

políticas sociales

Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa

Irma Arriagada

Lorena Godoy



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, agosto de 1999

Este documento fue preparado por la Sra. Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales y por la Sra. Lorena Godoy, Consultora, ambas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1179-P

ISBN: 92-1-321503-7

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 1999. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.24

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Diagnóstico de la seguridad ciudadana y de la violencia en América Latina	7
1. Relaciones entre delincuencia, violencia, agresión y frustración. Conceptos de seguridad ciudadana y pública	7
2. El enfoque epidemiológico de la violencia.....	9
3. Algunos factores que favorecen la violencia en países de América Latina	11
4. Pobreza, delincuencia y violencia urbana.....	13
5. Dificultades en las mediciones de los delitos	15
6. Medición de los costos económicos de la inseguridad ciudadana	18
7. El perfil de víctimas y agresores.....	19
8. Violencia doméstica e intrafamiliar.....	21
9. Equidad en el acceso a la cobertura de la seguridad pública y privada.....	23
10. Formas tradicionales y emergentes de la violencia y de la delincuencia.....	25
II. Políticas y programas para generar Mayor seguridad ciudadana	27
1. Las limitaciones de los enfoques convencionales centrados en el control y la represión	27
2. La emergencia de enfoques más integrales	28
3. Las experiencias de programas que combinan medidas de control y prevención	42

III. Algunas conclusiones	47
Bibliografía	49

Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina 1997. Presencia de factores de riesgo de violencia urbana	13
Cuadro 2	América Latina y el Caribe 1984-1994. Tasas de homicidio por cada 100 habitantes	17
Cuadro 3	América Latina 1980, 1990, 1995. Tasas de homicidio por cada 100 habitantes	17
Cuadro 4	Chile 1997. Perfil de los aprehendidos para algunos delitos.....	20
Cuadro 5	América Latina. Prevalencia de violencia doméstica en los años noventa	22

Índice de recuadros

Recuadro 1	Tipos de violencia según receptor	9
Recuadro 2	La pobreza no es causa exclusiva de la delincuencia	14
Recuadro 3	Tipología de los costos socioeconómicos de la violencia	19
Recuadro 4	Actitudes que debe reforzar una educación para la paz.....	33
Recuadro 5	Costa Rica. Algunas lecciones de la campaña por una ley contra la violencia hacia las mujeres	34
Recuadro 6	Enfoques para generar mayor seguridad ciudadana	41
Recuadro 7	Colombia. Políticas saludables para la seguridad y la convivencia	43
Recuadro 8	Colombia. Estrategia Nacional de apoyo a la “Convivencia y Seguridad Ciudadana”	44
Recuadro 9	Propuesta de intervención combinada	45

Resumen

La seguridad ciudadana está en el debate público latinoamericano desde muy distintas perspectivas. La prensa, en general, tiende a destacar los hechos más violentos, ejerciendo un papel de denuncia del aumento de la violencia y de la inseguridad en los distintos países de América Latina. De parte de los políticos, hay llamados a desarrollar acciones para el enfrentamiento del fenómeno con medidas más o menos radicales en función de sus posiciones respecto del gobierno de turno. Los especialistas —con menor presencia en los medios— hacen llamados para precisar conceptos y mejorar la medición del fenómeno; en tanto entre los ciudadanos aumenta la inseguridad y se generan formas innovadoras para suplir una ausencia institucional. Sin embargo, nadie duda de que la inseguridad ciudadana, producto de un incremento de la delincuencia violenta en la región, ha aumentado y que se requieren medidas adecuadas para enfrentarla.

En esa dirección este trabajo intenta ampliar y actualizar la información sobre la situación en América Latina presentada en la Agenda Social del Panorama Social de América Latina, edición 1998, y mostrar algunas experiencias exitosas llevadas a cabo. El texto se centrará en temas relativos a la violencia social y la delincuencia urbana, dejando fuera otros tipos de violencia presentes en la región¹.

¹ Nos referimos a la violencia política, que responde a una pugna por el poder entre diversos grupos y a la violación de derechos humanos, que corresponde a la violencia ejercida desde el Estado.

En la primera parte de este documento se presenta un diagnóstico de la situación en los años noventa tratando aspectos altamente relacionados: violencia, agresión, frustración, delincuencia e inseguridad en América Latina; se examina asimismo, la magnitud del fenómeno, el perfil de las víctimas y de los delincuentes, los costos asociados a la violencia y las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia. En la segunda parte, se presenta un cuadro de los distintos enfoques y programas tradicionales y emergentes que se han llevado a cabo en términos de prevención y control de la delincuencia y de mejoramiento de la seguridad ciudadana.

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

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

Existe gran diversidad de situaciones que afectan la seguridad ciudadana. Sin duda el aumento de la violencia y de la delincuencia en todas sus expresiones es el principal elemento catalizador de la sensación de inseguridad que viven los latinoamericanos. No obstante, la mayor dificultad encontrada para una evaluación del fenómeno reside en la forma de conceptualizarlo y medirlo puesto que está configurado y se manifiesta de manera multidimensional y se asocia estrechamente a la subjetividad de las personas.

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, las que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de la ruptura o de la anomia y la teoría de las formas de socialización. En el primer caso, se privilegian como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales. Así, en este enfoque, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre 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 a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia (véase sección I.4).

En el segundo caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería 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 se derivarían de la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES 1997).

Hay cierto consenso en definir la violencia 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 y Tironi y Weinstein, 1990). La violencia tiene relación con la agresividad pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso. También se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos, como por ejemplo omitir una acción de ayuda para perjudicar al otro (Lolas, s/d). A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración, pero para que ésta induzca a actos agresivos tiene que combinarse con ciertas características como bloquear 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 relacionados como la agresión y la frustración obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

Esta complejidad se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles de violencia. Ésta puede ser de tipo instrumental o también denominada proactiva, es decir, ejercida para obtener una meta diferente a la violencia misma (por ejemplo, violencia política, o del narcotráfico), o de tipo emocional o reactiva, la que también se conoce como hostil (Aronson, 1995), que es una respuesta agresiva cuya meta final no persigue otro fin que el causar daño.

Según su naturaleza la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero, 1998 y UNICEF, 1997).

La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica (véase recuadro 1).

Es necesario distinguir entre violencia y delincuencia ya que, si bien están interrelacionados, son fenómenos distintos. Tal como se ha indicado, en el caso de la violencia se requiere diferenciar niveles y formas, puesto que no todas las formas de violencia son delictuales y afectan la seguridad ciudadana, de otra parte, no todos los delitos son violentos y algunos no producen alarma ni inseguridad pública.

Recuadro 1
TIPOS DE VIOLENCIA SEGÚN RECEPTOR

Receptor / Tipos	Física (Ejemplos)	Psicológica (Ejemplos)
Personal	Asaltos Violación Homicidios	Paternalismo Amenazas contra las personas (acoso) Difamación
Institucional	Disturbios Terrorismo de Estado Guerra	Esclavitud Racismo Sexismo

Fuente: Garver, N, 1968 citado por Litke, 1992.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles del fenómeno, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, 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 tiene como principal significado el 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 poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica 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, S. y otros, 1994).

2. El enfoque epidemiológico de la violencia

El aumento de la violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades, en sus diferentes formas, debe entenderse como un fenómeno multicausal, en el que confluyen factores individuales, familiares, sociales y culturales, que inciden en los patrones de conducta doméstica y social (BID, 1998).

Algunas interpretaciones, en la línea de las teorías de la ruptura, plantean como hipótesis el efecto de procesos de rápida modernización y urbanización que no dejan tiempo para la reconversión de las personas ante los múltiples factores de inestabilidad e inseguridad asociados a dichos procesos (Moulian, 1997). Así, las aceleradas modificaciones en el ámbito económico y el desarrollo 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 como las guerras civiles, la desigualdad de la distribución del ingreso y el acceso a la tierra, ponen en entredicho los valores establecidos generando trastornos en la escala valórica y moral de la población.

En este contexto, la delincuencia aparece como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalidades emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros) (véase sección I.10).

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —propio de la salud pública (enfoque epidemiológico)— el cual no 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) y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996).

Los factores de riesgo se puede clasificar en tres grandes conjuntos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

Entre los **factores relacionados con la posición y situación familiar y social de los sujetos**, el sexo y la edad son categorías individuales relevantes, ya que hay una incidencia mucho mayor tanto de víctimas, como agresores entre hombres jóvenes, con formas de violencia específica contra las mujeres (véanse secciones I.6 y I.7). Junto con estos factores, los bajos niveles educacionales y el haber sido víctimas o testigos de abuso físico en sus hogares, también contribuyen a un menor repertorio de respuestas frente a los conflictos y aumentan los niveles de violencia.

Entre los **factores sociales, económicos y culturales**, el nivel socioeconómico y la situación laboral también son variables explicativas de gran importancia dado que a la tensión adicional que causa la incertidumbre propia de quienes viven en situación de pobreza, se unen las precarias condiciones económicas, el hacinamiento y el desempleo, que atentan contra la integración social y generan marginalidad (véanse secciones I.3 y I.4).

Además, entre los factores sociales, la violencia de los medios de comunicación juega un papel importante no sólo por el lugar sobredimensionado que otorga a los hechos violentos, sino también por la transmisión de modelos de resolución de conflictos. Más que tener una función de drenaje de la energía agresiva, la violencia en los medios tendería a instigar el comportamiento violento produciendo un “efecto de imitación” en la audiencia (Aronson, 1995). De manera que el aumento de la inseguridad como percepción creciente entre la población se ve incentivado por la amplia cobertura y el tipo de tratamiento que los medios de comunicación otorgan a los hechos de carácter delictual y violento. Éstos, en especial la televisión, presentan una selección de acontecimientos donde las noticias violentas ocupan, por su carácter atractivo y accesible, un lugar desmesurado (Chesnais, 1992). El tratamiento sensacionalista de hechos de violencia y delincuencia, puede generar un clima de temor y una fuerte sensación de vulnerabilidad en la población, que no siempre es real o corresponde al nivel observado de violencia. Por otra parte, el despliegue de productos y servicios que a diario se presentan en los medios de comunicación, los que parecen disponibles, pero que están fuera del alcance de muchos, generan elevadas expectativas que pueden ser una fuente importante de frustración, factor que tiende a asociarse a la violencia. En Guatemala un sondeo de 12 medios durante ocho semanas (del 10 de octubre al 5 de diciembre 1997) mostró que 66.3% de los temas se refería a la violencia. (PNUD, Guatemala, 1998).

Entre los **factores contextuales de carácter disruptivo**, asociados de manera importante a la violencia en la región, se encuentra la posguerra, ya que las guerras legitiman la agresión. Si a esto se suma la amplia disponibilidad de armas, se puede afirmar que sociedades que recientemente han emergido de conflictos civiles son más proclives a patrones de violencia y con consecuencias más graves. Se estima que la posesión de armas de fuego en los hogares aumenta en 2.7% el riesgo de morir por daños causados por estas armas (Guerrero, 1997). En Guatemala, unos dos millones de

armas están en manos de un 36% de la población civil mayor de 15 años (Gutiérrez, 1998) y en Colombia, durante 1996, un 82% de los homicidios fueron ocasionados con armas de fuego (Colombia, 1996).

El tráfico de drogas y el consumo de alcohol también constituyen factores desencadenantes de la violencia, tanto en sectores pobres como no pobres, por ejemplo, en el caso del maltrato infantil y de la violencia doméstica (UNICEF, 1997). En relación con el consumo de alcohol, datos provenientes del Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ), lanzado en Cali (Colombia) en 1993, indican que el 56% de los homicidios ocurren en los tres días del fin de semana y una cuarta parte de ellos el día domingo, con un aumento desproporcionado en los días de celebraciones especiales. En Santafé de Bogotá 57% de las alcoholemias solicitadas por homicidios con armas de fuego resultaron positivas (Colombia, 1996). Además se estima que “la presencia del narcotráfico es un factor explicativo importante [de la violencia], no sólo por la contribución directa que aporta en la solución violenta de sus propios conflictos, sino fundamentalmente, porque actúa de manera indirecta sobre los demás factores de riesgo (Fedesarrollo, 1996 pág.32).

Por último, la ausencia de controles institucionales efectivos propicia la consecución de hechos violentos. La inoperancia de los sistemas judiciales acrecienta la falta de credibilidad de la población en la institucionalidad vigente, incluyendo también a la policía. Información para Chile —que cuenta con este tipo de datos— indica que en 1996 hubo sobreseimiento temporal en relación con el total de causas terminadas, en 84.9% de los casos de robo con fuerza, 76.1% de robo con violencia y 81.5% de los hurtos. Ello explicaría, junto con lo engorroso del trámite, que en 1997 sólo se hayan realizado un 40% de denuncias del total de robos y hurtos cometidos (Fundación Paz Ciudadana, 1998). En Perú se estima que sólo el 25% de los actos delictivos son denunciados (Reyna y Toche, 1999). La impunidad de los crímenes contribuye a la implantación de la justicia por la propia mano y al aumento de la desconfianza en las instituciones.

A la ineficiencia en los sistemas judiciales, se suma la percepción generalizada, aunque en grados diferentes entre países, sobre el aumento de la corrupción que afecta a diversas ramas de gobierno, lo cual alimenta la desconfianza en la capacidad de las autoridades para dar soluciones al problema de seguridad.

