

Prevenir o reprimir: *falso dilema de la* seguridad ciudadana

Irma Arriagada

*Oficial de Asuntos Sociales
División de Desarrollo Social,
CEPAL
iarriagada@eclac.cl*

Lorena Godoy

*Consultora
División de Desarrollo Social,
CEPAL
cem@rdc.cl*

Hay un notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan medir el fenómeno de manera más objetiva. Este artículo busca aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la región, en una visión comparada sobre la base de la información disponible, limitada y no siempre confiable, y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas. El análisis se centra en algunas manifestaciones de la violencia delictiva en los años noventa, principalmente en las ciudades; hace una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia, la frecuente relación entre violencia y desempleo; y recoge información sobre el costo económico de la violencia y la delincuencia y sobre las distintas políticas emprendidas para enfrentarlas. Examina las medidas adoptadas en la región en materia de seguridad ciudadana, las que han dejado en evidencia la necesidad de utilizar enfoques más integrales de prevención (primaria y secundaria) y control en el tratamiento de la violencia delictual, y de consolidar los sistemas de estadísticas criminales de la región para poder identificar los factores que más inciden en la violencia delictual, así como las formas menos visibles que ella asume.

I

Diagnóstico de la seguridad ciudadana y de la violencia en América Latina

1. Relaciones entre delincuencia y violencia. Conceptos de seguridad ciudadana y pública

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia. La primera hace hincapié en la socialización, pues postula que la violencia comprende dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito estarían en la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES, 1997).

La segunda privilegia como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales: la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados que derivan de la industrialización y de la urbanización, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre las aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez, 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo con su entorno social y con la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por lo tanto, desde esta perspectiva existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia y exclusión social.

En medio de aceleradas modificaciones en el ámbito económico y la aparición de nuevas necesidades económicas, el deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data (guerras civiles, desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a la tierra), la delincuencia aparecería como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o bien como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la co-

rrupción (delincuencia económica) o por medio de modalidades emergentes (como el lavado de dinero, el fraude electrónico y otros (Moulian, 1997).

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño, de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997; McAlister, 1998; Tironi y Weinstein, 1990). La violencia guarda relación con la agresividad pero es más que una agresión, puesto que tiene carácter recurrente y es parte de un proceso; cabe recordar además que hay actos agresivos que no son violentos. A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración; pero para que la frustración induzca actos agresivos tiene que combinarse con otros elementos: por ejemplo, estar bloqueando la obtención de un objetivo ya anticipado, provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein, 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos conexos, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

La seguridad ciudadana ha sido definida poniendo de relieve distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. De manera amplia, se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997, p. 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana significa principalmente no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998, p. 128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González Ruiz, López y Núñez, 1994).

2. Factores asociados a la violencia

La complejidad de la violencia se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles del fenómeno. Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la víctima, en violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc., y según el sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero, 1998; Larraín, Vega y Delgado, 1997). La violencia se puede definir también por los efectos que causa en quien la sufre y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional y física o psicológica.

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —como el enfoque epidemiológico propio de la salud pública—, por el cual no se busca establecer la causa de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998; OPS 1996) y los que habitualmente actúan de manera simultánea, y hacer hincapié en el trabajo de prevención. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores de riesgo se presenten simultáneamente mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996).

Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes grupos:

i) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas,

ii) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia, y

iii) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades.

Sobre algunas carencias sociales y económicas asociadas habitualmente con la violencia urbana, existe

información cuantitativa para varios países de América Latina¹ (cuadro 1). La interacción de esos factores de riesgo cuantificables con otros de carácter más cualitativo acerca de los cuales no hay información puede generar un clima de violencia. Indudablemente, los factores presentados en el cuadro deben relacionarse con otros de carácter histórico y cultural que permitan comprender los fenómenos de violencia urbana y las diferencias entre un país y otro. Sin embargo, la cuantificación de algunos factores sociales y económicos que se ha efectuado indica situaciones de riesgo que es preciso enfrentar con políticas públicas eficaces.

3. Pobreza, delincuencia y violencia urbana

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza (recuadro 1). Se ha comprobado por experiencia que más que la pobreza es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, la que genera mayor violencia. Esto permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia tanto tradicional como emergente. Diversos estudios en Perú y Colombia no han logrado encontrar una relación entre pobreza y violencia: las regiones más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (Fedesarrollo, 1996; Reyna y Toche, 1999).

La existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad contribuye a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” (Putnam, 1993) puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con índices de violencia altos. Sin embargo, se ha señalado que existe también un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de actividades ilegales (Rubio, 1998a).

Una interpretación bastante difundida sobre la génesis de la violencia es que la pobreza genera frustración, y ésta induce a conductas radicales o agresivas que, a su vez, crean situaciones de violencia. Des-

¹ La información proviene del *Panorama social de América Latina, edición 1998* (CEPAL, 1999).

CUADRO 1

América Latina: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana, 1997

Factores de riesgo cuantificables	Países con alta presencia	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano (cuociente entre 10% más rico y 40% más pobre)	Sobre 11 veces: Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá	Entre 8 y 11 veces: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Hasta 8 veces: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y más de los hogares: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela	Entre 20% y 39% de los hogares: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana	Menos de 20% de los hogares: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Más de 10%: Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela	Entre 6% y 10%: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú	Menos de 6%: Bolivia, Honduras y México
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Sobre 15%: Honduras y Uruguay	Entre 8% y 15%: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Menos de 8%: Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana
5. Déficit educacional (porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio)	Sobre 20%: Brasil y Honduras	Entre 10% y 20%: Colombia, Costa Rica Ecuador, México, Paraguay y Venezuela	Menos de 10%: Argentina Chile, Panamá Uruguay
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan	Sobre 15%: Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay	Entre 5% y 15%: Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay	Hasta 5%: Chile y Panamá

Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL (1999).

Recuadro 1

LA POBREZA NO ES CAUSA EXCLUSIVA DE LA DELINCUENCIA

Si lo fuera:

- Habría más delincuencia en los países menos desarrollados, y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.
- Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las crisis económicas más devastadoras, lo que no ha sido necesariamente así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre sucede.
- Entre los delincuentes debería haber muchos obreros que perciben un salario mínimo, cesantes o personas que llevan tiempo buscando un empleo.
- Los índices delictivos tendrían que bajar a medida que la economía presentara niveles de crecimiento.
- La solución a la delincuencia dependería de la política económica y del patrón de distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes.

Fuente: Elaborado con datos del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C. (IMECO, 1998).

de esta perspectiva, las crisis en las economías de la región llevarían a que grandes masas de la población quedaran fuera del mercado de trabajo formal. La frustración resultante las impulsaría a comportamientos agresivos, y esto explicaría las olas de violencia que sacuden a las grandes ciudades de la región. Pero este análisis (pobreza-frustración-agresión) puede resultar demasiado superficial para dar cuenta de las diversas y cambiantes situaciones de violencia. De hecho, se pueden encontrar pruebas a favor y en contra de este planteamiento. Un estudio en Santiago de Chile estimó que el alza de un punto porcentual en el desempleo acarrea 4% más de delitos contra la propiedad, hurtos y robos (García, 1997). En ese mismo país se encontró una mayor orientación a la violencia entre quienes están a la espera de materializar su integración (desocupados) o aquellos incorporados bajo una forma asalariada, que entre los más marginalizados del mercado de trabajo (Tironi, 1989). Entre los trabajadores informales se observaron actitudes de adaptación y resignación. Parecería entonces que la agresión no es la única respuesta a la frustración y que los individuos que reaccionan agresivamente han aprendido a responder de esa manera.

Aun cuando la pobreza no sea la única causa de la delincuencia, está asociada a ella, junto con otros factores como la desigualdad y la injusticia social. Muchas de las opiniones que atribuyen a la pobreza la causa de la delincuencia se basan en el perfil de los aprehendidos y condenados, los cuales son mayoritariamente varones con bajos niveles socioeconómicos. No obstante, hay que considerar que el porcentaje de denuncias es reducido en relación con el total de delitos que se cometen. Hay gran cantidad de delitos no sancionados, como los económicos o los de corrupción, que muchas veces son difíciles de probar, involucran a grupos económicamente poderosos y serían cometidos por delincuentes con mayor nivel educacional y económico.

4. Mediciones de los delitos y de sus costos económicos

La medición de los hechos violentos es difícil, por la diversidad de definiciones y clasificaciones utilizadas para registrarlos en los distintos países, derivada de las diferencias de niveles y tipos de violencia en América Latina. El concepto de violencia suele verse acotado a la violencia física, para facilitar el uso de formas tradicionales de recopilación de datos, como el registro

de lesiones o fallecimientos. Sin embargo, a pesar de que es más difícil evaluar el daño psicológico o emocional, este puede tener consecuencias incapacitantes y permanentes (Larraín, Vega y Delgado, 1997).

La mayoría de los países de la región carece de una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta la tarea de dimensionar el problema y construir series que muestren la evolución de la violencia y de la seguridad ciudadana. En lo que respecta al registro de los delitos, se cuenta con fuentes de información de tres tipos: i) policial, que registra las denuncias y que expresaría una respuesta de la sociedad civil ante los delitos (De Rementería, 1998); ii) judicial, que registra los procesos penales y iii) de salud, que registra las defunciones y lesiones. En ningún país de la región se realizan encuestas de opinión continuas y públicas para evaluar el grado y la evolución de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, la confiabilidad de las estadísticas se ve afectada por el subregistro de algunos delitos, como los de violencia común y, en especial, de violencia sexual e intrafamiliar. Este último tipo de violencia registra un aumento en casi todos los países, debido seguramente a que se denuncia más, al no considerarse hoy día este tipo de conducta como asunto privado, sino como delito.

El registro estadístico de algunos países —Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Perú y Brasil— ha mejorado en la tipificación y en la definición de los niveles de violencia, en la medición de los costos económicos y en otras formas de evaluación del fenómeno como las encuestas de victimización, que permiten analizar la prevalencia efectiva de la violencia.

Por lo general, para los análisis de violencia se acude a las estadísticas de hechos violentos, en especial de los homicidios, por su gravedad y por su registro más acucioso y confiable, lo que permite la comparación en el tiempo y entre países (Rubio, 1998b). Para efectos comparativos regionales se optó por el indicador tasas de homicidio por cien mil habitantes, el que muestra que entre los años ochenta y mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Comparaciones internacionales realizadas a inicios de los noventa ubican a América Latina y el Caribe entre las regiones más violentas del mundo, con tasas medias cercanas a 20 homicidios por cien mil habitantes (Guerrero, 1998). Más recientemente, en 1995, un estudio de casos en seis países de la región (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Vene-

zuela) calcula una tasa de 30 homicidios por cien mil habitantes (Londoño, 1998).

