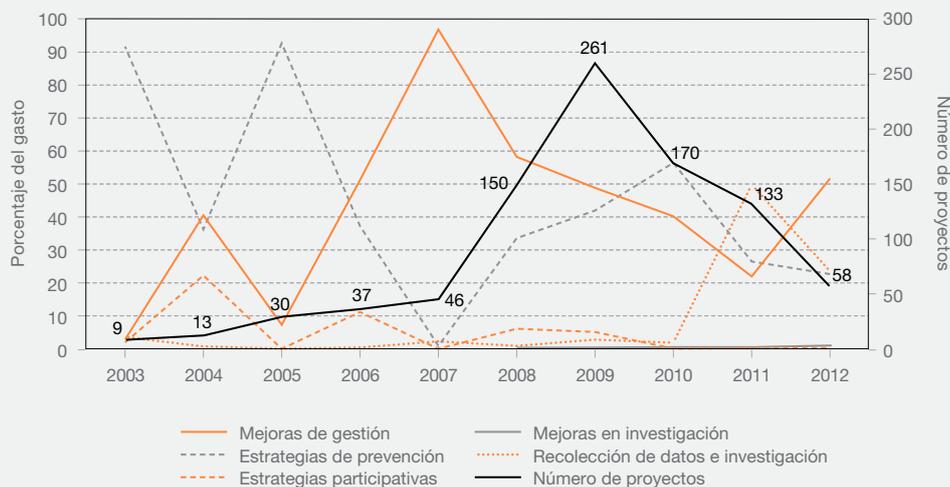
Tercero, como consecuencia de la falta de claridad y acuerdo entre los distintos actores del sistema de justicia criminal sobre el diagnóstico y los cursos de acción a seguir, al tomar decisiones de política puede existir excesiva sensibilidad a eventos de corto plazo como hechos de violencia muy notorios, llevando a una gran inestabilidad de las decisiones políticas y a un permanente cambio de énfasis entre distintos tipos de estrategias. El Recuadro 6.1 ilustra esta inestabilidad sobre la base de un ejercicio acotado a iniciativas con financiamiento internacional.

Un gobierno local puede querer promover un esquema de policía comunitaria en su municipio, pero el personal policial puede no tener las herramientas.

Recuadro 6.1 La variabilidad de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina

Un estudio reciente del *Igarapé Institute* de Brasil (Muggah y Aguirre, 2013) hace un inventario de más de 1.300 programas en materia de seguridad ciudadana implementados con apoyo de organismos multilaterales desde finales de la década de los ochenta en América Latina. Muestra que a partir de mediados de la década de los 2000 hubo un incremento importante en el número de intervenciones y en el presupuesto total dedicado a ellas, que buena parte de este aumento ocurrió en Brasil y Colombia, y que la mayoría de los programas han tenido un alcance nacional.

Gráfico 1 Fracción del gasto total anual y número de proyectos por tipo de estrategia utilizada en América Latina^{a/} (2003-2012)



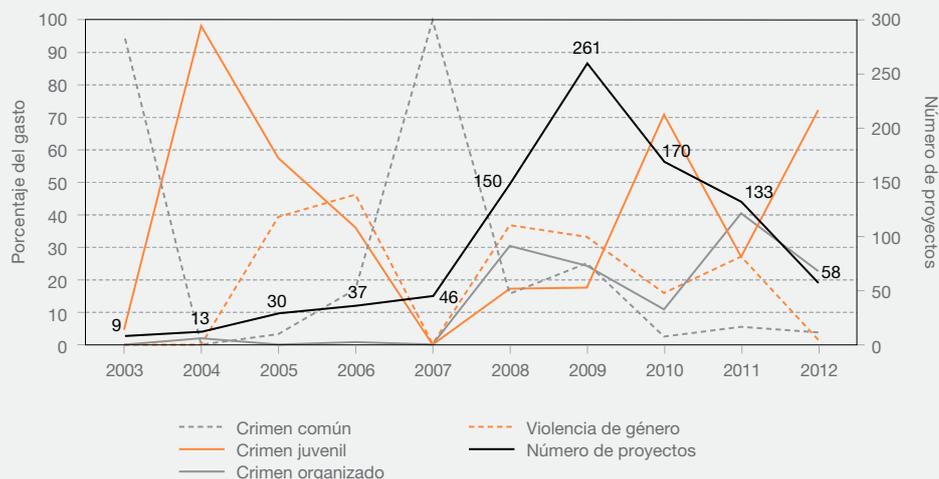
a/ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, Paraguay, Perú, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con base en *Igarapé Institute* (2013).

El Gráfico 1, además, muestra una gran variabilidad en la distribución del gasto total entre estrategias entre 2003 y 2012. Mientras las estrategias dominantes entre 2003 y 2010 fueron las mejoras de gestión y las estrategias de prevención, en 2011 y 2012 se incrementaron los esfuerzos destinados a recolección de datos e investigación. Además, mientras entre 2003 y 2007 hubo una errática alternancia entre mejoras de gestión y estrategias de prevención, entre 2011 y 2012 hubo una distribución relativamente equitativa entre mejoras de gestión, estrategias de prevención y recolección de datos e investigación.

Asimismo, el Gráfico 2 muestra también una gran variabilidad en la distribución del gasto total por objetivo. Por ejemplo, el “crimen común” fue el objetivo predominante en 2007 para pasar a ser prácticamente irrelevante después de 2009. De manera similar, el “crimen juvenil” fue el objetivo predominante en 2004, pero su participación en el gasto total decayó hasta 2007, volviendo a aumentar a partir de 2008. Las participaciones en el gasto total de los proyectos contra el crimen organizado y de los proyectos contra la violencia de género también variaron notablemente.

La ausencia de un patrón claro de priorización de problemáticas o de estrategias en esta base de datos no es totalmente concluyente, pero sí sugiere que las preferencias de las propias agencias o de los gobiernos de la región con respecto a sus políticas de seguridad ciudadana son susceptibles de cambios importantes de un año a otro, lo cual puede reflejar la ausencia de un diagnóstico y de líneas de acción claros.

Gráfico 2 Fracción del gasto y número de proyectos por objetivo en América Latina^{a/} (2003-2012)

a/ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, Paraguay, Perú, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Igarapé Institute (2013).

Las instituciones que conforman el sistema de justicia criminal son diversas y tienen capacidades distintas. En la medida en que alguno de los eslabones del sistema no funciona, la capacidad preventiva y contentiva del conjunto se afecta sensiblemente. Esto debilita al Estado como marco de referencia para toda la interacción social y como garante de las normas de convivencia.

Las fragilidades institucionales de los sistemas de justicia criminal en América Latina se han documentado ampliamente en publicaciones tanto académicas como no académicas (por ejemplo Frühling, 2009; Dammert, 2007; PNUD, 2013; Banco Mundial, 2011), así como en innumerables registros periodísticos y anecdóticos que muestran un panorama difícil.

El buen funcionamiento de la burocracia, es decir, su capacidad de proveer efectivamente y a tiempo bienes y servicios a la sociedad, se encuentra condicionada por las características de su capital humano, de los incentivos de estas personas, y de las restricciones legales y presupuestarias a las que están sujetas. La conjunción de estos elementos puede hacer que la burocracia logre una provisión efectiva de seguridad ciudadana, identificando los problemas que más aquejan a la ciudadanía y atendiéndolos de manera proactiva, o también puede hacer que la burocracia se atasque en actividades que solo sirven para nutrir sus propias tradiciones, descuidando las demandas ciudadanas y solo respondiendo de manera reactiva a situaciones de emergencia.

El buen funcionamiento de la burocracia depende de las características de su capital humano, de sus incentivos y de sus restricciones.

La composición del recurso humano del sistema de justicia criminal depende tanto de la auto-selección, como de los procesos internos de selección, promoción y separación.

Esta sección describe algunas características del capital humano en el sistema de justicia criminal, así como los recursos presupuestarios dedicados a políticas de seguridad y algunas reformas que se han intentado tanto en la policía como en los sistemas judiciales.

CAPITAL HUMANO

¿Qué características tienen las personas encargadas de hacer cumplir la ley y de administrar la justicia? Por un lado, la brecha de ingresos entre el sector público y el sector privado formal sugiere que el sector público atrae a personas con menos educación y con menor capacidad para resolver problemas. Por otro lado, algunos autores (Wilson, 1989; Lipsky, 1980) sugieren que el servidor público es intrínsecamente diferente a otros trabajadores porque tiene vocación de servicio y valora el trabajo que realiza más allá de la compensación económica que recibe, estando dispuesto a percibir un salario relativamente menor a cambio de desempeñarse en una labor que considera valiosa en sí misma. De manera similar, las condiciones de estabilidad laboral o incluso de mejor nivel de ingreso relativo al sector informal, sugieren una selección positiva de capital humano hacia el sector público.

La valoración relativa del nivel y de la estabilidad del ingreso, la cual suele cambiar según la edad y la situación familiar de la persona, puede afectar la decisión de trabajar en el sector privado versus el sector público. Por ejemplo, para una persona sin responsabilidades familiares puede ser más importante tener un ingreso elevado que un empleo estable, por lo que podría preferir dedicarse a un emprendimiento que a una carrera de servicio público. Otras preferencias, menos cambiantes en el tiempo, pueden afectar la elección de las personas entre ramas del sector público. Por ejemplo, una persona con aprecio por la actividad física puede optar por ser policía. Una persona muy compasiva puede verse atraída por el trabajo social (Prendergast, 2007).

La composición de los recursos humanos del sistema de justicia criminal es el resultado de procesos de entrada y de salida de personal que dependen tanto de la auto-selección de las personas, como de los procesos internos de selección, evaluación, compensación, promoción y separación. Por ejemplo, la usual mayoría de hombres en la fuerza policial puede deberse a un menor interés por parte de las mujeres en este trabajo o a que el proceso de reclutamiento esté orientado a una serie de pruebas físicas. De modo similar, una edad promedio menor en la fuerza policial o en el sistema penitenciario o judicial puede responder a esquemas de retiro temprano. Asimismo, el nivel educativo promedio de una fuerza policial puede depender de la existencia del requisito de haber completado el bachillerato para ingresar o de si las posibilidades de ascenso están asociadas a procesos subsiguientes de formación y especialización.

¿Cómo son los recursos humanos en los sistemas de justicia criminal de América Latina? El Cuadro 6.1 compara varias características de los trabajadores de la policía, del sistema de justicia, del resto del sector público y del sector privado, utilizando datos de los censos de población de Argentina, Brasil, México y Perú y, con fines comparativos, Estados Unidos y Francia. Se destacan tres tendencias: 1) en la administración pública hay un nivel educativo ligeramente superior

que en el sector privado (posiblemente a causa de la mayor incidencia de informalidad en este último); 2) el sistema judicial tiene personal de mayor nivel educativo y socioeconómico, mientras que el personal de la policía es similar al del resto del sector público; 3) la edad promedio del personal de la administración pública es mayor a la del sector privado; la edad promedio del personal judicial es similar a la edad promedio del personal de la administración pública, mientras que la edad promedio del personal policial es menor; 4) estos patrones son similares en países desarrollados.

Cuadro 6.1 Características de trabajadores policiales, judiciales, administración pública y sector privado en países de América Latina, Estados Unidos y Francia (varios años)

| Intituciones/características | Argentina (2001) | Brasil (2010) ^{a/} | México (2010) | Perú (2007) ^{b/} | Estados Unidos (2010) ^{b/} | Francia (2006) ^{b/} |
|---|------------------|-----------------------------|---------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| Policía | | | | | | |
| Años escolaridad | 10,3 | 10,5 | 10,2 | 11,8 | 14,0 | 9,6 |
| Sexo masculino (porcentaje) | 91,6 | 87,4 | 89,5 | 90,0 | 83,7 | 83,5 |
| Edad promedio | 36,0 | 38,7 | 37,2 | 39,5 | 40,9 | 35,0 |
| Personas con vivienda propia (porcentaje) | 74,7 | 75,2 | 73,1 | 72,8 | 80,5 | n.d. |
| Jefes de hogar (porcentaje) | 72,1 | 62,4 | 70,4 | 53,6 | 65,6 | 76,8 |
| Personas casadas o en unión (pocentaje) | 66,8 | 71,2 | 79,9 | 79,8 | 67,7 | 49,7 |
| Horas trabajadas | n.d. | 48,2 | 66,2 | n.d. | 43,7 | n.d. |
| Sistema judicial | | | | | | |
| Años escolaridad | 15,3 | 15,5 | 15,5 | 14,1 | 17,6 | 14,1 |
| Sexo masculino (porcentaje) | 46,1 | 67,8 | 60,4 | 56,9 | 54,1 | 41,0 |
| Edad promedio | 38,7 | 45,3 | 40,0 | 37,8 | 48,0 | 44,3 |
| Personas con vivienda propia (porcentaje) | 83,2 | 75,6 | 77,7 | 73,2 | 84,2 | n.d. |
| Jefes de hogar (porcentaje) | 47,0 | 69,7 | 54,1 | 41,7 | 67,1 | 56,0 |
| Personas casadas o en unión (pocentaje) | 51,8 | 79,5 | 66,8 | 52,7 | 67,5 | 60,2 |
| Horas trabajadas | n.d. | 43,9 | 49,4 | n.d. | 42,0 | n.d. |
| Administración pública | | | | | | |
| Años escolaridad | 10,8 | 9,4 | 12,6 | 12,0 | 14,0 | 9,1 |
| Sexo masculino (porcentaje) | 62,1 | 55,0 | 57,9 | 65,3 | 53,5 | 46,2 |
| Edad promedio | 40,7 | 39,3 | 39,2 | 38,5 | 43,6 | 41,7 |
| Personas con vivienda propia (porcentaje) | 78,8 | 77,9 | 78,1 | 72,3 | 72,3 | n.d. |
| Jefes de hogar (porcentaje) | 58,8 | 49,1 | 50,2 | 47,8 | 57,9 | 53,9 |
| Personas casadas o en unión (pocentaje) | 56,7 | 63,1 | 63,9 | 64,6 | 57,2 | 53,7 |
| Horas trabajadas | n.d. | 40,4 | 46,4 | n.d. | 41,2 | n.d. |
| Sector privado | | | | | | |
| Años escolaridad | 10,1 | 7,3 | 9,8 | 10,2 | 13,0 | 9,2 |
| Sexo masculino (porcentaje) | 56,7 | 54,0 | 64,3 | 61,4 | 49,8 | 51,5 |
| Edad promedio | 37,1 | 35,1 | 35,6 | 34,7 | 40,9 | 39,0 |
| Personas con vivienda propia (porcentaje) | 72,4 | 71,0 | 76,2 | 70,2 | 66,7 | n.d. |
| Jefes de hogar (porcentaje) | 48,1 | 41,9 | 46,5 | 39,6 | 47,5 | 55,1 |
| Personas casadas o en unión (pocentaje) | 46,8 | 58,5 | 60,2 | 55,9 | 50,2 | 49,6 |
| Horas trabajadas | n.d. | 44,5 | 46,0 | n.d. | 37,7 | n.d. |

a/ Años de escolaridad y horas semanales de trabajo para el año 2000.

b/ Años estimados de escolaridad.

n.d.: no disponible.