3. Algunos factores que favorecen la violencia en países de América Latina

En esta sección se presentan algunos factores sociales y económicos que se asocian habitualmente con la violencia, sobre los cuales existe información cuantitativa para varios países de América Latina². Hay que destacar que es la interacción de estos factores con otros de carácter más cualitativo, y sobre los cuales no se cuenta con información, la que puede transformar éstas carencias en factores de riesgo que podrían generar un clima de violencia.

Estos indicadores se muestran de manera ordenada en el cuadro siguiente incluyendo los países donde su presencia es mayor, media y menor. La elección de los tres primeros factores, hogares en situación de pobreza, desigualdad de ingresos y desempleo obedece a la asociación tradicional que se realiza entre ellos con la delincuencia y la violencia. Sin embargo, hay algunos indicadores seleccionados que requieren mayor explicación. Es el caso de la inclusión como factor de riesgo el que los jóvenes ven limitadas sus oportunidades laborales y educacionales (factor 4) o no han logrado mínimos educacionales en las edades que deberían haberlo efectuado (factores 5 y 6). Se estima que los jóvenes en estas situaciones, que abandonan las escuelas, que faltan a clases o que tienen una autoimagen académica baja, tienen una mayor probabilidad de participar en

² La información proviene del Panorama Social de América Latina, edición 1998 (CEPAL, 1999).

actividades que comprometen su salud y en actividades violentas (McAlister, 1998). Los dos indicadores deben examinarse conjuntamente puesto que en algunos países donde hay una muy baja proporción de niños y adolescentes que no estudian ni trabajan (elemento positivo) este hecho se relaciona con una proporción de ellos que ya se encuentran en el mercado laboral (elemento de riesgo), como es el caso de Bolivia.

El cuadro se puede examinar desde varias perspectivas. Una de ellas es mirar la situación de cada país según la presencia mayor o menor de cada indicador de riesgo. Así, un país con baja presencia de cuatro a cinco factores de riesgo debería tener razones para no esperar situaciones de violencia acentuadas, por el contrario, si más de cuatro factores de riesgo tienen presencia alta o media en un determinado país, deberá insistirse en políticas que apunten a disminuir la presión de estos factores estructurales en la generación de un clima violento.

La mayoría de los países muestran alta presencia de dos o menos factores de riesgo, con la sólo excepción de Honduras que tiene cuatro. En el otro extremo, Chile tiene baja presencia de cuatro indicadores de riesgo y Uruguay de tres.

Otra perspectiva que se puede adoptar para examinar la información es el tipo de factor de riesgo que aparece con más frecuencia en los países. Se puede señalar que un mayor número de países presenta como factor de riesgo la pobreza de los hogares urbanos y la magnitud de jóvenes de 13 a 17 años que trabajan pese a que debieran estar en el sistema educativo. Esto puede contribuir a la definición y priorización de políticas más efectivas para enfrentar la violencia y la delincuencia a nivel regional.

Indudablemente, los factores que aquí se presentan deben relacionarse con aquéllos de carácter histórico y cultural, que tienen gran importancia en la comprensión de los fenómenos de violencia urbana y que permiten comprender las diferencias que se aprecian entre un país y otro. A pesar de que ellos no son posibles de incluir en este cuadro, la cuantificación de algunos de estos factores sociales y económicos tiende a indicar situaciones de riesgo necesarias de enfrentar con políticas públicas eficaces.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA 1997: PRESENCIA DE FACTORES DE RIESGO DE VIOLENCIA URBANA

Factores de riesgo	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.	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 a 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: CEPAL, 1999.

4. Pobreza, delincuencia y violencia urbana

Se tiende a asociar 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. (véase recuadro 2). La experiencia ha demostrado que, más que la pobreza, es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos la que genera mayor violencia, distinción importante puesto que permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia, ya sea la tradicional o emergente. Ello permite hacer un uso mucho más adecuado de algunas teorías sociológicas que pueden servir de apoyo para la puesta en marcha de proyectos de seguridad. Un estudio de Perú encontró que los departamentos más pobres no son los que presentan mayores índices de inseguridad (Reyna y Toche, 1999). En Colombia, diversos estudios no han logrado encontrar una relación entre pobreza y violencia, ya que aunque la violencia aumentó, la pobreza disminuyó entre los años 1973 y 1993. Tampoco coincide con las tasas de violencia de las diferentes regiones, puesto que las más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (Fedesarrollo, 1996).

LA POBREZA NO ES CAUSA EXCLUSIVA DE LA DELINCUENCIA

Si así 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, situación que no necesariamente ha sido así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre se presenta.
- Entre los delincuentes deberían 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 sería sólo una cuestión de la política económica y del patrón de la distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes.

Fuente: Elaborado en base a Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C. (IMECO, 1998).

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

Una interpretación bastante difundida sobre la violencia es que la pobreza genera frustración, ésta induce a conductas radicales o agresivas, y éstas a su vez crean situaciones de violencia. Desde esta perspectiva, las crisis de las economías de la región llevarían a que grandes masas de la población queden fuera del mercado de trabajo formal. La frustración resultante las impulsaría a comportamientos agresivos, y esto es lo que explicaría las olas de violencia que sacuden a las grandes ciudades de la región.

Sin embargo, este análisis (pobreza-frustración-agresión) puede resultar muy superficial para dar cuenta de la diversas y cambiantes situaciones de violencia. De hecho, se pueden encontrar evidencias a favor y en contra de este planteamiento. En Chile, un estudio de la región metropolitana 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, un estudio realizado a fines de los ochenta encontró una mayor orientación a la violencia en los grupos que están a la espera de materializar su integración (desocupados) o bien de aquellos ya incorporados bajo una forma asalariada, y no en aquellos grupos más marginalizados del mercado de trabajo (PREALC, 1989). En el grupo de los trabajadores informales, se encontraron actitudes de adaptación y resignación. Esto mostró que la agresión no es la única respuesta a la frustración, y que los individuos que reaccionan agresivamente, han aprendido a responder agresivamente. Otro estudio realizado en

Santiago durante 1988 concluye que “la pobreza parece inducir en los individuos una actitud de adaptación individual y resignación, no una orientación a la violencia” (Tironi y Weinstein, 1990 pág. 139).

Aun cuando la pobreza no es la única causa de la delincuencia, está asociada a ella, en conjunto con otros factores como la desigualdad y la injusticia social, como se examinó en la sección precedente. Muchas de las opiniones que se emiten atribuyendo a la pobreza la causa de la delincuencia se basan en el perfil de los aprehendidos y condenados, los cuales son mayoritariamente hombres con bajos niveles socioeconómicos. No obstante, hay que considerar que existe un reducido porcentaje de denuncias, de procesos y más aún de condenados, sobre el total de delitos que se cometen. Se sabe que hay una gran cantidad de delitos que no son sancionados, como los económicos o la corrupción, muchas veces difíciles de probar, que involucran a grupos económicamente poderosos y que corresponderían a delincuentes con mayor nivel educacional y económico.

Junto con analizar la pobreza (relativa) como generadora de delincuencia, se debe analizar también el papel que le cabe a la propia delincuencia en la generación de pobreza, especialmente en la reducción del capital físico, humano, social y gubernamental de los países (véase sección I.6).

5. Dificultades en las mediciones de los delitos

La medición de los hechos violentos enfrenta una serie de dificultades relacionadas con la diversidad de definiciones y de clasificaciones para registrar el fenómeno entre los países, dadas las diferencias existentes entre niveles y tipos de violencia en América Latina. La conceptualización de violencia suele ser acotada a la violencia física para efectos de 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 aspecto puede tener consecuencias tremendamente incapacitantes y permanentes (UNICEF, 1997).

En la mayoría de los países no existe una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta dimensionar el problema y construir series que den cuenta de la evolución de la violencia y de la seguridad ciudadana. En general, en lo que respecta al registro de los delitos, se cuenta con tres tipos de fuentes de información: a) policial que registra las denuncias y que expresaría una respuesta de la sociedad civil ante los delitos (De Rementería, 1998); b) judicial que registra los procesos penales y c) de salud, en el caso de las defunciones y lesiones. En ningún país de la región se realizan encuestas de opinión continuas y públicas para evaluar la magnitud y evolución de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, las estadísticas carecen de confiabilidad dado el nivel de subregistro de algunos delitos como por ejemplo, el de violencia común, robos y hurtos y en especial el de violencia sexual e intrafamiliar. En este último caso, se nota un aumento en casi todos los países, el que no es posible atribuir a un aumento real del delito sino al aumento de su denuncia, dado un nuevo contexto que ya no considera este tipo de conducta como asunto privado sino como un delito.

Hay avances en el registro estadístico en algunos países —Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Perú y Brasil— respecto a la tipificación y niveles de violencia, en la medición de los costos económicos y otras formas de evaluación del fenómeno como las encuestas de victimización, que permiten un análisis de la prevalencia efectiva de la violencia. Un estudio realizado en Perú elabora un índice de inseguridad ponderando la gravedad de los delitos cometidos y ordena las regiones diferenciando cuatro niveles que fluctúan entre máxima inseguridad (donde se ubica Lima) hasta baja inseguridad (Cajamarca). Este índice permite el seguimiento de

tendencias y establecer comparaciones sobre fenómenos complejos como son la violencia y la delincuencia (Reyna y Toche, 1999).

Por lo general, se acude a las estadísticas de hechos violentos, en especial de los homicidios, por dos motivos principales; la gravedad del hecho y por contar con un registro más acucioso y confiable, lo que permite la comparación temporal y entre países (Rubio, 1998a). En este estudio, 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 hasta mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Comparaciones internacionales —realizadas a inicios de los noventa— ubican a la región de América Latina y el Caribe como una de las más violentas del mundo, con tasas promedio cercanas a 20 homicidios por cien mil habitantes (Guerrero, 1998). Más recientemente en 1995, un estudio de caso para seis países de la región (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela) calcula una tasa de 30 por cien mil habitantes (Londoño, 1998).

Las tasas de homicidios en el período comprendido entre 1984 y 1994 han aumentado en todas las subregiones, así como en Brasil y México (véase cuadro 2). Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se encuentran en el cono sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se encuentren mucho más frecuentemente entre los hombres que entre las mujeres.

Junto con el aumento en las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades de un mismo país. Entre los años ochenta y mediados de los noventa hay grandes diferencias: El Salvador, con la tasa de homicidios más alta de 117 por cien mil habitantes, contrasta fuertemente con Chile, que tiene una tasa de 1.8 homicidios por cien mil habitantes alrededor de 1995³ (véase cuadro 3).

La situación de El Salvador llama la atención por su gravedad, aunque las cifras deben examinarse con cierto cuidado 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 (FGR) y son los de mayor cobertura, aunque no concuerdan con los proporcionados por otras fuentes. En términos subjetivos, “el problema de la delincuencia es de tal magnitud que los salvadoreños han llegado a estar más alarmados por la violencia criminal que lo que se preocuparon por la guerra en la segunda mitad de los años ochenta” (Cruz, 1998, pág.3). La evolución en Colombia muestra un descenso en relación con 1990 puesto que en 1996 la tasa de homicidios alcanzó a 65 por cien mil habitantes, sin embargo, la magnitud total de delitos se ha mantenido constante y la percepción de la sociedad sobre la inseguridad en la que viven ha sido creciente (Trujillo y Badel, 1998). La violencia homicida en Colombia ha sido definida como una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos, que reflejaría un país en guerra, puesto que ninguna sociedad presenta en tiempos de paz niveles semejantes de violencia (Rubio, 1998a). Hay diferencias también en lo que respecta a regiones por ejemplo, en 1996 las tasas alcanzaban a 208 en Medellín, 108 en Cali, 60 en Bogotá y 35 en Cartagena de Indias (Colombia, 1996).

³ En Chile, las cifras para 1990 de 3.0 y para 1996 de 1.8 por cien mil 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 (Paz Ciudadana 1998). Considerando cualquiera de estos indicadores entre 1990 y 1996 las tasas habían disminuido.

Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIO POR CADA
100 MIL HABITANTES**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe Latino ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Área Andina ^b	25.2	46.6	4.0	51.9	96.6	7.7
Caribe Inglés ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Fuente: OPS, 1998.

Notas:

^a**América Central y Caribe Latino:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana

^b**Area andina:** Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

^c**Caribe inglés:** Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica,, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago

^d**Cono Sur:** Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

A pesar de las diferencias entre países y regiones al interior de un país, la mayoría presenta un incremento de los homicidios. Durante el período 1980 a 1990 de un total de 12 países, en 9 aumentó la tasa de homicidios y en tres de ellos han aumentado entre cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). Entre 1990 y mediados de la década, las tasas de homicidio habían descendido en El Salvador, Colombia, Chile y Perú y habían aumentado en Brasil, México y Venezuela (véase cuadro 3).

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES) 1980, 1990 Y 1995: TASAS DE
HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES**

Países	Fines del 70 Principios del 80	Fines del 80 Principios del 90	Ultima cifra disponible Alrededor de 1995
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

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).