Entre los años ochenta y mediados de los noventa las tasas de homicidio se elevaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México. Las más altas se registraron en el área andina, y los mayores aumentos se dieron en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se observaron en el Cono Sur y en el Caribe de habla inglesa. Además, se mantuvo la tendencia a que las tasas de homicidios afectasen con mucho más frecuencia a los hombres que a las mujeres (Arriagada y Godoy, 1999).

Junto con el aumento en las tasas, se observa una gran heterogeneidad de ellas entre subregiones, países e incluso ciudades de un mismo país. Alrededor de 1995 El Salvador, con la tasa de homicidios más alta de la región (117 por cien mil habitantes), contrastaba fuertemente con Chile, que exhibía una tasa de 1.8 homicidios por cien mil habitantes² (cuadro 2). La situación de El Salvador llama la atención por su grave-

CUADRO 2

América Latina (13 países): Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes, 1980, 1990 y 1995

Países	Alrededor de 1980	Alrededor de 1990	Alrededor de 1995 (última cifra disponible)
El Salvador	...	138.2	117.0
Colombia	20.5	89.5	65.0
Honduras	40.0
Brasil	11.5	19.7	30.1
México	18.2	17.8	19.5
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	10.3
Panamá	2.1	10.9	...
Ecuador	6.4	10.3	...
Argentina	3.9	4.8	...
Costa Rica	5.7	4.1	...
Uruguay	2.6	4.4	...
Paraguay	5.1	4.0	...
Chile	2.6	3.0	1.8

Fuente: Ayres (1998); OPS (1998); para Perú INEI (1998); para Chile, Fundación Paz Ciudadana (1998a), BID (1998).

² En Chile, las cifras para 1990 de 3.0 y para 1996 de 1.8 por cien mil habitantes corresponden a las denuncias por homicidios a Carabineros; en 1990 los casos de homicidio ingresados a los tribunales de justicia alcanzaban a 9.1 y en 1996 a 8.2 por cada cien mil habitantes, en tanto los aprehendidos alcanzaban a 6.7 en 1990 y a 4.9 en 1996 por cien mil habitantes (Fundación Paz Ciudadana, 1998a). Considerando cualquiera de estos indicadores, entre 1990 y 1996 las tasas disminuyeron.

dad, aunque las cifras deben examinarse con cierta cautela puesto que en ese país no existe una institución gubernamental o no gubernamental que sistematice la información sobre violencia. Los datos obtenidos provienen de la Fiscalía General de la República y son los de mayor cobertura, aunque no concuerdan con los proporcionados por otras fuentes.

En Colombia las cifras de homicidios alrededor de 1995 muestran un descenso en relación con 1990 (cuadro 2), pero la magnitud total de delitos se ha mantenido constante y la percepción de inseguridad en la sociedad ha sido creciente (Trujillo y Badel, 1998). La violencia homicida en Colombia se ha definido como una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos, que reflejaría un país en guerra, puesto que ninguna sociedad presenta niveles semejantes de violencia en tiempos de paz (Rubio, 1998b).

A pesar de las diferencias entre países y entre regiones de un país,³ la mayoría acusa un incremento de los homicidios. Entre 1980 y 1990 la tasa de homicidios se elevó en 9 de 12 países de la región y en tres de ellos aumentó entre cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). En la primera mitad de los años noventa dichas tasas habían descendido en El Salvador, Colombia, Chile y Perú y aumentado en Brasil, México y Venezuela (cuadro 2).

En relación con robos y hurtos, la información estadística recopilada también muestra una gran diversidad entre países, en especial respecto a diversas modalidades de robo, cuyas tasas por cien mil habitantes muestran una extrema variabilidad debida a las diferentes definiciones de robo y sus modalidades y a la distinta cobertura del registro estadístico.

Otras formas de criminalidad también han aumentado. Se estima que las tasas de secuestro anuales se incrementaron en los inicios de los años noventa en más de 1 por cien mil habitantes en tres países: Colombia, México y Guatemala. En Colombia alcanzó a 9.7 por cien mil habitantes (*Latin American Newsletter*, 1997). En Guatemala, a pesar del evidente subregistro de las estadísticas de violencia, los secuestros aumentaron y 74.6% de las denuncias se concentró en el departamento de Guatemala (Castellanos y Corrales, eds. 1998).

En los años noventa se hicieron intentos de medir los costos económicos provocados por la violencia,

³ En Colombia en 1996 las tasas alcanzaban a 208 en Medellín, 108 en Cali, 60 en Bogotá y 35 en Cartagena de Indias (Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 1996).

aunque las diversas definiciones de lo que se denomina costos económicos y la frágil base estadística dificultan las comparaciones internacionales (recuadro 2). Un estudio comparativo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con una metodología común encontró costos económicos considerables: en 1995, éstos alcanzaban a 24.9 puntos del PIB en El Salvador, 24.7 en Colombia, 11.8 en Venezuela, 10.5 en Brasil, 12.3 en México y 5.1 en Perú (Londoño, 1998).

La violencia genera graves costos, afecta de muchas formas el desarrollo social y económico de un país y tiene efectos negativos sobre el capital físico (Gurrero, 1998). En Perú se estima que la infraestructura pública ha sufrido pérdidas acumuladas de 25 mil millones de dólares aproximadamente debido al terrorismo (Reyna y Toche, 1999). Un estudio de casos realizado en Chile y en Nicaragua estimó el costo para la economía de la violencia doméstica en Santiago de Chile en 2% del PIB y en Managua en 1.6% del PIB, sin considerar los costos de los sistemas judicial y policial (Morrison y Orlando, 1997). En Rio de Janeiro, el costo directo por la atención de víctimas y los costos económicos por muerte prematura e incapacidad en 1995 se estimaron en aproximadamente 916 millones

de dólares. A las víctimas de sexo masculino correspondió el 67.9% del costo directo, 82.6% del costo por incapacidad y 94.9% del costo económico por muerte prematura (ISER, Rede de Centros de Pesquisa, 1998).

Además, la violencia desgasta el capital humano, deteriora la salud de las personas y provoca el ausentismo y la incapacidad laboral de las víctimas, entre otros efectos. En el mismo estudio sobre Chile y Nicaragua se estima que la violencia doméstica repercute fuertemente sobre el ingreso de las mujeres. En Santiago de Chile, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo el 39% de lo que perciben las mujeres que no sufren este tipo de abuso, y en Managua el porcentaje es de 57% (Morrison y Orlando, 1997).

Se ha demostrado que la violencia destruye el capital social. Un estudio en Jamaica concluyó que uno de los impactos más claros de la violencia era la fragmentación social en las comunidades, que dificulta el funcionamiento de cualquier organización comunitaria que no se base en el temor y la coerción (Moser y Holland, 1997).

La violencia afecta también la capacidad gubernamental para enfrentarla. El incremento de hechos violentos obliga a destinar al combate contra la vio-

Recuadro 2

TIPOLOGÍA Y DIVERSAS DEFINICIONES DE LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS CAUSADOS POR LA VIOLENCIA

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) distingue entre:

- Costos directos: en el sistema de salud, policía, sistema de justicia criminal, vivienda, servicios sociales.
- Costos indirectos: mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y a suicidios, abuso de alcohol y drogas; desórdenes depresivos.
- Efectos multiplicadores económicos: Impactos macroeconómicos, en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional.
- Efectos multiplicadores sociales: Impacto en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

Trujillo y Badel también diferencian entre costos directos e indirectos:

Sin embargo, definen los costos indirectos como los efectos secundarios negativos que acarrea la violencia entre ellos: pérdidas de productividad; disminución o desvío de la inversión; mala asignación de recursos y aumento de los costos de transacción (es decir, lo que en la terminología del BID correspondería a los efectos multiplicadores económicos).

En términos macroeconómicos se distingue entre:

- Costo bruto: corresponde a los costos que asume la víctima del delito (por ejemplo, los costos de un secuestro).
- Costo neto: son los costos macroeconómicos. Así, un robo o un secuestro no tiene costos en términos macroeconómicos; se le considera una transferencia puesto que no agrega ni quita valor.

Fuente: BID, 1998; Trujillo y Badel, 1998.

lencia recursos que podrían dedicarse a tareas de desarrollo, y contribuye además a la corrupción. Asimismo, la población comienza a recurrir a sistemas de seguridad privados al percibir que el Estado es ineficaz en esta función, con lo que éste va perdiendo legitimidad y relevancia. Finalmente, existe consenso en reconocer los efectos negativos de la violencia en el crecimiento y en la reducción de la pobreza en la región (Ayres, 1998).

En suma, si bien el cálculo de costos socioeconómicos es en muchos casos parcial por falta de información básica que lo sustente adecuadamente, destaca el impacto económico de las diversas formas de violencia, lo que tiene utilidad para efectos de políticas y programas encaminados a reducirla.

5. El perfil de víctimas y agresores

Otro aspecto que es preciso considerar es el elemento de género en la violencia, no sólo de la doméstica. El género aparece como un factor cultural que pone en situación de riesgo a ciertas personas y predispone a otras a ejercer violencia. Los principales involucrados en los homicidios son hombres, especialmente jóvenes, como agresores y como víctimas. En América Latina las causas externas originan el 20.5% en los hombres y el 8.1% en las mujeres del total de años de vida perdidos por muerte o discapacidad debidas a todo tipo de causas (OPS/OMS, 1994). Las diferencias por sexo son importantes en el grupo de edad de 15 a 44 años pues las causas externas son responsables del 51.7% de las muertes masculinas y sólo del 24.5% de las femeninas. Entre los hombres la principal causa externa de muerte son los homicidios (OPS, 1998).

Junto con el género, la edad es un factor muy importante de considerar en el perfil de víctimas y agresores. De todos los homicidios reportados en América Latina, 28.7% afecta a jóvenes entre 10 y 19 años de edad (Guerrero, 1997). En Colombia los homicidios afectan predominantemente a hombres jóvenes entre 15 y 34 años —en 1996 el 65.2% del total de los muertos por homicidio correspondió a hombres entre 15 y 34 años de edad— con una relación de 13 hombres por cada mujer (Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 1996). En Guatemala han aparecido grupos juveniles conocidos como los *maras*, que son organizaciones compuestas por jóvenes menores y mayores de edad, de ambos sexos, que desarrollan entre sí lazos de solidaridad e identificación. Los *maras* se disputan el control de espacios territoriales; se ha estimado que en 1997 operaban en

doce zonas de la ciudad de Guatemala donde se les responsabilizaba por asaltos a autobuses y otros delitos (Castellanos y Corrales, eds., 1998). En Chile se observa un aumento de la participación de menores de 18 años en el robo con violencia, la que subió de 21% en 1995 a 32% en 1997 (Fundación Paz Ciudadana, 1998a);⁴ características similares se encuentran en la mayoría de los aprehendidos por delitos, los que son varones jóvenes, solteros, de estratos socioeconómicos bajos.