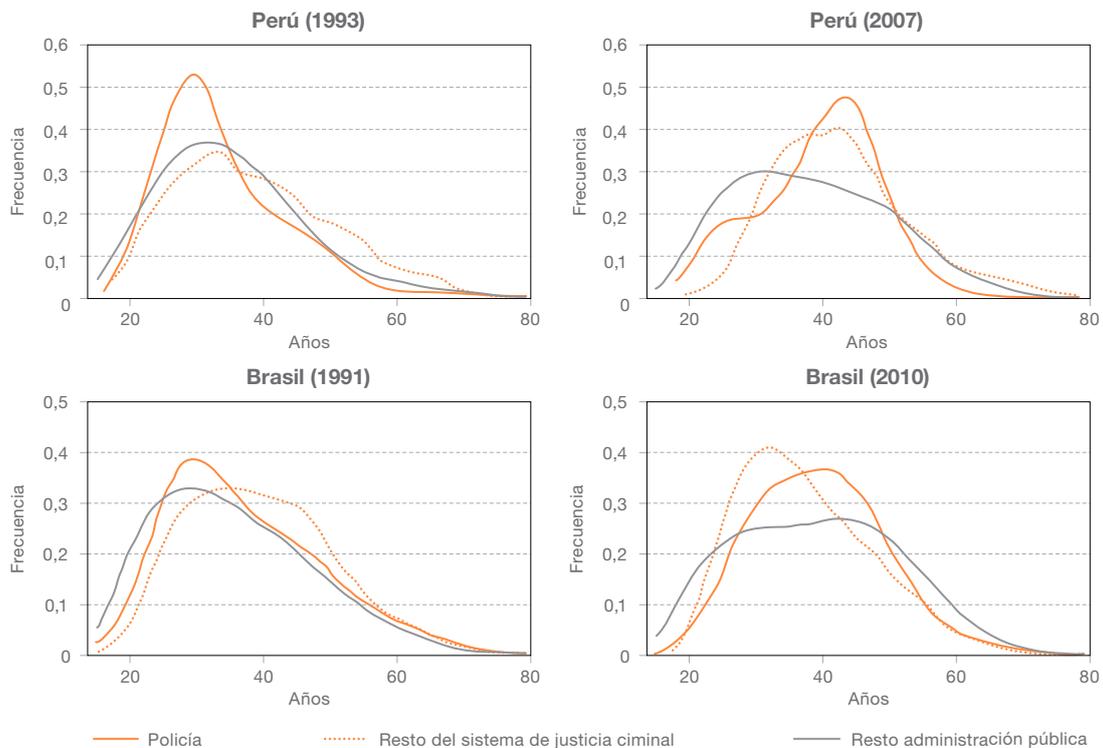
Fuente: elaboración propia con base en *Minnesota Population Center* (2013).

Una nueva generación de empleados públicos en funciones judiciales y en fiscalías en Brasil podría representar una oportunidad para la innovación institucional.

Más allá de los valores promedio de estas características, el Gráfico 6.7 muestra las distribuciones de edades en la policía y en resto de las instituciones de justicia criminal en Perú y Brasil, tanto a principios de los noventa como a finales de los 2000. Comparando la distribución de edades del personal policial con la del resto del sector público, se evidencia en Perú un cambio muy importante en el lapso de 14 años: mientras en 1993 los policías solían ser mucho más jóvenes que el resto del sector público, en 2007 pasaron a ser mucho mayores. Esto quiere decir que la institución policial en Perú ha sido un lugar de estabilidad laboral, puesto que los jóvenes que ingresaron en los noventa parecen haber permanecido en la institución en mayor medida que en el resto del sector público. Aunque más notorio en el caso de la policía, este patrón es similar en el resto del sistema de justicia criminal.

Por su parte, en Brasil, la distribución de edades de los policías también se ha desplazado a la derecha entre 1991 y 2010, mas no así en el resto del sistema de justicia criminal, donde más bien la distribución de edades se ha movido hacia una mayor proporción de jóvenes. Una nueva generación de empleados públicos en funciones judiciales y en fiscalías podría representar una oportunidad para la innovación institucional en ese país.

Gráfico 6.7 Distribuciones de edad de trabajadores públicos y privados en países de América Latina (varios años)



Fuente: elaboración propia con base en *Minnesota Population Center* (2013).

Una persona puede tener mayores incentivos a prepararse y formarse para tener un mejor desempeño según las perspectivas de carrera y estabilidad de mediano plazo (Lazear, 1999). Esto puede influir sobre la percepción que el funcionario policial tiene sobre su trabajo y afectar la motivación con la que aborda su actividad cotidiana.

Es muy difícil que las características promedio de los recursos humanos de una institución cambien de manera sustancial en un período corto. Por lo tanto, las capacidades humanas que se tienen en un momento dado representan el punto de partida de la política pública y no es razonable esperar que cambien abruptamente, lo que no quiere decir que no deben tomarse acciones para mejorarlas. Mucho menos se deben tomar las deficiencias de recursos humanos como una barrera insalvable, ya que la formación de servidores públicos puede tener impactos muy positivos sobre la calidad de los servicios de seguridad. La capacitación del trabajador mientras está en funciones puede complementar no solo su formación básica sino también su experiencia. Además, también puede aumentar su motivación y su satisfacción con la institución.

A pesar de que la capacitación laboral es una práctica frecuente, no es fácil cuantificar si tiene efecto sobre la productividad del trabajador, en buena medida porque la productividad o la efectividad del trabajo es difícil de observar y de medir adecuadamente, especialmente en el sector público. Un estudio sobre el efecto del entrenamiento policial sobre la confianza del funcionario hacia la institución y hacia sus supervisores en Colombia (García, Mejía y Ortega, 2013) y otros en Brasil (Pinc, 2011 y 2012) sugieren que el nivel de motivación habitual de los participantes mejora de manera significativa con el entrenamiento y puede tener impacto en la reducción de índices delictivos.

Por último, un estudio realizado recientemente en colaboración entre CAF y el Ministerio de Seguridad de Argentina sobre el impacto de un programa de entrenamiento policial apunta a cambios de actitud positivos. El Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial (CEDOP) fue creado en 2012 con el objetivo de mejorar la profesionalización de los efectivos policiales a través de un reentrenamiento en el uso racional y progresivo de la fuerza. El programa tiene una duración de una semana y es de cumplimiento obligatorio para todos los efectivos de la Policía Federal Argentina, con prioridad para los suboficiales de menor rango y en condición de ascenso. Como consecuencia de la capacitación, el porcentaje de policías que considera la comunicación verbal como una herramienta clave ante un sospechoso aumentó en 21,5%. Asimismo, el porcentaje de agentes con bajo nivel educativo que considera aceptable disparar a las ruedas de un vehículo para detener su marcha se redujo en 42%. Además, los funcionarios que participaron en el CEDOP tuvieron una probabilidad menor de participar en hechos de uso de armas de fuego que aquellos que no habían participado.

RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Además de capacidades e incentivos, hacen falta recursos presupuestarios para lograr una provisión adecuada de cualquier servicio público. El Cuadro 6.2 (ver p. 226) muestra el presupuesto del Gobierno Central por habitante para gastos en policía,

La capacitación del trabajador mientras está en funciones puede complementar no solo su formación básica sino también su experiencia.

Estas diferencias en el gasto per cápita exponen un marcado contraste en la calidad de los servicios policiales o judiciales que recibe la ciudadanía, más allá del nivel de desarrollo.

poder judicial, ministerio público y prisiones para un conjunto de países de América Latina, España y Portugal, una vez que se ajusta por las diferencias en el costo de vida entre países.

Con respecto al presupuesto de la policía, el gasto promedio en los gobiernos centrales de la región es 51 dólares por habitante, comparado con 181 dólares en España. En el poder judicial se gasta en promedio 43 dólares por habitante. El gasto en policía en España es casi el doble que en Colombia, el país que más gasta en la región. Portugal gasta más del doble per cápita en su sistema judicial que el promedio de América Latina. Aunque estas diferencias son en parte reflejo de los contrastes en los niveles de desarrollo, exponen un marcado contraste en la calidad de los servicios policiales o judiciales que recibe la ciudadanía.

Cuadro 6.2 Presupuesto per cápita por rama del sistema de justicia criminal (2008-2012) (ajustado por PPP)

| País | Poder judicial | Ministerio público | Policía | Prisiones |
|----------------------|----------------|--------------------|---------|-----------|
| Argentina | 58,8 | 11,5 | 86,7 | 16,7 |
| Bolivia | 16,9 | 3,7 | 29,8 | 1,1 |
| Brasil | 84,8 | 6,6 | n.d. | n.d. |
| Chile | 53,1 | 17,8 | 41,5 | 35,7 |
| Colombia | 31,1 | 22,9 | 87,5 | 12,8 |
| Costa Rica | 142,0 | 15,7 | 81,5 | n.d. |
| Ecuador | 39,7 | 9,3 | 64,1 | n.d. |
| España | 110,4 | n.d. | 181,3 | 35,1 |
| Guatemala | 26,1 | 10,1 | 19,9 | n.d. |
| Honduras | 20,0 | 9,8 | n.d. | n.d. |
| México | 41,7 | 13,5 | n.d. | n.d. |
| Nicaragua | 25,9 | 3,2 | 24,0 | n.d. |
| Panamá | 31,9 | 19,1 | n.d. | 12,1 |
| Paraguay | 29,7 | 19,1 | n.d. | n.d. |
| Perú | 25,3 | 17,2 | 71,9 | 5,7 |
| Portugal | 97,1 | 13,5 | n.d. | 36,7 |
| República Dominicana | 17,7 | 12,2 | n.d. | n.d. |
| Uruguay | 35,6 | 5,4 | 3,3 | n.d. |
| Venezuela | 52,8 | 12,9 | n.d. | n.d. |

n.d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en Barbolla (2012).

Con respecto al presupuesto del ministerio público, el gasto promedio en los gobiernos centrales de la región es 12 dólares por habitante, un nivel comparable al de Portugal (13,5 dólares). Sobresalen Colombia, que gasta casi 23 dólares, y Paraguay y Panamá, que gastan casi 20 dólares.

Con respecto al presupuesto del sistema penitenciario, también hay mucha variabilidad. Portugal, Chile y España gastan más del doble de lo que gasta, por ejem-

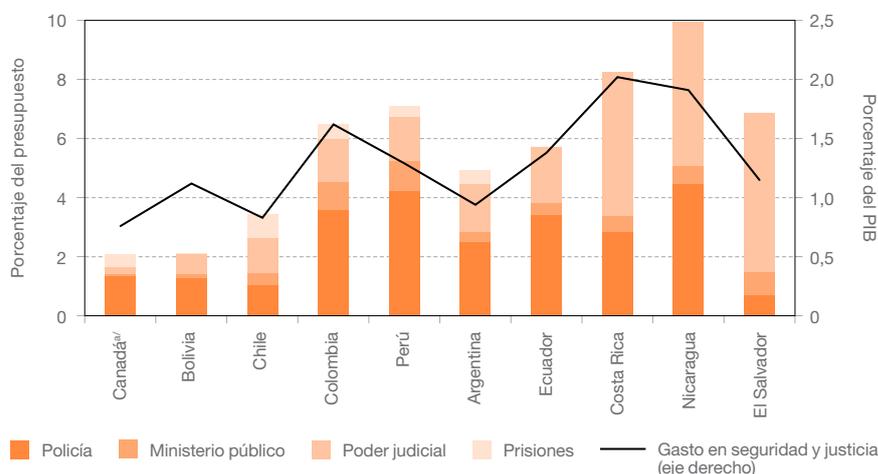
plo, Argentina. Este gasto depende mucho del tamaño de la población carcelaria pero, por ejemplo, Argentina tiene una población reclusa menor que la de Perú y ligeramente superior a la de Bolivia, y sin embargo gasta mucho más que estos dos países por habitante, lo que implica que el gasto por recluso es también muy superior, lo cual influye en las posibilidades de que las personas privadas de libertad se reinseren a la vida productiva y se adapten socialmente.

La mayoría de los países pone el énfasis presupuestario en la fuerza policial.

Cada país gasta de acuerdo a sus posibilidades. El Gráfico 6.8 muestra el gasto en el sistema de justicia criminal como porcentaje del PIB y del presupuesto público³. El único país desarrollado del gráfico es Canadá, que es el que menos gasta en el sistema de justicia criminal como porcentaje del PIB, 0,76%. En Latinoamérica los que menos gastan son Chile y Argentina –0,83 y 0,94% respectivamente– y los que más gastan son Colombia –un caso especial debido a la lucha contra la guerrilla– y los países centroamericanos, cuyo esfuerzo, además, equivale a entre el 7 y el 10% del presupuesto público sin contar el gasto en prisiones.

La mayoría de los países pone el énfasis presupuestario en la fuerza policial, excepto Costa Rica, Nicaragua, y sobre todo El Salvador, los cuales destinan el mayor porcentaje de su presupuesto al poder judicial. El Salvador parece ser un caso particularmente notorio, donde se gasta en el poder judicial casi ocho veces lo que se gasta en la fuerza policial.

Gráfico 6.8 Gasto en el sistema de justicia criminal como porcentaje del PIB y del presupuesto público en Canadá y países de América Latina (promedio 2008-2012)



a/ En el caso de Canadá, el gasto público corresponde al promedio 2000-2005.

Fuente: Barbolla (2012).

3. Para Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, no se tiene información sobre el presupuesto para prisiones, por lo que el presupuesto total en estos casos se encuentra subestimado.

Una de las principales modificaciones ha sido el cambio del sistema inquisitivo por uno de tipo acusatorio.

En síntesis, aunque la mayoría de los países de Latinoamérica destina menos recursos por habitante al sistema de justicia criminal que sus *benchmarks* en el mundo desarrollado, su esfuerzo en términos de su PIB es igual o mayor.