En relación con robos y hurtos la información estadística recopilada también muestra una amplia diversidad entre países, en especial entre robo con fuerza en las cosas y robo con violencia hacia las personas, cuyas tasas por cien mil habitantes muestran una extrema variabilidad⁴. Parte de esta diversidad obedece a diferentes formas y definiciones de lo que se considera robo con fuerza y robo con violencia y a la distinta cobertura del registro estadístico.

Otras formas de criminalidad también han aumentado. Se estima que las tasas de secuestros anuales se han incrementado hacia inicios de los noventa en más de 1 por cien mil habitantes en 3 países: Colombia, México y Guatemala. En Colombia alcanza a 9.7 por cien mil habitantes (LASR, 1997). En Guatemala se indica que, a pesar del evidente subregistro de las estadísticas de violencia del Organismo Judicial, los secuestros han aumentado en los últimos años y 74.6% de las denuncias se concentra en el departamento de Guatemala (PNUD Guatemala, 1998).

6. Medición de los costos económicos de la inseguridad ciudadana

En los años noventa se ha intentado medir los costos económicos provocados por la violencia, pese a las dificultades que existen en la comparabilidad internacional, debido a las diversas definiciones de lo que se denomina costos económicos, y a la frágil base estadística en la que se sustentan (véase el recuadro 3). Un estudio comparativo del BID con una metodología común encontró costos económicos considerables: éstos alcanzaban como porcentaje del PIB, en 1995, a 24.9 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, por ejemplo, puede afectar el desarrollo social y económico de un país de múltiples formas y tiene efectos negativos sobre el capital físico (Guerrero, 1998). En Perú se estima que la infraestructura pública sufrió pérdidas acumuladas de 25 mil millones de dólares aproximadamente debido al terrorismo (Reyna y Toche, 1999). En un estudio de casos realizado en Santiago de Chile y en Managua se estimó que el costo para la economía de la violencia doméstica en Santiago era de 2% del PIB y en Managua de 1.6% del PIB, sin considerar en él los costos de los sistemas judicial y policial (Morrison y Orlando, 1997). En Río de Janeiro, el costo directo por la atención de víctimas y los costos económicos por muerte prematura e incapacidad se estimaron en 1995 en aproximadamente 916 millones de dólares, de los cuales 91% corresponde al costo por muerte prematura, 5.3% al costo por incapacidad y 3.7% al costo directo de tratamiento de las víctimas (ISER-Rede de Centros de Pesquisa, 1998).

Además, la violencia corroe 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 de Chile y Nicaragua, se estima que la violencia doméstica repercute fuertemente sobre el ingreso de las mujeres. De esta forma, en Santiago, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo el 39% de lo que ganan las mujeres que no sufren de este tipo de abuso, y en Managua ese 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).

⁴ Variaciones entre 1800 (Bermuda) y 25 (Colombia) en robo con fuerza en las cosas y entre 523 (Costa Rica) y 97 (Uruguay) en robo con violencia hacia las personas, según la información proveniente de Hugo Fruhling (1998) en el II Curso Internacional sobre políticas y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana organizado por el ILPES (Santiago, 7 de agosto al 4 de septiembre de 1998) basado en la información del V Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias del delito y el funcionamiento del sistema de Justicia Penal.

Recuadro 3

TIPOLOGÍA DE LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA

Existen diversas definiciones y tipologías de los costos socioeconómicos que provoca la violencia: el 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 como **costos indirectos** 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; lo que en la terminología del BID correspondería a los efectos multiplicadores económicos.

En términos macroeconómicos se distingue entre **costos netos y brutos:**

Costo bruto: corresponde a los costos que asume la víctima del delito ej. costos de un secuestro.

Costo neto: son los costos macroeconómicos. Así, un robo o un secuestro en términos macroeconómicos no tiene costos, se le considera una transferencia puesto que no agrega ni quita valor.

Fuentes: BID, 1998; Trujillo E. y M. Badel, 1998.

La violencia produce un daño en la capacidad gubernamental de enfrentarla. El incremento de hechos de violencia obliga a destinar recursos al combate de la violencia que podrían dirigirse 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 ausencia de información de base que lo sustente adecuadamente, tiende a destacar el impacto económico de las diversas formas de violencia para efectos de políticas y programas encaminados a reducir la prevalencia de la violencia.

7. El perfil de víctimas y agresores

Otro elemento que es necesario considerar es el carácter de género de la violencia, no sólo de la doméstica. El género aparece como 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 víctimas. En América Latina la mortalidad y discapacidad por todo tipo de causas externas representan el 20.5% en los hombres y el 8.1% en

las mujeres de años de vida perdidos. Las tasas más altas de mortalidad por causas externas⁵ en el grupo de 15 a 24 años se observan en Brasil, Colombia y El Salvador y más bajas en Barbados y Jamaica (OPS, 1994). Los diferenciales por sexo son importantes en el grupo de edad de 15 a 44 años pues las causas externas son responsables por el 51.7% de las muertes masculinas y sólo 24.5% de las femeninas. Entre los hombres la principal causa externa de muerte son los homicidios (OPS, 1998). En Río de Janeiro se estima que en 1995 las víctimas de sexo masculino son responsables del 67.9% del costo directo, 82.6% del costo por incapacidad y 94.9% del costo económico por muerte prematura (ISER, 1998).

Junto con el sexo, la edad es un factor muy importante de considerar en el perfil de víctimas y agresores. De todos los homicidios reportados en América, 28.7% se atribuye a los jóvenes entre los 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 las muertes por homicidio correspondieron a hombres entre 15 y 34 años de edad— con una relación de 13 hombres por cada mujer (Colombia, 1996). De hecho, el homicidio es la primera causa de muerte en los adolescentes y en los adultos jóvenes colombianos: de los 112 mil homicidios que ocurrieron entre 1991 y 1995, 41 mil afectaron a jóvenes. En Medellín existen cerca de 200 bandas de jóvenes entre 12 y 22 años, que frecuentemente se enfrentan entre sí, junto a ellas, existen niños de 8 a 10 años, *los carritos*, que movilizan armas para estas bandas. Hay algunas que llegan a ser muy poderosas económicamente, ya que establecen un sistema de pago (*vacunas*), que deben hacer microbuses y establecimientos comerciales en barrios populares para poder funcionar sin riesgo de ser atacados por estas bandas (cada microbús debe pagar entre US\$ 20 a 25). Asimismo, en Guatemala se ha desarrollado un grupo juvenil conocido 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, y para 1997 se estimaba que operaban en doce zonas de la ciudad de Guatemala donde se les responsabilizaba por asaltos a los autobuses y de otros delitos (PNUD, Guatemala, 1998).

En Chile se observa un aumento en la participación de los menores de 18 años en el robo con violencia, la que ascendió de 21% en 1995 a 32% en 1997 (Fundación Paz Ciudadana, 1998)⁶. Características similares se encuentran en la mayoría de los aprehendidos por delitos en Chile, los que son hombres jóvenes, solteros, de estratos socioeconómicos bajos. En 1997, un 88% de los aprehendidos por homicidio eran hombres, 74.8% tenía entre 15 y 34 años, 74% era soltero y 71.5% eran obreros o no tenían oficio (véase cuadro 4).

Cuadro 4
CHILE 1997: PERFIL DE LOS APREHENDIDOS PARA ALGUNOS DELITOS
(porcentajes)

Perfil / Delito	Homicidio	Violación	Robo	Hurto	Daños	Drogas
Hombre	88.0	99.5	94.5	73.6	93.8	89.0
Entre 15 y 24 años	48.6	28.1	61.4	47.6	47.8	53.7
Entre 25 y 34 años	26.2	31.2	20.4	26.3	23.7	29.3
Soltero	74.6	61.8	83.5	71.8	70.1	75.8
Obrero	48.1	53.3	29.6	27.0	34.6	30.9
Sin Profesión u oficio	23.4	14.0	44.7	34.7	11.3	21.1

Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 1998.

⁵ La mortalidad por causas externas incluye a las lesiones intencionales fatales, homicidios y suicidios y a las no intencionales que incluye muertes por accidentes.

⁶ El último informe de la Fundación Paz Ciudadana indica que entre 1995 y 1998 la participación de los jóvenes entre 14 y 18 años en robos con violencia ha aumentado en un 207% entre 1995 y 1998 La Tercera 10/7/1999.

Analizando la alta presencia de jóvenes entre los aprehendidos por algún delito en Chile, un estudio realizado por De Rementería sobre estadísticas criminales de delitos por drogas entre 1985 y 1994, concluye que los jóvenes están sobre representados en las detenciones y sub-representados en las cárceles para todos los delitos graves (homicidio, violación, robo, hurto y drogas). Entre 1986 y 1993, para el conjunto de delitos mencionados, un 35% del total de detenidos eran menores de diecinueve años, y de los ingresados a la cárcel, el 12% eran jóvenes. A juicio del autor, este hecho muestra “la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el sólo 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, 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)⁷. Algunos estudios han señalado que las pautas de conducta de los condenados se han modificado en el curso de los últimos años, ya que la mayoría de ellos son adictos al consumo de alcohol y a las drogas siendo más propensos, por tanto, a actitudes violentas que en el pasado (Cooper, 1994).

8. Violencia doméstica e intrafamiliar

En el caso de la violencia doméstica, que en los últimos años ha cobrado mayor reconocimiento, especialmente legal⁸, las principales víctimas son mujeres. Un estudio transcultural realizado a noventa 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, 1989, citado en BID, 1998).

Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de todas las mujeres latinoamericanas han 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% recibió amenazas, insultos y la destrucción de objetos personales. (UN, 1999).

Se distinguen tres tipos de violencia intrafamiliar: física, psicológica y sexual. Algunos estudios incluyen también la violencia indirecta, como aquella en la cual se prohíbe al cónyuge estudiar, trabajar, se le aísla o encierra en el hogar y se le restringe la libertad.

Estudios de caso y encuestas realizados en toda la región dan cuenta de la magnitud del problema (véase cuadro 5). La prevalencia de la violencia dirigida en contra de la mujer alcanza a niveles entre 80% a 40% dependiendo de las ciudades donde se haya realizado la encuesta. Las tendencias a un crecimiento de los casos de violencia doméstica son difíciles de atribuir a una mayor ocurrencia de este tipo de delito, a un mejor registro, en la medida que es penado, o a un aumento en su denuncia⁹. Sin duda que, teniendo en cuenta la gravedad del fenómeno, se requiere de la ejecución de encuestas y estudios que proporcionen información más detallada y completa por país que permita dar cuenta de su evolución.

⁷ Entrevistas al Capitán de Carabineros Marcelo Cáceres y Estudio de fundación Paz Ciudadana, Adimark y Gendarmería, respectivamente, citado en “Por qué gana la delincuencia”. Las Últimas Noticias, Santiago de Chile, 26 de abril de 1998.

⁸ Todos los países han ratificado la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres” de Belén do Pará de 1994. Consecuentemente con ello, la mayoría de los países han modificado sus legislaciones nacionales para incluir en ellas sanciones en contra de la violencia intrafamiliar (Arriagada, 1998).

⁹ La denuncia de este tipo de delito probablemente se verá fuertemente afectada en Chile al asesinar el agresor a una estudiante universitaria que denunció el maltrato de éste a su esposa. El hecho ocurrido el 27 de mayo de 1999 ha provocado la petición de reformar la ley de violencia intrafamiliar.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA. PREVALENCIA DE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS AÑOS NOVENTA

Países	Prevalencia de violencia doméstica
Argentina Buenos Aires	1997: Denuncias sobre violencia doméstica 1820. 1998: Se atendieron 1 700 personas en el servicio de violencia intrafamiliar de las cuales 70.5% correspondieron a violencia marital (Hospital Alvear). 1998: Asociación Argentina de Prevención de Violencia Familiar atendió a 5 000 personas
Bolivia	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.
Brasil	1998: De un total de 98 039 casos, 61% correspondieron a lesiones corporales dolosas, 2% estupro y 37% amenazas en los estados de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Río Grande do Sul Porto Alegre.
Colombia 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.
Costa Rica	1994: Total de 2 299 mujeres atendidas en la Delegación de la mujer. 1995: Total de 5 445 mujeres atendidas en la Delegación de la mujer.
Chile 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 país denuncias de agresión a mujeres 39 394. 1997: Total país agresores aprehendidos por violencia contra la mujer 4 363. 1998: Total país denuncias de violencia intrafamiliar procesadas 12 810.
Ecuador Quito	1997: El 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos, de ellas 37.3% era maltratada "frecuentemente", 25% "a veces" y 35.6% "rara vez".
Honduras	1996: Enero a septiembre 3 070 denuncias de violencia doméstica y abusos sexuales, en promedio once denuncias diarias.
México México DF y nueve ciudades Monterrey y Nueva León	1995: 74% de las personas maltratadas son mujeres, de las cuales 68% se encuentra entre los 13 y 34 años. Sólo un 20% presentó una denuncia ante las autoridades. 1995-96 Encuesta en Monterrey y Nueva León, 46% mujeres unidas de 15 años y más afirmó haber sufrido violencia psicológica, física o sexual por parte de su pareja.
Nicaragua Managua	1994: Mujeres atendidas por violencia 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.
Perú 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.
República Dominicana	1994: Informes policiales y casos publicados en la prensa 1990-1994, 95% de las denuncias corresponde a mujeres y menores, de los cuales 67% homicidios, 25% golpizas y 12% violaciones.
Uruguay Montevideo y Canelones	1997: El 47.3% de los hogares estudiados presenta violencia: de ellos psicológica moderada 24.6%, violencia psicológica exclusivamente 12%, violencia sexual exclusivamente 0.7%, violencia física moderada 4.6% y violencia física severa 5.4%.
Venezuela	1995: Datos de Comisión Bicameral del Congreso violencia sexual 75 530 casos. 1997: 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, Isabel Duque (1998), Reyna y Toche (1999)

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 la violencia infantil tienen el riesgo más alto de convertirse en perpetradores de violencia. En Brasil los niños abandonados son, a la vez, las principales víctimas y las principales fuentes de violencia urbana (McAlister, 1998). Una estimación señala que existen 6 millones de menores en la región que son objeto de maltrato y que 80 mil mueren cada año como resultado de los daños causados por sus padres, familiares u otros (Ayres, 1998)¹⁰. Un estudio realizado en 1996 por UNICEF reveló que en ese país de mil agresiones sexuales en contra de menores en Sao Paulo denunciados a SOS Niño, más de un 75% eran cometidos por parientes en el siguiente orden: padre legítimo, hermano, padrastro y tío; y 8% de las víctimas sufrieron ese tipo de violencia antes de completar 3 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 Guatemala un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil efectuado sobre la base de datos hospitalarios reveló tres dimensiones del maltrato infantil: 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 (PNUD, Guatemala, 1998).