Un estudio sobre estadísticas criminales de delitos por drogas entre 1985 y 1994 concluye que los jóvenes están sobrerrepresentados en las detenciones y subrepresentados en las cárceles para todos los delitos graves (homicidio, violación, robo, hurto y drogas). Entre 1986 y 1993, para el conjunto de delitos mencionados, 35% del total de detenidos eran menores de diecinueve años, y de los ingresados a la cárcel, 12% eran jóvenes. Este hecho muestra “la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el solo hecho de serlos y la predisposición incriminatoria de los funcionarios policiales” hacia ellos (De Rementería, 1998, p. 114).

Junto con esta mayor participación de jóvenes en hechos delictuales, se han observado además cambios en el perfil de los delincuentes y en las formas de ejecutar sus delitos. Autoridades policiales en Chile indican que en los últimos años se aprecia un mayor porcentaje de delincuentes armados (cerca de un 99%), y una extensión del consumo de drogas entre ellos (un 70% de los jóvenes que delinquen).⁵ Algunos estudios han señalado que las pautas de conducta de los condenados se han modificado, ya que la mayoría de ellos son adictos al consumo de alcohol y a las drogas, siendo, por lo tanto, más propensos a actitudes violentas que en el pasado (Cooper, 1994).

6. Violencia doméstica e intrafamiliar

En el caso de la violencia doméstica, que en los últimos años ha cobrado mayor reconocimiento legal,⁶ las

⁴ El último informe de la Fundación Paz Ciudadana indica que entre 1995 y 1998 la participación de los jóvenes de 14 a 18 años en robos con violencia aumentó en un 207% (*La Tercera*, 1999).

⁵ Entrevistas al Capitán de Carabineros Marcelo Cáceres y estudio de Fundación Paz Ciudadana, Adimark y Gendarmería citado en el artículo “Por qué gana la delincuencia” (*Las Últimas Noticias*, 1998).

⁶ Todos los países han ratificado la Convención interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres (Belén do Pará, 1994). Consecuentemente, en la mayoría de los países se han modificado sus legislaciones nacionales para incluir en ellas sanciones en contra de la violencia intrafamiliar (Arriagada, 1998).

principales víctimas son mujeres. Un estudio transcultural que abarca 90 sociedades mostró que aquellas con altos niveles de violencia eran también las que tenían normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era el dominante y donde existía una aceptación social de la violencia física o psicológica como medio de resolver conflictos (Levinson, citado en BID, 1998).

Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de las mujeres latinoamericanas ha sido objeto de agresiones en sus hogares. Un 33% fue víctima de abusos sexuales entre las edades de 16 y 49 años, mientras el 45% sufrió amenazas, insultos y la destrucción de objetos personales (Naciones Unidas, 1999).

Como se señaló, la violencia intrafamiliar puede ser física, psicológica o sexual. Algunos estudios incluyen también la violencia indirecta: por ejemplo, se prohíbe al cónyuge que estudie o trabaje, se le aísla o encierra en el hogar y se le restringe la libertad.

Estudios de casos y encuestas realizados en toda la región dan cuenta de la magnitud del problema (cuadro 3). La prevalencia de la violencia dirigida contra la mujer alcanza niveles de 40 a 80% dependiendo de las ciudades donde se haya realizado la encuesta. Es difícil dilucidar si las tendencias a que los casos de violencia doméstica aumenten se deben a una mayor ocurrencia de este tipo de delito, a un mejor registro a medida que el delito es penado, o a un incremento de su denuncia. Dada la gravedad del fenómeno, es indispensable realizar encuestas y estudios que proporcionen información más detallada y completa por países que permita dar cuenta de su magnitud y evolución.

Otro fenómeno de violencia intrafamiliar cuya visibilidad y frecuencia también ha aumentado es la violencia contra los niños. Se sostiene que los adolescentes que han sido víctimas de violencia en su infancia son los más expuestos a convertirse en perpetuadores de la violencia. En Brasil los niños abandonados son, a la vez, las principales víctimas y los principales causantes de violencia urbana (McAlister, 1998). Ayres (1998) estima que en la región hay 6 millones de menores que son objeto de maltrato y que 80 mil mueren cada año como resultado de los daños causados por sus padres, familiares u otros. Un estudio realizado en 1996 por el UNICEF reveló que en São Paulo, de mil agresiones sexuales en contra de menores denunciadas a sos Niño, más de 75% eran cometidas por parientes (en el siguiente orden: padre legítimo, hermano, padrastro y tío); y 8% de las víctimas sufrieron ese tipo de violencia antes de cumplir tres años.

Por otra parte, las guerras internas en algunos países de la región han afectado también a los niños. Se calcula que entre 100 mil y 250 mil niños y niñas en Guatemala perdieron a uno o ambos padres como resultado de la guerra (OPS, 1996). En ese país, un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil efectuado sobre la base de datos hospitalarios reveló tres dimensiones del fenómeno: maltrato físico, abuso sexual y abandono. Cerca de 60% del maltrato y 55% del abandono aquejó a los niños, y 94% de los abusos sexuales afectó a las niñas (Castellanos y Corrales, eds., 1998).

7. Equidad en el acceso a la seguridad pública y privada

La violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades generan costos sociales y económicos significativos que se reparten desigualmente en la sociedad y que constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la región. Se estima que en América Latina se compra más de la mitad de los seguros contra secuestros que se venden en el mundo (*Newsweek*, 1998). En Guatemala, por ejemplo, se calcula que el total de los presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa al menos en un 20% el presupuesto público de seguridad (Gutiérrez, 1998): hay alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del ejército o de la policía, de las cuales sólo 30 están registradas (Castellanos y Corrales, eds., 1998). En São Paulo los guardias de seguridad privados triplican la fuerza policial del gobierno (*Newsweek*, 1998).

En Santiago de Chile existen claras diferencias entre los sectores pobres y ricos de las ciudades. Mientras los municipios con mayores recursos pueden llevar a cabo planes de seguridad en coordinación con la policía, e incluso contribuir a una mejor dotación del cuerpo policial destinado al sector, en los municipios más pobres no ocurre lo mismo. Se estima que las comunas más pobres del Gran Santiago están por debajo de la media del nivel de vigilancia equivalente⁷ por cada cien mil habitantes, lo que introduce un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en toda la ciudad (Silva, 1999). La escasez de recursos obliga a

⁷ Se entiende por nivel de vigilancia equivalente la oferta de servicios de vigilancia por comunas (Silva, 1999).

CUADRO 3

América Latina: Prevalencia de violencia doméstica en los años noventa

Países	Prevalencia de la violencia doméstica
<i>Argentina</i> Buenos Aires	1997. Denuncias sobre violencia doméstica: 1 820. 1998. Se atendieron 1 700 personas en el servicio de violencia intrafamiliar de las cuales 70.5% correspondieron a violencia marital (Hospital Alvear). 1998. La Asociación Argentina de Prevención de Violencia Familiar atendió a 5 000 personas
<i>Bolivia</i>	1994. Se estima que de 20 mil casos de violencia denunciados, 75% son de violencia doméstica. La violencia doméstica afecta más a mujeres entre 17 y 36 años y la violencia sexual a las adolescentes.
<i>Brasil</i> (Estados de Rio de Janeiro, São Paulo y Rio Grande do Sul-Porto Alegre)	1998. De un total de 98 039 casos, 61% correspondió a lesiones corporales dolosas, 2% a estupro y 37% a amenazas.
<i>Colombia</i> Santafé de Bogotá	1996. Total maltrato conyugal: 10 725 casos de mujeres lesionadas. Más del 20% habían sido víctimas de abuso físico, 10% de abusos sexuales y 34% de abusos psicológicos.
<i>Costa Rica</i>	1994. Total de mujeres atendidas en la Delegación de la mujer: 2 299 1995. Total de mujeres atendidas en la Delegación de la mujer: 5 445
<i>Chile</i> Santiago	1997. 40.7% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual. 1998. Total de denuncias de agresión a mujeres en el país: 39 394. 1997. Total de agresores aprehendidos por violencia contra la mujer en el país: 4 363. 1998. Total de denuncias de violencia intrafamiliar procesadas en el país: 12 810.
<i>Ecuador</i> Quito	1997. El 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos; de ellas 37.3% eran maltratadas "frecuentemente", 25% "a veces" y 35.6% "rara vez".
<i>Honduras</i>	1996. Denuncias de violencia doméstica y abusos sexuales de enero a septiembre: 3 070. En promedio, once denuncias diarias.
<i>México</i> México DF y nueve ciudades	1995. 74% de las personas maltratadas eran mujeres, de las cuales 68% tenía entre 13 y 34 años. Sólo un 20% presentó una denuncia ante las autoridades.
Monterrey y Nueva León	1995 a 1996. Encuesta en Monterrey y Nueva León: 46% de mujeres unidas de 15 años y más afirmó haber sufrido violencia psicológica, física o sexual por parte de su pareja.
<i>Nicaragua</i> Managua	1994. Mujeres atendidas por violencia en centros no gubernamentales: 3 138. 1997. El 52.6% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual: de ellas 28% sufrió violencia física severa.
<i>Perú</i> Lima	1996. Denuncias a la Delegación Policial de Mujeres: 5 512. 1996. Encuesta a mujeres de sectores socioeconómicos medios y bajos: 88% reportó violencia por parte de la pareja, 84% psicológica, 31% física y 13% daños físicos. Se calculan 25 mil violaciones por año.
<i>República Dominicana</i>	1994. Informes policiales y casos publicados en la prensa 1990-1994: 95% de las denuncias es por violencia contra mujeres y menores, de las cuales 67% corresponden a homicidios, 25% a golpizas y 12% a violaciones.
<i>Uruguay</i> Montevideo y Canelones	1997. El 47.3% de los hogares estudiados presenta violencia: psicológica moderada 24.6%, violencia psicológica exclusivamente 12%, violencia sexual exclusivamente 0.7%, violencia física moderada 4.6% y violencia física severa 5.4%.
<i>Venezuela</i>	1995. Datos de la Comisión Bicameral del Congreso: 75 530 casos de violencia sexual. 1997. Datos de la Policía Técnica Judicial: 7 426 delitos sexuales con víctimas mujeres: violaciones, seducciones, raptos e incestos. Cada día fueron violadas 12 mujeres.