OTROS CONDICIONANTES DE LA BUROCRACIA

Uno de los retos más importantes de la región es lograr más con los recursos que tiene, y es allí donde juega un papel primordial la capacidad que tengan los Estados de aprender qué funciona y qué no funciona y de luego llevar esos aprendizajes a la práctica. Además de las restricciones de recursos, las leyes y normas de funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia criminal pueden condicionar la actividad de la burocracia.

REFORMA PROCESAL PENAL

La mayoría de los países de la región, con sistemas jurídicos basados en la tradición europea continental, ha implementado reformas en sus sistemas de justicia criminal durante las dos últimas décadas⁴. Una de las principales modificaciones ha sido el cambio del sistema inquisitivo por uno de tipo acusatorio en 16 países de la región (Cuadro 6.3), con juicios orales en lugar de escritos, más derechos para los acusados (entre otras cosas, un menor uso de la prisión preventiva) y un marcado fortalecimiento de los procesos de investigación criminal. La reforma ha otorgado un papel central al ministerio público o fiscalía en detrimento del juez de instrucción: bajo el proceso acusatorio, la fiscalía asume la tarea de investigación del delito, pasa a tener el monopolio de la acción penal y cuenta con mayores facultades para decidir qué casos son elevados a juicios y cuáles no; la labor del juez se restringe a la vigilancia del proceso durante la investigación y a la determinación de la sentencia (Pásara, 2010). Aunque la evidencia sobre el efecto que estas reformas han tenido sobre la calidad de la provisión de servicios de seguridad en la región es preliminar, apunta en una dirección prometedora (Capítulo 5).

Cuadro 6.3 Reforma procesal penal en América Latina y el Caribe

| País | Entrada en vigencia |
|------------------------------------|---------------------|
| Guatemala | 1994 |
| Argentina, Costa Rica, El Salvador | 1998 |
| Paraguay, Venezuela | 1999 |
| Bolivia, Chile | 2000 |
| Ecuador | 2001 |
| Honduras, Nicaragua | 2002 |
| República Dominicana | 2004 |
| Colombia | 2005 |
| Perú | 2006 |
| México, Panamá | 2008 |

Fuente: Duce, Fuentes y Riego (2009).

4. Esto no incluye a los países angloparlantes del Caribe que, al igual que Estados Unidos y Canadá, tienen sistemas jurídicos basados en la tradición anglosajona, los cuales se rigen por el "Derecho Común" o *Common Law*.

REFORMA POLICIAL

La institución policial se define por su recurso humano y por sus reglas de funcionamiento. La cultura de respeto a la jerarquía y de consideración del ciudadano como posible criminal y la visión de la actividad policial como una batalla que se gana o se pierde, son parte de los acuerdos tácitos que guían el funcionamiento de una organización que en muchos países de América Latina mantiene una inspiración militar. Esta es una herencia de los regímenes autocráticos que hasta finales de los setenta dominaban prácticamente toda la región (algunas excepciones eran Colombia, Costa Rica y Venezuela) y que integraban por lo general en un solo cuerpo armado la función policial con la militar. Las transiciones democráticas de los últimos 35 años han inspirado a que las fuerzas policiales tengan como objetivo la garantía de las libertades y derechos, la prevención del delito y el cumplimiento de la ley. Sin embargo esta transformación requiere no solamente cambios normativos en los procedimientos y en la organización de la institución policial, sino también en la formación en las academias, en los procesos de reentrenamiento y en los sistemas de control externo. Hasta ahora América Latina ha logrado avances muy modestos en este proceso, con reformas parciales e intermitentes (Arias, Rosada Granados y Fabian, 2012).

Mota, Trebilcock y Hartford (2012) han tipificado las estructuras policiales de la región de acuerdo a la institución a la que le rinden cuentas: al Estado, al Gobierno, a sí misma o a alguna organización criminal. Cuando la policía responde al Estado, rige el resguardo de las libertades individuales dentro del imperio de la ley; cuando responde al Gobierno, está al servicio de la figura de autoridad del momento, funcionando como agente de defensa de la estructura de poder; cuando responde a sí misma, su principio rector es la preservación de sus espacios de influencia y la obtención de recursos tanto del Estado como de la ciudadanía. Y cuando responde a una organización criminal, se encuentra directamente involucrada en actividades ilegales como modo de subsistencia.

Cada uno de estos modelos tiene o ha tenido algún exponente en la región, por lo que los procesos de modernización y democratización policial han sido muy diversos y con resultados muy heterogéneos. En algunos casos la imposibilidad de penetrar las estructuras del cuerpo policial ha obligado a intervenir y reconstruirlo por completo –como ocurrió con la policía metropolitana de Caracas a principios de los 2000– mientras que en otros casos los recursos son tan escasos que es casi imposible contrarrestar el peso de la corrupción–como en el caso de Honduras (Alianza por la Paz y la Justicia, 2013)–. Las posibilidades de reforma o de ajuste gradual hacia un modelo más centrado en los derechos ciudadanos y el cumplimiento de la ley dependerán del punto de partida de cada cuerpo policial.

Los intentos de dirigir el servicio policial en una dirección más democrática, como las iniciativas de policía comunitaria o las revisiones de los programas de formación en las academias, representan esfuerzos parciales de reformar a la policía, aunque posiblemente lo máximo a lo que pueda aspirarse en un momento determinado. En la medida en que las policías de la región se acerquen más a la ciudadanía mejorarán su legitimidad y su efectividad.

Las posibilidades de reforma o de ajuste gradual hacia un modelo más centrado en los derechos ciudadanos y el cumplimiento de la ley dependerán del punto de partida de cada cuerpo policial.

El problema de la falta de confianza en las instituciones del Estado debilita los incentivos para que los individuos se involucren en mecanismos de participación y de control.

Los ciudadanos y la legitimidad del Estado

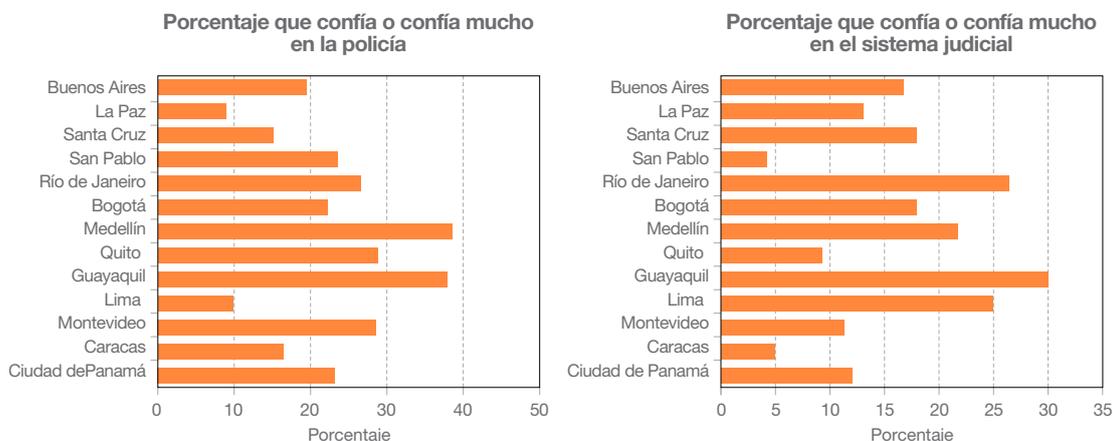
La democracia mejora la calidad de los servicios públicos en la medida en que facilita el control ciudadano sobre el funcionamiento del Estado. Si la democracia no cumple este rol contralor, la calidad de las instituciones y de la provisión de servicios se deteriora. La participación ciudadana es vital para que las autoridades rindan cuentas y mejoren su desempeño (CAF, 2012). Para que esto suceda hace falta que el ciudadano confíe en sus instituciones.

La confianza surge como resultado de una interacción repetida que arroja resultados satisfactorios para el ciudadano de manera sistemática, y que permite generar la expectativa de que estos resultados se repetirán en el futuro. El problema de la falta de confianza en las instituciones del Estado debilita los incentivos para que los individuos se involucren en mecanismos de participación y de control, reduciendo la presión sobre la burocracia y sobre las autoridades electas para mostrar un buen desempeño. A partir de la encuesta 2013 es posible obtener una lectura actualizada del estado de la confianza ciudadana en las estadísticas, la policía y en el poder judicial.

CONFIANZA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Un primer problema con relación a la confianza en las instituciones relacionadas con la provisión de seguridad ciudadana es la escasa disponibilidad, la mala calidad y como consecuencia la poca credibilidad de la información estadística. Según la encuesta 2013, apenas el 3,6% de los entrevistados considera que las cifras oficiales de crimen son muy creíbles, y apenas el 20% considera que son creíbles o muy creíbles. Esta situación es más grave en ciudades como Bogotá, Lima y Buenos Aires, donde solo el 11,9%, el 16,4% y el 16,5%, respectivamente, las considera creíbles o muy creíbles.

Grafico 6.9 Medidas de confianza en la policía y en el sistema judicial en ciudades de América Latina (2013)



Fuente: CAF (2013).

Un segundo problema es que tanto la policía como el sistema judicial inspiran muy poca confianza en la ciudadanía (Gráfico 6.9). Aún en los mejores casos (Medellín y Guayaquil) el porcentaje de los encuestados que dice confiar o confiar mucho en la policía no llega al 40% y en algunos casos no alcanza ni siquiera al 10%. La confianza en el sistema judicial es aún menor: excepto en Guayaquil, Medellín, San Pablo y Río de Janeiro, el porcentaje de los encuestados que dice confiar o confiar mucho en el sistema judicial no llega a 20%. Esto implica que la mayoría de los ciudadanos de América Latina sienten que en caso de requerir los servicios del sistema de justicia criminal, existe una probabilidad muy alta de que el resultado no sea satisfactorio en la protección de sus derechos. Esta desconfianza está asociada a la experiencia propia o de otros con estas instituciones. Al preguntarle a los encuestados qué tan bueno consideraban el trabajo de la policía, la proporción que lo calificó como bueno o muy bueno fue casi igual a la que respondió que le tenía confianza.

Cuadro 6.4 Percepciones sobre relación con la policía y en sistema de justicia en ciudades de América Latina (porcentaje de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación)

| Ciudad | Policía | | | Sistema judicial | | |
|------------------|--------------------------------|---|-------------------------|--|--|---|
| | Se puede contar con la policía | El policía es justo sin importar quién eres | El policía es accesible | El sistema judicial suele castigar correctamente al culpable | El sistema judicial impone castigos justos | El sistema judicial otorga sentencia de manera expedita |
| Buenos Aires | 29,53 | 19,53 | 32,89 | 11,44 | 10,03 | 8,79 |
| La Paz | 16,95 | 15,92 | 23,15 | 10,47 | 9,53 | 2,36 |
| Santa Cruz | 11,10 | 8,29 | 12,56 | 8,60 | 10,33 | 3,06 |
| San Pablo | 31,74 | 16,93 | 36,09 | 25,72 | 23,76 | 6,10 |
| Río de Janeiro | 26,58 | 16,79 | 25,53 | 21,95 | 20,38 | 9,02 |
| Bogotá | 32,97 | 25,22 | 45,70 | 8,84 | 13,47 | 4,03 |
| Medellín | 41,61 | 29,47 | 47,99 | 13,27 | 16,89 | 9,63 |
| Quito | 28,11 | 30,06 | 34,07 | 14,13 | 16,35 | 10,39 |
| Guayaquil | 41,00 | 38,08 | 47,26 | 16,09 | 18,33 | 11,77 |
| Lima | 19,00 | 10,48 | 18,31 | 8,36 | 6,09 | 2,16 |
| Montevideo | 34,28 | 18,17 | 38,95 | 14,98 | 13,54 | 4,99 |
| Caracas | 10,66 | 11,15 | 15,90 | 5,97 | 7,00 | 3,73 |
| Ciudad de Panamá | 21,49 | 11,37 | 13,57 | 11,65 | 13,96 | 8,66 |

Fuente: CAF (2013).

Por último, el Cuadro 6.4 expone algunas otras percepciones negativas sobre el trabajo de la policía y del sistema de justicia. Aunque con cierta variabilidad, en todas las ciudades la mayor parte de los encuestados no ve a la policía como una institución con la que puede contar, percibe que su trato depende de con quién interactúe –posiblemente el aspecto físico o el nivel socioeconómico de la

En el caso más extremo, el Estado puede llegar a ser incapaz de proveer un mínimo de seguridad y la ciudadanía dejar de reconocerlo como el garante de los acuerdos y las libertades individuales.

persona– y considera que es poco accesible. Un porcentaje aún mayor percibe al sistema judicial como lento e injusto, tanto en la sentencia del culpable como en la penalidad impuesta.

¿QUÉ PASA CUANDO LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES SE ROMPE?

Cuando la confianza se rompe, el control que debe ejercer la ciudadanía sobre el sistema deja de cumplirse y la presión sobre la burocracia también decae, lo cual lleva a un deterioro aún mayor del servicio y a una mayor erosión de la confianza. Este círculo vicioso puede atrapar a cualquier sistema de justicia criminal y llevarlo a una situación de crisis.

En el caso más extremo, el Estado puede llegar a ser incapaz de proveer un mínimo de seguridad y la ciudadanía dejar de reconocerlo como el garante de los acuerdos y las libertades individuales, abriéndose un espacio para que organizaciones criminales tomen ese lugar. Esto sucedió en varios lugares en América Latina. En San Pablo, la organización criminal “*Primeiro Comando da Capital*” (PCC) ocupó el espacio del Estado entre 2006 y 2007, este período es conocido como la “*Pax monopolista*” dominando totalmente el uso de la fuerza en los sectores populares de la ciudad (De Mello, Mejía y Suárez, 2013). En Río de Janeiro, el *Comando Vermelho*, una organización criminal nacida en las cárceles, ejerció hasta 1996 el monopolio del uso de la fuerza en la mayor parte de la ciudad y llegó a desafiar abiertamente la autoridad del Estado (Lessing, 2013a). En Medellín y otras partes de Colombia el Estado perdió el control de las instituciones a comienzos de los noventa, la época de Pablo Escobar. Más recientemente y hasta en la actualidad, en algunas zonas en México las organizaciones narcotraficantes ejercen el control total de los mecanismos de resolución de conflictos y del uso de la fuerza.

En casos menos extremos, la erosión de la legitimidad puede manifestarse de otras maneras como la aceptación social de que no se respeten las leyes y los procedimientos correspondientes en la lucha contra el crimen, la resolución de conflictos sin acudir a las instituciones correspondientes y la toma de acciones por cuenta propia o en la comunidad para protegerse contra la inseguridad.