9. Equidad en el acceso a la cobertura de la seguridad pública y privada

La violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades, en sus diferentes formas, genera costos sociales y económicos significativos que se reparten desigualmente en la sociedad, y constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la región. En relación al acceso a la seguridad pública, es pertinente mencionar la situación de algunas ciudades y plantear interrogantes. Se estima que en América Latina se compran más de la mitad de los seguros contra secuestros que se venden en el mundo¹¹. 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). Existen alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía, de los cuales sólo 30 están registradas (PNUD Guatemala, 1998). En Sao Paulo se considera que la cantidad de guardias de seguridad privados es tres veces mayor que el tamaño de la fuerza policial del gobierno¹².

En Santiago de Chile, existen claras diferencias entre los sectores pobres y ricos de las ciudades. Así, mientras los municipios con mayores recursos pueden implementar 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 equivalente¹³ por cada cien mil habitantes para el Gran Santiago, lo que introduce un cierto 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 dar prioridad a otros sectores, así el gobierno central opta por defender ciertos sectores urbanos —habitualmente el centro, áreas comerciales y

¹⁰ Se sostiene que en Estados Unidos el número de niños que muere a manos de sus padres supera 10 veces al de los que mueren en la escuela. La tradición de aprendizaje siguiendo el ejemplo pocas veces tiene consecuencias tan trágicas. *Scientific American* "Forestalling Violence", Vol.279, No.3, septiembre 1998.

¹¹ *Newsweek* en español, Vivir con miedo, Florida, Estados Unidos, 22 de abril de 1998.

¹² *Ibid.*

¹³ Nivel de vigilancia equivalente: es la oferta de los servicios de vigilancia por comunas (Silva, 1999).

financieras— a costa de otros como los sectores populares poblacionales. Esta situación provoca que muchas veces la seguridad pública queda en manos de la propia población.

Aunque la participación de una comunidad organizada en el enfrentamiento a la violencia puede dar mayor efectividad a los programas implementados por autoridades locales, como lo demuestra la experiencia de distintas ciudades, el problema surge cuando esta participación aparece como única alternativa debido a la falta de protección policial y no como un complemento a ella. Las organizaciones civiles de Guatemala y los serenazgos de las áreas rurales del Perú, que han buscado suplir las deficiencias de los cuerpos policiales y la justicia son un ejemplo de ello.

Del mismo modo es desigual el acceso a la seguridad privada, a la capacidad de disponer de servicios de alarma, guardias privados, bienes y servicios que se reparten desigualmente entre los estratos sociales, y que acrecienta las diferencias sociales. La inseguridad en los sectores altos ha producido cambios en la configuración urbana de las ciudades y ha limitado la sociabilidad vecinal: barrios cerrados, malls (áreas comerciales cerradas), aumento de condominios, guardias privados, entre otros elementos.

En los sectores con mayores recursos, la sensación de mayor vulnerabilidad y desprotección difiere notoriamente de lo que sucede en sectores más pobres. Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor ante todo lo que pueda atentar contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor ante las amenazas a la propiedad¹⁴. En los grupos más pudientes, la gama de servicios y productos de seguridad a la que pueden acceder en muchos casos complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en cambio 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 alarmas artesanales) pueden convertirse en la única alternativa. 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 detectó que los mayores índices de temor se encuentran en las comunas más pobres¹⁵, lo que coincidiría con el mayor grado de desprotección y carencia de vigilancia policial ya señalada. 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 entre aquellas de 34 a 45 años (66%) y de sectores socioeconómicos más bajos (66%) (Quanta, 1999).

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

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

Frente a estos hechos, en muchos casos los sistemas institucionales de policía y justicia se han visto sobrepasados en su capacidad de control y resolución de los delitos, de allí el aumento de la tendencia a hacer justicia por la propia mano y acudir a la privatización de la seguridad. El miedo, la falta de una justicia efectiva y el aumento en el gradiente de violencia de los delitos aumentan la percepción de inseguridad de los ciudadanos latinoamericanos.

¹⁴ Véase capítulo Agenda Social del Panorama Social de América Latina, edición 1996.

¹⁵ El Mercurio 26/5/99 sobre la base de una encuesta de Fundación Paz Ciudadana.

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

Desde diversos ámbitos se constata la aparición de nuevas modalidades de violencia y delincuencia que comienzan a irrumpir 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 posee efectos políticos, por lo que no puede ser entendida sólo como de 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 la forma de operar de los delincuentes. En Chile, los cambios que han experimentado las acciones de los delincuentes durante los noventa, permite apreciar un proceso de organización y planificación de sus acciones (cómo conseguir armas, vehículos, conocimiento de las rutinas de sus posibles víctimas, etc.). De allí que los delincuentes dejaron de actuar solos y lo hicieron cada vez más armados. Para otros, modalidades como la intimidación y el maltrato físico y psicológico a las víctimas con el uso de armas, narcóticos o gas paralizante, máscaras o capuchones, que se han hecho más comunes en los últimos años, pueden entenderse también como la imitación a películas de corte policial¹⁶. Asociado al porte de armas y al consumo de drogas, en ese país se ha producido un copamiento del “mercado de cosas robadas”, lo que impulsa cada vez más a los delincuentes a buscar dinero en efectivo.

En países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población cesante con conocimientos relativos al uso de armas y la estrategia militar, y con una alta disponibilidad de armas. En muchos casos, estos cesantes han formado bandas armadas, las que a juicio de algunos especialistas son una de las principales fuentes de la delincuencia armada de 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).

La reforma a los cuerpos policiales en otros países ha provocado situaciones similares. 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 sofisticadas 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”¹⁷.

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, relacionado con organizaciones criminales y dificultades para aplicar la ley, y en Guatemala, donde sus autores son las numerosas bandas a las que ya se hizo referencia¹⁸.

Sin embargo, más preocupante por la magnitud de recursos que desvían y por sus impactos internacionales son las formas emergentes de la delincuencia internacional surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalmente relacionadas. Entre las formas emergentes se cuentan las nuevas modalidades que asume el narcotráfico, las actividades ilícitas en

¹⁶ Entrevista al Prefecto de Policía de Investigaciones, José Sotomayor, en La Época, 21/5/95.

¹⁷ Hugo Frühling, El Mercurio, Santiago de Chile, 16/5/98.

¹⁸ Entrevista a Brian Jenkins, Qué Pasa, 25/5/98, Santiago de Chile.

el fraude electrónico (básicamente por medio de las tarjetas de crédito), el tráfico de personas, órganos humanos y productos sanguíneos, así como armas y materiales nucleares (IMECO, 1998). Se ha indicado que el avance tecnológico ha sido aprovechado de mejor forma para los fines de las organizaciones delictuales internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana, quienes no han logrado modernizar sus sistemas de información.

II. Políticas para generar mayor seguridad ciudadana

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

Atendiendo a las políticas de prevención del fenómeno de la delincuencia, es importante destacar que existen evidencias sobre el carácter fundamentalmente aprendido de la violencia, ya sea a nivel individual a través del abuso físico o exposición a éste durante la niñez, o a nivel social por medio de la influencia de los medios de comunicación, de los contextos de posguerra y de valores culturales que aceptan o promueven la resolución violenta de conflictos. Este carácter aprendido de la violencia es relevante para la elaboración de políticas de prevención, ya que al ser un resultado de respuestas aprendidas, más que de tendencias innatas, las conductas violentas pueden ser modificadas.

Parte importante de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia, han privilegiado las acciones punitivas a través de la policía y los juzgados. Esto ha significado que el problema de la inseguridad ciudadana en la región, se haya abordado, principalmente, desde una perspectiva convencional, basada en el modelo policía-justicia-prisión, que enfatiza la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. En este contexto, las medidas preventivas, cuyos resultados

son más lentos, aunque suelen ser más efectivas que los tratamientos correctivos en cuanto a costos y al logro de soluciones sostenibles a largo plazo, no han recibido la debida atención.

Los resultados de este modelo de acción, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido positivos. No se ha logrado disminuir la criminalidad —de hecho, la tasa de homicidios ha crecido en la región— ni la creciente sensación de inseguridad en la población de las principales ciudades. Los sistemas judiciales y los cuerpos policiales no gozan de la confianza de la población, incluso en algunos casos se percibe a estos últimos como una amenaza para la comunidad. A nivel penitenciario, se han denunciado los agudos problemas que enfrentan las cárceles, como la precariedad material de los recintos, y de manera más significativa, las serias deficiencias de los sistemas judiciales, como la ineficacia y lentitud del sistema y la sobre penalización de ciertos delitos.

Las principales críticas que se hacen a este enfoque, es que el tratamiento eminentemente policíaco de la violencia delictual, refleja una visión restringida de ésta, que no se hace cargo de los diversos factores que inciden en el aumento de la violencia urbana, como los factores sociales y políticos, el entorno socioespacial, los rápidos cambios experimentados por nuestras sociedades a nivel de las relaciones interpersonales, los procesos de formación de identidad de la juventud y el papel de instituciones como la familia.

Las experiencias de varias ciudades de la región, han permitido reconocer que las estrategias centradas en lo policial, que sólo actúan reprimiendo a individuos violentos sin impactar el entorno familiar y social, es decir, que no asumen la violencia como una problemática social, no han logrado superar el problema. Estrategias similares aplicadas a otras problemáticas como el tráfico y consumo de drogas, han generado enormes costos y tampoco han dado los resultados esperados.

2. La emergencia de enfoques más integrales

La necesidad de encontrar soluciones que efectivamente enfrenten el problema de la delincuencia, cuya creciente magnitud preocupa a organismos internacionales, gobernantes y sociedad civil, ha hecho necesario revisar tanto los modelos utilizados como la concepción misma del fenómeno de la violencia y la delincuencia.

Es así como ha cobrado relevancia la comprensión de la violencia delictual como un fenómeno multidimensional, y junto con esto, la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores comprometidos en dicho fenómeno, no sólo individuales, sino también, y simultáneamente, familiares, sociales y culturales. Es decir, como afirma Dina Krauskopf (1996), entender y transformar la violencia renunciando “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”.

En esta línea se han dirigido los esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud. Al concebir la violencia como un problema de salud pública, estos organismos han adoptado el *enfoque epidemiológico* (véase sección I.2) que no pretende establecer la causa de la violencia, sino identificar los factores que la producen o se asocian a ella con mayor frecuencia. Asumen entonces un enfoque multidisciplinario centrado más en la prevención que en el tratamiento de la violencia (OPS, 1996).

En el marco de este enfoque epidemiológico de la violencia en algunas ciudades de América Latina, los programas de seguridad se han propuesto combinar:

- **medidas integrales** con acciones focalizadas en aquellos factores de riesgo con más incidencia en hechos de violencia delictual;
- **medidas de control policial** de corto plazo y que actúan sobre fenómenos concretos y a veces por tiempos delimitados, con reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario, las cuales requieren de consensos políticos y sociales que hacen más compleja su implementación;
- **medidas preventivas** acompañadas de seguimiento policial, como el control sobre el porte de armas y el consumo de sustancias asociadas frecuentemente a comportamientos violentos (topes horarios para la venta de alcohol, la hora zanahoria en Bogotá); y
- **medidas preventivas secundarias**, orientadas a grupos de alto riesgo como hombres jóvenes testigos o víctimas de violencia cuando niños, con el fin de cambiar conductas, en conjunto con medidas preventivas primarias que intentan cambiar actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general, muchas de las cuales se dirigen a grupos de temprana edad.

Del conjunto de programas en materia de seguridad ciudadana que se están desarrollando en la región, algunos que han asumido la doble orientación de prevención y control, como los realizados en Bogotá, Cali y Medellín, han arrojado buenos resultados (Salazar y Castro, 1998). Además, las acciones que están implementando alcaldes y gobernadores de las principales ciudades de América Latina, consignadas en la encuesta realizada por la CEPAL (CEPAL, 1999)¹⁹, permiten afirmar que existe un creciente reconocimiento de la importancia de las medidas más integrales para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana. En esta línea, varios programas comparten con frecuencia ciertos elementos, que se podrían denominar **criterios transversales**, los que contribuyen a una mayor integralidad en las acciones emprendidas.