Fuente: UN Inter-agency Campaign on Women Rights in Latin America and the Caribbean; Duque (1998); Reyna y Toche (1999).

establecer prioridades; así, el gobierno central opta por defender ciertos sectores urbanos —habitualmente el centro, áreas comerciales y financieras— a costa de otros como los sectores populares (“poblaciones”). Esta situación hace que muchas veces la seguridad pública quede en manos de la propia comunidad.

Aunque la participación de una comunidad organizada en el combate contra la violencia puede potenciar los programas puestos en marcha por autoridades locales, el problema surge cuando esta participación aparece como única alternativa debido a la falta de protección policial, y no como un complemento a ella.

También es desigual el acceso a la seguridad privada, es decir, la capacidad de disponer de servicios de alarma y guardias privados; estos bienes y servicios se reparten desigualmente entre los estratos sociales, lo que acrecienta las diferencias entre ellos. La inseguridad en los sectores de ingresos altos ha producido cambios en la configuración urbana de las ciudades y ha limitado la sociabilidad vecinal, entre otras cosas, por el surgimiento de barrios cerrados, y de centros comerciales cerrados (*malls*) y el aumento de condominios y guardias privados.

La sensación de mayor vulnerabilidad y desprotección difiere notoriamente en los distintos sectores socioeconómicos. Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor a atentados contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor a las amenazas a la propiedad.⁸ En los grupos más prósperos, la gama de servicios y productos de seguridad a la que acceden en muchos casos complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en los sectores más pobres, la organización de grupos de vigilancia y otros sistemas más rudimentarios de protección contra asaltos y otros delitos (sistemas de alarma artesanales) pueden convertirse en su única opción. En Guatemala, cerca de 200 000 personas han formado organizaciones de vigilancia. Una medición reciente de los grados de inseguridad en las diversas comunas de Santiago de Chile descubrió que los mayores índices de temor se encuentran en las comunas más pobres,⁹ lo que coincidiría con que en ellas hay mayor grado de desprotección y carencia de vigilancia policial. Otra encuesta realizada en enero de 1999, que consultaba por el grado de seguridad en el barrio, encontró que si bien una proporción importante (70%) de las mujeres se sentía segura en su barrio, esta confianza disminuía a 66% entre aqué-

llas de 34 a 45 años y de sectores socioeconómicos más bajos (Grupo Iniciativa Mujer, 1999). Sin embargo, un estudio entre los años 1996 y 1998 sobre delitos en contra de la propiedad en 17 países de América Latina muestra mayores tasas de victimización a medida que aumentan el nivel socioeconómico y el tamaño de la ciudad y con el crecimiento reciente de la población urbana (Gaviria y Pagés, 1999).

El secuestro con fines económicos (recaudar fondos) afecta principalmente a los sectores adinerados, a los que puede llevar incluso a abandonar el país. En Guatemala, por ejemplo, al menos cinco importantes familias (unas 40 personas), todas víctimas de secuestros o extorsiones, dejaron el país ante la incapacidad del Estado de brindarles protección.

La seguridad privada también se ha traducido en una proliferación de armas en la población civil, con resultados contrarios a los esperados. Más que disminuir los índices de delitos (robos, homicidios), esta disponibilidad de armas puede acrecentar y agravar las consecuencias de hechos de violencia tanto social como doméstica, puesto que la autodefensa aumenta el riesgo de muerte de las víctimas.

Frente a estos hechos, los sistemas institucionales de policía y justicia se han visto sobrepasados en su capacidad de controlar y resolver los delitos, y ha aumentado la tendencia a hacerse justicia por la propia mano y acudir a la privatización de la seguridad. El miedo, la falta de una justicia eficaz y el aumento en el grado de violencia de los delitos aumentan la percepción de inseguridad de los ciudadanos latinoamericanos.

8. Formas tradicionales y emergentes de la violencia y de la delincuencia

Desde diversos ámbitos se comprueba la irrupción de nuevas modalidades de violencia y delincuencia en varios países de la región. Algunos han definido estas nuevas formas como la mezcla heterodoxa y contradictoria de dos tipos de violencia presentes en toda la región: la política (guerrillas, tortura, desapariciones, represión) y la delincencial. La simbiosis de ambas genera una violencia de tipo social, que aunque no es exclusivamente política tiene efectos políticos, por lo que no puede ser entendida sólo como violación de la ley (Castañeda, 1998).

Diversas autoridades y especialistas han declarado a los medios de comunicación que las nuevas formas de violencia se pueden atribuir a un cambio en el modo de operar de los delincuentes. En Chile, la evolución de las acciones de los delincuentes durante los

⁸ Véase CEPAL (1997), capítulo Agenda social.

⁹ *El Mercurio* (1999), artículo basado en una encuesta de la Fundación Paz Ciudadana.

años noventa permite apreciar un proceso de organización y planificación de sus delitos (cómo conseguir armas y/o vehículos, conocer las rutinas de sus posibles víctimas, etc.); de allí que los delincuentes actúen más en grupos y con armas. Para otros especialistas, en cambio, modalidades como la intimidación y el maltrato físico y psicológico a las víctimas —con el uso de armas, narcóticos o gas paralizante, máscaras que se han hecho más comunes en los últimos años— pueden originarse también en la imitación de películas policiales (*La Epoca*, 1995).

En países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población cesante con conocimiento de las armas y la estrategia militar y con una alta disponibilidad de armamento. En muchos casos estos cesantes han formado bandas armadas que, a juicio de algunos especialistas, son una de las principales fuentes de delincuencia armada en la región. En Guatemala se estima que existen unas 600 bandas de crimen organizado con un total de 20 000 integrantes, la mayoría encabezadas por ex oficiales del ejército (Gutiérrez, 1998).

En otros países, la reforma a los cuerpos policiales ha provocado situaciones parecidas. En Argentina, Perú y Brasil estas reformas han dejado sin empleo a un número importante de sus miembros, contribuyendo de este modo al desarrollo de una delincuencia más sofisticada

de bandas cuasi militarizadas. “Esto significa un agregado no tanto en el número de hechos, sino que en la planificación de los hechos, la violencia de los mismos y los objetivos que persiguen” (*El Mercurio*, 1998a). Muchas de estas bandas son las responsables de los numerosos secuestros ocurridos en la región. Expertos afirman que este tipo de delito es frecuente en Colombia, donde el secuestro ha adquirido connotaciones de industria bien organizada; en México, donde se relaciona con organizaciones pequeñas y el tráfico de drogas; en Brasil, donde está vinculado a organizaciones criminales y a dificultades para aplicar la ley, y en Guatemala, donde sus autores son las numerosas bandas mencionadas (*Qué Pasa*, 1998).

Sin embargo, más preocupante por la magnitud de recursos que desvían y por sus efectos internacionales son las formas emergentes de la delincuencia internacional surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalizadas. Entre las formas emergentes se cuentan las nuevas modalidades que asume el narcotráfico, las actividades ilícitas en el fraude electrónico (básicamente por medio de las tarjetas de crédito), el tráfico de personas, órganos humanos y productos sanguíneos y el de armas y materiales nucleares (IMECO, 1998). Se ha indicado que el avance tecnológico ha sido aprovechado mejor por las organizaciones delictuales internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana.

II

Políticas para generar mayor seguridad ciudadana

1. Las limitaciones de los enfoques convencionales centrados en el control y la represión y la emergencia de enfoques más integrales

a) *Enfoques convencionales*

Muchos de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia han abordado el problema desde una perspectiva convencional basada en el modelo policía-justicia-prisión, que hace hincapié en la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. No han recibido la debida atención las medidas preventi-

vas, cuyos resultados son más lentos, pero que suelen ser más eficientes que los tratamientos correctivos en cuanto a costos, y más eficaces para lograr soluciones sostenibles a largo plazo.

Los resultados de este modelo, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido satisfactorios. No se ha logrado disminuir la criminalidad —de hecho, la tasa de homicidios ha crecido en la región—, ni la creciente sensación de inseguridad de la población en las principales ciudades, y los sistemas judiciales, policiales y penitenciarios enfrentan serios problemas y deficiencias. Las principales críti-

cas a este enfoque señalan que no asume la violencia como un fenómeno social donde confluyen varios factores y que sólo actúa reprimiendo a individuos violentos sin influir en el entorno familiar y social.

b) *Enfoques más integrales*

Los deficientes resultados obtenidos aconsejan reexaminar el enfoque descrito y la concepción misma del fenómeno de la violencia y la delincuencia. Hay pruebas de que este fenómeno es de carácter fundamentalmente aprendido, a través del abuso físico o la exposición a él durante la niñez, o por la influencia de los medios de comunicación, de los escenarios de posguerra y de valores culturales que aceptan o promueven la resolución violenta de conflictos. Ahora bien, si la violencia es el resultado de respuestas aprendidas, más que de tendencias innatas, las conductas violentas pueden ser modificadas, lo que tiene gran importancia para la elaboración de políticas.

También ha cobrado relevancia la interpretación de la violencia como fenómeno multidimensional que debe ser enfrentado con estrategias integrales para incidir en los factores individuales, familiares, sociales y culturales que lo generan. Para entender la violencia, entonces, se renuncia, “a lo meramente sintomático y a la reacción simple, para reconocerla como un hecho psicosocial, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales” (Krauskopf, 1996).

En esta línea, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han adoptado un “enfoque epidemiológico” para enfrentar la violencia. La adopción de este enfoque epidemiológico en algunas ciudades de América Latina se ha traducido en la puesta en práctica de una combinación de medidas:

i) medidas integrales focalizadas en aquellos factores de riesgo con más incidencia en hechos de violencia delictual;

ii) medidas de control policial de corto plazo que actúan sobre fenómenos concretos y a veces por tiempos delimitados, con reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario que requieren de consensos políticos y sociales;

iii) medidas preventivas acompañadas de seguimiento policial como el control del porte de armas y del consumo de alcohol y drogas;

iv) medidas preventivas primarias, que intentan cambiar actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general; y

v) medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de alto riesgo, como hombres jóvenes que hayan sido testigos o víctimas de violencia cuando niños.

c) *Criterios transversales*

Del conjunto de acciones en materia de seguridad ciudadana que se están desarrollando en la región, consignadas en una encuesta realizada por la CEPAL,¹⁰ se desprende que hay un reconocimiento creciente de la necesidad de llevar a cabo programas de “doble orientación” que combinen medidas de control y prevención. Varios de estos programas comparten criterios transversales que ayudarían a hacer más integrales las acciones que se emprendan.

Uno de esos criterios es el de coordinación interinstitucional, que apunta a la necesaria simultaneidad de las medidas para reducir los delitos y aumentar su sanción que se adopten a distintos niveles: comunidad, gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros.

Otro criterio transversal es el de la participación ciudadana, que supone involucrar de manera más protagónica a la población en el problema de la seguridad y en la búsqueda de soluciones eficaces, para lo cual hay que promover la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad (capital social) para mejorar la prevención y la denuncia de delitos e incluso lograr algún grado de control sobre estos últimos. A la vez es preciso fomentar la relación entre la comunidad y los cuerpos policiales e instituciones estatales, ya que una mayor confianza de la población en estas instituciones puede ser esencial para la percepción de seguridad y para la legitimación del sistema político, policial y judicial en el combate a la criminalidad. Para que la participación ciudadana contribuya efectivamente a la prevención de la delincuencia, su promoción no debe restringirse a sectores de escasos recursos o marginales como una manera de paliar la falta de medios. La organización de la ciudadanía en ningún caso reemplaza los esfuerzos que los gobiernos centrales y locales deben hacer para enfrentar la inseguridad ciudadana, ni suple los recursos que se deben destinar a esta tarea.

¹⁰ Para la elaboración del capítulo sobre seguridad ciudadana del *Panorama Social de América Latina, edición 1998* (CEPAL, 1999), se realizó una pequeña encuesta a gobernadores y alcaldes de ciudades latinoamericanas con el fin de determinar los principales problemas de seguridad en sus ciudades así como las medidas, programas y políticas para enfrentarlas.

Por último, un tercer criterio presente en distintos programas es el de la prevención a través de programas educativos que propicien la resolución pacífica de los conflictos, reforzando conductas de diálogo, colaboración y entendimiento.

Las subsecciones siguientes describen las principales medidas implementadas en el ámbito de la prevención y en el del control, así como algunas propuestas para mejorar el registro de los delitos a nivel nacional y regional y, por último, algunas experiencias que han tenido resultados satisfactorios combinando medidas tanto de control como de prevención.

2. Medidas preventivas

Entre ellas tienen especial importancia los programas educativos, la organización de la comunidad, el control del tráfico de alcohol, drogas y armas y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

a) *Programas educativos*

Estos programas pueden ayudar a prevenir la violencia de diversas maneras. En primer lugar, pueden hacerlo disminuyendo la deserción escolar. Algunos estudios han establecido una relación entre bajos niveles educacionales y violencia,¹¹ junto con una alta deserción escolar entre quienes cometen algún delito. Es el caso de la mayoría de los jóvenes de numerosas bandas o pandillas, responsables de parte importante de la violencia urbana. En efecto, se afirma que la deserción juvenil del sistema educacional refleja un deterioro en la percepción de la rentabilidad económica de la educación, es decir, de la viabilidad económica del sistema educacional, y la falta de adecuación de la educación impartida a las necesidades de los jóvenes y a sus motivaciones para asistir a las instituciones escolares. Como demuestran algunas investigaciones, tales motivaciones pueden ser completamente diferentes de las que fundamentan el sistema educativo, como salir de la casa sin problemas (especialmente para las mujeres), generar amistades o tener actividades sociales y deportivas (Krauskopf, 1996).¹²

En segundo lugar, pueden educar para la resolución pacífica de los conflictos. Dado que el aprendizaje social, especialmente en la infancia, tiene un influjo esencial en las actitudes violentas que asuman las personas, los programas educacionales formales e informales que desarrollan habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica pueden dar muy buenos resultados. Legitiman en el mediano y largo plazo, con más eficacia que otras intervenciones, formas no violentas de enfrentar los problemas y protegen a los individuos de actuar con violencia. Algunas campañas educativas por estas líneas han contribuido a sacar a la luz pública hechos como la violencia intrafamiliar. Esto resulta de particular interés por la incidencia de experiencias de este tipo en la adopción de actitudes violentas para resolver conflictos en la etapa adulta, producto de las dificultades tenidas en la infancia para internalizar pautas de control y autocontrol que les permitan manejar los sentimientos agresivos.¹³

Las Jornadas de Vacunación contra la Violencia realizadas en Santafé de Bogotá constituyen campañas orientadas a difundir modelos de conducta más constructivos en las relaciones hombre-mujer y padre-hijo, y formas pacíficas de resolución de conflictos al interior de los hogares (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

Fuera de América Latina, una experiencia muy interesante es el trabajo de la Peace Education Foundation (PEF), organización sin fines de lucro que desde 1980 ha desarrollado programas de educación para la paz en 20 mil escuelas de los Estados Unidos, y lo ha extendido a Canadá y Jamaica. Teniendo como premisa que los niños/as no nacen con la habilidad natural de resolver los conflictos de manera pacífica, la PEF promueve el desarrollo de habilidades que lleven a niños/as y personas adultas a encarar sin violencia los problemas en el hogar, la escuela y la comunidad. Para ello cuenta con innovadores programas de acción que incluyen la mediación en conflictos entre compañeros (formación de pacificadores) y la capacitación directa de estudiantes, profesores y padres como monitores.¹⁴

¹¹ En Lima, por ejemplo, un estudio realizado por el BID indicó que los bajos niveles educacionales de los hombres eran una variable clave dentro de los factores causales de la violencia doméstica.

¹² En esta línea, es importante destacar el trabajo realizado por Homies Unidos en El Salvador o el grupo Los Especiales de Bogotá, que persiguen integrar a los miembros de bandas o pandillas al sistema educacional, otorgándoles oportunidades especiales para que asistan a las escuelas (Guerrero, 1997).

¹³ El BID ha preparado un video sobre este tema titulado *Vidas golpeadas, esperanzas destruidas: cuando el hombre maltrata a la mujer*, que se ha difundido en toda la región como parte angular de la campaña del BID de toma de conciencia sobre este tema (BID, 1997).

¹⁴ Las evaluaciones que se hicieron en 1991 en el condado de Dale en Florida demostraron que 86% de los conflictos en que se recurrió a mediación en la escuela fueron resueltos. Por otra parte, en una evaluación entre 163 padres que asistieron a un taller, un 79% indicó que había mejorado la forma en que los conflictos y los sentimientos se trataban en el hogar (*El Mercurio*, 1998b).

En un programa de educación para la paz se debería promover la responsabilidad por los propios actos; la sanción de conductas agresivas en un contexto afectivo; la recompensa de conductas constructivas y no agresivas, la presencia de modelos no agresivos y la empatía con los demás (recuadro 3).

b) *Organización de la comunidad*

La organización de la comunidad se ha transformado en un recurso esencial para la puesta en marcha de programas de seguridad más integrales. Con ello se ha querido promover la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad, y fomentar los vínculos entre ésta y los cuerpos policiales e instituciones estatales con miras a enfrentar la criminalidad.

En la mayor parte de las ciudades consultadas en la encuesta de la CEPAL se ha organizado este tipo de comités: Consejos Barriales de Prevención en Buenos

Aires, Frentes Locales de Seguridad en Bogotá, Comités Ciudadanos en el D.F. de México, Consejos Comunitarios de Seguridad en São Paulo, Comités de Barrios en San José de Costa Rica y propuesta de creación de comités vecinales de seguridad ciudadana en Santiago de Chile.

Otras formas de promover la organización de la comunidad son: la combinación de patrullaje policial con la preparación de promotores para informar a la población sobre la delincuencia y con formas de prevención a nivel comunitario (programa de seguridad pública en México D.F.); el aumento del uso de alarmas comunitarias (Medellín, Colombia); la coordinación de juntas vecinales, centros de madres y organizaciones juveniles y cívicas (Santa Cruz, Bolivia) y la coordinación entre policía, municipios y vecinos (como el plan puerta a puerta de Carabineros en Santiago de Chile y el programa VIVA de la policía comunitaria de Río de Janeiro).

Recuadro 3

ACTITUDES QUE DEBE REFORZAR UNA EDUCACIÓN PARA LA PAZ

Procurar que las personas se sientan responsables de sus propios actos

Esto contribuye a inhibir la agresión, ya que cuando las personas actúan "sin rostro", anónimamente, tienden a actuar con más agresividad, a sentirse menos responsables y a estar menos atentas a las prohibiciones contra las acciones destructivas y agresivas.

Sancionar conductas (castigo) en un contexto afectivo

Los castigos severos, tanto en niños como en adultos, suelen provocar sumisión, pero rara vez interiorización. Los padres que son propensos a utilizar castigos duros suelen tener niños extremadamente agresivos; por el contrario, los niños que son castigados por adultos en el contexto de una relación afectiva pueden ver reforzadas conductas no agresivas, ya que suelen cumplir los deseos del adulto aun estando él ausente.

Recompensar pautas de conducta no agresivas

Reforzar y premiar las conductas constructivas y no agresivas que permitan a los niños enfrentar situaciones de frustración. Si bien no es posible ni recomendable mantenerlos alejados de la frustración, porque un niño aislado de la frustración experimentará más dolor y confusión cuando se enfrente a ella, sí es posible formarlos para que respondan a los hechos frustrantes de manera constructiva y satisfactoria.

Proveer modelos no agresivos

La presencia de personas que ante similares situaciones reaccionan sin agresividad puede ser un importante freno a la conducta agresiva.

Fomentar la empatía con los demás

Desarrollar "actividades de entrenamiento empático", como enseñar a los niños a ponerse en el lugar del otro, a representar diversos papeles en variadas situaciones o reforzar las relaciones con amigos y amigas, ya que a la mayor parte de las personas les resulta difícil causar voluntariamente dolor a otro ser humano, a menos que logre encontrar algún modo de deshumanizarlo.

Fuente: Aronson (1995).

Recuadro 4

COSTA RICA: ALGUNAS LECCIONES DE LA CAMPAÑA POR UNA LEY CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

Acciones

- Construcción de una iniciativa colectiva a fin de promover un amplio apoyo para la aprobación de una ley.
- Elaboración de un plan de trabajo orientado a generar un proceso de discusión para elaborar el proyecto, crear condiciones favorables para su aprobación, coordinar esfuerzos de diversas instituciones, sensibilizar a la opinión pública y fortalecer el trabajo de las mujeres y del movimiento por la no violencia.
- Participación amplia en la elaboración del proyecto, recogiendo la perspectiva de las mujeres afectadas.
- Discusión permanente del contenido del proyecto de ley y análisis de las estrategias para alcanzar acuerdos políticos.
- Cabildeo entre diputados, tomando en cuenta los procedimientos de la Asamblea legislativa y la poca experiencia negociadora de las mujeres.
- Creación de una instancia de coordinación y seguimiento en el cumplimiento de la ley aprobada.

Principales criterios aplicados

- Motivar la participación de mujeres de diversas organizaciones y sectores sociales.
- Involucrarse en la negociación política.
- Readecuar las expectativas frente a condiciones adversas.
- Mantener una coordinación colectiva dispuesta a perseverar tanto en la negociación como en el seguimiento.

Fuente: Campaña por una Ley contra la Violencia en la Pareja, 1997.

La organización para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar merece especial atención, ya que la movilización de las mujeres, principales víctimas de este tipo de violencia, ha sido clave para lograr la promulgación de leyes al respecto en distintos países de la región (recuadro 4) y también la creación de redes sociales de apoyo a las víctimas que han elevado el número de denuncias sobre este tipo de violencia (refugios para las víctimas en Perú y el programa Teléfono Amigo de la Familia en El Salvador que alerta a instituciones sobre casos de violencia). Han surgido también programas dirigidos a los principales agresores, en su gran mayoría hombres (Grupo de Hombres contra la Violencia, en Nicaragua, y el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C., en México (Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, 1996).

c) *Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas*

El alcohol y las drogas se asocian cada vez más con hechos de violencia y criminalidad. En Medellín, por ejemplo, muchas de las bandas de jóvenes fueron formadas por el narcotráfico para el transporte de drogas y la protección de las transacciones. Por otra parte, el tráfico de drogas está ligado a la internacionali-

zación de las actividades criminales, a través de la conexión cada vez más frecuente de organizaciones nacionales con grupos de otros países de la región y de Europa. Por ello, es prioritario superar el tratamiento eminentemente policial que muchas veces recibe el tema de las drogas, reforzando las actividades de prevención y rehabilitación y mejorando a la vez la capacidad institucional del sistema policial y judicial para controlar su tráfico.

Varios programas contemplan la prevención del consumo de alcohol y drogas. Entre ellos están el Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas (PROERD) de São Paulo y el DESEPAZ de Colombia que ha apoyado estratégicamente la restricción impuesta por los municipios a la venta de alcohol después de ciertas horas de la noche (por ejemplo, la llamada "hora zanahoria" en Santafé de Bogotá).¹⁵

La incidencia del porte de armas en el agravamiento de los hechos de violencia obliga a actuar para evitar la proliferación de armas en la sociedad civil como medio de seguridad privada, particularmente en países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Co-

¹⁵ Es importante tener presente que medidas de este tipo deben obedecer a situaciones particulares de cada país, sin que ellas supongan una limitación al ejercicio de las libertades ciudadanas.

lombia. Medidas como la restricción del porte de armas y los programas que intercambian armas por bienes han logrado bajas en las tasas de homicidio. En Santafé de Bogotá la restricción del porte de armas aplicada en septiembre y octubre de 1997 redujo el homicidio común en 30% en septiembre y en 23.3% en octubre con respecto a iguales meses de 1996 (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997). En Panamá, también tuvo resultados satisfactorios el programa Armas por Comidas: la población entrega armas, sin tener que declarar su origen ni ser objeto de investigación, y recibe a cambio bonos de comida.

d) *Combatir la pobreza y la desigualdad*

Si la violencia se entiende como resultado de la anomia o ruptura social, para que haya seguridad ciudadana habrá que crear las condiciones económicas, políticas y sociales que propicien el desarrollo y cohesión sociales de un país (Piñeyro y Barajas, 1995). Desde este enfoque, la pobreza, especialmente la relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes sino porque la pobreza puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo. Así lo han entendido las autoridades de algunas ciudades, que como parte de las medidas para enfrentar la inseguridad ciudadana incorporan el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres. En Río de Janeiro, por ejemplo, surgió el programa Favela/Barrio Popular, que propone urbanizar las favelas como una manera de integrarlas a la ciudad (De Cerqueira, 1995); en Managua se ha contemplado la regularización de los títulos de propiedad de la tierra; en Santa Cruz (Bolivia) se intenta mejorar la calidad de la educación y la salud así como el acceso a ellas; y en Lima se desarrolla un Programa de Recuperación de Menores en Abandono (Jardineritos) y uno de conducción de menores al Complejo Municipal de Asistencia Infantil (CEPAL, 1999).

La generación de empleos es otra medida que conviene considerar, especialmente para la población joven asociada con hechos de violencia y cuyas tasas de desempleo representan más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina (CEPAL, 1999). Dada la importancia del trabajo como vía de integración social y como proyecto de vida para muchos jóvenes,¹⁶ las políticas de prevención de la violencia deben procurar que aumente el empleo de una

gran cantidad de jóvenes como una manera de superar el desfase entre la entrega de destrezas y capacidades por el Estado y la manera como los jóvenes pueden apropiarse de ellas.

Una experiencia al respecto es la de Cali (Colombia), donde se celebró el Pacto Social por la Convivencia del Programa DESEPAZ, entre oficiales del ejército y jóvenes dirigentes de pandillas. En este Pacto las autoridades se comprometieron a suministrar préstamos y capacitación técnica para los jóvenes, así como oportunidades de trabajo y asistencia legal; y los adolescentes, a abandonar la lucha armada, cesar sus actividades ilegales y hacer del diálogo una estrategia clave para resolver los conflictos.

El empleo también tiene importantes efectos sobre quienes sufren de violencia, ya que puede contribuir a modificar el balance de poder en las relaciones, como sucede en el caso de la violencia doméstica. Un estudio realizado por el BID en Nicaragua durante 1997 reveló que 41% de las mujeres que no trabajan en forma remunerada son víctimas de violencia física grave, mientras que entre las que trabajan fuera de sus casas y perciben ingresos, este porcentaje se reduce al 10% (BID, 1997). Otros estudios han revelado que sufrir este tipo de violencia puede reducir las probabilidades de trabajar remuneradamente de las mujeres y disminuir también los ingresos que perciben (Morrison y Orlando, 1997). Estos datos dan cuenta del efecto positivo que tiene una mejor inserción laboral en la reducción de la violencia doméstica y no doméstica.

3. Medidas de control

Las principales medidas de control que se aplican en la región se dan en tres ámbitos: el sistema policial, el sistema judicial y el sistema penitenciario. Las deficiencias observadas en todos ellos han señalado la necesidad de efectuar reformas que les permitan cumplir adecuadamente con su cometido.

a) *Reformas al sistema policial*

La ineficiencia del sistema policial para combatir la delincuencia ha puesto de relieve los problemas que lo aquejan, como su carácter reactivo y burocrático, la falta de profesionalización y equipamiento del personal, las bajas remuneraciones, la multiplicidad de funciones y los casos de corrupción. Para confrontar estos problemas han surgido algunas propuestas:

i) formular planes estratégicos que permitan superar el carácter reactivo del sistema, de modo que éste pueda adelantarse a los hechos y prever escenarios posibles;

¹⁶ Krauskopf (1996) ha planteado que para algunos jóvenes el trabajo puede ser un espacio de relación más constructiva e igualitaria que la escolaridad.

ii) profesionalizar a la policía por medio de programas de adiestramiento y capacitación en técnicas específicas para prevenir el secuestro y el tráfico de drogas y disminuir los asaltos callejeros;

iii) reducir las variadas funciones de la policía, privilegiando las de control por sobre las administrativas;

iv) aumentar la dotación de personal;

v) elevar los salarios de los policías para reforzar su carácter profesional y evitar que simultáneamente ejerzan actividades de seguridad privada, y

vi) reforzar la acción de organismos de control del sistema policial, apoyando la realización de juicios a los involucrados en actividades ilícitas y aclarando las denuncias de prácticas de tortura o apremios ilegítimos.

Entre las medidas que se han aplicado en la región están: el fortalecimiento de la policía mediante programas de educación sobre derechos humanos, en Colombia; los programas de eficiencia y limpieza en la Procuraduría de México, D.F.; la exigencia de enseñanza secundaria para ingresar a la policía y el aumento de las actividades dirigidas a controlar la corrupción policial en São Paulo (CEPAL, 1999), y el plan de Carabineros de Chile dirigido a readiestrar el personal administrativo para que cumpla tareas de vigilancia, invertir en apoyo logístico, elaborar indicadores de gestión e incorporar nuevas técnicas, como los mapas digitalizados de delincuencia.

b) *Reformas al sistema judicial*

En varios países de la región se han iniciado procesos de reforma del sistema judicial para fortalecer su capacidad de controlar y sancionar los delitos, reducir la impunidad de los delitos y generar en la población mayor seguridad y confianza en las instituciones vigentes. Algunas de estas reformas apuntan a lograr:

i) más coordinación entre el sistema judicial y el sistema policial;

ii) mayor asignación de recursos destinados a investigar un número más alto de delitos, poner en marcha nuevos sistemas de información y profesionalizar el personal;

iii) adecuación de las penas, para superar el problema de falta de proporcionalidad (evitar, por ejemplo, que haya penas similares para delitos de distinta gravedad), y hacer más efectivo el cumplimiento de las sanciones;

iv) trato a las víctimas: el profesionalismo en la atención de las denuncias de delitos puede ayudar a conocer las motivaciones para delinquir y contribuir al buen registro de la información.

Ultimamente han surgido mecanismos optativos para el ejercicio de la justicia que pueden ofrecer una

vía expedita y oportuna de resolver casos de delitos menores. Un ejemplo son los programas de justicia cercana a la ciudadanía basados en la resolución pacífica de los conflictos, como los Centros de Conciliación y Mediación y las Comisarías de la Familia, ambas en Colombia.¹⁷

c) *Reformas en el sistema penitenciario*

Algunas deficiencias importantes del sistema penitenciario en la región han generado problemas serios. Ellos son el hacinamiento extremo en los recintos carcelarios, que impide la necesaria separación entre los detenidos por delitos menores y los detenidos por delitos graves, el alto porcentaje de reos sin condena que se encuentra en los penales —70%, según el Observatorio Internacional de Prisiones (1995)—, y las deficiencias en el trabajo de rehabilitación. Estas situaciones tienden a distorsionar las funciones de dichos recintos, que son las de castigar de manera proporcional al delito cometido y rehabilitar.¹⁸

Algunas de las medidas propuestas para superar los problemas señalados son:

i) aplicar en los sistemas carcelarios los diferentes instrumentos internacionales sobre las personas detenidas que los países han firmado o ratificado;

ii) realizar una asignación presupuestaria efectiva para mejorar las condiciones materiales de los penales de la región;

iii) agilizar los procesos y eliminar en la administración de la justicia los sesgos que privilegian a algunos presos (jefes de narcotráfico, por ejemplo) y perjudican a otros (pobres, niños, jóvenes);

iv) combatir la corrupción y la impunidad no sólo de los delincuentes sino también —cuando corresponda— de los guardias y jefes de pandillas al interior de las cárceles, para terminar con el tráfico de drogas y de armas y con los numerosos abusos;

v) reforzar el uso del tiempo de privación de libertad como una oportunidad para la rehabilitación, haciendo especial hincapié en la educación, la capacitación para el trabajo y el apoyo psicosocial, lo que en otras regiones del mundo ha permitido reducir las tasas de reincidencia;¹⁹

¹⁷ Hacia 1997, Santafé de Bogotá contaba con 33 Centros de Conciliación y Mediación (nc, 1997; Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

¹⁸ También se ha mencionado como problema la presencia de algunos reos que, una vez cumplida la pena, permanecen en los recintos por falta de una institucionalidad que los acoja, como es el caso de quienes sufren problemas psiquiátricos.

¹⁹ La Fundación Paz Ciudadana estima que en Chile la tasa de reincidencia es cercana al 55%.

vi) promover sistemas de penas alternativas en libertad, ya que muchas veces el entorno autoritario y opresivo que caracteriza a las cárceles, así como los castigos severos y restrictivos, pueden instigar la agresión (Aronson, 1995); por lo tanto, es importante ofrecer a quienes han cometido delitos menores algunas alternativas al encarcelamiento, sujetas a los debidos sistemas de supervisión y control.

4. Elaboración y mejoramiento de los sistemas de estadísticas criminales

Una de las necesidades más sentidas en el tratamiento de la violencia delictual y la seguridad ciudadana es la de dimensionar y caracterizar adecuadamente el fenómeno en la región, para lo cual es preciso mejorar las estadísticas existentes y trabajar en la creación de un sistema integrado que permita hacer el seguimiento de las tendencias y efectuar comparaciones en el ámbito internacional.

Contar con este tipo de información es básico para el diagnóstico del fenómeno delictual, la formulación de políticas y programas adecuados a la realidad, y la evaluación de las acciones emprendidas.

En Colombia han surgido algunas iniciativas como el sistema de registro de delitos bajo un enfoque epidemiológico que realiza el programa DESEPAZ,²⁰ y la propuesta de crear observatorios locales de violencia en el marco de la estrategia nacional de apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, los que proveerían el insumo básico para el diseño, ejecución y evaluación de políticas contra el crimen por las autoridades (Salazar y Castro, 1998).

En Chile, un programa conjunto entre el gobierno y una organización privada diseñó un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), que integra la información producida y recogida a nivel de policías, a nivel de proceso judicial y a nivel penitenciario, estableciendo reglas para hacerla comparable internacionalmente. Además, se han comenzado a elaborar mapas digitalizados de delitos a nivel comunal, que permiten la identificación espacial de las zonas más conflictivas (Chile, SUEDE, 1997).

5. Combinación de medidas de prevención y control

Antes de considerar algunas experiencias de programas que combinan medidas de ambos tipos se sintetizan aquí las acciones de carácter preventivo y de control que se han descrito más atrás (recuadro 5).

Frente al desafío de lograr una combinación eficaz de acciones de prevención y de control para disminuir la violencia delictual, en tres ciudades de Colombia (Santafé de Bogotá, Medellín y Cali) han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación” (DESEPAZ), que responden al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias que fomenten la convivencia.

En Santafé de Bogotá se creó en 1994 un programa de seguridad basado en medidas que refuerzan la convivencia y la negociación en el conflicto, por ejemplo, con las llamadas políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana (recuadro 6).

En Medellín, la Alcaldía ha puesto en práctica programas para ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto, a través de la educación, la recreación y la resocialización de los jóvenes, la participación comunitaria y la influencia de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones policía-comunidad.

Lo que se ha hecho en estas tres ciudades colombianas ha ayudado a reducir la violencia urbana. Los homicidios en las tres ciudades han experimentado un continuo descenso durante los últimos años. Por ejemplo, en 1994 Santafé de Bogotá registró 3 885 homicidios, cifra que se redujo a 3 531 en 1996 y a 2 813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Por otra parte, en Cali y Medellín también se produjo una situación similar. El total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 27% en Cali y un 35% en Medellín durante el mismo período. Esta baja de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que descendió solamente 5%, y con el promedio del resto de ciudades mayores del país, donde el total de homicidios creció 3% (Salazar y Castro, 1998).

Considerando los resultados de estos programas y de otras acciones específicas, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y el BID formularon la estrategia nacional de apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que intentará unificar iniciativas a nivel local y central encaminadas a prevenir y controlar factores que han sido identificados como relacionados con el crimen y la violencia. Las medidas con-

²⁰ Este sistema registra la hora y día del hecho, la identidad de la víctima y del victimario, los niveles de alcohol, el sexo y edad de la víctima y los victimarios, las causas, el lugar donde ocurrió el hecho y la residencia de la víctima.

Recuadro 5
MEDIDAS PARA GENERAR MAYOR SEGURIDAD CIUDADANA

Preventivas	De control
<p><i>Programas educativos</i> Disminuir la deserción escolar Educar para la resolución pacífica de los conflictos</p>	<p><i>Reformas al sistema policial</i> Crear planes estratégicos Profesionalizar a la policía Reducir funciones de la policía Aumentar dotación de personal Elevar remuneraciones a policías Reforzar mecanismos de control del sistema policial</p>
<p><i>Organización de la comunidad</i></p>	<p><i>Reformas al sistema judicial</i> Coordinación entre sistemas judicial y policial Mayor asignación de recursos Proporcionalidad de las penas Tratamiento de víctimas</p>
<p><i>Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas</i></p>	<p><i>Reformas al sistema penitenciario</i> Aplicar instrumentos internacionales en sistemas carcelarios Realizar una adecuada y efectiva asignación presupuestaria Agilizar procesos y eliminar sesgos en la administración de justicia Atacar la corrupción y la impunidad Reforzar el uso del tiempo de privación de libertad Promover sistemas de penas alternativas en libertad</p>

templadas incluyen, entre otras, la creación de bases de datos y sistemas de información, el acercamiento de servicios de justicia a la ciudadanía, la educación para la paz y la convivencia, el fortalecimiento de la Policía Nacional y de su relación con la comunidad, así como programas para jóvenes infractores y de participación comunitaria.

Es importante establecer una distinción entre las experiencias en distintos países de la región de programas que combinan medidas de prevención y control y aquellas experiencias que, si bien han contemplado acciones combinadas, dan preponderancia a las medidas de represión y control.

Ejemplo de estas últimas es el Plan Tolerancia Cero de Nueva York, el que ha sido destacado por reducir significativamente los delitos en esa ciudad. Basado en la “teoría de las ventanas rotas”, surgida en 1982 como fruto de las investigaciones de un grupo de

criminalistas norteamericanos,²¹ el Plan se sustenta en la tesis de que todo crimen que queda impune, por pequeño que sea, alienta a cometer crímenes más graves porque en el delincuente subsiste la idea de que no recibirá castigo. Bajo este enfoque, se ha reprimido todo tipo de delitos (como lo expresa su propio nombre) y se ha realizado una reforma policial destinada a aumentar el número de efectivos, extender las prerrogativas de los policías para arrestar y allanar, e imprimir una nueva orientación de cumplimiento de metas tendientes a impedir el crimen antes que de res-

²¹ El equipo, encabezado por James Q. Wilson y George Kelling, realizó el siguiente experimento: dejó un auto abandonado en un barrio populoso para ver de qué manera y en cuánto tiempo era robado. Pasaron los días y nadie se acercó. Pusieron entonces un auto que tenía un vidrio quebrado. Al poco tiempo no quedaba nada del vehículo.

Recuadro 6

SANTAFÉ DE BOGOTÁ: POLÍTICAS SALUDABLES PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA

<i>Objetivos</i>	<i>Acciones frente a la violencia y a la convivencia</i>	<i>Construcción de la convivencia</i>
Fortalecimiento institucional	Reestructuración de la Secretaría de Gobierno Fortalecimiento de la Policía Capacitación a agentes de la Policía Boletín de estadísticas de violencia y delincuencia	Nueva gestión integral de la seguridad y convivencia Policía capacitada y con dotación adecuada Información estadística oportuna de violencia y delincuencia al alcance de la administración y de la ciudadanía, que permita evaluar la gestión
Creación de mecanismos de prevención y reducción de homicidios	Control de armas por parte de la Policía Suspensión de permisos de porte de armas Desestímulo al consumo del alcohol Control policíaco	Entrega voluntaria de armas Campañas de concientización dirigidas al desarme Restricción del horario de establecimientos nocturnos y cátedra de alcohol Campaña “entregue las llaves”
Desarrollo de mecanismos de prevención de accidentes	Nueva policía de tránsito	Desestímulo al consumo de alcohol y cátedra de alcohol Restricción al horario de establecimientos nocturnos “Entregue las llaves” Restricción al uso de pólvora en festividades Uso del casco para motocicletas
Desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos	Centros de conciliación Comisarías de Familia Inspecciones de Policía	Jornadas de vacunación contra la violencia Programa contra el maltrato infantil. Jornadas del buen trato.
Mayor participación de la comunidad en la seguridad	Estrategias policiales para su promoción y apoyo de la comunidad en seguridad	Frentes de seguridad Escuelas de seguridad
Mejoramiento del sistema carcelario	Reconstrucción adecuación de la cárcel distrital Diseño y puesta en funcionamiento de programas de capacitación Diseño del nuevo proyecto de construcción de una nueva cárcel	Procesos de rehabilitación social de los reclusos Diseño de modelos alternativos de sanción y reinserción social de infractores

Fuente: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997).

puesta a él. Estas medidas han sido las que han tenido preeminencia —en desmedro de iniciativas sociales destinadas a involucrar a la comunidad y prevenir el delito, como las de ampliar las áreas verdes y deportivas y crear colegios especiales para rehabilitar delinquentes juveniles— y han provocado críticas por los abusos policíacos que en ocasiones han generado.

Recogiendo experiencias dentro y fuera de la región, algunos organismos multilaterales han identificado acciones que pueden considerarse más eficaces para enfrentar la violencia. Así, el Banco Mundial realizó una evaluación y propuso algunas medidas eficaces para enfrentar la violencia en un marco epidemiológico clásico (recuadro 7).

Recuadro 7 BANCO MUNDIAL: PROPUESTA DE INTERVENCIÓN COMBINADA		
<i>Intervenciones muy eficaces</i>	<i>Contextos macrosociales que ayudan</i>	<i>Intervenciones complejas con enormes beneficios</i>
Vigilancia epidemiológica Control del alcohol y de la insalubridad mental Control de armas Eficacia en el tratamiento de urgencias	Mucha y buena educación Crecimiento equitativo para reducir la pobreza	Contra la impunidad: aumentar la penalidad neta esperada Fortalecimiento de la independencia del control público (la policía, los servicios de inteligencia y los jueces) Flexibilización de la prevención y el control no público Más allá de las escuelas: reforzamiento del tejido y el capital social
<i>Fuente:</i> Londoño, (1998).		

III

Algunas conclusiones

Como se ha planteado a lo largo del artículo, la violencia y la delincuencia se manifiestan de manera multidimensional y se asocian estrechamente a la subjetividad de las personas. De esta forma, en la explicación de estos fenómenos confluyen factores relacionados con la posición y situación social y familiar de las personas, con dimensiones sociales, económicas y culturales, así como con factores de carácter contextual e institucional.

Una de las situaciones más evidentes en relación con la violencia delictiva en América Latina es el notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan dimensionar de manera más

objetiva el fenómeno. Si bien la percepción de la población es parte del fenómeno, la ausencia de estadísticas continuas dificulta la elaboración de diagnósticos que orienten de manera efectiva las medidas que han de tomar las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Recogiendo la carencia señalada, este artículo ha querido aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la región, con una visión comparada, en función de la limitada y no siempre confiable información disponible y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas.

El análisis se ha centrado en algunas manifestaciones de la violencia delictiva en los años noventa,

principalmente en las ciudades, haciendo una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y de los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia y la frecuente relación entre violencia y desempleo. Asimismo, se ha recogido información relativa al costo económico de la violencia y la delincuencia y a las distintas políticas emprendidas para enfrentarlas.

También se ha puesto de relieve la necesidad de abordar la violencia delictiva desde una perspectiva epidemiológica que apunta a la multidimensionalidad del fenómeno, y se ha intentado identificar aquellos factores que en mayor medida favorecen la violencia en los países de la región.

Desde ese ángulo, se han examinado las medidas tomadas en la región en materia de seguridad ciudadana, con el fin de conocer las tendencias principales y recoger las experiencias exitosas. En este sentido, se puede señalar que en América Latina, y en otras partes del mundo, ha ido quedando en evidencia cada vez más la necesidad de adoptar enfoques más integrales

que combinen prevención (primaria y secundaria) y control en el tratamiento de la violencia delictual.

La adopción de programas de “doble orientación” plantea grandes desafíos. Junto con atender a las necesidades más urgentes, estos programas deben apuntar a soluciones sostenibles en el largo plazo que efectivamente reduzcan los niveles de violencia. A esto se suma en muchos casos la necesidad de restituir la confianza entre las autoridades policiales y la sociedad civil como paso previo para fomentar la participación y compromiso de la población en los planes de seguridad ciudadana; de iniciar procesos de reforma judicial y penal que requieren de grandes consensos políticos y sociales, y de promover un cambio cultural de largo plazo hacia la resolución pacífica de conflictos en distintos ámbitos de la sociedad.

El desafío se extiende también a la consolidación de los sistemas de estadísticas criminales de la región, con el fin de identificar los factores más gravitantes que inciden en la violencia delictual, así como las formas más invisibilizadas y emergentes que ella asume.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997): *Seguridad y violencia en Santafé de Bogotá*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Aronson, E. (1995): *El animal social. Introducción a la psicología social*, Madrid, Alianza Universidad.
- Arriagada, I. (1998): Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas, *Revista de la CEPAL*, N° 65, LC/G.2033-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999): *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa*, Serie de políticas sociales, N° 32, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ayres, R. L. (1998): *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Violencia doméstica*, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Washington, D.C.
- Castañeda, J. (1998): Violencia y América Latina, *La Época*, Santiago de Chile, 24 de mayo.
- Castellanos, H. y L. O. Corrales, eds., (1998): *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, auspiciado por el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.
- CEPAL (1997): *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Chesnais, J. (1992): Historia de la violencia: el homicidio y el suicidio a través de la historia, *Revista internacional de ciencias sociales*, N° 132, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Chile, SUEP (Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales) (1997): *Informe final*, Santiago de Chile, junio.
- Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (1996): *Lesiones de causa externa en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- Cooper, D. (1994): *Delincuencia común en Chile*, Santiago de Chile, Editorial LOM.
- Cruz, J. M. y otros (1998): La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores, trabajo presentado al seminario Promoviendo la Convivencia Ciudadana: un marco de referencia para la acción (Cartagena de Indias, Colombia, 14 de marzo), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De Cerqueira, M. L. Wendel (1995): La urbanización de favelas en la ciudad de Río de Janeiro. Un mecanismo de política social para superar la violencia urbana y la inseguridad ciudadana, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Plan Nacional de Rehabilitación, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana*, Santafé de Bogotá.
- De Rementería, I. (1998): Las estadísticas criminales por los delitos de drogas en Chile, *Gaceta jurídica*, N° 212, Santiago de Chile, Editorial Jurídica ConoSur Ltda.
- Duque, I. (1998): Datos de violencia en contra de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Conjunto Integrado de Sistemas de Información (ISIS).
- El Mercurio* (1998a): Entrevista a Hugo Frühling, Santiago de Chile, 16 de mayo.
- _____ (1998b): Santiago de Chile, 14 de junio.
- _____ (1999): Santiago de Chile, 26 de mayo.
- Fedesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (1996): Salud: análisis epidemiológico de la violencia, *Coyuntura social*, N° 15, Santafé de Bogotá, noviembre.
- Fundación Paz Ciudadana (1995): *Robo, homicidio y violación (1984-1994)*, Documento de trabajo, N° 6, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *Anuario de estadísticas criminales, 1997*, Santiago de Chile.
- _____ (1998a): *Anuario de estadísticas criminales, 1998*, Santiago de Chile.
- _____ (1998b), *Delincuencia y opinión pública*, Santiago de Chile, mayo.

- García, R. (1997): Robo y desempleo, en Fundación Paz Ciudadana, *Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- Gaviria, A. y C. Pagés (1999): *Patterns of Crime Victimization in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- González Ruiz, S., E. López y J. Núñez (1994): *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, serie Justicia, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Grupo Iniciativa Mujer (1999): *Encuesta nacional: opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*, enero 1999, Santiago de Chile.
- Guerrero, R. (1997): Epidemia de la violencia juvenil en América, *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, N° 10, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), julio-diciembre.
- _____ (1998): *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gutiérrez, E. (1998): Guatemala. Paz de baja intensidad, *Nueva sociedad*, N° 154, Caracas, Editorial Texto, marzo-abril.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1997): Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública, LC/IP/L.149, versión preliminar, Santiago de Chile, julio.
- IMECO (Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada) (1998): *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, México, D.F., Editorial Océano.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1998): *Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1998*, Lima, Editorial Gráfica Monterrico, S.A., julio.
- IPC (Instituto Popular de Capacitación) (1997): *Sueños de paz. Una búsqueda constante de los movimientos sociales en Colombia*, Medellín, Colombia.
- ISER (Instituto de Estudos da Religião), Rede de Centros de Pesquisa (1998): *Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro*, Working paper series, N° 347, Washington, D.C., BID.
- Klevens, J. (1998): *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*, Santafé de Bogotá, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.
- Krauskopf, D. (1996): La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social, *Revista parlamentaria*, vol. 4, N° 3, San José de Costa Rica, diciembre.
- La Época (1995): Entrevista al Prefecto de Policía de Investigaciones José Sotomayor, Santiago de Chile, 21 de mayo.
- La Tercera (1999): Santiago de Chile, 10 de julio.
- Larraín, S., J. Vega e I. Delgado (1997): *Relaciones familiares y maltrato infantil*, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Las Últimas Noticias (1998): Por qué gana la delincuencia, Santiago de Chile, 26 de abril.
- Latin American Newsletter (1997): *Assessing Personal Security in Latin America*, Special reports, N° 2, Londres.
- Litke, R. (1992): Violencia y poder, *Revista internacional de ciencias sociales*, N° 132, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Lolas, F. (sin fecha): *Agresividad, agresión, violencia*, Santiago de Chile, Instituto de Diagnóstico y Tratamiento Psicológico.
- Londoño, J. L. (1998): Epidemiología económica de la violencia urbana, trabajo presentado a la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, BID, 14 de marzo.
- Martínez, J. (1990): Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987), un nuevo examen de viejas hipótesis, en J. Martínez, E. Tironi y E. Weinstein, *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- McAlister, A. (1998): *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Morrison, A. y M. B. Orlando (1997): El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua, Washington, D.C., BID, Unidad de la Mujer en el Desarrollo.
- Moser, C. y J. Holland (1997): *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Moulian, T. (1997): *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, Arcis.
- Naciones Unidas (1999): *A Life Free of Violence it's Our Right*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/CEPAL, www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/informe nacional.
- Newsweek (1998): Vivir con miedo, Florida, 22 de abril.
- Observatorio Internacional de Prisiones (1995): *Informe 1995*, Lyon, Francia.
- OMS/OPS (Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud), (1994): *Las condiciones de salud en las Américas*, Publicación científica, N° 549, vol. I, Washington, D.C.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1996): *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*, serie Publicaciones comunicación para la salud, N° 10, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. I y II, Washington, D.C.
- Piñeyro, J. L. y G. Barajas (1995): Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el PRONASOL, *El cotidiano*, N° 71, México, D.F., UNAM, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Qué Pasa (1998): Entrevista a Brian Jenkins, Santiago de Chile, 25 de mayo.
- Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (1996): *Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres*, cuadernos Mujer salud, N° 1, Santiago de Chile.
- Reyna, C. y E. Toche (1999): *La inseguridad en el Perú*, serie Políticas sociales, N° 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rubio, M. (1998a): *La violencia en Colombia, dimensionamiento y políticas de control*, Serie de documentos de trabajo, N° R-345, Nueva York, BID, octubre.
- _____ (1998b): Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia, *Coyuntura social*, N°18, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo.
- Salazar, M. y M. F. Castro (1998): Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público, *Coyuntura social*, N°18, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo.
- Silva, I. (1999): Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Santiago de Chile, ILPES.
- Tironi, E. (1989): Mercado de trabajo y violencia, Documento de trabajo, N° 335, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Tironi, E. y E. Weinstein (1990): Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario, en J. Martínez, E. Tironi y E. Weinstein, *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Trujillo, E. y M. Badel (1998): *Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996*, Archivos de macroeconomía, N° 76, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.