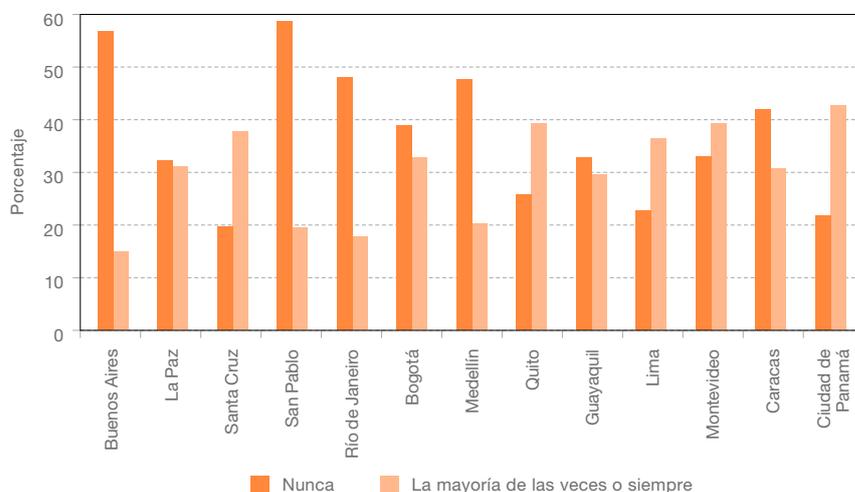
ACEPTACIÓN SOCIAL DE MEDIOS ILEGALES EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN

Los llamados a la “mano dura” surgen de la idea de que si el Estado es incapaz de garantizar los derechos propios, para qué preocuparse de los derechos de los criminales. La aceptación social de la mano dura es en realidad un síntoma de desconfianza en el Estado y de incapacidad de las instituciones públicas de proveer seguridad adecuadamente. Lamentablemente es común en muchas ciudades de la región: en Caracas, Guayaquil y Bogotá, alrededor de un tercio de los encuestados está de acuerdo con que la policía actúe al margen de la ley la mayoría de las veces o siempre para capturar delincuentes; y en La Paz, Santa Cruz, Quito, Lima, Montevideo y Ciudad de Panamá, más personas están de acuerdo

con que las autoridades violen la ley para capturar delincuentes la mayoría de las veces o siempre en comparación con las que opinan que no debería hacerlo nunca (Gráfico 6.10).

La desconfianza en el sistema de justicia criminal provoca en los ciudadanos un comportamiento que hace más difícil la tarea de proveer seguridad.

Gráfico 6.10 Si para capturar delincuentes la policía actúa al margen de la ley ¿usted está de acuerdo? Respuestas para ciudades de América Latina (2013)



Fuente: CAF (2013).

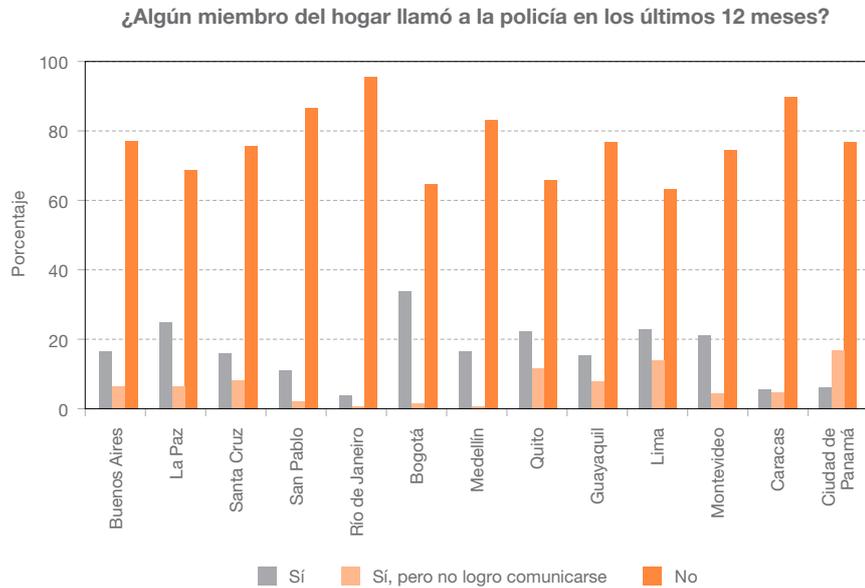
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SIN ACUDIR A LAS INSTITUCIONES CORRESPONDIENTES

La desconfianza en el sistema de justicia criminal provoca en los ciudadanos un comportamiento que hace más difícil la tarea de proveer seguridad. En promedio, sólo el 45% de los que fueron víctimas de algún delito lo denunciaron a las autoridades⁵. Del 55% que no denunció el delito, más de la mitad manifestó no haberlo hecho porque “la policía no habría hecho nada” o porque “desconfiaba de la policía” y el 9% “no se atrevió por miedo a represalias”. Además, aunque no haya sido víctima de un delito, un ciudadano puede solicitar la presencia de la policía en situaciones donde se esté infringiendo la ley o donde se estén lesionando los derechos de otra persona. En promedio, el 15% reportó haber llamado a la policía al menos una vez durante los 12 meses anteriores, el 5% intentó llamar y no logró comunicarse, y el 80% nunca llamó a la policía (Gráfico 6.11, p. 234). El tiempo de respuesta cuando la comunicación fue exitosa fue de 20 minutos en promedio, con algunos casos graves como Bogotá y Medellín, donde se acercó a 50 minutos en promedio.

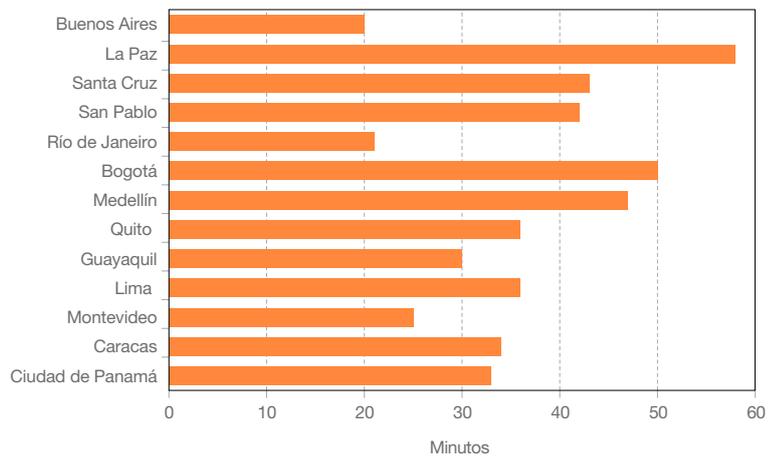
5. Este porcentaje va de 23% en Santa Cruz a 64% en Montevideo.

La inclinación a hacer justicia por mano propia también es bastante prevalente.

Gráfico 6.11 Porcentaje de hogares que llamaron a la policía y tiempo de respuesta promedio en ciudades de América Latina (2013)



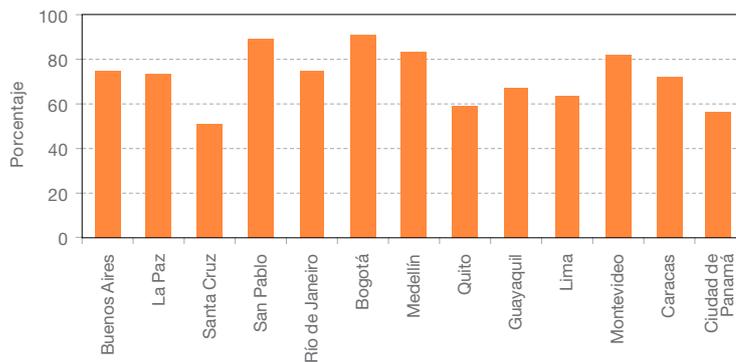
Tiempo de respuesta promedio de la policía luego de la llamada



Fuente: CAF (2013).

La inclinación a hacer justicia por mano propia también es bastante prevalente. En Santa Cruz, Quito, Lima y Ciudad de Panamá, por ejemplo, menos de 60% de los encuestados está en desacuerdo con que una persona responda con una agresión física en la eventualidad de un choque de automóviles (Gráfico 6.12).

Gráfico 6.12 Porcentaje que nunca está de acuerdo con la agresión entre ciudadanos ante un choque en ciudades de América Latina (2013)



Fuente: CAF (2013).

Muchos ciudadanos en la región reportan tomar múltiples acciones para protegerse de la inseguridad, alterando el curso normal de su cotidianidad.

ACCIONES POR CUENTA PROPIA

Adicionalmente, muchos ciudadanos en la región reportan tomar múltiples acciones para protegerse de la inseguridad, alterando el curso normal de su cotidianidad. En el 54% de los hogares evitan llegar tarde a casa, en el 43% no utilizan joyas, en el 35% evitan dejar la casa sola, en el 32% cambian las rutas en la noche y en el 28% no hablan con desconocidos. Todas estas acciones son sacrificios de la libertad individual que las personas hacen constantemente debido a la inseguridad. Apenas el 12% de los hogares dice no tomar ninguna acción. Y un grupo pequeño, pero no insignificante (6%), manifiesta que como medida de protección busca hablar “menos” con la policía, evidenciando un nivel extremo de desconfianza (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5 Acciones tomadas por los hogares para protegerse de la inseguridad en ciudades de América Latina (2013)^{a/}

| Acciones | Porcentaje de hogares que toman la acción | Participación en el total de acciones mencionadas |
|--|---|---|
| Evitar llegar tarde a casa | 53,58 | 22,96 |
| No usar joyas ni objetos de valor | 43,19 | 18,51 |
| Evitar dejar la casa sola | 34,98 | 14,99 |
| Cambiar rutas de circulación en las noches | 31,89 | 13,66 |
| No hablar con desconocidos | 28,18 | 12,07 |
| Ninguna | 11,75 | 5,03 |
| No frecuentar parques y plazas | 9,65 | 4,13 |
| Participar en reuniones de vecinos sobre seguridad | 6,63 | 2,84 |
| Hablas más con la policía | 6,52 | 2,79 |
| Evitar hablar con la policía | 5,62 | 2,41 |

a/ En vista de que las personas podían mencionar más de una acción, en la primera columna se reporta el porcentaje que menciona esa acción (sin perjuicio de otras) y en la segunda columna se reporta la fracción que cada acción representa del total de acciones mencionadas.

Fuente: CAF (2013).

La carencia de servicios de seguridad profundiza la desigualdad.

Por último, algunos ciudadanos toman acciones conjuntas para protegerse de la inseguridad. Aunque en el 45% hogares opinan que para resolver los problemas de seguridad en la comunidad “cada quien se defiende como puede” y en el 39% acuden a las autoridades, en un 19% se coordinan entre los vecinos para el cuidado de viviendas (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6 Acciones para resolver problemas de seguridad en la comunidad en ciudades de América Latina (2013)^{a/}

| Acciones | Porcentaje de hogares que toman la acción | Participación en el total de acciones mencionadas |
|---|---|---|
| Cada uno se defiende como puede | 45,45 | 36,83 |
| Acude a las autoridades públicas | 38,96 | 31,58 |
| Coordina entre los vecinos para el cuidado de las viviendas | 19,23 | 15,58 |
| No hacen nada | 9,69 | 7,86 |
| Algunos vecinos hacen de mediadores | 8,85 | 7,17 |

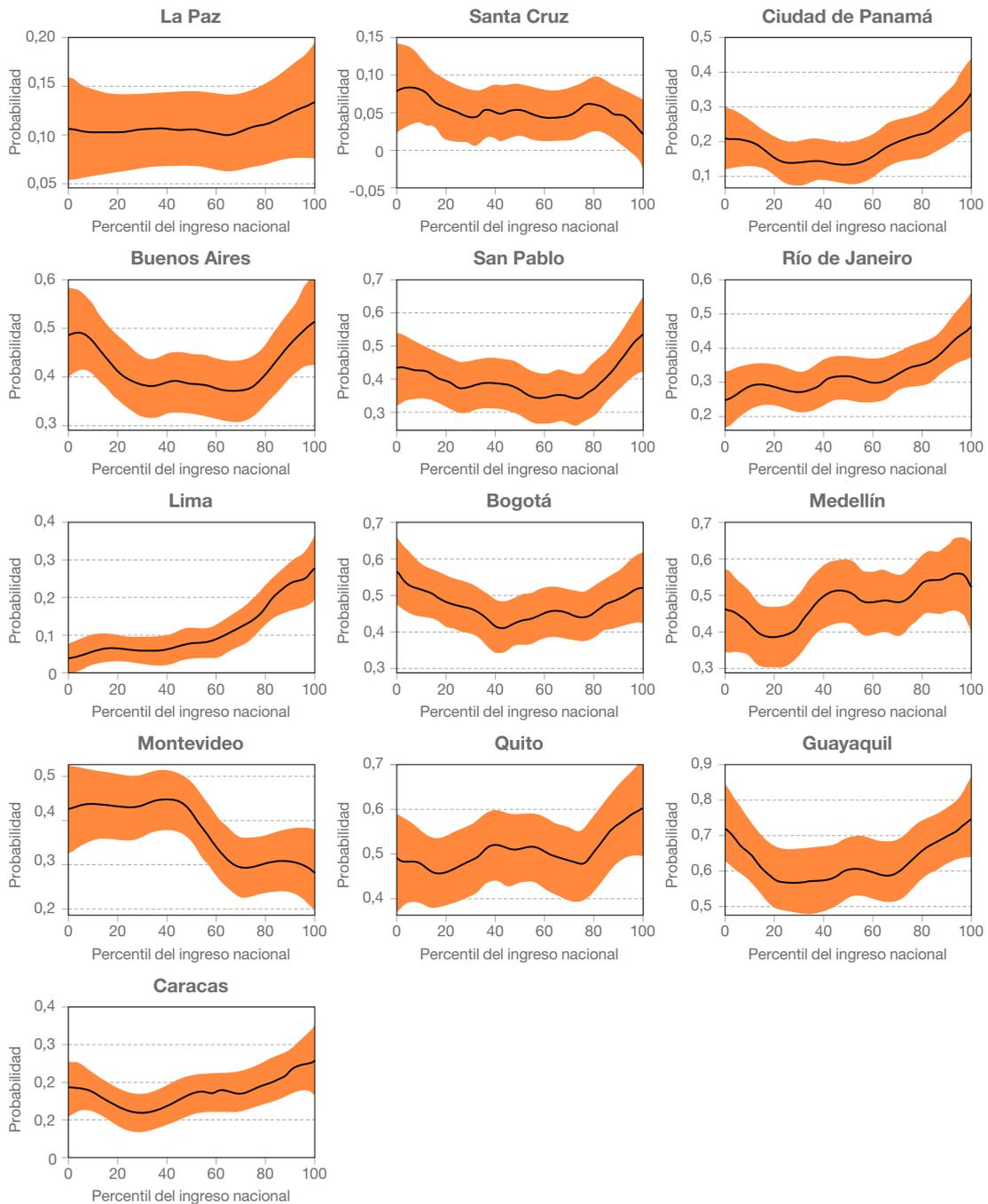
a/ En vista de que las personas podían mencionar más de una acción, en la primera columna se reporta el porcentaje que menciona esa acción (sin perjuicio de otras) y en la segunda columna se reporta la fracción que cada acción representa del total de acciones mencionadas.