El primero, la **coordinación interinstitucional**, apunta a la necesaria simultaneidad de acciones a distintos niveles que deben ejecutarse para reducir los delitos y aumentar la sanción de ellos: coordinar las acciones de la comunidad, los gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros.

La **participación ciudadana** es el segundo de estos criterios que está presente en prácticamente todas las medidas implementadas en las ciudades encuestadas, y supone involucrar a la población en el problema de la seguridad, asumiendo roles más protagónicos en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas. Esto implica promover la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad con efectos en la prevención, denuncia e incluso en algún nivel de control sobre los delitos. Como se señalara en la primera parte de este documento, la presencia de tales redes comunitarias (capital social) contribuye a interacciones menos violentas, incluso en condiciones de pobreza.

Junto con promover la creación de estas redes, se fomenta la relación entre la comunidad y los cuerpos policiales e instituciones estatales para enfrentar conjuntamente la criminalidad. El aumento de la confianza en estas instituciones por parte de la población, puede ser central en la percepción de la seguridad y en la legitimidad que se le reconozca al sistema político, policial y judicial en el combate a la criminalidad.

Es importante señalar que si se espera que la participación ciudadana sea efectivamente un recurso en la prevención de la delincuencia, su promoción no debe restringirse a sectores de

¹⁹ Para la elaboración del capítulo sobre seguridad ciudadana del Panorama Social, edición 1998, se realizó una pequeña encuesta a gobernadores y alcaldes de las ciudades latinoamericanas con el fin de determinar los principales problemas de seguridad ciudadana en sus ciudades así como las medidas, programas y políticas para enfrentarlas (CEPAL, 1999).

escasos recursos o marginales como una manera de paliar la falta de medios. La organización de la ciudadanía no reemplaza los esfuerzos que gobiernos centrales y locales deben hacer para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, ni suple los recursos que se deben destinar a esta tarea.

Y finalmente, otro criterio presente en distintos programas, es la **prevención por medio de la ejecución de programas educacionales**. Asumiendo que la violencia es, en medida importante, una conducta aprendida, una educación orientada a la resolución pacífica de los conflictos puede generar cambios en los comportamientos agresivos, entregar una amplia gama de respuestas frente a conflictos y reforzar conductas orientadas a la discusión, colaboración y entendimiento.

Junto con estos criterios, es importante explicitar algunos **sesgos** existentes en el tratamiento de la violencia delictual. La alta presencia de jóvenes entre quienes protagonizan hechos de violencia, en muchos casos ha producido que el sólo hecho de ser joven sea discriminatorio para la acción policial (véase sección I.7).

Frente a esta preocupante situación, algunos expertos en el tema han alertado sobre la necesidad de revertir algunas tendencias presentes en nuestras sociedades que contribuyen a mantener dicha situación, como la “débil empatía a nivel social hacia la fase juvenil”. Esto se expresaría en la falta de canales para que los jóvenes puedan comunicar sus necesidades, desarrollar sus talentos y valorar sus aportes al entorno, la ignorancia de sus problemas (opciones académicas y laborales), su necesidad de autonomía, participación grupal, comunitaria, sus nuevas expresiones políticas, sociales y creativas, y su velocidad en la captación de los adelantos tecnológicos (Krauskopf, 1996).

La necesidad juvenil de ser reconocido y valorado socialmente para la elaboración de su propia identidad, lleva a que los jóvenes prefieran ser temidos o detestados antes que ser nadie, generándose una peligrosa relación entre la vida y la muerte. Esto explica muchos de los comportamiento juveniles de diversos sectores sociales, y da una orientación significativa para el diseño de intervenciones que vayan más allá del control y que se propongan impactar más profundamente sobre los factores que inciden en la violencia y la delincuencia.

A fin de conocer más de cerca lo que se está realizando en el campo de la seguridad ciudadana, se presentan las principales medidas implementadas en el ámbito de la prevención y el control; algunas propuestas para crear mejores registros de los delitos a nivel nacional y regional, y finalmente experiencias que han alcanzado resultados positivos combinando ambos tipos de medidas.

a) Medidas preventivas

l) Programas educacionales

Disminuir la deserción escolar

Existe un amplio reconocimiento en cuanto al gran potencial de las intervenciones educacionales en la prevención de la violencia. Algunos estudios han señalado que existe una relación entre bajos niveles educacionales y violencia. 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.

También existe evidencia de que muchos de quienes cometen algún delito son desertores del sistema educacional, como es el caso de la gran mayoría de los jóvenes de numerosas bandas o pandillas, responsables de parte importante de la violencia urbana. Krauskopf (1996) afirma que en Colombia, situación que podría extenderse a otros países de la región, “la delincuencia juvenil no complementa la actividad escolar sino que la sustituye”. La autora indica que la deserción juvenil

del sistema educacional refleja un deterioro en la percepción de los beneficios de la educación. “En la medida que los jóvenes conocen a personas educadas sin empleo y gente con buenos ingresos sin mayor educación, la promesa educativa deja de ser claramente tangible”. Frente al deterioro de los retornos económicos de la educación, podría pensarse entonces que el abandono de la educación por otras actividades con resultados inmediatos y concretos, puede llegar a ser una decisión económicamente acertada.

Pero tan importante como la viabilidad económica del sistema educacional, es que éste responda de manera más adecuada a las necesidades formativas de los jóvenes. Un estudio sobre adolescentes en Costa Rica durante 1992, demostró que entre las principales razones de deserción escolar mencionadas por los adolescentes entrevistados, casi la mitad expresó desinterés personal. Esto refleja que la asistencia a las instituciones escolares puede deberse a razones completamente diferentes de las que fundamentan el sistema educativo, como salir de la casa sin problemas (especialmente para las mujeres), generar amistades o las actividades sociales y deportivas (Krauskopf, 1996).

Para responder a estas necesidades, el sistema educativo enfrenta urgentes desafíos de cobertura (especialmente en zonas urbano marginales y rurales) e innovación. Por ejemplo, la relación “educadores-educandos” demanda una fuerte transformación producto de la distancia generacional que han producido los fuertes y rápidos cambios sociales y tecnológicos. Como esta demanda de cambio es vivida frecuentemente como una amenaza para los adultos, se ha favorecido “la rigidización defensiva de los sistemas pedagógicos, su vaciamiento de sentido para los adolescentes, y la estigmatización y descalificación de las actitudes y razonamientos juveniles en procura de la autoridad” (Krauskopf, 1996).

En la medida que los sistemas educacionales asuman estas demandas de innovación y respondan a las necesidades formativas de los jóvenes, habrá mejores perspectivas de disminuir los índices de deserción, y con ello, contribuir a disminuir los de violencia delictual. En esta línea, han surgido algunos programas que dan oportunidades especiales para que los miembros de bandas o pandillas asistan a las escuelas, involucrando en este proceso de rehabilitación a los mismos compañeros. Una experiencia al respecto es la que desarrolla Hommies Unidos en El Salvador o el grupo Los Especiales de Bogotá (Guerrero, 1997).

Educación para la resolución pacífica de los conflictos

Los programas educacionales formales e informales dirigidos a amplios sectores de la población que tienen por fin enseñar las sanciones legales contra la violencia y, fundamentalmente, desarrollar habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica, pueden tener muy buenos resultados. Ellos tienden a legitimar en el mediano y largo plazo, con más eficacia que otras intervenciones, formas no violentas de enfrentar los problemas y proteger a los individuos de actuar en forma violenta.

Este tipo de programas reconoce que el aprendizaje social ocupa un papel muy importante en las actitudes violentas que pueden asumir las personas, por ejemplo, frente a la frustración y el dolor, frecuentemente asociadas a conductas violentas. De allí la importancia de acciones educativas dirigidas a los niños, a pesar de que se señale que ellas tienen un “efecto rezagado” sobre el crimen al materializarse no cuando la persona se está educando sino cuando se transforma en adulto.

Algunas campañas educativas implementadas en esta perspectiva, han contribuido incluso a sacar a la luz pública ciertos hechos de violencia, como son los que se viven al interior de las familias. Esto resulta de particular interés debido a la incidencia de la violencia intrafamiliar en la adopción de actitudes violentas que se asumen en la etapa adulta para resolver conflictos, producto

de las dificultades que provocan en los niños para internalizar pautas de control y autocontrol que les permitan manejar los sentimientos agresivos²⁰.

Las Jornadas de Vacunación contra la Violencia desarrolladas en Bogotá, son una de estas campañas orientadas a difundir modelos de conducta más positivos entre hombre-mujer, padre-hijo, y formas pacíficas de resolución de conflictos al interior de los hogares (Ver Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

Es interesante conocer también lo que se está realizando fuera de América Latina en materia de educación para la resolución pacífica de los conflictos. Una experiencia muy importante es el trabajo de la Peace Education Foundation (PEF), una organización sin fines de lucro que desde 1980 ha desarrollado programas de educación para la paz, con buenos resultados, en 20 mil escuelas de los Estados Unidos, y que se han extendido a Canadá y Jamaica. Partiendo de la premisa que los niños no nacen con la habilidad natural de resolver los conflictos de manera pacífica, la PEF promueve el desarrollo de habilidades que lleven a niños y adultos a encarar sin violencia, los problemas en hogares, escuelas y comunidades. Para ello, cuenta con innovadores programas de acción que incluyen capacitación directa a estudiantes, profesores y padres como monitores.

Algunos de los contenidos de estos programas son la afirmación de la propia identidad, el autocontrol, la determinación de metas, el manejo de los abusadores, la comprensión de la violencia, las relaciones con amigos y amigas y aprender a ser un pacificador a través de la mediación de conflictos entre compañeros²¹.

Finalmente, respecto de los contenidos generales que debería contemplar un programa de educación para la paz, desde la psicología social se han señalado algunas actitudes que sería importante que estos programas reforzaran, como se indica en el recuadro 4:

ii) Organización de la comunidad

La organización de la comunidad se ha constituido en un recurso central en la implementación de programas de seguridad ciudadana más integrales. Con ello se ha querido promover la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad, junto con fomentar los vínculos entre la comunidad y los cuerpos policiales e instituciones estatales para 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 de Sao Paulo, Comités de Barrios de San José, y propuesta de creación de Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago de Chile.

²⁰ El BID ha preparado un video sobre este tema titulado *Vidas golpeadas, esperanzas destruidas: cuando el hombre maltrata a la mujer*. Se ha difundido en toda la región como parte angular de la campaña del BID de toma de conciencia sobre este tema (BID, 1997).

²¹ 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, una evaluación entre 163 padres que asistieron a un taller, un 79% informó un mejoramiento en la forma en que los conflictos y los sentimientos se tratan en el hogar, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 14/6/98.

Recuadro 4

ACTITUDES QUE DEBE REFORZAR UNA EDUCACIÓN PARA LA PAZ**i) Que las personas se sientan responsables por sus propios actos**

Esto facilita la inhibición de la agresión, ya que las personas que están en el anonimato y no se identifican, tienden a actuar más agresivamente. Cuando las personas actúan “sin rostro” son menos autoconscientes, están menos atentas a las prohibiciones contra las acciones destructivas y agresivas, y se sienten menos responsables de actos agresivos.

ii) Castigo

El castigo en niños utilizado de manera juiciosa y en el contexto de una relación afectiva, puede reforzar conductas no agresivas. Los padres que son propensos a utilizar castigos duros suelen tener niños extremadamente agresivos. Como se ha demostrado, tanto en niños como adultos, los castigos severos suelen provocar sumisión, pero rara vez interiorización. Por el contrario, los niños que son castigados por adultos que hasta entonces los habían tratado de modo cálido y amistoso suelen cumplir los deseos del adulto aun estando él ausente.

iii) Recompensar otras pautas de conducta

No sólo se deben castigar las conductas agresivas (a veces los niños actúan violentamente porque prefieren el castigo a ser ignorados), sino también reforzar y premiar las conductas constructivas y no agresivas que permitan a los niños enfrentar situaciones de frustración. Si 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.

iv) Presencia de modelos no agresivos

La presencia de personas que ante similares situaciones reaccionan de manera no agresiva puede ser un importante freno a la conducta agresiva

v) Fomentar empatía con los demás

A la mayor parte de la gente le resulta difícil causar voluntariamente dolor a otro ser humano, a menos que logre encontrar algún modo de deshumanizarlo, por ejemplo, a través del prejuicio. Es importante desarrollar algunas “actividades de entrenamiento empático”, como enseñar a los niños a adoptar la perspectiva del otro, identificar distintas emociones en las personas, representación de diversos papeles en variadas situaciones, reforzar las relaciones con amigos y amigas, entre otras.

Fuente: Aronson (1995). El animal social. Introducción a la psicología social.

El nuevo programa de seguridad pública del D.F. de México es un ejemplo de cómo se puede operacionalizar este criterio de participación ciudadana. El programa tiene como eje la colaboración entre ciudadanos y gobierno, contempla la visita de promotores a más de 30 mil hogares en sectores seleccionados —15 colonias— para informar, sensibilizar e invitar a prevenir la delincuencia (encontraron una “intención de participación” cercana al 50%); simultáneamente, patrullaje intensivo de 2 500 policías para sacar a los delincuentes de esas zonas; una vez que esto ocurra, en las colonias se elegirán los comités ciudadanos de prevención del delito que supervisarán la actuación de los policías del barrio²².