Fuente: CAF (2013).

LA DESIGUALDAD COMO AMENAZA A LA CONFIANZA

Si la policía tiene una presencia más activa en ciertas zonas de la ciudad más allá de lo que se justifique por la distribución espacial del crimen, provee un acceso desigual a la seguridad pública para personas de estratos socioeconómicos diferentes, posiblemente por razones políticas. En la medida en que los servicios de seguridad se asignen de acuerdo a criterios que no tienen relación con la gravedad de la situación de inseguridad, los problemas de segregación social pueden agravarse, ya que la carencia de servicios de seguridad profundiza la desigualdad. El Gráfico 6.13 muestra que en varias ciudades no existe un patrón muy claro de correlación entre la presencia policial y el nivel de ingreso. En Montevideo y Santa Cruz, por ejemplo, la probabilidad de que un policía pase en frente de la casa es mayor para hogares con menores niveles de ingreso. Sin embargo, en Caracas, Lima, Río de Janeiro, Medellín, Quito y Ciudad de Panamá, los sectores de mayor nivel de ingreso reportan una probabilidad de presencia policial en su zona de residencia mucho mayor que los hogares más pobres. Los delitos contra las personas suelen estar negativamente correlacionados con el nivel socioeconómico, mientras que los delitos contra la propiedad suelen afectar más a las zonas de mayor ingreso (Di Tella, Galiani y Schargrodsky, 2002; Gaviria y Pagés, 2002). De tal manera que esto puede ser reflejo de una priorización diferente de distintos tipos de delito entre ciudades.

Gráfico 6.13 Probabilidad de que un policía pase frente a la casa todos los días y percentil en la distribución de ingreso en ciudades de América Latina (2013)



Fuente: CAF (2013).

Conclusiones

La aspiración de los ciudadanos de América Latina a una vida más próspera y más segura choca con la realidad de la violencia en las calles, una violencia que aunque no todo el mundo viva, todo el mundo padece. Imaginarse la posibilidad de ser la próxima víctima, o vivirla a través del sufrimiento de otra persona reflejado en los medios, reducen la experiencia de vida: implican menos espacios que frecuentar, menos tiempo para estar expuesto a otros y menos personas con las que interactuar. La inseguridad es subdesarrollo, el desarrollo es libertad.

Cómo las sociedades transitan hacia estadios superiores de desarrollo depende de muchas cosas, pero en cualquier momento determinado, sea cual sea la circunstancia, aquellos que toman decisiones sobre los recursos públicos tiene un papel primordial en el avance o estancamiento de la sociedad. La capacidad de los formuladores de políticas públicas para llevarlas adelante depende de las restricciones institucionales que enfrenta, pero si bien las instituciones no pueden cambiar de la noche a la mañana, sí se pueden iniciar procesos que mejoren las capacidades hacia el futuro.

Es necesario reconocer las características de la burocracia de la seguridad en cada contexto particular y buscar en ellas las oportunidades para incrementar la calidad de la provisión de servicios. En general, las capacidades están en las personas y en los incentivos y restricciones que enfrentan, y a veces se pueden implementar cambios positivos sin sustituir por completo los arreglos institucionales existentes.

Muchas veces el problema es que los formuladores de política están sujetos a incentivos muy diferentes de los del resto de los servidores públicos: deben responder a una lógica política que dificulta la priorización de iniciativas con efectos posteriores a la finalización del ciclo electoral. Además, el número de temas que aquejan al votante es tan grande que cualquier tema puntual (incluida la seguridad) se diluye fácilmente en el debate, reduciendo la utilidad de las elecciones como instancia de rendición de cuentas de los políticos con la ciudadanía y como oportunidad para empujar una agenda sectorial específica, especialmente cuando la atribución de responsabilidad en la autoridad electa es débil. Las elecciones se definen más por la confianza que inspiran los candidatos que por su eficiencia.

Esto no quiere decir que no existen mecanismos de rendición de cuentas través de los cuales la ciudadanía puede y debe ejercer un papel contralor. En las sociedades modernas existen muchas formas en las que el ciudadano puede exigir mejores servicios públicos a las autoridades, pero su uso depende de la confianza que el ciudadano tenga en que la burocracia (y no necesariamente el político) responderá asertivamente a su demanda. Esta confianza es la base de la legitimidad del Estado como garante de la seguridad y es clave para la provisión efectiva de servicios, pero hoy se encuentra en crisis. Una crisis que solo a veces tiene manifestaciones extremas, pero que se lleva a cuestas en la cotidianidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abadie, A., Acevedo, M. C., Kugler, M. y Vargas, J. (2013). *Inside the War on Drugs: Effectiveness and Unintended Consequences of a Large Illicit Crops Eradication Program in Colombia*. Manuscrito no publicado.

Adda, J., McConnell, B. y Rasul, I. (2014). *Crime and the Depenalization of Cannabis Possession: Evidence from a Policing Experiment*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Adorno, S. y Salla, F. (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, 21(61), 7-29.

Agüero, J. M. (2013). *Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence against Women in Latin America and the Caribbean*. (IDB Working Paper N°414). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Aizer, A. (2008). *Neighborhood violence and urban youth*. (NBER Working Paper N° 13773). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Aizer, A. (2011). Poverty, Violence, and Health the Impact of Domestic Violence during Pregnancy on Newborn Health. *Journal of Human Resources*, 46(3), 518-538.

Aizer, A. y Doyle, J. J. (2013). *Juvenile Incarceration, Human Capital and Future Crime: Evidence from Randomly-Assigned Judges*. (NBER Working Paper N° 19102). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Caracterización socioeconómica de Bogotá y la región – V8*. Bogotá: Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Tránsito y Transporte.

Alzúa, M. L., Rodríguez, C. y Villa, E. (2010). The Quality of Life in Prisons: Do Educational Programs Reduce In-Prison Conflicts? En R. Di Tella, S. Edwards y E. Scharfrodsky (Eds.), *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 239-264). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Amodio, F. (2013). *Crime Protection Investment Spillovers: Theory and evidence from the City of Buenos Aires*. (Documento de Trabajo CAF N° 2013/06). Caracas: CAF.

Anderson, D. (2010). *In School and Out of Trouble? The Minimum Dropout Age and Juvenile Crime*. Manuscrito no publicado.

Angrist, J. D. y Kugler, A. D. (2008). Rural windfall or a new resource curse? Coca, income and civil conflict in Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 191-215.

Aracena, M., Krause, M., Pérez, C., Méndez, M. J., Salvatierra, L., Soto, M., Pantoja, T., Navarro, S., Salinas, A., Farah, C., y Altimir, C. (2009). A Cost-Effectiveness Evaluation of a Home Visit Program for Adolescent Mothers. *Journal of Health Psychology*, 14(7), 878-887.

Arana, A. (2005). How the Street Gangs Took Central America. *Foreign Affairs*, 84(3), 98-110.

Attanasio, O. P., Di Maro, V. y Vera Hernández, M. (2013). Community Nurseries and the Nutritional Status of Poor Children: Evidence from Colombia. *The Economic Journal*, 123(571), 1025-1058.

- Auyero, J. y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los Márgenes: Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Azaola, E. y Bergman, M. (2003). *El Sistema Penitenciario Mexicano*. Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California.
- Azaola, E. y Bergman, M. (2007). De mal en peor: Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas. *Nueva Sociedad*, 208 (marzo-abril), 119-127.
- Banks, C. (2013). *Criminal Justice Ethics. Theory and Practice*. (3ra ed.). Los Ángeles: SAGE Publications Inc.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). *Citizen security: Conceptual framework and empirical evidence*. (IDB Discussion Paper N° 232). Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2013). *Evaluación del Impacto de la Nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. (IDB Technical notes N° IDB-TN-557). Washington D.C.: BID.
- Banco Mundial. (2011). Community Capacities for Violence Prevention. En: *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence* (pp. 29-36). Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2013). *World Development Indicators*. Disponible en <http://data.worldbank.org/news/new-suite-of-world-development-indicators-products-now-available>
- Barbarino, A. y Mastrobuoni, G. (2014). The Incapacitation Effect of Incarceration: Evidence from Several Italian Collective Pardons. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 1-37.
- Barbolla, S. (2012). *Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia América Latina* (4to Informe). Madrid: Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.
- Bardin, J. (2012). Unlocking the Brain. *Nature*, 487(7405), 24-26.
- Bartley, W. A. y Cohen, M. A. (1998). The Effect of Concealed Weapons Laws: An Extreme Bound Analysis. *Economic Inquiry*, 36(2), 258-265.
- Bayer, P., Hjalmarsson, R. y Pozen, D. (2009). Building Criminal Capital behind Bars: Peer Effects in Juvenile Corrections. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(1), 105-147.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Becker, G. S., Murphy, K. M. y Grossman, M. (2006). The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), 38-60.
- Bell, B., Bindler, A. y Machin, S. (2012). *Crime Scars: Recessions and Career Criminals*. Manuscrito no publicado.
- Bernal, R. (2012). *The Impact of a Professional-Technical Training Program for Childcare Providers on Children's Well-being*. (Documento CEDE). Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal, R. y Fernández, C. (2012). Subsidized Childcare and Child Development in Colombia: Effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a Function of Timing and Length of Exposure. *Social Science & Medicine*, 97(2013), 241-249.

Blanco, J. y Varela, J. (2011). Adaptación local de prácticas exitosas de prevención social del delito. En Araya, J. (Ed.), *Experiencias en América Latina: El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana* (pp. 13-22). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Blanco, L. (2012). *The Impact of Reform on the Criminal Justice System in Mexico*. (RAND Working Paper N° WR-948). Santa Mónica: RAND Labor and Population Working Paper Series.

Blokland, A. y Nieuwebeerta, A. (2010). Life Course Criminology. En S. Shoham, P. Knepper y M. Kett (Eds.) *International Handbook of Criminology* (pp. 51-94). Florida: CRC Press.

Bove, V. (2011). *Opium Market, Revenue Opportunities and Insurgency in Afghanistan's Provinces*. Manuscrito no publicado.

Braga, A., y Weisburd, D. (2010). *Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention*. Oxford: Oxford University Press.

Braga, A., Papachristos, A. y Hureau, D. (2012). The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663.

Braga, A., Apel, R. y Welsh, B. C. (2013). The Spillover Effects of Focused Deterrence on Gang Violence. *Evaluation Review*, 37(3-4), 314-342.

Brand, S. y Price, R. (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. Londres: Home Office.

Brassiolo, P. (2014). *The Impact of Incarceration on Crime in Latin America*. Manuscrito no publicado.

Braun, M., Gallego, F. y Soares, R. (2014). *The Impacts of Public Park Upgrading on Citizen Security and Social Capital: Experimental Evidence from Chile*. Reporte preliminar preparado para CAF y ALCAPONE.

Burnham, R.W. (1990). Crime, Development and Contemporary Criminology. En: U. Zvekic (Ed.), *Essays on Crime and Development* (pp. 43-55). Roma: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.

Bushway, S. y Paternoster, R. (2009). The Impact of Prison on Crime. En S. Raphael y M. A. Stoll (Eds.), *Do Prisons Make Us Safer? The Benefits and Costs of the Prison Boom* (pp. 119-150). Nueva York: Russell Sage Foundation.

Byrne, J. y Marx, G. (2011). Technological Innovations in Crime Prevention and Policing: A Review of the Research on implementation and Impact. *Journal of Police Studies*, 3(20), 17-40.

CAF. (2012). *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Caracas: CAF.

CAF. (2013). *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina*. <http://www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf>

Calderón, G., Díaz Cayeros, A., y Magaloni, B. (2013). *The Temporal and Spatial Dynamics of Violence in México*. Manuscrito no publicado, Stanford, Stanford University.

Calliendo, M. y Kritikos, A. (2012). Searching for the entrepreneurial personality: New Evidence and Avenues for Further Research. *Journal of Economic Psychology*, 33(2), 319-324.

Camacho, A. y Mejía, D. (2013a). *Las externalidades de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre el crimen: el caso de Familias en Acción en Bogotá*. (IDB Working Paper N° 406). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Camacho, A. y Mejía, D. (2013b). *The Health Consequences of Aerial Spraying of Illicit Crops: The Case of Colombia*. Manuscrito no publicado, Bogotá: Universidad de los Andes.

Carneiro, P., Cunha, F., Galasso, E. y García, I. L. (2013). *The Role of Beliefs in Parental Investments and Child Development: Evidence from a Parenting Intervention in Chile*. Manuscrito no publicado.

Carvalho, L. y Soares, R. R. (2013). *Living on the Edge: Youth Entry, Career and Exist in Drug-Selling Gangs*. (IZA Discussion Paper N° 7189). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Castillo, J. C., Mejía, D. y Restrepo, P. (2013). Illegal drug markets and violence in Mexico: The causes beyond Calderón. *Disponible en: http://cie.itam.mx/SEMINARIOS/Marzo-Mayo_2013/Mejia.pdf*

Castillo, J. C., Mejía, D., y Restrepo, P. (2014). *Scarcity Without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War*. (Center for Global Development Working Paper N° 356). Washington D.C.: Center for Global Development.

Cerdá, M., Morenoff, J., Duque, L. y Buka, S. (2008). *The limits of collective efficacy: Investigating the influence of neighborhood context on levels of violence in Medellín and Chicago*. Paper presentado en la Conferencia Anual de la American Sociological Association.

Chalfin, A. y McCrary, J., (2013). *Are U.S. Cities Underpoliced?: Theory and Evidence*. Manuscrito no publicado.

Chaux, E., Arboleda, J. y Rincón, C. (2012). Community Violence and Reactive and Proactive Aggression: The Mediating Role of Cognitive and Emotional Variables. *Revista Colombiana de Psicología*, 21(2), 231-249.