El trabajo en torno a la violencia contra las mujeres en Costa Rica es otra experiencia interesante de incorporación de la población en las acciones destinadas a reducir los hechos de violencia (véase el recuadro 5).

²² Masiosare, La Jornada, 28/6/98, México.

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

- i) Construcción de una iniciativa colectiva a fin de promover un amplio apoyo para la aprobación de una ley.
- ii) 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 mujeres y del movimiento por la no violencia.
- iii) Participación amplia en la elaboración del proyecto, recogiendo la perspectiva de las mujeres afectadas.
- iv) Discusión permanente del contenido del proyecto de ley y análisis de las estrategias para alcanzar acuerdos políticos.
- v) Ejecución de acciones de cabildeo entre diputados, tomando en cuenta los procedimientos de la Asamblea legislativa y la poca experiencia en negociación de las mujeres.
- vi) 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).

Acciones específicas que apuntan a aumentar el uso de alarmas comunitarias en Medellín y lograr la coordinación de juntas vecinales, centros de madres, organizaciones juveniles y cívicas, como sucede en Santa Cruz, Bolivia, son otras medidas para promover la organización de la comunidad.

En cuanto al fomento de las relaciones entre comunidad y cuerpos policiales, el “plan puerta a puerta” de Carabineros en Santiago de Chile, como parte de un plan policial de seguridad ciudadana, se desarrolla bajo la premisa de que sólo una efectiva coordinación entre la policía, las municipalidades y los vecinos puede neutralizar la violencia delictual. Como parte del plan, funcionarios uniformados recorren barrios y domicilios de esa ciudad, entregando un cuestionario de preguntas a los vecinos en los que se recogerán las denuncias o los planteamientos de los habitantes con respecto a las debilidades en seguridad que observan en su entorno residencial, que orientarán el actuar de la policía²³.

La formación de redes sociales de apoyo a víctimas de violencia, es otra de las modalidades que ha asumido la comunidad para participar en programas de seguridad ciudadana. En Perú, existen refugios que atienden a quienes sufren violencia doméstica, y en El Salvador se creó el programa “Teléfono Amigo de la Familia” que alerta a instituciones a responder rápidamente a los

²³ Otra experiencia es el programa VIVA, de la policía comunitaria en Río de Janeiro, Brasil.

casos de violencia doméstica. La presencia de estas organizaciones ha resultado crucial para evidenciar el drama que se vive al interior de los hogares y aumentar el número de denuncias sobre este tipo de violencia. También se han dirigido programas a los propios agresores, en su gran mayoría hombres, como es el caso del Grupo de Hombres contra la Violencia, en Nicaragua, o el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C., CORIAC, de México (RSMLAC, 1996).

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

Algunas experiencias han demostrado que medidas específicas destinadas a limitar la disponibilidad de alcohol mediante la prohibición de su venta durante ciertos períodos (fines de semana y fiestas) junto con el aumento del alumbrado público, han tenido efectos positivos.

El tráfico de drogas también está relacionado estrechamente con la criminalidad en distintas ciudades de la región. Muchas de las bandas de jóvenes en Medellín, algunas de las cuales han llegado a ser poderosas económicamente, fueron formadas por el narcotráfico para el transporte de drogas y la protección de las transacciones. Además, el tráfico de drogas está ligado a la internacionalización de las actividades criminales, con una cada vez más frecuente conexión 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, en conjunto con el mejoramiento de la capacidad institucional del sistema policial y judicial para controlar su tráfico²⁴.

Varios programas de algunas de las principales ciudades de la región incluyen entre sus acciones campañas de prevención al consumo de alcohol y drogas. En Sao Paulo, existe un Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas, PROERD; y en Colombia, el programa DESEPAZ, ha apoyado estratégicamente la restricción por parte de municipios de la venta de alcohol después de ciertas horas de la noche. En Bogotá, también se fijaron topes horarios para la venta de alcohol, la llamada “hora zanahoria”. Estas medidas provocaron una disminución en los homicidios en Cali y Bogotá.

Es importante señalar que este tipo de medidas deben obedecer a los contextos particulares de cada país sin que ellas supongan una limitación al ejercicio de las libertades ciudadanas. La implementación de acciones similares destinadas a restringir el horario de venta de alcohol en botillerías, e incluso el horario de atención de algunos restaurantes y bares en algunas comunas de Santiago de Chile, han suscitado una fuerte crítica tanto de parte de los dueños de estos establecimientos por la pérdida económica que esto les significa, como también de otros sectores de la sociedad, para quienes estas medidas “preventivas” pueden lesionar los derechos ciudadanos.

Finalmente, la incidencia del porte de armas en el agravamiento de los hechos de violencia, hace necesario tomar medidas respecto de la proliferación de armas en la sociedad civil como medio de seguridad privada, particularmente en algunos países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Colombia. En estos países, los programas de control al porte de armas se han desarrollado en el marco de acuerdos políticos de paz entre los combatientes, sin embargo, los esfuerzos deben extenderse más allá de los procesos de paz, estableciendo una legislación al respecto. En Bogotá se restringió el porte de armas en los meses de septiembre y octubre de 1997 y los resultados fueron muy positivos: se redujo el homicidio común en un 30% en septiembre y en un 23.3% en octubre, comparado con los mismos meses de 1996 (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

Otro tipo de acción que ha dado buenos resultados son los programas que intercambian armas por bienes. En Panamá se creó el programa Armas por Comidas con la colaboración de la empresa privada y la Alcaldía de Panamá. La empresa privada aportó una cantidad de dinero que la

²⁴ En este sentido, el BID y el BM apoyan procesos de reforma a estos sistemas en la región.

Alcaldía convirtió en bonos de comida. La población entrega las armas por los bonos de comida, sin tener que declarar su origen ni ser objeto de investigación.

iv) **Combatir la pobreza y la desigualdad**

La seguridad ciudadana demanda la creación de condiciones económicas, políticas y sociales adecuadas para el desarrollo de un país (Piñeyro y Barajas, 1995) contribuyendo de esta forma a evitar la ruptura de la cohesión social. En este sentido, la pobreza, especialmente la pobreza relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delinquentes, sino porque puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo. Así lo han entendido algunas autoridades de ciudades de la región que incorporan como parte de las medidas para enfrentar la inseguridad ciudadana el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres en la región. En Río de Janeiro, surgió el programa Favela/Barrio Popular que propone urbanizar las favelas como parte de políticas sociales para superar la inseguridad ciudadana a través de la integración social de sectores marginales. El programa tiene por objetivo complementar —o construir— la estructura urbana principal (sistema vial para el acceso de servicios como recolección de basura, bomberos, etc.), introduciendo de este modo los valores urbanísticos de la “ciudad formal” a la favela e integrándola a los barrios (de Cerqueira, 1995).

En esta misma línea, en Managua se ha contemplado la regularización de los títulos de propiedad de la tierra, en Santa Cruz de Bolivia, el mejoramiento de la calidad y acceso a la educación y a la salud, y en Lima, un Programa de Recuperación de Menores en Abandono, Jardineritos, y la conducción de menores al Complejo Municipal de Asistencia Infantil (COMAIN) (CEPAL, 1999).

La **generación de empleos** es otra medida relevante, especialmente en el caso de la población joven, para enfrentar la violencia delictual como un problema de integración y oportunidades de desarrollo. Entre esta población, un foco prioritario de las políticas dirigidas a disminuir la violencia es la relación “educación-empleo-ingreso”. En varias ciudades de la región existe un desfase en la entrega de destrezas y capacidades por parte del Estado y la manera como los jóvenes pueden apropiarse de ellas en las actuales políticas de generación de trabajo. Asumiendo la importancia del trabajo en términos de integración social y proyecto de vida para muchos jóvenes²⁵, las políticas dirigidas a disminuir la violencia deben plantearse el desafío mayor de incorporar laboralmente a la gran cantidad de jóvenes sin trabajo de la región, cuyas tasas de desempleo representan más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina (CEPAL, 1999).

Estos elementos están presentes en el programa dirigido a jóvenes miembros de pandillas o bandas en Cali. Allí se celebró el “Pacto Social por la Convivencia” del Programa DESEPAZ entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas, por el cual las autoridades se comprometieron a proveer préstamos y capacitación técnica a los jóvenes, así como oportunidades de trabajo y asistencia legal; y los adolescentes, a abandonar la lucha armada, cesar sus actividades ilegales y enfatizar el diálogo como 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 hecho 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,

²⁵ Krauskopf (1996), ha planteado que para algunos jóvenes el trabajo puede ser un espacio de relación más constructiva e igualitaria que la escolaridad.

véase sección I.7 y I.8). Otros estudios han revelado que sufrir este tipo de violencia puede disminuir las probabilidades de trabajar remuneradamente de las mujeres y disminuir también los ingresos que perciben (Morrison y Orlando, 1997). Estos datos dan cuenta del impacto positivo que pueden tener mejores inserciones laborales en la reducción de la violencia doméstica y no doméstica.

b) Medidas de control

i) Reformas al sistema policial

Las ineficiencias del sistema policial para combatir la delincuencia han evidenciado una serie de problemas, como el carácter reactivo y burocrático del sistema, la falta de profesionalización y equipamiento del personal, bajas remuneraciones, multiplicidad de funciones y también casos de corrupción.

Por ello, se ha hecho cada vez más patente la necesidad de introducir reformas al sistema y reforzar los cuerpos policiales. Algunas propuestas que han surgido en diferentes ciudades son las siguientes:

- **Crear planes estratégicos** que permitan superar el carácter reactivo de la policía para que se adelante a los hechos y prevenga escenarios posibles;
- **Profesionalizar a la policía** poniendo en marcha programas de entrenamiento y capacitación a oficiales de policía en técnicas específicas para prevenir el secuestro, tráfico de drogas, y la formación de grupos especiales para reducir los asaltos callejeros;
- **Reducir las variadas funciones de la policía**, privilegiando las de control por sobre las administrativas;
- **Aumentar la dotación de personal**;
- **Elevar los salarios de los policías** para reforzar su carácter profesional y evitar que simultáneamente ejerzan actividades de seguridad privada; y
- **Reforzar la acción de organismos de control del sistema policial**, apoyando la realización de juicios a policías involucrados en actividades ilícitas, y aclarando las denuncias de prácticas como la tortura o apremios ilegítimos por parte de policías²⁶.

Algunas experiencias al respecto son las acciones emprendidas por el gobierno nacional de Colombia tendientes a fortalecer la Policía mediante programas de educación de derechos humanos, trabajo social y desarrollo de actitudes y conductas como agentes civiles; los programas de eficiencia y limpieza en la Procuraduría de Ciudad de México; y en Sao Paulo, la exigencia de la enseñanza secundaria para ingresar a la Policía y el aumento de las actividades dirigidas a controlar la corrupción policial (CEPAL, 1999).

Por otra parte, en Santiago de Chile, Carabineros se ha propuesto invertir en tres grandes rubros para el año 1999: el reentrenamiento del personal administrativo y de otros servicios que saldrán a la calle a cumplir tareas de vigilancia; la inversión en el apoyo logístico que deberá recibir la institución para equipar a este segmento del personal, así como elaborar indicadores de gestión; y la adquisición de un seguro de vida complementario para cada policía. Anteriormente, la institución comenzó a aplicar un sistema de medición de eficiencia del personal frente a la delincuencia. Estas mediciones se hacen sobre la base de las estadísticas que manejan las unidades operativas, confeccionadas tomando como referencia el número de denuncias a los tribunales por

²⁶ En México, entre julio y agosto, fueron arrestados 15 policías por secuestro y 63 fueron despedidos por arrojar positivo el examen sobre consumo de drogas, La Jornada, 6/8/98, México.

las ilegalidades más frecuentes como robos, hurtos, violaciones, consumos de drogas y existencia de negocios clandestinos de venta de alcohol. La incorporación de nuevas técnicas, como los mapas digitalizados que permiten conocer lo que está sucediendo, dónde ocurre y quién es el responsable, también reforzarán la labor de los cuerpos policiales.

En síntesis, el mejoramiento de los cuerpos policiales pasa por realizar reformas, incorporar nuevas tecnologías y fortalecer las relaciones con la comunidad. Claramente, este mejoramiento no supone, como se ha entendido en algunas ocasiones, una militarización de los cuerpos policiales, porque las lógicas y entrenamiento que reciben policías y militares difieren notoriamente, y no capacita a estos últimos para la prevención y control del delito, el mantenimiento del orden público o el control de multitudes en el marco de un estado de derecho (González Ruiz *et. al.*, 1994).

ii) Reformas judiciales

En distintos países se han iniciado procesos de reforma encaminados a hacer efectiva y oportuna la aplicación de la ley. Los logros en esta materia resultan cruciales para reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de los delitos y generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente.

En el marco de estos procesos de reforma, es necesario que las medidas que se adopten permitan dar cumplimiento a la legislación vigente e introduzcan los cambios necesarios, sin provocar una reducción de las garantías constitucionales que protegen a la ciudadanía al dotar a las autoridades de mayores facultades discrecionales.

Algunos aspectos involucrados en estas reformas son los que se detallan a continuación:

- **Flexibilidad en los procedimientos** de esclarecimiento de los delitos y en sanción de ellos;
- **Coordinación entre el sistema judicial y el sistema policial;**
- **Mayor asignación de recursos.** Casi todos los procesos de reforma involucran mayores recursos, ya sea para investigar una mayor cantidad de delitos, implementar nuevos sistemas de información o mayor profesionalización del personal;
- **Penas.** Se ha señalado que un problema serio es que las penas son bajas. Sin embargo, el problema parece ser una desproporción de las penas, es decir, que por delitos de distinta gravedad las penas sean muy parecidas; y más importante aún, la baja probabilidad de que efectivamente sean aplicadas. Por ello, una modernización de la justicia debe, al menos en primera instancia, asegurar un mayor cumplimiento de la normativa vigente y hacer efectiva reformas ya aprobadas, sin perjuicio de introducir los cambios que se estimen necesarios;
- **Tratamiento a las víctimas.** El profesionalismo en la atención de las denuncias de los delitos, puede incidir en la motivación a delinquir. Estudios realizados en países desarrollados han demostrado que la falta de este tipo de atención puede promover la ejecución de delitos. Además de este aspecto, un trato profesional debe ayudar al buen registro de la información.

iii) Reformas en el sistema penitenciario

El sistema penitenciario en la región tiene una serie de deficiencias que urge atender. Una de las más serias es el hacinamiento extremo que existe en los recintos penitenciarios, lo que, entre otros problemas, no posibilita la necesaria separación que se recomienda exista entre los detenidos

por delitos menores y delitos graves. El alto porcentaje de reos que se encuentran en los penales sin condena (70% según el Observatorio Internacional de Prisiones, 1995), es otra situación preocupante que atraviesa a las cárceles de toda la región. Por otra parte, existen algunos reos que, una vez cumplida la pena, permanecen en los recintos por falta de una institucionalidad que los acoga, como es el caso de quienes sufren problemas psiquiátricos.

Todas estas situaciones, tienden a distorsionar las funciones de estos recintos, que es castigar, de manera proporcional al delito cometido, y rehabilitar.

Las siguientes, son algunas de las medidas propuestas para alcanzar estos objetivos:

- **Aplicar los diferentes instrumentos internacionales en los sistemas carcelarios** relativos a las personas detenidas que los países han firmado o ratificado;
- **Realizar una adecuada y efectiva asignación presupuestaria** para mejorar las condiciones materiales de los penales de la región;
- **Agilizar los procesos y eliminar los sesgos en la administración de la justicia**, que privilegia a algunos prisioneros (jefes de narcotráfico, por ejemplo) y perjudica a otros (presos en situación de pobreza, niños, jóvenes, entre otros);
- **Atacar 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;
- **Reforzar el uso del tiempo de privación de libertad** no sólo como castigo para el reo sino como una oportunidad para su rehabilitación, dando especial énfasis a la educación, capacitación para el trabajo y el apoyo psicosocial. De acuerdo a la experiencia de otras regiones del mundo en materia de modernización carcelaria, los sistemas de rehabilitación basados en la educación y capacitación han dado buenos resultados, reduciendo las tasas de reincidencia, que en algunos países alcanzan cifras preocupantes (en Chile, la Fundación Paz Ciudadana estima esta una tasa de reincidencia cercana al 55%).
- **Promover sistemas de penas alternativas en libertad** para los detenidos por delitos menores. Como lo han demostrado algunos estudios (Aronson, 1995), un castigo severo o restrictivo puede ser tremendamente frustrante, y por lo mismo, llegar a ser instigador de la agresión. Muchas veces el entorno autoritario y opresivo que caracteriza a las cárceles, reproduce conductas crueles y deshumanizadas en quienes se desempeñan allí. Mientras no se encuentren otras formas de sancionar a quienes han cometido delitos, es importante distinguir entre aquellos que han cometido delitos graves y menores, ofreciendo a estos últimos alternativas al encarcelamiento que cuenten con los debidos sistemas de supervisión, para determinar quienes pueden acceder a este tipo de penas, y de control;

iv) **Creación de mecanismos para ejercer una Justicia Alternativa**

Los programas de justicia cercana a la ciudadanía basados en la resolución pacífica de los conflictos, pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores. Una experiencia al respecto son los Centros de Conciliación y Mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de conflictos en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución de conflictos desde la sociedad civil. Hacia 1997, Santafé de Bogotá contaba con 33 de estos centros (Instituto Popular de Capacitación, 1997; Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., 1997).

Otros mecanismos creados en este país son las Comisarías de la Familia, que tienen como objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales, hacer

respetar los derechos, especialmente de los menores y contribuir a solucionar pacíficamente los conflictos que se presentan al interior de las familias. Este tipo de instituciones han ayudado significativamente a incrementar las denuncias de violencia intrafamiliar.

c) Otras propuestas

i) 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, lo que requiere mejorar las estadísticas existentes y trabajar en la creación de un sistema integrado que permita el seguimiento de tendencias y la comparación internacional.

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

Existen algunas iniciativas al respecto, como el sistema de registro de delitos bajo un enfoque epidemiológico que realiza el programa DESEPAZ. Este sistema mide algunos de los siguientes datos: hora y día del hecho, niveles de alcohol de la víctima, sexo y edad de la víctima y victimarios, identidad del criminal y de la víctima, causas y lugar donde ocurrió el hecho y donde reside la víctima. Estos datos han permitido actuar sobre causas reales y diseñar estrategias de intervención específicas y localizadas.

En este mismo país, la estrategia nacional de apoyo a la “Convivencia y la Seguridad Ciudadana” ha propuesto desarrollar bases de datos y sistemas de información acerca de la violencia urbana. A nivel municipal, esto se traduce en la conformación de observatorios locales de violencia, que incluirán variables como homicidios, delitos mayores (secuestros, robo de vehículos, asaltos bancarios, etc.), violencia intrafamiliar y lesiones intencionales no fatales, entre otras, que serán el insumo básico para que las autoridades diseñen, ejecuten y evalúen políticas contra el crimen (Salazar y Castro, 1998).

También a nivel de propuesta, un programa conjunto entre el gobierno y una organización privada en Chile, diseñó un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales, SUED (Chile, 1997). El SUED es una propuesta de sistema de registro de información delictual que integra la información sobre delincuencia producida y recogida en el nivel de policías (Carabineros e Investigaciones), en el nivel de proceso judicial y en el nivel penitenciario (Gendarmería). El SUED tiene como objetivos:

- Identificación de variables relevantes a nivel de denuncias, aprehensiones e investigación policial, procesos judiciales y población penal
- Establecer reglas y sistemas clasificatorios que permitan relacionar y cruzar las estadísticas generadas por los distintos subsistemas
- Definir indicadores y modalidades de resumen de la información que sirvan a los propósitos señalados; y
- Garantizar la comparabilidad de los indicadores con las estadísticas de otras naciones (según convenciones regionales o internacionales).

El sistema se propone describir el comportamiento de la delincuencia desde una perspectiva integral, recogiendo mayores antecedentes psico-socio-culturales del autor y la víctima en las distintas etapas del sistema penal. También se han comenzado a elaborar Mapas Digitalizados de

Delitos a nivel comunal, que permiten identificar las zonas geográficas críticas, con el fin de facilitar las acciones preventivas y de control a ese nivel.

ii) Generar investigaciones sobre la juventud

La alta relación que se evidencia entre juventud y violencia, genera una serie de prejuicios y estereotipos que impiden avanzar en el conocimiento de las reales motivaciones de la violencia juvenil. Si se quiere lograr mayor acertividad en las acciones dirigidas a este segmento de la población, es preciso investigar las raíces y manifestaciones de la violencia juvenil (su lenguaje, estética y símbolos). Es preciso también, que estos estudios no se refieran sólo a las clases populares sino que incluyan a las clases medias y a las élites, y que analicen diferenciadamente el comportamiento de hombres y mujeres, a fin de conocer los peligros (en la casa y en la calle), las exigencias y las limitaciones a los que se enfrentan unos y otras.

Los enfoques de carácter preventivo y de control que se han recogido se sintetizan en el siguiente recuadro. (Véase recuadro 6).

Recuadro 6

ENFOQUES PARA GENERAR MAYOR SEGURIDAD CIUDADANA

Preventivos	De control
Programas educacionales: <ul style="list-style-type: none"> • Disminuir la deserción escolar. • Educación para resolución pacífica de los conflictos 	Reformas al sistema policial: <ul style="list-style-type: none"> • 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.
Organización de la comunidad.	Reformas judiciales: <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad en procedimientos. • Coordinación entre sistema judicial y policial • Mayor asignación de recursos • Proporcionalidad de las penas. • Tratamiento de víctimas.
Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas.	Reformas al sistema penitenciario: <ul style="list-style-type: none"> • Aplicar instrumentos internacionales en sistemas carcelarios. • Realizar adecuada y efectiva asignación presupuestaria. • Agilizar procesos y eliminar sesgos en administración de justicia. • Atacar corrupción e impunidad. • Reforzar el uso del tiempo de privación de libertad. • Promover sistemas de penas alternativas en libertad.
Combatir la pobreza y la desigualdad	Creación de mecanismos para ejercer justicia alternativa.

3. Las experiencias de programas que combinan medidas de control y prevención

Frente al desafío de lograr una efectiva combinación de acciones de prevención y de control que permitan dar un tratamiento más integral a los hechos de violencia delictual en la región, hay experiencias interesantes desarrolladas en algunos países. En tres ciudades de Colombia, han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación”. Uno, es el programa ya mencionado, DESEPAZ, el que responde al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia” celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa, ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados.

En Bogotá, se creó un programa de seguridad en 1994, el que sin dejar de lado las acciones coercitivas, tiene un mayor contenido preventivo. El programa de la administración distrital se basa en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana. En este contexto, las acciones que se dirigen a reforzar la convivencia y la negociación en el conflicto, adquieren una gran importancia en la disminución de los hechos de violencia, como lo demuestran las políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana (véase recuadro 7).

En Medellín, la Alcaldía ha desarrollado una serie de proyectos de prevención, y ha implementado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, programas orientados a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de los objetivos de estas acciones son la educación, recreación y resocialización para jóvenes, participación comunitaria, influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y mejoramiento de las relaciones policía-comunidad.

Las acciones desarrolladas en estas tres ciudades colombianas han arrojado resultados positivos en la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en las tres ciudades ha experimentado un pronunciado y continuo descenso durante los últimos 3 ó 4 años. Por ejemplo, durante 1994, 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 su 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 para el mismo período de tiempo. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una disminución de solamente el 5%, y con el promedio del resto de ciudades mayores del país, en donde el total de homicidios creció en un 3% (Salazar y Castro, 1998).

Tomando en consideración los resultados de estos programas y de otras acciones específicas, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, 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, que prevengan y controlen factores que han sido identificados como relacionados con el crimen y la violencia. Las acciones que se desarrollarán en el marco de esta estrategia son las siguientes (véase recuadro 8):

Recuadro 7

**SANTAFÉ DE BOGOTÁ. POLÍTICAS SALUDABLES PARA LA
SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA**

Objetivos	Acciones frente a la violencia y a la convivencia	Construcción de la Convivencia
1. Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración de la Secretaría de Gobierno. • Fortalecimiento de la Policía. • Capacitación a agentes de la Policía. • Boletín de estadísticas de violencia y delincuencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
2. Mecanismos de prevención y reducción de homicidios	<ul style="list-style-type: none"> • Control de armas por parte de la Policía. • Suspensión de permisos de porte de armas. • Desestímulo al consumo del alcohol. • Control policíaco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega voluntaria de armas. • Campañas de Concientización dirigidas al desarme. • Restricción horario establecimientos nocturnos y cátedra de alcohol. • Campaña “entregue las llaves”.
3. Desarrollo de mecanismos de prevención de accidentes	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva policía de tránsito. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
4. Desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de conciliación. • Comisarías de Familia. • Inspecciones de Policía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jornadas de vacunación contra la violencia. • Programa contra el maltrato infantil. • Jornadas del buen trato.
5. Mayor participación de la comunidad en la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias policiales para su promoción y apoyo de la comunidad en seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Frentes de seguridad. • Escuelas de seguridad.
6. Mejoramiento del sistema carcelario	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de rehabilitación social de los reclusos. • Diseño de modelos alternativos de sanción y inserción social de infractores.