Chicoine, L. (2011). *Exporting the Second Amendment: U.S. Assault Weapons and the Homicide Rate in Mexico*. Manuscrito no publicado, Notre Dame University.

Chimeli, A. B. y Soares, R. R. (2013). *The Use of Violence in Illegal Markets: Evidence from Mahogany Trade in the Brazilian Amazon*. Manuscrito no publicado, Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Chioda, L., De Mello, J. y Soares, R. R. (2012). *Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil*. (IZA Discussion Paper N° 6371). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Chu, V. S. y Krouse, W. J. (2009). *Gun Trafficking and the Southwest Border*. (Reporte Técnico). Washington D.C.: Congressional Research Service.

Clampet-Lundquist, S., Edin, K., Kling, J. R. y Duncan, G. J. (2011). Moving Teenagers out of High-Risk Neighborhoods: How Girls Fare Better than Boys. *American Journal of Sociology*, 116(4), 1154-1189.

Clarke, R. y Weisburd, D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement. *Crime Prevention Studies*, 2, 165-184.

Cohen, L. y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *The American Sociological Review*, 44(4), 588-608.

Cohen, M. A., Rust, R. T., Steen, S. y Tidd, S. T. (2004). Willingness-to-Pay for Crime Control Programs. *Criminology*, 42(1), 89-110.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2013). *Homicidios dolosos 2011 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/2011/caba/caba2011.html>

Cook, P. J. y Ludwig, J. (2000). *Gun violence: The real costs*. Oxford: Oxford University Press.

Cook, P., Dodge, K., Farkas, G., Fryer Jr, R. Guryan, J. Ludwig, J. Mayer, S., Pollack, H. y Steinberg, L. (2014). *The (Surprising) Efficacy of Academic and Behavioral Intervention with Disadvantaged Youth: Results from a Randomized Experiment in Chicago*. (NBER Working Paper N° 19862). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Corbacho, A., Philipp, J. y Ruiz Vega, M. (2012). *Crime and Erosion of Trust*. (Working Paper N° IDB-WP-344). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Coyle, A. (2004). The Use and Abuse of Prison Around the World. *Corrections Today*, 66(7), 64-67.

Crookston, B. T., Merrill, R. M., Hedges, S., Lister, C., West, J. H., y Hall, P. C. (2014). Victimization of Peruvian adolescents and health risk behaviors: young lives cohort. *BMC Public Health*, 2014, 14-85.

Cunha, F., Heckman, J. J., y Schennach, S. M. (2010). Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation. *Econometrica*, 78(3), 883-931.

Dalla Pellegrina, L. (2008). Court Delays and Crime Deterrence. *European Journal of Law and Economics*, 26(3), 267-290.

Damm, A. P. y Dustmann, C. (2013). *Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior?* (Economics Working Papers N° 2013-7). Aarhus: Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.

De Castro Cerqueira, D. R. y De Mello, J. (2012). *Menos armas, menos crímenes*. Manuscrito no publicado, Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Dell, M. (2012). *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*. Manuscrito no publicado. Cambridge: Harvard University.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Series de población DANE 1985-2012*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/proyecciones-y-series-de-poblacion/series-de-poblacion>

- DeLisi, M. y Piquero, A. R. (2011). New Frontiers in Criminal Careers Research, 2000–2011: A State-of-the-Art Review. *Journal of Criminal Justice*, 39(4), 289-301.
- De Mello, J., Mejía, D. y Suárez, L. (2013). *The Pharmacological Channel Revisited: Alcohol Sales Restrictions and Crime in Bogotá*. (Documento de Trabajo CAF N° 2013/04). Caracas: CAF.
- Deming, D. (2009). Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134.
- Deming, D. (2011). Better Schools, Less Crime? *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 2063-2115.
- Dilulio, J. J. (1996). Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1), 3-24.
- Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2004). Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack. *The American Economic Review*, 94(1), 115-133.
- Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2013). Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring. *Journal of Political Economy*, 121(1), 28-73.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2012). *Encuesta Anual de Hogares 2012*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires.
- Draca, M., Machin, S. y Witt, R. (2011). Panic on the Streets of London: Police, Crime, and the July 2005 Terror Attacks. *The American Economic Review*, 101(5), 2157-2181.
- Drago, F., Galbiati, R. y Vertova, P. (2009). The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Political Economy*, 117(2), 257-280.
- Doyle, J. J. (2008). Child Protection and Adult Crime: Using Investigator Assignment to Estimate Causal Effects of Foster Care. *Journal of Political Economy*, 116(4), 746-770.
- Dube, A., Dube, O. y García Ponce, O. (2013). Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico. *American Political Science Review*, 107(3), 397-417.
- Dube, O., García Ponte, O. y Thom, K (2014). *From Maize to Haze: Agricultural Shocks and Growth of the Mexican Drug Sector*. (Documento de Trabajo CAF N° 2013/09). Caracas: CAF.
- Duce, M. (2005). El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: Visión General acerca del Estado de los Cambios. *Revista Sistemas Judiciales*, 8, 65-82.
- Duce, M., Fuentes C. y Riego, C. (2009). *La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Duggan, M. (2001). More guns, more crime. *Journal of Political Economy*, 109(5), 1086-1114.
- Durlauf, S. N. y Nagin, D. S. (2010). The Deterrent Effect of Imprisonment. En P. J. Cook, J. Ludwig y J. McCrary (Eds.), *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs* (pp. 43-94). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Eck, J. y Rosenbaum, D. (1994). The New Police Order: Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing. En D. Rosenbaum (Ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises* (pp. 3-25). Los Ángeles: Sage Publication Inc.

Eck, J. y Spelman, W. (1987). *Problem-Oriented Policing. Research In Brief*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Ehrlich, I. (1996). Crime, Punishment, and the Market for Offenses. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1), 43-67.

Entorf, H. (2012). *Certainty and Severity of Sanctions in Classical and Behavioral Models of Deterrence: A Survey*. (IZA Discussion Paper N° 6516). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Evans, W. N. y Owens, E. G. (2007). COPS and Crime. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 181-201.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002a). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*, 45(1), 1-40.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002b). What causes violent crime? *European Economic Review*, 46(7), 1323-1357.

Farah, D. y Phillips, P. (2013). *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relationships in a Time of Turmoil*. Virginia: International Strategy and Assessment Center.

Farrington, D. P., Loeber, R. y Welsh, B. C. (2010). Longitudinal-Experimental Studies. En A. Piquero y D. Weisburd (Eds.), *Handbook of Quantitative Criminology* (pp. 503-518). Nueva York: Springer.

Felson, M. (1986). Linking Criminal Choices, Routine Activities, Informal Control, and Criminal Outcomes. En D. Cornish y R. Clarke (Eds.), *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending* (pp. 119-128). Nueva York: Springer-Verlag.

Felson, M. y Clarke, R. (1998). *Opportunity Makes the Thief Practical Theory for Crime Prevention*. (Police Research Series N° 98). París: Research Development Statistics.

Ferraz, C. y Ottoni, B. (2013). *State Presence and Urban Violence: Evidence from the Pacification of Rio's Favelas*. Manuscrito no publicado. Río de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2012). "Os donos do morro": Uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (upps) no Rio de Janeiro. Río de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública y CAF.

Freeman, R. B. (1999). The Economics of Crime. En O. Ashenfelter y D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics* (pp. 3529-3571). Amsterdam: Elsevier.

Friehe, T. y Schildberg-Hörisch, H. (2014). *The Individual and Joint Performance of Economic Preferences, Personality, and Self-Control in Predicting Criminal Behavior*. (IZA Discussion Paper N° 7894). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

- Frühling, H. (2004). *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. (IDB Discussion Paper N° 245). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Furlong, M., McGilloway, S., Bywater, T., Hutchings, J., Donnelly, M., Smith, S. M., y O'Neill, C. (2012). *Behavioural/cognitive-behavioural group-based parenting interventions for children age 3-12 with early onset conduct problems*. The Campbell Collaboration.
- Galasso, E., Bedregal, P., Cordero, M., Carneiro, P. y López, I. (2012). *Protocolo General de Investigación. Evaluación de impacto Programa Nadie es Perfecto Chile Crece Contigo*. Manuscrito no publicado. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Galiani, S., Rossi, M. A. y Schargrotsky, E. (2011). Conscription and Crime: Evidence from the Argentine Draft Lottery. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), 119-136.
- Garcés, E., Thomas, D. y Currie, J. (2002). Longer-Term Effects of Head Start. *The American Economic Review*, 92(4), 999-1012.
- García, C. (2012). *Viaje al corazón de la minería ilegal en Guanía*. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/viaje-al-corazon-de-la-mineria-ilegal-en-guania-37128>
- García, F., Mejía, D. y Ortega, D. (2013). *Police Reform, Training and Crime: Experimental Evidence from Colombia's Plan Cuadrantes*. Manuscrito no publicado.
- Gaviria, A. (2000). Increasing returns and the evolution of violent crime: The case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61(1), 1-25.
- Gaviria, A., Medina, C., Morales, L. y Núñez, J. (2010). The cost of avoiding crime: The case of Bogotá. En R. di Tella, S. Edwards y E. Shargrotsky (Eds.), *The economics of crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 101-132). Chicago: University of Chicago Press.
- Gibbons, S. (2004). The Costs of Urban Property Crime. *The Economic Journal*, 114(499), 441-463.
- Giménez, S. (2011). *The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro*. Manuscrito no publicado, Stanford: Stanford University.
- Glaeser, E. L., Sacerdote, B. y Scheinkman, J. A. (1996). Crime and Social Interactions. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 507-548.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency*, 25, 236-258.
- Goldstein, P. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 39(1985), 143-174.
- Goldstein, P. J. y Brownstein, H. (1987). *Drug Related Crime Analysis-homicide*. National Criminal Justice. Manuscrito no publicado.

González Navarro, M. (2013). Deterrence and Geographical Externalities in Auto Theft. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 92-110.

Gottfredson, M. y Hirschi, T. (1990). *General Theory of Crime*. Stanford: Stanford University Press.

Government Accountability Office (U.S. GAO). (2009). *Firearms Trafficking: U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*. Washington, D.C.: U.S. GAO.

Greenberg, S. y Rohe, W. (1986). Informal Social Control and Crime Prevention in Modern Urban Neighborhoods. *Urban Neighborhoods: Research and Policy*, 79-122.

Grönqvist, H. (2012). *Youth Unemployment and Crime: New Lessons Exploring Longitudinal Register Data*. (Working Paper N° 7/2011). Estocolmo: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Guarín, A., Medina, C. y Tamayo, J. A. (2013). *The Effects of Punishment of Crime in Colombia on Deterrence, Incapacitation, and Human Capital Formation*. (IDB Working Paper N° IDB-WP 420). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Guerrero, E. (2010). *Cómo reducir la violencia en México*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>

Guerrero, E. (2011a). *La raíz de la violencia*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318>

Guerrero, E. (2011b). *Security, drugs, and violence in Mexico: A survey*. Washington, D.C.: 7th North American Forum.

Guerrero, E. (2013). *Nuevas coordenadas de la violencia*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15374>

Hawkins, J. D., Oesterle, S., Brown, E. C., Monahan, K. C., Abbott, R. D., Arthur, M. W. y Catalano, R. F. (2012). Sustained decreases in risk exposure and youth problem behaviors after installation of the communities that care prevention system in a randomized trial. *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 166(2), 141-148.

Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

Heckman, J., Pinto, R. y Savelyev, P. (2013). Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *The American Economic Review*, 103(6), 2052-2086.

Heckman, J. y Kautz, T. (2014). Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition. En J. Heckman, J. Humphries y T. Kautz (Eds.), *The Myth of Achievement Tests: The GED and the Role of Character in American Life*. Chicago: University of Chicago Press.

Heller, S., Pollack, H. A., Ander, R. y Ludwig, J. (2013). *Preventing Youth Violence and Dropout: A Randomized Field Experiment*. (NBER Working Paper N° 19014). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

- Hjalmarsson, R. (2009). Juvenile Jails: A Path to the Straight and Narrow or to Hardened Criminality? *Journal of Law and Economics*, 52(4), 779-809.
- Hughes, C. y Stevens, A. (2010). What Can We Learn From The Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs? *The British Journal of Criminology*, 50(6), 999-1022.
- Hurtado, M. y Pereira Villa, C. (2012). Dinámica del comercio ilícito de personas: el caso de Colombia-Oriente Asiático. *Colombia Internacional*, 76, 167-194.
- Ibáñez, A., Rodríguez, C. y Zarruk, D. (2013). *Crime, Punishment, and Schooling Decisions: Evidence from Colombian Adolescents*. (IDB Working Paper N° IDB-WP-413). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Idrobo, N., Mejía, D., y Tribin, A. M. (2013). *Illegal mining and violence in Colombia*. Manuscrito no publicado, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- Imai, S. y Krishna, K. (2004). Employment, Deterrence, and Crime in a Dynamic Model. *International Economic Review*, 45(3), 845-872.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires: INDEC.
- InSight Crime. (2012). *Cartel de Taxis*. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/grupos-el-salvador/cartel-de-taxis>
- Instituto de Segurança Pública de Rio de Janeiro. (2012). *Estatísticas de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*. Extraído el 19 de octubre de 2013 de <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=221>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2013). *Estadísticas de defunciones generales, defunciones por homicidio 1990-2012*. Extraído el 12 de agosto de 2013 de <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>
- International Centre for Prison Studies (ICPS). (2013). *World Prison Population List*. (10ma ed.). Londres: ICPS.
- International Centre for Prison Studies (ICPS). (2014). *World Prison Brief*. Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>
- Jackson, M. (2008). Network formation. En S. N. Durlauf y L. E. Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Jacob, B. A. y Lefgren, L. (2003). Are Idle Hands the Devil's Workshop? Incapacitation, Concentration, and Juvenile Crime. *The American Economic Review*, 93(5), 1560-1577.
- Jensen, G. (2003). Social Disorganization Theory. En R. Wright y J. Miller (Eds.), *Encyclopedia of Criminology*. Nueva York: Routledge.
- Jones, B. L., Nagin, D. S. y Roeder, K. (2001). A SAS Procedure Based on Mixture Models for Estimating Developmental Trajectories. *Sociological Methods & Research*, 29(3), 374-393.

- Katz, L., Kling, J. R. y Liebman, J. B. (2001). Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 607-654.
- Katz, L., Levitt, S. D. y Shustorovich, E. (2003). Prison Conditions, Capital Punishment, and Deterrence. *American Law and Economics Review*, 5(2), 318-343.
- Kelling, G. y Coles, K. (1996). *Fixing broken windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: The Free Press.
- Kelly, E. y Rasul, I. (2014). Policing Cannabis and Drug Related Hospital Admissions: Evidence from Administrative Records. *Journal of Public Economics*, 112, 89-114.
- Kessler, D. P. y Levitt, S. D. (1999). Using Sentence Enhancements to Distinguish between Deterrence and Incapacitation. *Journal of Law and Economics*, 42(1), 343-363.
- Killias, M., Villettaz, P. y Zoder, I. (2006). *The Effects of Custodial vs. Non-Custodial Sentences on Re-Offending: A Systematic Review of the State of Knowledge*. Campbell Systematic Reviews. Disponible en: <http://campbellcollaboration.org/lib/project/22/>
- Kleck, G., Sever, B., Li, S. y Gertz, M. (2005). The Missing Link in General Deterrence Research. *Criminology*, 43(3), 623-659.
- Kleiman, M. A. (2009). *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton: Princeton University Press.
- Kleiman, M. A., Caulkins, J. y Hawken, A. (2011). *Drugs and Drug Policy: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Klevens, J., Martínez, J. W., Le, B., Rojas, C., Duque, A. y Tovar, R. (2009). Evaluation of two interventions to reduce aggressive and antisocial behavior in first and second graders in a resource-poor setting. *International Journal of Educational Research*, 48(5), 307-319.
- Klick, J. y Tabarrok, A. (2005). Using Terror Alert Levels to Estimate the Effect of Police on Crime. *Journal of Law and Economics*, 48(1), 267-279.
- Kling, J. R., Weiman, D. y Western, B. (2001). *The Labor Market Consequences of Incarceration*. (Working Paper N° 450). Princeton: Princeton University.
- Kling, J. R., Ludwig, J. y Katz, L. F. (2005). Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(1), 87-130.
- Kling, J. R. (2006). Incarceration Length, Employment, and Earnings. *The American Economic Review*, 96(3), 863-876.
- Kling, J. R., Liebman, J. B. y Katz, L. F. (2007). Experimental analysis of neighborhood effects. *Econometrica*, 75(1), 83-119.
- Kronick, D. (2014a). *Crime and Electoral Punishment*. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.

- Kronick, D. (2014b). Size and Structure of Latin American Law Enforcement Organizations: Towards Basic Descriptives. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.
- Kronick, D. y Ortega, D. (2014). *Crime and Electoral Punishment*. Manuscrito enviado para publicación, Caracas, CAF.
- Kruger, D. I. y Berthelon, M. E. (2011). Risky behavior among youth: Incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile. *Journal of Public Economics*, 95, 41-53.
- Latessa, E. J. (2006). Effectiveness of Cognitive Behavioral Interventions for Youthful Offenders - Review of research. En B. Glick (Ed.), *Cognitive Behavioral Interventions for At-Risk Youth* (pp. 14-18). Nueva Jersey: Civic Research Institute.
- Latinobarómetro. (2012). *Informe 2012*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro. (2013). *Banco de datos*. <http://www.latinobarometro.org/>
- Latinobarómetro. (2014). *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lazear, E. (1999). Personnel Economics: Past Lessons and Future Directions. *Journal of Labor Economics*, 17(2), 199-236.
- Lee, D. S. y McCrary, J. (2005). *Crime, Punishment and Myopia*. (NBER Working Paper N° 11491). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Lee, D. S. y McCrary, J. (2009). *The Deterrence Effect of Prison: Dynamic Theory and Evidence*. (CEPS Working Paper N° 189). Princeton: Center for Economic Policy Studies, Department of Economics, Princeton University.
- Lessing, B. (2009). First, Do Less Harm. *Berkeley Review of Latin American Studies*, Spring, 15-19.
- Lessing, B. (2013a). *Violent Corruption and Violent Lobbying: Logics of Cartel-State Conflict in Mexico, Brazil and Colombia*. Manuscrito no publicado.
- Lessing, B. (2013b). *The Logic of Violence in Drug Wars: Cartel-State Conflict in Mexico, Brazil and Colombia*. (CDDRL Working Paper N° 145). Stanford: Stanford University.
- Levitt, S. D. (1997). Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime. *The American Economic Review*, 87(3), 270-290.
- Levitt, S. D. (1998). Juvenile Crime and Punishment. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1156-1185.
- Levitt, S. D. y Venkatesh, S. A. (2000). An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 755-789.
- Levitt, S. D. (2002). Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effects of Police on Crime: Reply. *The American Economic Review*, 92(4), 1244-1250.
- Levitt, S. D. y Miles, T. J. (2007). Empirical Study of Criminal Punishment. En A. M. Polinsky y S. Shavell (Eds.), *Handbook of Law and Economics* (pp. 455-495). Amsterdam: Elsevier.

- Lind, J. T., Moene, K. O. y Willumsen, F. (2009). *Opium for the Masses? Conflict-induced narcotics production in Afghanistan*. (CESifo Working Paper N° 2573). Munich: CESifo Group Munich.
- Linden, L. y Rockoff, J. E. (2008). Estimates of the Impact of Crime Risk on Property Values from Megan's Laws. *The American Economic Review*, 98(3), 1103-1127.
- Lipina, S. J. (2006). *Vulnerabilidad social y desarrollo cognitivo: Aportes de la Neurociencia*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Lipsey, M.W. (2009). The Primary Factors that Characterize Effective Interventions with Juvenile Offenders: A Meta-Analytic Overview. *Victims and Offenders*, 4, 124-147.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Londoño, J. L. y Guerrero, R. (2000). Violencia en América Latina: epidemiología y costos. En J. L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (Eds.), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* (pp. 11-57). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. y Powell, A. (2011). *A New Way of Monitoring the Quality of Urban life*. (IDB Working Paper N° 272). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lochner, L. (2004). Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach. *International Economic Review*, 45(3), 811-843.
- Lochner, L. (2007). Individual Perceptions of the Criminal Justice System. *The American Economic Review*, 97(1), 444-460.
- Lott, J. R. y Mustard, D. B. (1997). Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Handguns. *Journal of Legal Studies*, 1(26), 1-68.
- Ludwig, J. (1998). Concealed-Gun-Carrying Laws and Violent Crime: Evidence from State Panel Data. *International Review of Law and Economics*, 18, 239-254.
- Ludwig, J., Duncan, G. J., Genetian, L. A., Katz, L. F., Kessler, R. C., Kling, J. R. y Sanbonmatsu, L. (2013). Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity. *The American Economic Review*, 103(3), 226-231.
- Macdonald, G., Higgins, J., Ramchandani, P., Valentine, J., Bronger, L., Klein, P., O'Daniel, R., Pickering, M., Rademaker, B., Richardson, G. y Taylor, M. (2012). *Cognitive-behavioural interventions for children who have been sexually abused*. The Campbell Collaboration.
- Machin, S., Marie, O. y Vujić, S. (2011). The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal*, 121(552), 463-484.
- Magaloni, B., Díaz Cayeros, A. y Romero, V. (2013). *The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion*. (CDDRL Working Papers, Vol. 144). Stanford: Center on Democracy, Development and the Rule of Law.

- Manski, C. F. (2000). Economic Analysis of Social Interactions. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 115-136.
- Maris, L. y Ortega, D. (2013). *Crime Perceptions and Reality in Latin America*. (Documento de Trabajo CAF N° 2014/01). Caracas: CAF.
- Markowitz, S. (2000). The price of alcohol, wife abuse, and husband abuse. *Southern Economic Journal*, 67(2), 279-303.
- Markowitz, S. y Grossman, M. (1998). Alcohol Regulation and Domestic Violence towards Children. *Contemporary Economic Policy*, 16(3), 309-320.
- Mayhew, P. (2003). *Counting the costs of crime in Australia*. (Technical and Background Paper N° 4). Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Maxwell, C.; Garner, J. y Skogan, W. (2011). *Collective Efficacy and Criminal Behavior in Chicago, 1995-2004*. Reporte enviado al National Institute of Justice.
- McCrary, J. (2002). Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime: Comment. *The American Economic Review*, 92(4), 1236-1243.
- McCrary, J. (2009). Dynamic Perspectives on Crime. En B. L. Benson y P. L. Zimmerman (Eds.) *Handbook on the Economics of Crime* (pp. 82-108). Northampton: Edward Elgar.
- Mejía, D. y Rico, D. (2010). *La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia*. (Documento CEDE N° 19). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2012). The war on illegal drugs in producer and consumer countries: A simple analytical framework. En C. Storti, y P. Grauwe (Eds.), *Illicit Trade and the Global Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Mejía, D., Ortega, D. y Ortiz, K. (2013). *Análisis de la criminalidad en las principales ciudades de Colombia*. Manuscrito no publicado.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2013a). *Bushes and bullets: Illegal cocaine markets and violence in Colombia*. (Documento CEDE N° 52). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2013b). *The economics of the war on illegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia*. (Documento CEDE N° 54). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Merino, J. (2011). *Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14319>
- Mi Parque. (2013). <http://www.miparque.cl/>
- Miller, T. R., Cohen, M. A. y Rossman, S. B. (1993). Victim Costs of Violent Crime and Resulting Injuries. *Health Affairs*, 12(4), 186-197.
- Miller, S., Maguire, L. K. y Macdonald, G. (2012). *Home-based child development interventions for preschool children from socially disadvantaged families*. The Campbell Collaboration.

Minnesota Population Center. (2013). *Integrated Public Use Microdata Series, International*. (Version 6.2). Mineápolis: University of Minnesota. Disponible en: <https://international.ipums.org/international/citation.shtml>

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2012). *Estadísticas Agosto 2012*. Extraído el 18 de octubre de 2013 de http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24:polica-nacional-civil&Itemid=63

Miron, J. A. (2001). Violence, Guns, and Drugs: A Cross-Country Analysis. *The Journal of Law and Economics*, 44(S2), 615-633.

Mitchell, R. C. y Carson, R. T. (1989). *Using surveys to value public goods: the contingent valuation method*. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Mitchell, O., Wilson, D. B., Eggers, A. y MacKenzie, D. L. (2012). *Drug Courts' Effects on Criminal Offending for Juveniles and Adults*. The Campbell Collaboration.

Mockus, A. (2005). *Advancing against violence in Bogotá: Creating agency and "Cultural Change"*. Manuscrito no publicado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mockus, A., Murrain, H. y Villa, M. (2012). *Antípodas de la Violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.

Moestue, H., Moestue, L. y Muggah, R. (2013). *Youth Violence prevention in Latin America and the Caribbean: a scoping review of the evidence*. (Reporte 15 Agosto 2013). Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: a Developmental Taxonomy. *Psychological Review*, 100(4), 674-701.

Mota, M., M. Trebilcock y P. Hartford (2012). Police Reform in Violent Democracies in Latin America. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4(2), 252-285.

Muggah, R. y Aguirre, K. (2013). *Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence*. (NOREF Report 2013). Oslo: The Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2013). <http://www.munlima.gob.pe/barriomio/>

Munizaga, A. (2009). *Consideraciones relevantes para la prevención del delito en barrios vulnerables*. (Revista Concepto N°8). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Munyo, I. (en prensa). The Juvenile Crime Dilemma. *Review of Economic Dynamics*.

Murphy, K. M. y Topel, R. H. (2003). *Measuring the gains from medical research: An economic approach*. Chicago: University of Chicago Press.

Nagin, D. y Odgers, C. (2010). Group-Based Trajectory Modeling in Clinical Research. *The Annual Review of Clinical Psychology*, 6, 109-138.

National Drug Intelligence Center. (2011). *National Drug Threat Assessment*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.

Núcleo Disque-Denuncia de Estudos, Pesquisas e Resultados. (2010). *Heróis anônimos: UPPs - a visão da favela*. Río de Janeiro.

Observatorio Ambiental de Bogotá. (2013). *Extensión, tipo de suelo, número de manzanas y número de barrios según localidades de Bogotá*. Disponible en: <http://oab.ambientebogota.gov.co/porlocalidad.shtml#>

Observatorio de Favelas. (2006). *Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006*. Manuscrito no publicado. Río de Janeiro: Observatorio de Favelas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2013). *Global Study on Homicides*. Extraído el 17 de octubre de 2013 de <https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

Olds, D., Henderson Jr, C. R., Cole, R., Eckenrode, J., Kitzman, H., Luckey, D., Pettitt, L., Sidora, K., Morris, P. y Powers, J. (1998). Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior. *JAMA: The Journal of the American Medical Association*, 280(14), 1238-1244.

Oliver, R. M., Wehby, J. H. y Reschly, D. J. (2011). *Teacher Classroom Management Practices: Effects on Disruptive or Aggressive*. The Campbell Collaboration.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2007). Definición y categorización de pandillas. *Departamento de Seguridad Pública*. Washington D.C.: OEA.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2012). *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas*. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

Organización de Estados Americanos (OEA). (2013). *Estadísticas de Seguridad Ciudadana para las Américas*. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicators.aspx?lang=es>

Ouss, A., (2011). *Prisons as a School of Crime: Evidence from Cell-Level Interaction*. Manuscrito no publicado.

Owens, E. G. (2009). More Time, Less Crime? Estimating the Incapacitative Effect of Sentence Enhancements. *Journal of Law and Economics*, 52(3), 551-579.

Owens, E. G. (2011). COPS and cuffs. En P. J. Cook, S. Machin, O. Marie y G. Mastrobuoni (Eds.), *Lessons from Economics of Crime: What Reduces Offending?* (pp. 17-44). Cambridge: The MIT Press.

Painter, K. A. y Farrington, D. P. (2001). The Financial Benefits of Improved Street Lighting, Based on Crime Reduction. *Lighting Research and Technology*, 33(1), 3-10.

Pásara, L. (2010). El Impacto de la Reforma Procesal Penal en la Seguridad Ciudadana. *Revista Derecho PUPC*, 65, 55-67.

Paxson, C. y Schady, N. (2007). Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health, and parenting. *Journal of Human Resources*, 42(1), 49-84.

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., y Buehler, J. (2004). *Scared Straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency: A systematic review of the randomized experimental evidence*. The Campbell Collaboration.

Petrosino, A. y Lavenberg, J. (2007). Systematic Reviews and Meta-Analyses: Best Evidence on What Works for Criminal Justice Decision Makers. *Western Criminology Review*, 8(1), 1-15.

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C. y Guckenburg, S. (2010). *Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency*. The Campbell Collaboration.

Petrosino, A., Buehler, J., y Turpin-Petrosino, C. (2013). *Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review*. The Campbell Collaboration.

Piquero, A. R., Farrington, D. P. y Blumstein, A. (2007). *Key Issues in Criminal Career Research: New Analyses of the Cambridge Study in Delinquent Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piquero, A. R., Farrington, D. P., Welsh, B. C., Tremblay, R. y Jennings, W. G. (2008). *Effects of Early Family/Parent Training Programs on Antisocial Behavior & Delinquency*. The Campbell Collaboration.

Piquero, A. R., Jennings, W. G. y Farrington, D. P. (2010). *Self-Control Interventions for Children under Age 10 for Improving Self-Control and Delinquency and Problem Behaviors*. The Campbell Collaboration.

Poiré, A. y Martínez, M. T. (2011). *La caída de los capos no multiplica la violencia: el caso de nacho coronel*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14262>

Policía Nacional de Colombia. (2013). *Revista Criminalidad*. Extraído el 14 de septiembre de 2013 de http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/publicaciones/revista_criminalidad/pub

Poutvaara, P. y Priks, M. (2009). The effect of police intelligence on group violence: Evidence from reassignments in Sweden. *Journal of Public Economics*, 93(3-4), 403-411.

Pshisva, R. y Suárez, G. A. (2010). Capital Crimes: Kidnappings and Corporate Investment in Colombia. En R. Di Tella, S. Edwards y E. Shargrodsky (Eds.), *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 63-97). Chicago: University of Chicago Press.

Prado, M. M., Trebilcock, M. y Hartford, P. (2012). Police Reform in Violent Democracies in Latin America. *Hague Journal on the Rule of Law*, 4, 252-285.

Prendergast, C. (2007). The Motivation and Bias of Bureaucrats. *The American Economic Review*, 97(1), 180-196.

Presidencia de la República Mexicana. (2012). *Base de datos de homicidios*. Extraído el 3 de noviembre de 2012 de <http://www.presidencia.gob.mx/>

Pritchett, L., Woolcock, M. y Andrews, M. (2010). *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. (Working Paper N° 234). Washington D.C.: Center for Global Development.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

Quigley, J. M. y Raphael, S. (2008). Neighborhoods, economic self-sufficiency, and the MTO program. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 2008(1), 1-46.

Ramos, C., Nieto, A. M. y Chau, E. (2009). Classrooms in Peace: Preliminary Results of a Multi-component Program. *Inter-American Journal of Education for Democracy*, 1(1), 35-58.

Ramseyer, M. y Rasmusen, E. (2010). *Are Americans More Litigious? Some Quantitative Evidence*. (Working Paper N° 2010-18). Bloomington: Indiana University.

Rangel, A. (2000). Parasites and predators: Guerrillas and the insurrection economy of Colombia. *Journal of International Affairs*, 53(2), 577-601.

Raphael, S. (2006). The Deterrent Effects of California's Proposition 8: Weighing the Evidence. *Criminology and Public Policy*, 5(3), 471-478.

Restrepo, E. y Moreno, Á. J. (2007a). Bogotá: ¿más crimen?, ¿más miedo? *Revista Desarrollo y Sociedad*.

Restrepo, E. y Moreno, Á. J. (2007b). Bogotá: Crime or fear of crime? *Desarrollo y Sociedad*, (59), 165-214.

Restrepo, J. y Villa, E. (2011). *Do bans on carrying firearms work for violence reduction? evidence from a department-level ban in Colombia*. Manuscrito no publicado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Reuter, P. y Kleiman, M. (1986). Risk and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. *Crime and Justice*, 7(1986), 289-339.

Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 275-284.

Riaño, Y. (2011). Addressing Urban Fear and Violence in Bogotá through the 'Culture of Citizenship': Scope and Challenges of a Unique Approach. En: M. Butler, J. Martin Gurr y O. Kaltmeier, (Eds.), *EthniCities: Metropolitan Cultures and Ethnic Identities in the Americas* (pp. 209-226). Bilingual Review Press (Arizona State University) y Wissenschaftlicher Verlag Trier (WVT).

Ricardo, C., Eads, M. y Baker, G. (2011). *Engaging Boys and Men in the Prevention of Sexual Violence*. Pretoria: Promundo, Sexual Violence Research Initiative, OAK Foundation y MRC South Africa.

Ricardo, C., Nascimento, M., Fonseca, V. y Segundo, M. (2010). *El Programa H y el Programa M: Involucrando a hombres jóvenes y empoderando a mujeres jóvenes para promover la igualdad de género y la salud*. Brasil: Promundo y Pan American Health Organization.

Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodríguez Planas, N. (2012). *School and Drugs: Closing the Gap –Evidence from a Randomized Trial in the US*. (IZA Discussion Paper N° 6770). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Rozo, S. (2013). *On the effectiveness and welfare consequences of anti-drug eradication programs*. Manuscrito no publicado. California: UCLA.

Sampson, R., Raudenbush, S. y Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277(5328), 918-924.

Sampson, R. y Raudenbush, S. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603-651.

Sampson, R. y Laub, J. (2003). Life-Course Desisters? Trajectories of Crime Among Delinquent Boys Followed to Age 70. *Criminology*, 41(3), 555-592.

Schochet, P. Z., Burghardt, J. y McConnell, S. (2008). Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study. *The American Economic Review*, 98(5), 1864-1886.

Schweinhart, L. J. (2005). *The High/Scope Perry Preschool study through age 40: Summary, conclusions, and frequently asked questions*. Manuscrito no publicado, High/Scope Educational Research Foundation.

Sciandra, M., Sanbonmatsu, L., Duncan, G. J., Gennetian, L. A., Katz, L. F., Kessler, R. C., Kling, J. R. y Ludwig, J. (2013). Long-term effects of the Moving to Opportunity residential mobility experiment on crime and delinquency. *Journal of Experimental Criminology*, 9(4), 451-489.

Scott, K. A. (ed.) (2008). *Violence Prevention in Low-and Middle-Income Countries: Finding a Place on the Global Agenda, Workshop Summary*. Washington, D.C.: The National Academies Press.

Seelke, C. R. (2013). *Gangs in Central America*. (Reporte Técnico). Washington D.C.: Congressional Research Service.

Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

Sherman, L. W., Gartin, P. y Buerger, M. (1989). Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place. *Criminology*, 27, 27-55.

Sherman, L. W., Schmidt, J. y Velke, R. (1992). *High Crime Taverns: A RECAP (Repeat Call Address Policing) Project in Problem-Oriented Policing*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

Sherman, L. W. (1995). Hot Spots of Crime and Criminal Careers of Places. En J. Eck y D. Weisburd, (Eds.), *Crime and Place. Crime Prevention Studies* (pp. 35-52). Nueva York: Criminal Justice Press.

Skogan, W. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Nueva York y Toronto: The Free Press.

Skogan, W. G., Hartnett, S. M., Bump, N., Dubois, J., Hollon, R. y Morris, D. (2009). *Evaluation of Ceasefire-Chicago*. Chicago: Northwestern University.

Smit, P. y Harrendorf, S. (2010). Responses of the criminal justice system. En S. Harrendorf, M. Heiskanen y S. Malby (Eds.), *International Statistics on Crime and Justice* (pp. 87-112). Helsinki: The European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI).

- Soares, R. R. (2004a). Crime Reporting as a Measure of Institutional Development. *Economic Development and cultural change*, 52(4), 851-871.
- Soares, R. R. (2004b). Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates. *Journal of Development Economics*, 73(1), 155-184.
- Soares, L. (2009). *Refundar as polícias*. Disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=413>
- Soares, R. R. (2010). *Welfare Costs of Crime and Common Violence: A Critical Review*. (Documento para la Discusión N° 581). Río de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Soares, R. R. y Naritomi, J. (2010). Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors. En R. Di Tella, S. Edwards y E. Shargrodsky (Eds.), *The economics of crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 19-55). Chicago: University of Chicago Press.
- Soares, Y. y Sviatschi, M. (2010). *The Impact of Modernization of Justice on Court Efficiency in Costa Rica*. (IDB Working Paper N° OVE-06/10). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).
- Spelman, W. (1994). *Criminal Incapacitation*. Nueva York: Plenum Press.
- Spelman, W. (2000). What Recent Studies Do (and Don't) Tell Us about Imprisonment and Crime. *Crime and Justice*, 27, 419-494.
- Stack, S. (1984). Income Inequality and Property Crime. *Criminology*, 22(2), 229-256.
- Taylor, B., Koper, C. y Woods, D. (2011). A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2), 149-181.
- Thaler, R. (1978). A note on the value of crime control: Evidence from the property market. *Journal of Urban Economics*, 5(1), 137-145.
- TheEconomist. (2012). *A meeting of the maras*. Disponible en: <http://www.economist.com/node/21554521>
- Tolan, P., Henry, D., Schoeny, M., Bass, A., Lovegrove, P. y Nichols, E. (2013). *Mentoring interventions to affect juvenile delinquency and associated problems: A systematic review*. The Campbell Collaboration.
- Tremblay, R. E., Gervais, J. y Petitclerc, A. (2008). *Prevenir la violencia a través del aprendizaje en la primera infancia*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development.
- Ttofi, M. M. y Farrington, D. P. (2011). Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: A systematic and meta-analytic review. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 27-56.
- Van Dijk, J. J. M., Van Kesteren, J. N. y Smit, P. (2007). *Criminal Victimization in International Perspective. Key Findings from the 2004/2005 ICVS and EU ICS*. La Haya: Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum (WODC).
- Villalobos, J. (2012). *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*. Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14631>

Wachs, T. D., Georgieff, M., Cusick, S. y McEwen, B. S. (2014). Issues in the timing of integrated early interventions: contributions from nutrition, neuroscience, and psychological research. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1308, 89-106.

Walker, S. P., Wachs, T. D., Meeks Gardner, J., Lozoff, B., Wasserman, G. A., Pollitt, E. y Carter, J. A. (2007). Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries. *The Lancet*, 369(9556), 145-157.

Walker, S. P., Chang, S. M., Vera Hernández, M. y Grantham-McGregor, S. (2011). Early Childhood Stimulation Benefits Adult Competence and Reduces Violent Behavior. *Pediatrics*, 127(5), 849-857.

Webster, C. M., Doob, A. N. y Zimring, F. E. (2006). Proposition 8 and Crime Rates in California: The Case of the Disappearing Deterrent. *Criminology and Public Policy*, 5(3), 417-448.

Weisburd, D., y Green, L. (1995). Policing Drug Hot Spots: The Jersey City Drug Market Analysis Experiment. *Justice Quarterly*, 12(4), 711-735.

Weisburd, D. y Eck, J. (2004). What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder and Fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 42-65.

Weisburd, D., Wyckoff, L., Ready, J., Eck, J., Hinkle, J. y Gajewski, F. (2006). Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits. *Criminology*, 44(3), 549-592.

Weisburd, D., Telep, C., Hinkle, J. y Eck, J. (2010). Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder? Findings from a Campbell Systematic Review. *Criminology and Public Policy*, 9(1), 139-172.

Weisburd, D., Groff, E. y Yang, S-M. (2012). *The Criminology of Place: Streets Segments and Our Understanding of the Crime Problem*. Nueva York: Oxford University Press.

Welsh, B. y Farrington, D. (2003). Delinquency, adolescence. En *Encyclopedia of Primary Prevention and Health Promotion* (pp. 390-395). Nueva York: Springer.

Welsh, B. y Farrington, D. (2007). Improved Street Lighting. En B. Welsh y D. Farrington (Eds.), *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims and Places* (pp. 209-224). Nueva York: Springer.

Welsh, B. y Farrington, D. (2008). *Effects of improved street lighting on crime*. Oslo: Campbell Systematic Reviews.

Welsh, B. y Farrington, D. (2010). *The Future of Crime Prevention: Developmental and Situational Strategies*. Documento preparado para el National Institute of Justice.

Welsh, B., Mudge, M. y Farrington, D. (2010). Reconceptualizing public area surveillance and crime prevention: Security guards, place managers and defensible space. *Security Journal*, 23(4), 299-319.

Wikström, P. (2009). Crime propensity, criminogenic exposure and crime involvement in early to mid adolescence. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92(2/3), 253-266.

Wikström, P., Treiber, K. y Hardie, B. (2011). Examining the Role of the Environment in Crime Causation: Small-Area Community Surveys and Space-Time Budgets. *The SAGE Handbook of Criminological Research Methods*, 111-127.

Wikström, P. (2012). Individuals' Situational Criminal Actions: Current Knowledge and Tomorrow's Prospects. En R. Loeber y B. Welsh (Eds.), *The Future of Criminology* (pp. 55-61). Oxford: Oxford University Press.

Wikström, P., Oberwittler, D., Treiber, K. y Hardie, B. (2012). *Breaking rules: The social and situational dynamics of young people's urban crime*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, D. B., MacKenzie, D. L. y Mitchell, F. N. (2003). *Effects of Correctional Boot Camps on Offending*. The Campbell Collaboration.

Williams, P. (2001). Transnational criminal networks. En J. Arquilla y D. Ronfeldt (Eds.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy* (pp. 61-98). Santa Mónica: RAND Corporation.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why They Do it*. Nueva York: Basic Books.

Zimring, F. (2007). *The Great American Crime Decline*. New York: Oxford University Press.

Este libro se terminó
de imprimir en junio de 2014
en Bogotá – Colombia.
La presente edición consta
de 2.000 ejemplares

El importante crecimiento del delito y de la violencia en muchos países de América Latina en los últimos años no solo ha implicado altos costos económicos y sociales, sino que ha comprometido la gobernabilidad democrática y la legitimidad del Estado al socavar la confianza de los ciudadanos entre sí y en las autoridades. Esta nueva edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) propone un enfoque para el análisis de la inseguridad en donde el delito es consecuencia de decisiones que toman individuos en contextos situacionales particulares. Si bien es cierto que las creencias, percepciones, la capacidad de autocontrol, y otros rasgos de la personalidad pueden inclinar a un individuo hacia el delito, también importa el entorno físico y social, los incentivos dados por la existencia de mercados ilegales (p.e., la droga), y la credibilidad y eficiencia del sistema de justicia criminal. Todo ello determina las oportunidades que se abren para cometer un crimen. Es por ello que las acciones para mejorar la seguridad ciudadana abarcan un amplio espectro de dimensiones —la familia, la escuela, el barrio, la comunidad, la infraestructura urbana, las regulaciones económicas, la policía, la justicia, las cárceles—. El diseño de políticas efectivas en estas distintas áreas requiere, sin embargo, mejorar la información estadística disponible y también adoptar mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas que permitan aprender sobre sus efectos cualitativos y cuantitativos, y sobre los canales a través de los cuales se generan los impactos.



RED