Fuente: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1998)

**COLOMBIA. ESTRATEGIA NACIONAL DE APOYO A LA
“CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA**

Subprograma nacional	Subprograma municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos y sistemas de información que permitan el diseño, ejecución y evaluación de políticas. • Apoyo a proyectos del Ministerio de Justicia que buscan cerrar la brecha entre la justicia y la ciudadanía incrementando la oferta de servicios básicos de justicia en lugares accesibles a la comunidad. • Investigación en áreas relacionadas con la convivencia ciudadana y la violencia urbana. • Fortalecimiento de la Policía Nacional, dirigido tanto a enriquecer la calidad humana de sus miembros como a mejorar las relaciones con la comunidad. • Estrategia nacional de comunicaciones, tendiente a modificar los patrones culturales que favorecen la respuesta violenta al conflicto. • Apoyo financiero, mediante una línea de crédito interna que será financiada por BID, dirigida a municipios con menor capacidad financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar fuentes de información: apoyar la formación de observatorios locales de violencia. • Programas de acercamiento de la justicia: inspecciones de policía, comisarías de familia y redes contra la violencia intrafamiliar, centros de conciliación y mediación de conflictos, consultorios jurídicos en universidades, centros de paz o “Casas de Justicia” en zonas marginales o de alto conflicto. • Educación para la paz y la convivencia: educación sobre consumo de alcohol, políticas para reducir el porte de armas, fortalecimiento de reglas del tráfico urbano, negociación en la resolución de conflictos, educación hacia el respeto a la diferencia de familia, género, raza y clase social. • Fortalecimiento de las relaciones policía-comunidad: desarrollar y aplicar códigos de convivencia urbana en las relaciones entre la policía y la comunidad. • Programas para jóvenes infractores y en riesgo: rehabilitación y prevención a través de alternativas de empleo, recreación, educación y capacitación laboral. • Participación comunitaria: garantizar el apropiado uso de recursos públicos, continuidad de acciones y desarrollo de instituciones civiles que ayuden a prevenir y controlar el crimen.

Fuente: Salazar y Castro 1998.

Por el impacto que ha tenido en la reducción de los delitos y sus repercusiones en la opinión pública, es importante mencionar un plan de seguridad ciudadana implementado fuera de la región, el plan Tolerancia Cero, de Nueva York. Este plan se ha destacado porque ha reducido significativamente los delitos en esa ciudad y se basa en la “teoría de las ventanas rotas” surgida en 1982 como fruto de las investigaciones de un grupo de criminalistas norteamericanos encabezados por James Q. Wilson y George Kelling. El equipo 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. Estas observaciones permitieron elaborar la tesis que está

la base del plan, que indica que todo crimen que queda impune, por pequeño que sea, alienta a cometer crímenes más graves, porque en el delincuente subsiste la idea que no recibirá castigo.

Con esta perspectiva, se ha reprimido todo tipo de delitos, se ha realizado una reforma policial, destinada a aumentar el número de efectivos, se han extendido las prerrogativas de los policías para arrestar y allanar, imprimiendo una nueva orientación hacia el cumplimiento de metas tendientes a impedir el crimen antes que responder a él. Pero junto con estas medidas, que han sido las más publicitadas y las más polémicas por la dureza y los abusos que en ocasiones han cometido los policías, el plan Tolerancia Cero comprende también una serie de iniciativas sociales destinadas a involucrar a la comunidad y prevenir el delito, como ampliar áreas verdes y deportivas, y crear colegios especiales para rehabilitar delincuentes juveniles.

Recogiendo estas experiencias, organismos multilaterales han identificado algunas medidas que pueden considerarse más eficaces para enfrentar la violencia. El Banco Mundial realizó una evaluación que propone algunas medidas eficaces para enfrentar la violencia en un marco epidemiológico clásico, macroeconómico y social, que se sintetizan a continuación.

Recuadro 9
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN COMBINADA

Intervenciones muy eficaces	Contextos macrosociales que ayudan	Intervenciones complejas con enormes beneficios "pay-offs"
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia epidemiológica. • Control del alcohol y de la insalubridad mental. • Control de armas. • Eficacia en el tratamiento de urgencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mucha y buena educación. • Crecimiento equitativo para reducir la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contra la impunidad: aumentar la penalidad neta esperada. • Fortalecer la independencia del control público, la policía, la inteligencia y los jueces. • Flexibilizar la prevención y el control no público. • Más allá de las escuelas: el tejido y el capital social.

Fuente: Londoño, J.L. 1998.

Algunas conclusiones

En este texto se ha mostrado que 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 factores de carácter contextual e institucional.

Una de las situaciones que se hacen más evidentes en relación a la violencia delictiva en la región, 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 acciones que deben emprender las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Recogiendo esta carencia, el presente trabajo ha querido aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la región, desde una perspectiva comparada latinoamericana, 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, principalmente en las ciudades de la región durante los años noventa, 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, la frecuente relación entre violencia y desempleo. Asimismo, se ha recogido la información relativa al costo económico de la violencia y la delincuencia y las distintas políticas emprendidas para enfrentar el fenómeno.

Dicho análisis ha puesto en relieve la necesidad de abordar la violencia delictiva desde una perspectiva epidemiológica que apunta a la multidimensionalidad del fenómeno, y hace un esfuerzo por identificar aquellos factores que en mayor medida favorecen la violencia en los países en la región.

Desde esa óptica, se han examinado las acciones emprendidas 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 las acciones implementadas en América Latina y en otras partes del mundo, han evidenciado crecientemente, la necesidad de asumir perspectivas más integrales que combinen prevención (primaria y secundaria) y control, en el tratamiento de la violencia delictual. La adopción de programas de “doble orientación”, como se les ha denominado, representan grandes desafíos, ya que junto con atender a las necesidades más urgentes deben apuntar a alcanzar soluciones sostenibles en el largo plazo que efectivamente reduzcan los niveles de violencia que afectan a la región. Pero además, representan un desafío porque en muchos casos supone restituir la confianza entre autoridades policiales y sociedad civil como paso previo para fomentar la participación y compromiso de la población en los planes de seguridad ciudadana; iniciar procesos de reforma judicial y penal que requieren de grandes consensos políticos y sociales; y promover un cambio cultural de largo plazo como es el paso hacia la resolución pacífica de conflictos en distintos ámbitos de la sociedad.

Este 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 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, D.C Colombia.
- Aronson, Elliot (1995), *El animal social. Introducción a la Psicología Social*, Alianza Universidad. Madrid, España.
- Arriagada, Irma (1998), “Familias latinoamericanas: convergencia y divergencias de modelos y políticas” *Revista de la CEPAL N°65*, Santiago de Chile, agosto.
- Ayres, Robert L (1998), *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C., January.
- BID (1998), “Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción”, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington
- _____(1997), *Violencia doméstica*, El BID Informe Especial, Washington.
- Castañeda, Jorge (1998), “Violencia y América Latina” *Diario La Epoca* 24 mayo 1998, Santiago de Chile
- Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Subdirección de Servicios Forenses (1996), *Lesiones de causa externa en Colombia*, Colombia.
- Cooper, Doris, (1994), *Delincuencia común en Chile* Editorial LOM, Santiago de Chile.
- Chesnais, Jean-Claude (1992), “Historia de la violencia: el homicidio y el suicidio a través de la historia” en UNESCO, *Pensar la violencia. Perspectivas filosóficas, históricas, psicológicas y sociológicas*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°132, junio.
- Cruz, José Miguel *et.al.* (1998), “La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores” Presentado al Seminario del BID Promoviendo la Convivencia ciudadana: un marco de referencia para la acción Seminario realizado en Cartagena de Indias, Colombia el 14 de marzo de 1998.

- Chile (1997), Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales SUED. Informe final. Santiago de Chile, Junio.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1999), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- De Cerqueira, María Luisa Wendel (1995) “La urbanización de favelas en la ciudad de Rio de Janeiro. Un mecanismo de política social para superar la violencia urbana y la inseguridad ciudadana” en el PNUD y Plan Nacional de Rehabilitación Programa Presidencial (PNR) (1995), *Violencia urbana e inseguridad ciudadana*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- De Rementería, Ibán (1998), “Las estadísticas criminales por los delitos de drogas en Chile”. Gaceta Jurídica, N°212, Santiago de Chile, febrero.
- Duque, Isabel (1998), Datos de violencia en contra de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe, ISIS Internacional, Santiago de Chile, mimeo.
- Fedesarrollo (1996), Salud: análisis epidemiológico de la violencia, Coyuntura Social N°15, Bogotá, noviembre.
- Fundación Paz Ciudadana (1998), *Anuario de estadísticas criminales* Santiago de Chile.
- ___(1998a), “Delincuencia y opinión pública” Centro de Documentación Paz Ciudadana, mayo.
- ___(1997), *Anuario de estadísticas criminales* Santiago de Chile.
- ___(1995), “Robo, homicidio y violación (1984–1994)”, Documento de trabajo N°6, Santiago de Chile, noviembre.
- García, Roberto (1997), “Robo y desempleo”, en: Fundación Paz Ciudadana. Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales. Tesis de grado, varios autores, Santiago, Chile.
- González Ruiz, Samuel, Ernesto López y José Nuñez (1994), *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, UNAM, Serie Justicia, México D.F.
- Guerrero, Rodrigo (1998), “Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social”, CEPAL (LC/R.1795), Marzo.
- ___(1997), “Epidemia de la violencia juvenil en América”, en *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política*, N°10, julio-diciembre.
- Gutiérrez, Edgar (1998), “Guatemala. Paz de baja intensidad”, en: *Nueva Sociedad* N°154, marzo-abril.
- ILPES (1998), *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública* (LC/IP/L.149), versión preliminar, Santiago de Chile, julio.
- Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (IMECO, 1998), *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Editorial Océano, México.
- Instituto Popular de Capacitación (1997), Sueños de paz. *Una búsqueda constante de los movimientos sociales en Colombia*, IPC, Medellín, Colombia.
- ISER Rede de Centros de Pesquisa (1998), *Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro*, BID, Série de Documentos de Trabalho R-347, Washington.
- Klevens, Joanne (1998), *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Santafé de Bogotá.
- Krauskopf, Dina (1996), La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social, *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, N°3, Costa Rica, diciembre.
- Latin American Special Reports (LASR, 1997), *Assesing Personal Security in Latin America*, Latin American Newsletter, Londres.
- Litke, Robert (1992), “Violencia y poder”, UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N°132, junio.
- Lolas, Fernando (s/d), “Agresividad, agresión, violencia”, Instituto de Diagnóstico y Tratamiento Psicológico, Santiago de Chile.
- Londoño, Juan Luis (1998), “Epidemiología económica de la violencia urbana” Trabajo presentado a la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, 14 de marzo de 1998.
- Martínez, Javier (1990), “Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987) un nuevo examen de viejas hipótesis”, en Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990), *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- McAlister, Alfred (1998), *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención*, OPS, Washington D.C.
- Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando (1997), “El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua”, BID, Unidad de la Mujer en el Desarrollo, mimeo.

- Moser, Caroline y Jeremy Holland (1997), *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, Washington, D.C., February.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual: anatomía de un mito*. LOM-ARCIS. Santiago de Chile. Decimoquinta edición.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS, 1998), *Las condiciones de salud en las Américas*, Vol.I y Vol. II, Washington D.C.
- ___ (OPS 1996), *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*, Serie Publicaciones Comunicación para la salud, Nº10.
- ___ (OPS, 1994), *Las condiciones de salud en las Américas*, Vol.I, Washington D.C.
- Observatorio Internacional de Prisiones (1995), Informe 1995, Lyon.
- Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 1998), Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1998, Editorial Gráfica Monterrico, S.A., Lima, julio.
- Piñeyro, José Luis y Gabriela Barajas (1995), “Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el PRONASOL”, *El Cotidiano*, Nº71, Septiembre, UNAM, México.
- PREALC (1989), Mercado de trabajo y violencia, Nº335, agosto, Santiago de Chile.
- PNUD (1998), Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización, Santiago de Chile, marzo.
- PNUD Guatemala (1998), *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano*, edición 1998.
- Putnam, Robert (1992) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Quanta (1999), *Estudio de opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*, Chile, enero.
- Reyna, Carlos y Eduardo Toche (1999), “La inseguridad en el Perú”, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Nº29, Santiago de Chile.
- Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas (RSMLAC) (1996), Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres, Cuadernos Mujer Salud.
- Rubio, Mauricio (1998), *La violencia en Colombia dimensionamiento y políticas de control*, BID, Serie de documentos de trabajo R-345, Nueva York, octubre.
- Rubio, Mauricio (1998a), “Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia”, en Olga Lucía Acosta (ed.) *Coyuntura Social*, Nº18, Bogotá, Colombia, mayo.
- Salazar, Manuel y Manuel Fernando Castro (1998), “Respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público”. *Coyuntura Social*, Nº 18, Bogotá, Colombia, mayo.
- Silva, Iván (1999), “Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago”, ILPES, mimeo, Santiago de Chile.
- Tironi, Eugenio y Eugenia Weinstein (1990), “Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario”, en Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990), *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Trujillo, Edgar y Martha Badel (1998), “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia 1991-1996”, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Archivos de macroeconomía, Nº76, Bogotá, marzo.
- UNICEF (1997), *Relaciones familiares y maltrato infantil*, Editorial Cal & Canto, Santiago de Chile.
- UN (1999), UNIFEM-UNDP-UNFPA-UNICEF-UNAIDS-UNHCR-UNHCHR-ECLAC United Nations Inter-agency Campaign on Women’s Rights in Latin America and the Caribbean, *A Life Free of Violence it’s Our Right*, bajado de internet.



NACIONES UNIDAS


**Serie****Políticas sociales****Números publicados**

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996 / Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.

- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998.
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00) 1999.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- Rodrigo Guerrero (1998), Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social, (LC/R.1795).
- ILPES (1998), Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, (LC/IP/L.149).
- Reyna, Carlos y Eduardo Toche (1999), La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), Serie Políticas Sociales No.29.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 -  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: