

Mitos y realidades

sobre la criminalidad en América Latina

Algunas anotaciones estratégicas
sobre cómo enfrentarla
y mejorar la cohesión social

Bernardo Kliksberg



Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina

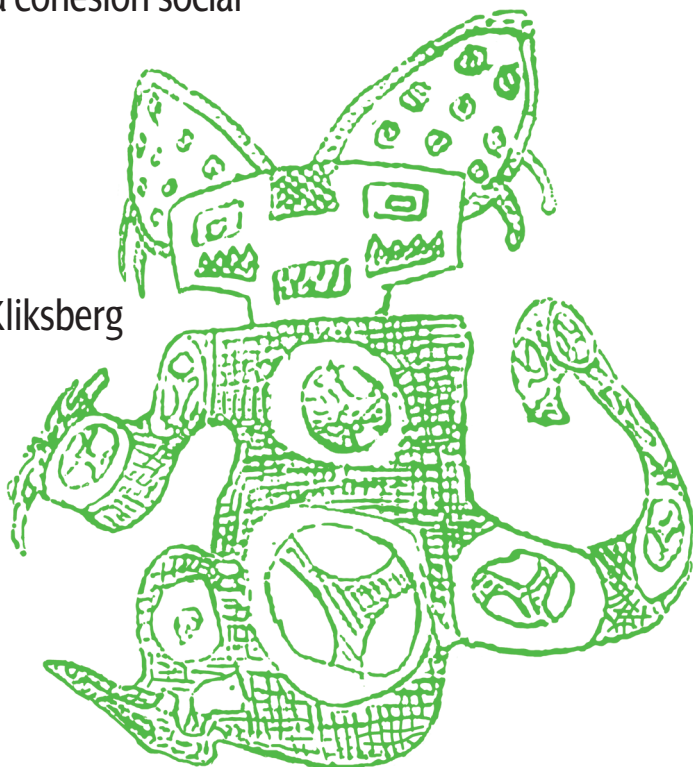
Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla
y mejorar la cohesión social

Mitos y realidades

sobre la criminalidad en América Latina

Algunas anotaciones estratégicas
sobre cómo enfrentarla
y mejorar la cohesión social

Bernardo Kliksberg



Fundación Internacional para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas



Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina.

Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007

© Bernardo Kliksberg

ISBN: 978-84-8198-705-8

Depósito Legal: M-

El presente informe ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de su autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) o de la Oficina de Coordinación del Programa EUROSociAL.

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

I. La explosión de criminalidad

La ciudadanía latinoamericana tiene motivos para sentirse preocupada por el clima de inseguridad ciudadana que se vive en gran parte de la región. Para la Organización Panamericana de la Salud un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Ése puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. No puede ser tratada por las vías usuales. Han demostrado ser insuficientes. Éste es el caso de América Latina. En la siguiente tabla puede observarse la tendencia en los últimos 26 años:

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS PARA AMÉRICA LATINA Y SUS REGIONES

1980-2006 - Homicidios por año cada 100.000 habitantes

| | 1980 | 1991 | 2006 |
|----------------------------|------|------|------|
| América Latina y el Caribe | 12,5 | 21,3 | 25,1 |
| América Latina | 12,8 | 21,4 | 25,3 |
| México | 18,1 | 19,6 | 10,9 |
| Centroamérica | 35,6 | 27,6 | 23 |
| Caribe latino | 5,1 | 8,8 | 11 |
| Brasil | 11,5 | 19 | 31 |
| Países andinos | 12,1 | 39,5 | 45,4 |
| Cono Sur | 3,5 | 4,2 | 7,4 |
| Caribe no latino | 3,1 | 3,5 | 7,7 |

Fuente: Informes anuales sobre el estado de la salud en las Américas, de la Organización Panamericana de la Salud.

La tasa de homicidios de 2006 triplica por tres el nivel de la epidémica, y por cinco la tasa propia de la mayor parte de los países desarrollados, que se halla entre 0 y 5. El promedio de homicidios duplica el mundial, convirtiendo a la

región en una de las más problemáticas del planeta en este campo. En el mismo continente americano la tasa de la región, 25,1, es cuatro veces mayor que la de los EE UU (6,4) y casi 17 veces la de Canadá (1,5).

En el último cuarto de siglo la tasa de homicidios se ha duplicado. Es epidémica en todas las zonas y casi epidémica en el Cono Sur y en el Caribe no latino. La tasa aumentó en más del 44% entre 1984 y 1994.

En 1998 se estimaba que había 140.000 homicidios anuales, y la tasa ha seguido subiendo (Londoño, 1998) (véanse las tasas por países según los datos oficiales en la tabla 2).

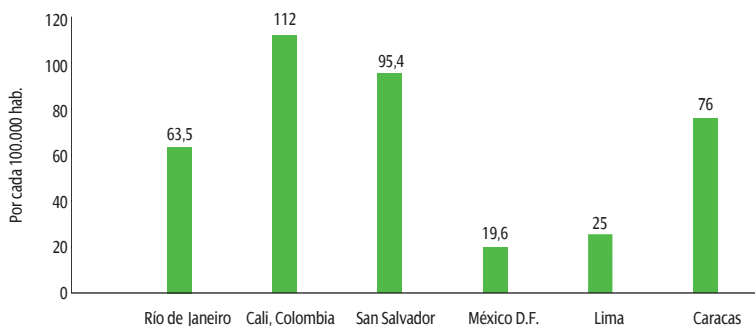
Los países con criminalidad más aguda son Colombia (10 veces la epidémica), El Salvador (5 veces), Venezuela (4,25 veces) y Brasil (3,8 veces). Sólo se hallan debajo de la cota de 8 homicidios Costa Rica, Cuba, Perú, Argentina, Chile, Uruguay y algunas de las islas.

Ante estos datos dice la Organización Panamericana de la Salud (1998) que “la violencia es una de las amenazas más urgentes contra la salud y la seguridad pública de las Américas”.

Los datos pueden contener asimismo significativos márgenes de subregistro. Así lo indican investigaciones puntuales en ciudades de la región como un estudio del BID (Buvinic y Morrison, 1999), que ha verificado tasas que superan ampliamente las oficiales (gráfico 1).

GRÁFICO 1

TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD POR HOMICIDIO, 1995



Fuente: Buvinic y Morrison, 1999.

TABLA 2

TASAS DE HOMICIDIOS POR PAÍSES DE LA REGIÓN EN 2006

Número de homicidios por cada 100.000 habitantes

| PAÍS | TASAS | PAÍS | TASAS |
|----------------------------|-------|------------------------------|-------|
| América Latina y el Caribe | 25,1 | Cono Sur | 7,4 |
| América Latina | 25,3 | Argentina | 6,8 |
| México | 10,9 | Chile | 5,3 |
| Istmo Centroamericano | 23,0 | Paraguay | 18,4 |
| Belice | 22,6 | Uruguay | 5,2 |
| Costa Rica | 6,5 | Caribe no-latino | 7,7 |
| El Salvador | 43,4 | Anguila | ... |
| Guatemala | 24,2 | Antigua y Barbuda | 8,0 |
| Honduras | ... | Antillas Neerlandesas | ... |
| Nicaragua | 13,3 | Araba | ... |
| Panamá | 13,7 | Bahamas | 16,4 |
| Caribe latino | 11,0 | Barbados | 10,5 |
| Cuba | 5,8 | Dominica | 3,8 |
| Guadalupe | 1,4 | Granada | 2,1 |
| Guayana Francesa | ... | Guyana | 17,9 |
| Haití | 18,6 | Islas Caimán | 4,3 |
| Martinico | 2,7 | Islas Turcas y Caicos | ... |
| Puerto Rico | 18,7 | Islas Vírgenes (EUA) | 28,8 |
| República Dominicana | 8,1 | Islas Vírgenes (RU) | 10,5 |
| Área andina | 45,4 | Jamaica | 0,2 |
| Bolivia | ... | Montserrat | 6,3 |
| Colombia | 84,6 | Saint Kitts y Nevis | 13,0 |
| Ecuador | 16,1 | San Vicente y las Granadinas | 11,3 |
| Perú | 4,5 | Santa Lucía | 20,1 |
| Venezuela | 34,1 | Suriname | 5,7 |
| Brasil | 31,0 | Trinidad y Tobago | 10,5 |

Fuente:
Situación de
salud en las
Américas.
Indicadores
básicos 2006.
Organización
Panamericana
de la Salud.

Un aspecto particular de la criminalidad es el crecimiento en Centroamérica de las bandas de jóvenes delincuentes, denominadas “maras”. Una evaluación de USAID sobre Honduras, El Salvador, México, Guatemala y Nicaragua (USAID, 2006) estima que su número se halla desde una estimación conservadora de 50.000 hasta 305.000, y que está ascendiendo.

La criminalidad significa todo tipo de daños para la sociedad. En primer término se hallan las vidas perdidas. En algunos países como Brasil y Colombia se ha transformado en la principal causa de muerte en edades jóvenes.

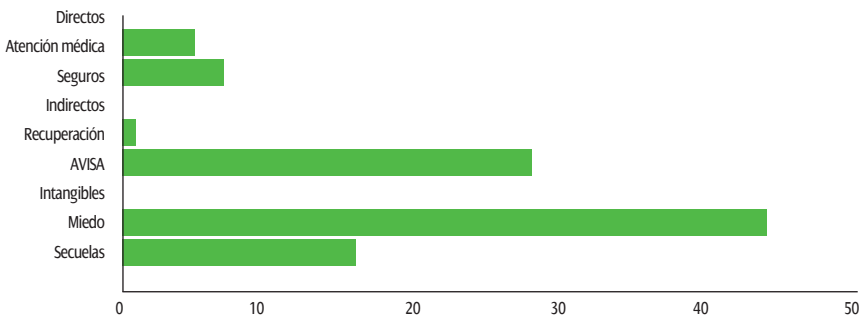
Por otra parte, la violencia tiene costos para el conjunto de la sociedad, en términos de los sistemas de salud, seguridad y justicia. Se estima que el 14% del Producto Bruto de la región se pierde por la violencia. USAID estima que en los cinco países que evaluó la pérdida es del 12% al 14% del Producto Bruto Nacional, casi tres veces más que en los países desarrollados, donde las pérdidas por violencia son menores al 5% de su producto. Las pérdidas por violencia superan ampliamente en muchos países de la región el total de su inversión en las áreas sociales.

Pero junto a ello se hallan muchos otros costos difíciles de medir, pero muy concretos: los costos intangibles. Como bien plantea Rubio (2000), son costos invisibles como: “la sensación de inseguridad, el miedo, el terror y el deterioro de la calidad de la vida”.

Un intento de evaluar estos costos en México demostró que superan con creces los costos económicos directos:

GRÁFICO 2

COMPOSICIÓN DE COSTOS DERIVADOS DE LOS ATAQUES A LAS PERSONAS, MÉXICO



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá (2000). Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad.

Como se advierte, un costo intangible lidera ampliamente los costos de la violencia, el miedo, seguido por los años de vida saludables perdidos (AVISA).

Es ilustrativo de lo que significan los costos de la violencia el caso de El Salvador. Un reciente estudio del PNUD (2005) muestra que pierde anualmente 1.700 millones de dólares, que representan el 11.5% de Producto Nacional Bruto. Esos costos derivan de temas de salud como vidas perdidas y atención médica, costos institucionales como seguridad pública y justicia, costos de seguridad privada, impactos negativos sobre las inversiones externas, pérdida de oportunidades de trabajo y pérdidas materiales. A ello habría que sumar los costos intangibles antes mencionados. En el año 2003, los recursos perdidos por la violencia duplicaron los presupuestos de educación y salud sumados del país.

En el caso de Colombia, Rubio (1996) muestra que los crecimientos del Producto Bruto por encima del 5% sólo se han dado en los periodos en que las tasas de criminalidad eran inferiores a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Una estimación sobre las pérdidas del Producto Bruto en diversos países de la región, que incluye datos intangibles, da los siguientes resultados (Londoño, 1998):

TABLA 3

| LOS COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB | | | | | | |
|--|--------|----------|-------------|--------|------|-----------|
| | Brasil | Colombia | El Salvador | México | Perú | Venezuela |
| Pérdidas en salud | 1,9 | 5,0 | 4,3 | 1,3 | 1,5 | 0,3 |
| Pérdidas materiales | 3,6 | 8,4 | 5,1 | 4,9 | 2,0 | 9,0 |
| Intangibles | 3,4 | 6,9 | 11,5 | 3,3 | 1,0 | 2,2 |
| Transferencias | 1,6 | 4,4 | 4,0 | 2,8 | 0,6 | 0,3 |
| TOTAL | 10,5 | 24,7 | 24,9 | 12,3 | 5,1 | 11,8 |

Fuente: Londoño, 1998.

Se trata en todos los países de pérdidas de gran significación en economías donde el Producto Bruto ha crecido en las dos últimas décadas por debajo del 5% anual.

■ II. Mitos sobre la criminalidad

¿Cómo enfrentar la criminalidad latinoamericana, esta epidemia de delincuencia que hace difícil la vida diaria, que compromete la economía y que crea multitud de daños intangibles y genera la atmósfera de miedo mencionada?

Es muy fácil acudir a soluciones simplificadoras que pueden llevar a que el problema se agrave en lugar de que mejore, deteriorando aún más los factores de riesgo que lo determinan. Es imprescindible profundizar frente a una epidemia de esta magnitud, internarse en su complejidad, tener muy en cuenta las experiencias fracasadas, las enseñanzas que se derivan de las experiencias exitosas en el ámbito regional e internacional y actuar en consecuencia.

En América Latina el camino hacia una gestión inteligente del tema ha estado fuertemente bloqueado en los últimos años por una serie de mitos que se toman como verdades, a pesar de su choque permanente con la realidad. Esos mitos llevan a caminos altamente ineficientes. Desde ya, tienen un sustento. Satisfacen los intereses de sectores que se apoyan en ellos para ganar poder mediante demagogias fáciles y las de quienes no están dispuestos a enfrentar las razones estructurales de la violencia en la región.

En una región cada vez más democrática, el tema de los mitos es central. Si se logra mostrar su fragilidad, y superarlos, mejorará la calidad del debate y se podrá llegar a soluciones. Si, por lo contrario, los mitos siguen predominando, el debate permanecerá estancado en planos de discusión que no sólo no llevarán a soluciones, sino que pueden conducir a nuevas acumulaciones de errores y agravar la epidemia.

Reseñaremos y analizaremos sintéticamente algunos de los mitos principales.

Primer mito. El problema es policial y se resuelve con mano dura

Las políticas predominantes en muchos países de la región han estado guiadas por esta visión básica. Estaríamos frente a un tema de naturaleza fundamentalmente policial. La búsqueda de respuestas debe darse en el marco del afianzamiento de los aparatos de seguridad. La falta de resultados se debería en parte importante a que no se han afinado las estrategias y multiplicado los programas de control policial.

Por otro lado, sería necesario dejar de lado las “sensiblerías” y actuar sin miramientos para frenar a los delincuentes potenciales y reales.

Ello puede abarcar desde amplias reorganizaciones de los aparatos policiales, que maximicen su presencia en los lugares públicos y su especial vigilancia de los sectores más pobres de la población, hasta incentivos por los resultados cuantitativos de la represión.

Asimismo, incluye reformular la legislación para facilitar la acción policial, suprimiendo garantías, y tener la posibilidad de detener, enjuiciar y encarcelar a los niños desde edades muy tempranas. En algunas de sus expresiones más radicales se ha propuesto incluso hacer responsables penalmente a los padres por los delitos de los hijos.

Tratando de fundamentar su abordaje, la política de mano dura recurre con frecuencia a la teoría de la “ventana rota”. Acuñada en 1982 por Wilson y Kelling, ha sido la base del enfoque de “tolerancia cero”, y sostiene que hay que aplicar con toda dureza la punición contra las infracciones más pequeñas, porque una “rotura de vidrios” podría ser el antecedente de acciones criminales más graves. Castigar severamente las infracciones pequeñas podría impedir que se desarrollaran delitos agudos.

La teoría no tuvo nunca validación empírica significativa. Se transformó en hechos en algunas ciudades de países desarrollados, donde se practicó por momentos una guerra contra los sin techo, la mendicidad, infracciones menores, la ebriedad, el ruido y los desvíos de las buenas costumbres.

Como muchas de estas infracciones tienden a concentrarse en poblaciones pobres, éstas fueron las “prevenidas”.

Esta teoría se cuestiona mucho en los países desarrollados porque genera enfoques policiales claramente sesgados hacia poblaciones de color, étnicas o inmigrantes. Para Crawford (1997):

El concepto de “tolerancia cero” es una designación errónea. No implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible –por no decir intolerable–, sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde está la “tolerancia cero” de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad? En realidad sería más exacto describir las formas de actividad policial realizadas en nombre de la “tolerancia cero” como estrategias de “intolerancia selectiva”.

Los resultados de la “tolerancia cero” pueden ser mucho más dudosos aún en países como los latinoamericanos.

Como señala Fruhling (2000): “A diferencia de Estados Unidos, muchos de quienes se encuentran en la calle en las ciudades latinoamericanas no tienen adónde ir y el número de mendigos, vendedores informales y de personas que cometen contravenciones o faltas de un tipo u otro pueden sumar millares. Es así como una actividad policial más agresiva puede encontrar seria resistencia y producir además el colapso total del sistema de justicia penal”.

Por otra parte, en las realidades latinoamericanas la institución policial tiene imperfecciones muy agudas. Su debilidad en términos de profesionalidad, carrera, sueldos adecuados y entrenamiento, la ha convertido con frecuencia en “policías malditas” con serios problemas de corrupción, cooptación por los grupos de la droga, y hasta en diversas dictaduras como las del Cono Sur en los setenta y parte de los ochenta se convirtió en un apéndice más del sistema brutal de represión instituido.

Confíarle en esas condiciones un mandato totalmente permisivo y crear condiciones para la impunidad puede llevar a serios deterioros en el respeto a los derechos humanos, especialmente de los grupos más débiles de la sociedad.

Entre otras cosas puede conducir, como ha sucedido y está sucediendo, al peligro de que se generen operaciones sistemáticas de “limpieza social”. Un ejemplo estremecedor de ellas es el sistemático exterminio de niños de la calle en Río de Janeiro, Tegucigalpa, Bogotá y otras ciudades, denunciado

continuamente por muchos sectores de estos países. Según dichos sectores, tales operaciones son llevadas a cabo por grupos parapoliciales y, ante la pasividad policial, la ideología subyacente es que de esta forma se está “previniendo” que estos niños se transformen en criminales. El mismo tipo de razonamiento –eliminar a las razas inferiores que no merecen vivir y mejorar la calidad demográfica de la población– era el que inspiró a las bandas nazis. La limpieza social es, en realidad, un eufemismo para ocultar este genocidio hitleriano cotidiano.

La “mano dura” no es una teoría a probar. Un riguroso informe de USAID (2006) muestra cómo se aplicó en los últimos años, entre otros países, en El Salvador, Honduras y Guatemala. Caso aparte merece Nicaragua, que aplicó un enfoque muy diferente.

Según el informe, en El Salvador se trató de encarar el crecimiento de las maras, sin duda un peligro público, con leyes “mano dura” en 2003 y leyes “supermano dura” en agosto de 2004. La legislación necesitaba pocas excusas para encarcelar, incluso la simple presencia de tatuajes era razón suficiente. Las leyes fueron acompañadas de algunos programas preventivos, pero el 80% de los recursos se invirtieron en represión.

Con la “supermano dura” se arrestaron 11.000 miembros de maras en un sólo año. Sin embargo, el número de homicidios siguió creciendo. Fueron 2.172 en 2003, 2.762 en 2004 y 3.825 en 2005. En los 8 primeros meses de 2006 el promedio seguía ascendiendo y sumaba ya 3.032.

Por otra parte, se produjeron múltiples efectos no deseables. Entre ellos, la presión sobre el sistema carcelario fue muy fuerte. En 2002 ya era considerado el más superpoblado de la región.

Bajo las leyes duras la población carcelaria creció fuertemente y en 2004 ascendía a 12.117 personas en 24 prisiones, las cuales tenían una capacidad real de 7.312. En varios penales se produjeron masacres.

Según algunos análisis, el encarcelamiento masivo genera el efecto contrario al buscado. Janeth Aguilar, directora del Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana (Aguilar, 2006), opina que “el salto cualitativo y los niveles de profesionalización de las pandillas tienen que ver con

la respuesta institucional que dieron las autoridades de Honduras, El Salvador y Guatemala, donde se aplicaron políticas de represión conocidas como Manos Duras o Puños de Hierro o Planes Escoba... En El Salvador sólo el 5% de los detenidos fue objeto de sentencias condenatorias o absolutorias. Las cárceles sirvieron para que las maras adoptaran estructuras nacionales y organizadas con liderazgos firmes”.

Por otra parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha venido insistiendo en la urgencia de que la Fiscalía General de la República investigue la existencia de grupos de exterminio dentro de la policía.

Ante la falta de resultados, FESPAD (2006) discute la conveniencia de integrar en las áreas de seguridad pública a miembros del ejército y, posiblemente, también a miembros de los cuerpos de agentes metropolitanos y municipales. Señala: “Se sabe que la ley no los autoriza, ni tampoco cuentan con la idoneidad para ello”.

Se resalta que tanto en El Salvador como en otros países este tipo de desarrollos conduce a que se deteriore seriamente la relación entre el Estado y los ciudadanos de las áreas pobres urbanas.

El fracaso de las políticas aplicadas se refleja en el sentimiento. Según un sondeo de la Universidad Centroamericana realizado en 2006, la opinión pública muestra pesimismo ante la situación. Indica su vicerrector Rodolfo Cardenal: “La ciudadanía resiente el clima de inseguridad que vive el país, la gran mayoría se siente insegura, siente que las autoridades de la seguridad pública no están haciendo bien su trabajo”. Ésta es una de las razones por las que un 49,2% de los encuestados considera que la situación del país es peor en comparación con 2005.

En Honduras la tasa de homicidios multiplica seis veces el límite donde la criminalidad se convierte en epidémica. Se estima en 46 homicidios por cada 100.000 habitantes. El número de miembros de las maras puede llegar a 70.000.

La administración anterior adoptó un enfoque de tolerancia cero y mano dura. Según la legislación aprobada, la policía puede detener a un joven por tener tatuajes. También puede detener a jóvenes que tengan apariencia

de miembros de maras y estén reunidos en su vecindario. Se ha procurado también endurecer fuertemente las penas, extendiendo los límites de los plazos de encarcelamientos para niños y adolescentes de 12 a 18 años.

A pesar de las políticas radicales adoptadas, los niveles de criminalidad no han descendido. En cambio, varias fuentes sugieren que han propiciado diversos desarrollos negativos. Son continuas las denuncias sobre las operaciones de “limpieza social” practicadas con niños.

Según indica Casa Alianza, desde 1998 se produjeron 3.242 ejecuciones extrajudiciales de jóvenes; 35 jóvenes son asesinados cada mes. Cuando denunció estos hechos, Casa Alianza se refirió a la muerte de un niño de 10 años que dormía en una avenida central de San Pedro Sula. Así se expresó su director (2006): “En Honduras la inseguridad y la incertidumbre han crecido”, y advierte sobre una peligrosísima tendencia. “Los asesinatos y las masacres recientes muestran el desprecio por la vida. Pareciera que la sociedad está satisfecha o se ha acostumbrado a vivir con esta situación que es muy seria”.

Junto a ello se han producido matanzas en las cárceles como la de 235 miembros de maras en las de El Porvenir y San Pedro Sula.

El clima de desconfianza en la policía se ha acentuado y, según una encuesta de USAID (2006), sólo una tercera parte de la población denuncia los delitos de que ha sido objeto.

Guatemala presenta también tendencias en la misma dirección que El Salvador y Honduras. El número de homicidios creció en un 40% entre 2001 y 2004. Alcanza los 35 homicidios por cada 100.000 habitantes.

El sistema de seguridad privada ha crecido velozmente y su presupuesto superaba en 2002 en un 20% el presupuesto público en seguridad. Se estimaba (Moser y Winton, 2002) que había 80.000 guardias de seguridad privados, en comparación con los 18.500 efectivos policiales. Esta enorme actividad de seguridad privada tiene un limitado control. Se calcula que hay 180 empresas privadas de seguridad, de las cuales sólo 28 son legales. La supervisión estatal es muy débil en un Estado, por otra parte, con recursos muy reducidos

(la recaudación fiscal representa sólo el 9% del Producto Bruto Nacional). Este gran complejo de actividad casi sin control de la ley se traduce en riesgos significativos.

Son continuas en Guatemala las denuncias sobre la “feminización” de la violencia. Entre 2002 y 2004 fueron asesinadas 1.188 niñas y mujeres, y en los primeros 10 meses de 2006, 450 mujeres. Todo ello ha ido acompañado por una casi total impunidad en los hechos. Según la Red de la No Violencia Contra la Mujer (2006) sólo el 9% de los casos han sido investigados y no hay una condena en firme. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha admitido recientemente la denuncia de dicha red por esta situación.

Experiencias similares a las de El Salvador, Honduras y Guatemala se han dado en otros países latinoamericanos, en los que se ha procurado en los ámbitos nacional, estatal o municipal tratar de solucionar el agudo problema de la criminalidad mediante una lectura de la realidad básicamente policial.

Esto plantea la necesidad de pensar si, en lugar de imaginar qué medidas más punitivas y represivas pueden aplicarse, no haría falta buscar un cambio en todo el encuadre del razonamiento que responda a la complejidad del problema.

Un país vecino a los tres anteriores y con serios problemas estructurales, Nicaragua, intentó un enfoque más basado en la prevención y rehabilitación que en la mano dura y obtuvo resultados mucho mejores. Su media está en 8 homicidios por cada 100.000 habitantes. El número y tamaño de las maras se ha reducido sensiblemente. En 2005 se estimaban en 108 los grupos, con un total de 2.201 miembros.

Una de las estrategias utilizadas fue la de intensificar la relación activa entre la policía y la comunidad, en lugar de optar por endurecimientos legales; también se abrieron las oportunidades de trabajo y de desarrollo artístico y vocacional en las cárceles. Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios, el sector privado y los miembros de las maras, dirigidos a ofrecer oportunidades a quienes dejaran las maras. El programa provee oportunidades educativas, consejería, entrenamiento y búsqueda de trabajo. Ejemplo de ello es que para el Día de la Independencia, en 2004, la policía colaboró con 800 jóvenes que habían pertenecido a maras para mantener el orden.

Las relaciones entre comunidad y policía se han visto favorecidas fuertemente por este enfoque y se hallan en la base de los buenos resultados de esta estrategia que USAID (2006) recomienda, y señala que “el enfoque de prevención y rehabilitación muestra que trabajan bien y puede ser un modelo para otros países en Centroamérica y México”.

¿Por qué fracasa la mano dura? Probablemente, entre otras causas, por las siguientes razones que surgen de la realidad:

1. Partiendo de la discutida “tolerancia cero”, el enfoque tiende a tratar indistintamente todas las formas de criminalidad sin hacer mayores distinciones en el diseño de políticas, algo que parece inadecuado, porque en la región se ha desarrollado una multiplicidad de formas de delincuencia. Entre ellas, y esquematizando, hallamos dos principales. Por un lado, está el crimen organizado, que se presenta bajo diversas formas: las bandas de la droga, las mafias, los grupos de secuestros, las organizaciones de tráfico de personas, las que se dedican al robo de automóviles, las organizaciones de lavado de dinero y otras. La sociedad se defiende de ellas aplicándoles todo el peso de la ley. Tiene que tratar de desarticularlas, impedir su desarrollo y bloquearlo, aislarlas.

Por otro lado, encontramos el crecimiento intenso de una criminalidad joven, que se inicia con actos delictivos menores de niños y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad. Si se les aplica el mismo enfoque que al crimen organizado, todo indica que, además de hacer caso omiso de su posibilidad de recuperación, se están empeorando todas las condiciones que los llevaron a delinquir. El efecto será generar “carne de cañón” para el crimen organizado, ampliar su posibilidad de jóvenes en riesgo a los que reclutar, cerrarles las oportunidades de salir del delito para dejarles sólo con las alternativas e incentivos que ofrecen las bandas criminales.

La homogenización de la respuesta a los diversos tipos de criminalidad resulta, además de ajena a la ética, marcadamente ineficiente.

2. El enfoque de mano dura consigue indudablemente hacer subir el número de presos jóvenes en las cárceles. Ello crea un grave problema de hacinamiento carcelario que va a tener todo tipo de repercusiones posteriores, pero no resuelve el problema.

Se ha comprobado que no hay correlaciones estadísticas robustas entre el aumento de los índices de encarcelamiento y la reducción en el mediano y largo plazo de los índices de criminalidad.

3. La idea misma de tolerancia cero surgió en sociedades que tienen un limitado número de infractores potenciales. Es aplicar a las “conductas desviadas” la máxima vigilancia en poblaciones donde el número de personas que por sus privaciones básicas podrían ser candidatas a algunas de esas infracciones es reducido. La población por debajo de la línea de la pobreza no llega, por ejemplo en EE UU, al 13% de la población.

Muy diferente es la situación latinoamericana, donde la pobreza comprende al 40% de la población en promedio, y al 60% en muchos países como los antes mencionados. En esas condiciones, la propuesta de tolerancia cero no supone controlar mediante su aplicación a una minoría, sino aplicar “guantes de hierro” a la gran mayoría de la población.

Es una propuesta que va a generar por naturaleza tensiones sociales críticas y a resentir fuertemente todas las dimensiones de la cohesión social.

4. La mano dura tiene un riesgo gravísimo, terminar en la “criminalización de la pobreza”. Empezar a considerar “sospechosos” a todos aquellos que presenten rasgos de pobreza o que pertenezcan a minorías étnicas, o raciales, que se hallan postergadas o excluidas en la sociedad. Es penalizar a las víctimas de sistemas económico-sociales que no crean oportunidades reales para todos.

En lugar de poner todo el énfasis en cómo incluirlos se convierten, como destaca Castel (1997), en “estrategias de gobernabilidad para contener y segregar a aquellos que sobran”. En una típica situación representativa de muchas otras similares, un líder indígena argentino denunciaba que en su provincia hay un delito que no está legislado, lo llamaba “la portación de cara”, ser detenido por la policía por tener cara de indígena.

Criminalizar la pobreza no resuelve problema alguno, por el contrario, agrava los existentes. Genera sociedades de agudísima tensión interna y actúa como un multiplicador de pobreza. Como describe Vacquant (2000): “el encarcelamiento, además de afectar prioritariamente a las

capas más desprovistas: desocupados, precarios, extranjeros, es en sí mismo una tremenda máquina de pauperización. Al respecto es útil recordar sin descanso las condiciones y los efectos deletereos de la detención no sólo sobre los reclusos sino también sobre sus familias y sus barrios”.

La mano dura no genera soluciones, porque entre otras tiene todas estas fallas estructurales. ¿Quién se beneficia entonces con ella y por qué su vigencia? En las realidades de la región se ha mostrado con frecuencia como un gran instrumento electoral. Da a las legítimas ansiedades de amplios sectores de la población una respuesta imaginaria, que no las contestará en los hechos, pero simplifica la realidad y ofrece algún confort. Es una forma eficaz de demagogia. Por otro lado, posterga el enfrentamiento a los problemas de fondo que requieren un abordaje estructural y profundo. El informe USAID sobre Centroamérica (2006) capta con claridad esa situación. Concluye: “muchos analistas sugieren que el enfoque duro adoptado por el Gobierno está motivado políticamente. Es más fácil golpear a los integrantes de las maras que encarar los problemas sociales más complicados que se hallan detrás de su existencia, como la desigualdad en los ingresos y la pobreza”.

Segundo mito. Los países exitosos han conseguido resultados porque han aplicado la mano dura

La “mano dura” se ha “vendido” con frecuencia en América Latina utilizando como argumento central la imagen de que eso es lo que hacen los países desarrollados que han logrado reducir la delincuencia. Dicho argumento actúa como una legitimación: lo hacen los desarrollados, por ende es propio de la modernidad y el desarrollo. Al mismo tiempo crea una expectativa de “éxito”: esto es lo que da resultados. Por otra parte, resulta eficiente para superar las resistencias de corte humanista. Si lo hacen los desarrollados, por qué no los países latinoamericanos que tienen un problema de magnitud mucho mayor.

¿Pero, realmente eso es lo que han hecho y están haciendo los países exitosos? ¿El argumento tiene bases históricas? No parece así cuando se coteja con la realidad. Finlandia, reconocido como uno de los países líderes en este

campo, tiene 2,2 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes. ¿Lo ha logrado base de mano dura? Exactamente lo contrario. Tiene el menor número de policías por habitante del planeta. Sin embargo, ha logrado reducir el número de presos en las cárceles de 4.709 en 1983, a 3.106 en 1990 y 2.798 en 1997 (un 40% menos en esos 14 años), y ha continuado en esa tendencia. Evidentemente hay causas estructurales que están actuando que no tienen que ver con el tamaño de la policía, ni con el crecimiento de la población carcelaria.

Tendencias similares se pueden ver en todos los países nórdicos. Dinamarca tiene 1,1 homicidios al año por cada 100.000 habitantes; Noruega, 0,9 y Suecia, 1,2. No es el modelo policial nórdico el que genera esas, comparativamente, bajísimas tasas de homicidio: es el reputado modelo nórdico de economía, sociedad, y cohesión social el que está actuando.

La argumentación usual omite los verdaderos casos exitosos como los mencionados y suele basarse en el ejemplo de Estados Unidos. En primer lugar, se trata de uno de los países desarrollados que más dificultades ha tenido para atajar el problema de la criminalidad. La Organización Mundial de la Salud (2003) ubica su tasa de 1998 en 6,9 homicidios cada 100.000 habitantes frente al 0,7 de Francia, el 0,6 de Inglaterra, el 1,1 de Italia, y el 0,6 de Japón. Es decir, multiplicaba casi diez veces la criminalidad de Francia, Inglaterra y Japón, y por 6 la de Italia. Sin llegar a epidémica, la tasa es problemática.

Incluso después de haber obtenido algunos avances, la tasa de criminalidad ha vuelto a subir en 2005 y 2006, generando mucha preocupación. Los delitos violentos subieron en 2005 en un 2,5% y en los primeros seis meses de 2006 en un 4% comparado con el año anterior.

TABLA 4

| DELITOS VIOLENTOS EN EE UU | |
|--|------|
| Incremento en el primer semestre de 2006 respecto al primer semestre de 2005 | |
| Robos: | 9,7% |
| Homicidios: | 1,4% |
| Asaltos graves: | 1,2% |

Fuente: Informe semianual sobre el delito del FBI.

El *Washington Post* (Eggen, 19/12/06) plantea que “los resultados no son una anomalía sino, según los expertos en justicia criminal, forman parte del aumento de los delitos violentos desde comienzo de los 90”. Entre otras posibles causas menciona que hay “menos trabajos para gente con habilidades reducidas”.

Los estudios muestran que las tasas de arresto son mucho más altas entre jóvenes pobres, especialmente de color. Se estima que en 2005 un 17,1% de los menores de 18 años era pobre, porcentaje mayor a los promedios generales. Ello significaba 12,3 millones de pobres jóvenes. En Nueva York, se estima que el 16% de los jóvenes de 16 a 24 años está fuera de la escuela, y del mercado laboral, y que el 40% de los hombres de color de la ciudad estaba desempleado.

En un análisis presentado al Congreso (Eckholm, 2007) se concluyó que la pobreza de los niños y jóvenes cuesta al país “500.000 millones por año, porque son menos productivos, ahorran menos dinero, cometen más delitos y tienen más gastos de salud”.

El intento de resolver estos problemas con políticas que aumentan la población carcelaria parece estar llegando a su agotamiento. Hay presiones crecientes por reducir los costos carcelarios porque han llegado a cifras cuantiosas y numerosos gobiernos estatales están tratando de hacerlo. Se estima que actualmente 2.200 millones de americanos están en la cárcel, ocho veces más que en 1975, y se trata de la mayor proporción de presos del mundo occidental. El país gasta anualmente 60.000 millones de dólares en prisiones.

Vacquant aporta un ilustrativo cuadro sobre la diferencia en el recurso hacia la cárcel en Estados Unidos y Europa (véase la tabla 5).

El índice americano supera muchas veces los europeos. Por otra parte, Vacquant (2000) muestra que gran parte de los presos lo eran por causas menores, como delitos pequeños de droga, hurtos o perturbaciones del orden público. En 1998 los condenados por contenciosos no violentos superaban el millón.

La mayoría de los presos pertenecían a un sector bien definido: las minorías de color o latinas. Dos tercios venían de hogares que estaban por debajo de la línea de pobreza.

TABLA 5

CANTIDAD DE PRESOS EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA. 1997

Fuente: Bureau of Justice Statistics, Prison and Jail Inmate at Mid-Year 1998, Washington, Government Printing Office, marzo de 1999, para los Estados Unidos; Pierre Tournier, Statistique pénale annuelle du Conseil de L'Europe, Enquête 1997, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, para la Unión Europea.

| PAÍS | CANTIDAD DE PRESOS | ÍNDICE POR CADA 100.000 HABITANTES |
|------------------|--------------------|------------------------------------|
| Estados Unidos | 1.785.079 | 648 |
| Portugal | 14.634 | 145 |
| España | 42.827 | 113 |
| Inglaterra/Gales | 68.124 | 120 |
| Alemania | 74.317 | 90 |
| Francia | 54.442 | 90 |
| Holanda | 13.618 | 87 |
| Italia | 49.477 | 86 |
| Austria | 6.946 | 86 |
| Bélgica | 8.342 | 82 |
| Dinamarca | 3.299 | 62 |
| Suecia | 5.221 | 59 |
| Grecia | 5.577 | 54 |

El *New York Times* (25/1/07) dice editorialmente que la insistencia en las cárceles ha creado “una creciente casta de presos, ahora son 16 millones de presos y ex presos, que vuelven con frecuencia a la cárcel empujados por políticas que han hecho imposible para ellos encontrar trabajos, casa o educación”.

Denuncia que se ha creado una “puerta giratoria” que es imprescindible cerrar. Señala: “El único modo real de reducir la población carcelaria, y esta casta de presos, es asegurar que el encarcelamiento sea un método de última instancia. Hay que abandonar las leyes y sentencias que han llenado las cárceles con delincuentes no violentos, que están destinados a quedar atrapados en los márgenes reales de la sociedad”.

Hay fuertes motivos para sustituir la presión por el tratamiento en el caso de la drogadicción. Se calcula que cada dólar gastado en rehabilitación de la droga rinde de 7 a 8 dólares por reducción del delito y aumento de la productividad.

Efectivamente, las cárceles son un método con graves consecuencias. Un estudio en el prestigioso *New England Journal of Medicine* (*The Washington Post*, 11/1/07) sobre 30.327 presos liberados entre 1999 y 2003 muestra que su probabilidad de morir de una sobredosis de droga después era 12 veces mayor a la de la población promedio, y su posibilidad de ser asesinados, 10 veces mayor.

La ausencia de correlación entre la magnitud de la población carcelaria y la reducción de la criminalidad se observa claramente en el caso norteamericano. El número de presos creció fuertemente en EE UU entre 1985 y 1993, y el delito aumentó considerablemente en ese mismo periodo. Lo mismo ha sucedido como tendencia en el conjunto de las últimas décadas. El estado en que más creció la población carcelaria en la década 1992-2002 fue Idaho, con un aumento del 174%. En tanto, el delito subió en esa década un 14%. En el que le sigue, West Virginia, donde el número de presos creció en ese periodo un 171%, la delincuencia subió un 10%.

Ante estas realidades, algunos de los estados tradicionalmente más conservadores como Louisiana y Mississippi han aprobado reformas para reducir la punitividad. Otros como Kansas y Nebraska están tratando de reemplazar la expansión de las cárceles por más inversión en rehabilitación de la droga.

En América Latina los partidarios de la mano dura argumentan con frecuencia el ejemplo de las discutidas épocas de tolerancia cero en Nueva York. Los críticos de dicha época mencionan factores como el aumento en gran escala del gasto en policía y del número de efectivos, las denuncias por discriminación y abusos, el deterioro de las relaciones entre las comunidades afroamericanas y latinas y la policía.

Es mucho menos conocido el caso de ciudades que encabezan los logros en reducción del delito en Estados Unidos, como San Diego y Boston. Entre 1993 y 2001, la tasa de homicidios de San Diego se redujo un 62% y las sentencias de prisión cayeron un 25%. Un enfoque que integra el trabajo de la policía, la alcaldía y las principales instituciones de la sociedad civil y los mismos grupos desfavorecidos, para prevenir y crear oportunidades para la población joven vulnerable, está detrás del éxito.

La ciudad desarrolló una policía denominada “de cercanía” que enfatiza el trabajo con la comunidad. Disminuyó fuertemente los delitos y las denuncias, y hubo un importante aumento en la popularidad de la policía. La cantidad de policías por habitantes es tres veces menor a la de Nueva York.

En Boston la “Operación Cese del Fuego” logró hacer descender el número de homicidios a finales de 1990, en sólo doce meses, en dos terceras partes. Se formó un grupo de trabajo con representantes de todas las agencias que tenían que ver con el delito y de las principales entidades comunitarias. Los actores fueron ganando confianza unos en otros y reconociendo la necesidad de trabajar en conjunto. Se puso énfasis en suprimir la circulación de armas. Por otra parte, se trató de hablar con las mismas bandas de jóvenes, a través de actores como las iglesias, para abrirles oportunidades de opciones positivas para su futuro, al mismo tiempo que para transmitirles la firmeza de la decisión comunitaria de reducir fuertemente el delito y los riesgos que corrían quienes no aprovecharan esta oportunidad de “cese del fuego”. La operación incluyó también programas de entrenamiento para cambiar los métodos de trabajo usuales de la policía con las bandas.

Según diversos analistas las diferencias con tolerancia cero de Nueva York en ciertas épocas son significativas. Entre 1993 y 1996 la cantidad de detenciones disminuyó en un 15% en San Diego, mientras que aumentaba en un 24% en Nueva York. En 1996, en el apogeo de tolerancia cero, se arrestaron en esa ciudad a 314.292 personas. Sólo el número de arrestos por infracciones menores en materia de drogas se duplicó, pasando de los mil arrestos por semana. En tanto que las quejas contra la policía bajaron un 10% en San Diego, subieron un 60% en Nueva York.

En América Latina la tendencia hacia la encarcelación ha llevado a situaciones casi límites. Además de no resolver el aumento de las tasas de criminalidad ha creado en diversos países un problema de gestión penal muy difícil.

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (Carranza, ILANUD 2006) estima que la densidad de la población carcelaria era en Honduras en 2002, de un 209%, en El Salvador de un 162%, y en Panamá, de un 137%.

Pero no se trata sólo de que el número de presos exceda la capacidad total: el espacio de que disponen viola, además, todas las reglas. El ILANUD señala que en algunos penales el espacio de los presos en una celda es de 15 cm², frente a los 10 m² que se consideran adecuados en Europa o los 14 m² en Holanda. El director del Instituto Elías Carranza ilustra: “Si se bajan todos de sus literas no caben”. Este hacinamiento tiene consecuencias gravísimas y provoca enfrentamientos.

La mano dura desemboca en escenarios de este orden. Lo contrario sucede en el caso de enfoques integrales que generan una población carcelaria reducida, pero, además, la tratan con orientación firme a la rehabilitación.

Es el caso de Costa Rica, donde la visión aplicada desde hace décadas es de ese tipo. La tasa de homicidios es de 5,4 cada 100.000 habitantes. El número de presos, 8.000, y las políticas están orientadas a la rehabilitación.

El director del Sistema Penitenciario Nacional Reynaldo Villalobos (2006) las resume señalando: “Nuestra filosofía en el sistema penitenciario parte de la premisa de que los privados de libertad son seres humanos que tienen derechos fundamentales tutelados por la Constitución, como el derecho a estudiar o a trabajar”. El 70% de la población carcelaria trabaja, en tareas agrícolas, abasteciendo el mismo sistema penitenciario con alimentos o en otros oficios como la ebanistería. Los presos son, por ejemplo, los principales proveedores de pupitres para el Ministerio de Educación: han producido 400.000 en los últimos cinco años. Un 33% de los reclusos estudia. El sistema penitenciario está obligado a dar cursos de alfabetización, escuela primaria, secundaria y universidad para los presos que lo deseen. También garantiza a los presos, respetando estrictamente sus derechos constitucionales, un sistema de telefonía pública, el derecho a la salud y el derecho a la plena información sobre lo que sucede en el país y en el mundo. Un resultado de estas prisiones, donde el 99% de los presos está ocupado, es que no ha habido ningún intento de motín en los últimos 18 años.

El mito de que la mano dura solucionará el problema se desvanece cuando se contrasta con la evidencia empírica. La mano dura con sus fracasos crea el terreno para demandas sociales más agudas y para su misma perpetuación.

Tercer mito. Las causas últimas de la criminalidad son poco conocidas

La mano dura actúa sobre las conductas finales, como se ha observado con resultados dudosos. Se está concentrando sobre los síntomas de la epidemia de criminalidad, sin profundizar sobre las causas que la determinan.

Cuando la criminalidad es como en el caso de América Latina un comportamiento que afecta a sectores tan amplios de la población joven, es imprescindible indagar sobre qué lleva a tantos jóvenes a producir conductas en esa dirección. Cuando se logra introducir el tema en la discusión sólo policial, con frecuencia se argumenta que “se sabe poco”, que “es una especie de terreno misterioso”, “que es un enigma” y a veces se hacen esfuerzos sistemáticos para tratar de demostrar que la criminalidad no tiene causas de orden social. El resultado es percibirla como una conducta individual, que debe ser tratada como tal con punición personal.

Es imprescindible devolver al tema la mirada penetrante que permitió a Durkheim captar que en el trasfondo de los suicidios y las conductas desviadas de su tiempo había un gran problema de anomia, o bien la “imaginación sociológica” de que hablaba Wrigth Mills, que debe procurar captar las conexiones entre las biografías individuales y el contexto global. Si la tasa de homicidios crece con la proporción que ha crecido en América Latina, se convierte en epidémica y tiene un fuerte componente joven, debe haber causas estructurales que están interfiriendo.

Cuando se procura encontrar, explorando correlaciones estadísticas sistemáticas, con qué factores está vinculado el crecimiento de la criminalidad en la región es posible identificar que en el mediano y el largo plazo hay correlaciones robustas, entre otros, con tres grandes conjuntos de variables: las condiciones sociales básicas, especialmente la evolución de la tasa de desocupación juvenil y las oportunidades laborales, los niveles de educación y el grado de articulación de las familias.

Una situación social crítica

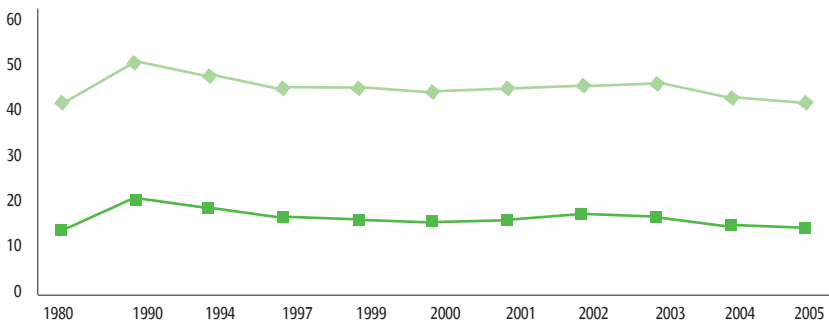
Los indicadores sociales de América Latina muestran la presencia de una pobreza extendida, de carácter persistente, y con un importante componente de pobreza extrema.¹

1. El autor analiza detalladamente la problemática social de la región en su obra *Más ética, más desarrollo*, editada en España por el Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

La evolución de las cifras de pobreza y pobreza extrema en los últimos 25 años ha sido la siguiente:

GRÁFICO 3

POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN AMÉRICA LATINA. 1980-2005



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1996-2005.

Puede verse que la pobreza abarca al 40% de la población y se ha mantenido con pocas variaciones en el último cuarto de siglo. La pobreza extrema, que afecta a las personas que no tienen los ingresos mínimos para satisfacer la necesidad más básica, la alimentación, abarca casi la mitad de la pobreza total.

El porcentaje de la población en situación de pobreza es prácticamente el mismo que en 1980. Sin embargo, el aumento en términos absolutos de las personas pobres ha sido muy significativo. Pasaron de 146 millones en 1980 a 227 millones en 2005. Los pobres extremos, a su vez, de 60 millones en 1980 a 94 millones en 2005. Ha habido mejoras en 2005 y 2006, pero no cambian el cuadro global de pobreza extendida y persistente.

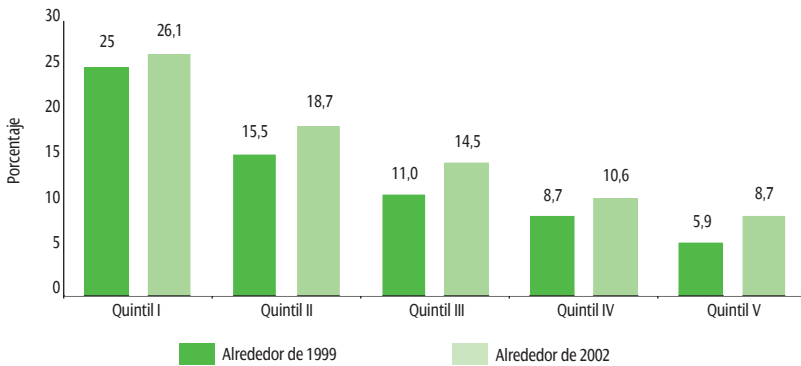
Dentro de estas cifras los jóvenes presentan niveles de pobreza y pobreza extrema mayores que los promedios. Entre otros países, en Argentina en 2003 el 54% de los jóvenes de 14 a 22 años eran pobres, en Panamá, el 57% de toda la población pobre tenía menos de 20 años de edad.

Las tasas de desempleo subieron sensiblemente en este último cuarto de siglo, sólo comenzaron a bajar en los dos últimos años. En 1980, la tasa era del 6,1%, en 1990 del 8,3% y en 2000 del 10,9%. En ese último año la tasa de desocupación entre los jóvenes de 15 a 24 años duplicaba por 2,5 la elevada tasa general. En la mayor parte de los países la tasa de desocupación joven ha tendido a duplicar o más la general.

Puede observarse a continuación la tasa de desempleo joven por quintiles de la población en los años 1999 y 2002.

GRÁFICO 4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR. TOTAL NACIONAL, 1999-2002



Fuente: CEPAL (2004). La Juventud en Iberoamérica. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

En el 20% de los jóvenes más pobres el desempleo era en 2002 del 26,1%.

En toda la década de los noventa el desempleo creció muy fuertemente en la población joven como puede observarse en la tabla siguiente.

TABLA 6

TASA ANUAL PROMEDIO DE DESEMPLEO JUVENIL, POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1990-1999

| PAÍS | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | | | | | | | | | | |
| 15-24 | 15,2 | 12,3 | 13,0 | - | 21,2 | 30,1 | 31,1 | 27,2 | 24,4 | 26,4 |
| Bolivia | | | | | | | | | | |
| 20-29 | 9,5 | 7,3 | 7,0 | 8,2 | 4,5 | 5,4 | - | - | - | - |
| Brasil | | | | | | | | | | |
| 18-24 | - | 9,1 | 11,2 | 10,3 | 9,6 | 9,3 | 10,5 | 11,4 | 14,3 | 15,0 |
| Chile | | | | | | | | | | |
| 20-24 | 12,0 | 12,4 | 10,3 | 10,2 | 11,9 | 10,1 | 12,2 | 13,6 | 15,1 | 20,5 |
| Colombia | | | | | | | | | | |
| 20-29 | 15,1 | 15,1 | 15,2 | 12,4 | 13,2 | 13,0 | 15,6 | 18,1 | 21,7 | 26,0 |
| Ecuador | | | | | | | | | | |
| 15-24 | 13,5 | 18,5 | 17,3 | 15,7 | 14,9 | 15,3 | 20,0 | 19,4 | 22,6 | - |
| México | | | | | | | | | | |
| 20-24 | - | - | 4,4 | 5,7 | 6,0 | 9,9 | 8,8 | 6,5 | 5,9 | 4,8 |
| Paraguay | | | | | | | | | | |
| 20-24 | 14,1 | 9,5 | 7,3 | 8,8 | 5,5 | 7,8 | 12,6 | 31,5 | - | - |
| Perú | | | | | | | | | | |
| 14-24 | 15,4 | 11,2 | 15,8 | 16,1 | 13,7 | 11,2 | 14,9 | 12,7 | 14,1 | 17,1 |
| Uruguay | | | | | | | | | | |
| 14-24 | 26,1 | 27,9 | 24,4 | 23,3 | 25,5 | 25,5 | 28,0 | | | |
| Venezuela | | | | | | | | | | |
| 15-24 | 18,0 | 15,8 | 13,4 | 13,0 | 15,9 | 19,9 | 25,4 | 23,1 | 21,9 | 27,9 |

Fuente:
Elaboración de
la Organización
Internacional del
Trabajo (OIT),
sobre las bases
de información
de las
investigaciones
por domicilios
de los
respectivos
países. En
CEPAL, Juventud,
Población y
Desarrollo en
América Latina y
el Caribe, 2000.

El cuadro de pobreza persistente y alta desocupación ha impactado particularmente a los jóvenes. Por otra parte, la realidad los ha mostrado como la “variable de ajuste”. En las crisis son los más afectados y en las recuperaciones, los últimos en ser beneficiados.

Estas condiciones sociales hostiles para el ingreso y permanencia en el mercado de trabajo dejaron “fuera” a millones de jóvenes latinoamericanos en un momento decisivo de su vida.

El trabajo es en la juventud el modo de subsistir, de insertarse en la sociedad y de tejer relaciones sociales esenciales. Todo ello les fue vedado por la pobreza y la desocupación persistentes.

Se estima que hacia fines de 2005, uno de cada cuatro jóvenes latinoamericanos estaba en situación de exclusión, fuera del mercado de trabajo y fuera del sistema educativo. Ello, la antítesis de la cohesión social, convertía a este amplísimo sector de jóvenes en un “volcán social” y los colocaba en condiciones graves de vulnerabilidad al delito.

La correlación entre estas condiciones y el aumento de delitos en la región es muy consistente. En el caso argentino, por ejemplo, como se ha visto, la tasa de desocupación juvenil creció de 15,2 en 1990 a 26,4 en 1999.

El número de delitos aumentó fuertemente en esa década y, entre ellos, particularmente los cometidos por jóvenes. Un informe sobre delitos realizados por menores en la Ciudad de Buenos Aires (Guemureman, 2001) muestra que pasaron de 17.678 en 1990 a 26.827 en 1998. En esos ocho años de aumento de la pobreza y la desocupación crecieron un 51%. La misma tendencia se observa en otras jurisdicciones, como la provincia de Buenos Aires.

Las cifras no sorprenden cuando se advierte que, en 1999, del total de la población joven de 15 a 24 años, que sumaba 6.337.000, el 44% no asistía a ningún establecimiento escolar y la mitad de ellos no tenía tampoco trabajo o empleo remunerado. Había por lo tanto 1.300.000 jóvenes que estaban “afuera de todo”. Por ello dice Guemureman (2001) que “el debate sobre la inseguridad referido a los adolescentes y jóvenes no puede reducirse meramente a la cuestión delictiva... debe abreviar en la verdadera violencia que es la de la exclusión social”.

El panorama de falta de salidas es el que presentan países de alta criminalidad como Guatemala, El Salvador y Honduras. USAID (2006) describe así el contexto de la vulnerabilidad al delito en Guatemala: “Los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medio ambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas y hacinamiento”.

La relación con el Estado para muchos de esos jóvenes es totalmente negativa, es la represión policial. Subraya el informe USAID que “muchos de los jóvenes jamás han experimentado una sola interacción positiva con el Estado. Con frecuencia su única vivencia del Estado es la policía haciendo arrestos y encarcelando personas”.

La exclusión educativa

Cuanto más altos son los niveles educativos de una población, menor será el número de delitos. Está probado en numerosos estudios comparados que una de las inversiones preventivas de más impacto respecto a la delincuencia es la educación.

La Organización Panamericana de la Salud (1998) concluye de sus estudios sobre la violencia epidémica que “es claro que las intervenciones que aumentan el éxito académico y los años de escolaridad pueden reducir el número de incidentes de violencia durante la niñez y más adelante. Cualquier cosa que mejore la educación probablemente también reduce el riesgo de violencia entre niños y jóvenes”.

Si bien ha habido en la región avances considerables en educación, que han llevado a que más del 90% de los niños inicie la escuela primaria y se reduzca significativamente el analfabetismo, las tasas de repetición y deserción son muy elevadas. Están directamente ligadas a los altos niveles de pobreza y de desigualdad de América Latina. El tiempo de escolaridad del 10% más rico supera los 12 años, el del 30% más pobre es 6 años menor.

Los niños de hogares más pobres tienen una alta probabilidad de no finalizar la primaria o la secundaria porque deben, en muchos casos, trabajar (la OIT estima que hay más de 18 millones de niños menores de 14 años que trabajan en la región), porque hay un problema de desnutrición o porque sus familias están desarticuladas y no pueden apoyarlos como sería necesario en sus estudios. Sólo el 40% de los jóvenes latinoamericanos termina la secundaria frente al 85% en los países de la OCDE.

Es típico que en las familias de clase media o alta se esté extendiendo la escolaridad. Frente a mercados de trabajo cada vez más exigentes, los hogares apoyan a los hijos para que cursen más años de estudios y aspiren

a grados y postgrados. En cambio, en las familias pobres, la tendencia es a tratar de aprovechar cualquier oportunidad para obtener algún ingreso que, aunque pequeño, puede significar mucho para el núcleo familiar aunque ello limite los años de escolaridad. Esto hace que la brecha en años de escolaridad entre unos y otros tienda a aumentar. Lógicamente, la competitividad de los pobres en el mercado de trabajo se ve afectada fuertemente por estos procesos.

La amplia población joven con bajos niveles de escolaridad de la región tiene mayor vulnerabilidad al delito. Un relevamiento en Argentina encontró que sólo el 5% de los presos tenía la secundaria completa. Otro, en Perú, halló que mientras que el 67% de la población terminó la secundaria, en las cárceles el 61% no la finalizó, y el 22% no ha terminado siquiera la primaria.

La familia, institución clave para la prevención del delito

Los estudios son muy significativos. En Uruguay los trabajos de Katzman (1997) sobre los jóvenes internados muestran que dos terceras partes vienen de hogares con un sólo cónyuge al frente. Datos similares se han encontrado en Estados Unidos sobre muestras amplias (Whitehead y otros, 1993).

Si la familia es articulada, y opera, genera una educación de vida antidelito continuamente. Lo hace a través de mensajes explícitos e implícitos como la conducta diaria de los padres. Transmite valores éticos a diario que van a ser muy relevantes en las situaciones límites. Es un instrumento fundamental de socialización positiva. Por otra parte, ejerce continuamente la tutoría de los jóvenes cuando los ve en dificultades.

Todos esos roles no son reemplazables por ninguna otra institución y convierten a la familia en clave fundamental para prevenir el delito.

La Organización Mundial de la Salud (2003) señala que: “Los resultados de estudios realizados en los Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido indican que los niños que se crían en familias monoparentales están expuestos a mayor riesgo de violencia. Por ejemplo, en un estudio de 5.300 niños de Inglaterra, Escocia y Gales, el hecho de haber experimentado la separación

de sus progenitores entre el nacimiento y los 10 años aumentó las probabilidades de recibir condenas por hechos de violencia antes de los 21 años”. En el estudio llevado a cabo en Dunedin, Nueva Zelanda, “el hecho de vivir a los 13 años con un padre o madre solteros permitió vaticinar condenas por violencia antes de los 18 años”.

Los datos asimismo son categóricos en cuanto a que si las familias están internamente desintegradas y hay violencia doméstica, ello aumenta notablemente las posibilidades de que cuando sean adultos repitan las conductas de violencia doméstica y sean más propensos a la violencia en general.

La región presenta un panorama complejo en este aspecto crucial. Hay diversos tipos de familias, pero según estudios predomina la familia nuclear. Si bien existe un fuerte apego cultural a la familia, y es altamente valorada por los jóvenes (Kliksberg, 2006), la pobreza persistente ha puesto en tensión extrema a muchas familias y las lleva con frecuencia a la implosión. En muchos casos el cónyuge masculino deserta, y muchos hogares están conducidos sólo por la madre.

Las madres pobres jefas de hogar son un numeroso grupo en la región, que supera en muchos países el 30% de los hogares. Su rol es de un valor incalculable. Llevan adelante las familias en condiciones muy difíciles y con esfuerzos muchas veces heroicos. Según estimaciones de CEPAL, la pobreza latinoamericana sería un 10% mayor sin su ejemplar contribución. Sin embargo, no pueden suplir ambos roles, y el del cónyuge masculino aparece como muy significativo, en los estudios, como modelo de referencia para los jóvenes.

La familia debilitada crea una vulnerabilidad importante, aumentando el riesgo de delito.

En una visión de conjunto las causas de la epidemia de criminalidad no son misteriosas. La región ha visto en las últimas décadas la agudización de los problemas sociales y de las desigualdades. Ello ha multiplicado los factores de riesgo respecto a la delincuencia. La combinación de jóvenes excluidos, que no tienen por dónde ingresar a la vida laboral, de baja educación y familias desarticuladas crea un inmenso grupo de jóvenes expuestos.

Ellos son una especie de mercado cautivo para el reclutamiento del crimen organizado. Frente a la falta total de alternativas y el sufrimiento cotidiano que implica su exclusión, aparecen las propuestas de paraísos económicos, en condiciones donde están casi “acorralados” por la exclusión y son muy bajas sus defensas educativas y familiares.

La mano dura no roza siquiera estas causas estructurales del delito. Tiende incluso a empeorar el ambiente diario de estos jóvenes al generalizar su carácter de sospechosos en potencia y acentuar con ello su exclusión. Por eso, sus resultados son tan pobres. Un abordaje que vaya a las razones estructurales del delito puede conseguir resultados diferentes.

La Organización Mundial de la Salud (2003) refiere investigaciones al respecto como las de Pampel y Gartner (1995), quienes crearon un indicador para medir el desarrollo de las instituciones nacionales responsables de la protección social colectiva. En países con similar crecimiento en su demografía joven había aumentos dispares en las tasas de homicidios según la solidez de dichas instituciones. Messner y Rosenfeld (1997) analizaron la relación entre gastos más elevados en asistencia social y homicidios. Al aumentar los primeros disminuían las tasas de homicidios. También comprobaron que los países que protegían más a las poblaciones vulnerables de las fuerzas del mercado a través de redes de seguridad económica tenían menos homicidios. Briggs y Cutright (1994) encontraron en 21 países una correlación entre gastos en seguridad social y número de homicidios.

Cuarto mito. El enfoque integral sólo produce resultados a largo plazo

Cuando se logra cambiar la lógica puramente policial en el análisis de la criminalidad por una lógica integral que atienda a sus causas últimas, surge una última barrera de rechazo. Es la de argumentar que sólo producirá resultados en plazos muy extensos. Este tipo de razonamiento se produce porque ofrece a la población legítimamente alarmada una solución supuestamente “inmediata” frente a una postergada a fecha indefinida.

Sin embargo, la propuesta es falaz y llevará a “espejismos” de soluciones y a que el problema se mantenga sin alteraciones mayores. Ante una reciente ola de delitos criminales en Nueva Orleans y la oferta de multiplicar la represión policial, un ex fiscal, Malveau, declara (2007): “pueden poner a un policía en

cada esquina y no detendrán los asesinatos. Teniendo una gran población que no está educada y que no tiene trabajo ni esperanza, ¿qué otra cosa pueden esperar que hagan sino vender drogas? Hasta que no se arregle ello será difícil ver que los problemas mejoren”.

Las soluciones estructurales pueden significar cambios que requieren plazos históricos significativos, pero el sólo hecho de asumir una lógica integral permitirá avanzar programas en la dirección que puede arrojar resultados. Esos programas por sí solos no resuelven el problema total, pero claramente pueden arrojar resultados significativos y mostrar que hay un “final del túnel”.

Los ejemplos han sido continuos en la región. La experiencia de escuelas abiertas en Brasil en el último decenio fue llevada adelante por el Ministerio de Educación con el apoyo de la UNESCO y abrió escuelas los fines de semana en las favelas para brindar a los jóvenes postergados una oferta de capacitación musical, artística, literaria, en deportes y oficios.

El éxito fue muy amplio. Los jóvenes asistieron masivamente, hicieron suyas las escuelas en ese marco libre y atractivo y sus familias comenzaron a venir con ellos los fines de semana. La violencia se redujo al interior de las escuelas y en general.

Un estudio sistemático de la UNESCO, la Fundación Kellogg y el BID “Cultivando vidas, desarmando violencias” (Castro y otros, 2001) sobre numerosas experiencias llevadas a cabo con la misma filosofía básica, encontró un alto grado de éxito. Verificó entre sus causas que: “el arte, la educación, el deporte y la cultura siempre aparecen como contrapuntos a situaciones existenciales de violencia entre los jóvenes. Pueden ser utilizados para la construcción de espacios alternativos de socialización que les permiten alejarse de las calles, sin negarles los medios de expresión y de verbalización de los sentimientos de indignación, protesta y afirmación positiva de sus identidades”.

Estas experiencias tienden “un puente” hacia los excluidos y con ello desarman la situación sin salida en que están encerrados.

Cuando en estudios de la UNICEF se interroga a miembros de las maras sobre por qué permanecían en ellas cuando la posibilidad de que fueran asesinados en corto tiempo era muy alta, la respuesta fue del orden de: “dónde quieren que

estemos, si es el único lugar en donde nos admiten”. El Informe USAID (2006) describe así a un típico miembro de una mara: “Roberto, 16 años de edad, dice que se sumó a la mara porque quiere amor y respeto”. Las aperturas a la inclusión rompen la trampa en que están atrapados los jóvenes excluidos.

Los resultados pueden ser inmediatos como lo fueron en las experiencias antes mencionadas en Brasil, o en la desarrollada en Venezuela por Vollmer, quien logró desarticular una banda de delincuencia rural al ofrecerles un programa de trabajo sistemático.

Se han obtenido asimismo resultados en vecindarios completos en plazos reducidos, como sucedió en Cali con los programas de desarrollo de barriadas de los años noventa. Dichos programas comprendieron la legalización de la titularidad de las viviendas para los invasores de terrenos, la provisión de obras públicas, servicios de salud y espacios de recreación y la capacitación y apoyo para microempresas.

Entre los resultados obtenidos encontramos que (Organización Panamericana de la Salud, 1998): “En estos años han mejorado notablemente las condiciones de los vecindarios donde esas actividades se efectuaron exitosamente. El desarrollo exitoso de los vecindarios también parece reducir el reclutamiento de las pandillas criminales tanto aumentando las actividades recreativas como mejorando las posibilidades de empleo”.

Un eje clave para la obtención de mejoras en la criminalidad, y con resultados en plazos reducidos es el empoderamiento de las organizaciones vecinales. Diversos estudios sugieren que invertir en fortalecerlas, capacitar sus liderazgos y afianzarlas es poner en marcha un capital social que puede ser fundamental para prevenir la criminalidad. Así, Saegert, Winkel y Swartz (2002) verificaron en zonas pobres de Brooklyn, Nueva York, que formalizar las organizaciones de vecinos de zonas pobres, aumentar la participación en ellas y fortalecerlas llevó a la reducción de varios tipos de delitos de 6 a 12 meses después.

En la misma dirección, la organización Viva Rio que trabaja en favelas en Río de Janeiro encontró (Sussekind 1996) que “la democracia comunitaria puede ser un eficaz antídoto contra el crimen... la mayoría prefiere vivir legalmente, aceptar los esfuerzos de quienes los ayudan y ayudarse a ellos mismos”.

■ III. En la encrucijada

La ciudadanía latinoamericana está alarmada, con razón, ante el ascenso de las cifras de criminalidad. El tema es noticia central diaria de los medios masivos de comunicación, forma parte de la experiencia cotidiana y aparece en los primeros lugares de las consultas de opinión.

Hay que actuar, pero la gran pregunta es ¿cuál es la dirección apropiada? Ha tendido a predominar una lógica que actúa en base a los cuatro mitos analizados y otros similares. Esa lógica entraña una concepción básicamente punitiva del problema. Tiene “*sex appeal*” y es de fácil venta porque promete soluciones prontas y da la impresión de que se está operando activamente.

Sin embargo, la experiencia internacional y la de la región ha indicado la estrechez de esa lógica. El mejoramiento de las fuerzas policiales es parte imprescindible de cualquier enfoque, pero hay una diferencia sustancial entre verlo como parte o como la vía central, y volcar todos los esfuerzos en ello.

Como esa lógica no responde a la complejidad del problema, los resultados pueden incluso reforzar las causas estructurales que están actuando y deteriorar aún más la precaria cohesión social de la región. Así, según los estudios del BID, a fines de los noventa un país como Brasil gastaba en seguridad pública y privada el 10,5% de su Producto Interior Bruto. Ello equivalía al PIB anual de Chile. La producción anual completa de Chile invertida en policía. Sin embargo, las cifras de criminalidad no mejoraron. Lo mismo sucedía según dichos estudios con Colombia, que gastaba el 24,7% del PIB, y Perú, donde el gasto era del 5,3% del PIB.

Por otra parte, esta lógica lleva como se ha visto a una tensión aguda en las relaciones entre la policía y los grupos pobres de la población, las deteriora inevitablemente y es portadora de una amenaza aún mayor, que es el sesgo a criminalizar la pobreza.

Esa lógica coloca en una situación muy difícil a las mismas fuerzas policiales. La opinión pública espera de ellas los resultados “mágicos” que no pueden lograr, y se les acusa de ineficiencia. En realidad, se les está haciendo responsables totales de algo cuyas causas últimas no manejan, porque no tienen incidencia en las razones estructurales que llevan al aumento de la criminalidad.

Existe la posibilidad de plantear en la región otra lógica, una lógica integral, que deviene de la idea de cohesión social, de los estudios sobre las causas últimas de la violencia, y de los modelos y experiencias exitosas a nivel internacional y regional. Esa lógica, esbozada en este trabajo, destaca que hay que diferenciar los diversos tipos de violencia, y se hace necesario entender la epidemia de criminalidad juvenil en el contexto global de la región.

Dicha epidemia está profundamente ligada a través de múltiples mediaciones a las condiciones de pobreza, falta de oportunidades y exclusión que afectan a vastos sectores de la población. También al hecho de que esa pobreza tiene una de sus causas centrales, según lo indican múltiples análisis, en el hecho de que América Latina es la región más desigual de todas. El 10% más rico de la población tiene el 48% de los ingresos, y el 10% más pobre, el 1,6%. La distancia es mayor a 50 veces en muchos países. En Brasil es de 54 veces, en Colombia de 57, en Guatemala de 63; en cambio, en Canadá es de 9,4 veces y, en España, de 10,3.

Ello crea “trampas de pobreza” a amplios sectores que tienen destinos casi marcados. Familias cuyos niños no pueden terminar la escuela primaria o la secundaria, no tienen saneamiento ni cobertura de salud y otras carencias básicas. En esas condiciones no podrán ingresar de jóvenes en la economía formal y formarán familias casi condenadas a repetir el mismo destino, salvo que haya políticas públicas afirmativas agresivas que les abran oportunidades.

La pobreza, la desigualdad y la exclusión crean enormes tensiones. Múltiples estudios han encontrado alta correlación entre desigualdad y violencia. Entre otros, Fajnzylber, Lederman y Loayza (1996) encontraron en una investigación sobre 45 países que las altas desigualdades favorecerían la tasa de homicidios.

La lógica integral parte de la idea de cohesión social. Según el Consejo de Europa (2004), la cohesión social es la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización. La criminalidad epidémica de jóvenes es un indicador muy contundente de que las sociedades de la región tienen serios problemas de cohesión social. Surge, como se ha visto, de su incapacidad para asegurar bienestar colectivo, reducir desigualdades y generar equidad. Por otra parte, tratar este gran problema con la lógica de la mano dura acentúa todos estos elementos. Pone más aún en los márgenes de la sociedad a los sectores más afectados por la exclusión y las disparidades, y con frecuencia los coloca en “puntos sin retorno”.

La lógica convencional puramente punitiva ahonda los déficits de cohesión social de la región. Al mismo tiempo, no proporciona un alivio real al problema. Como advierte el destacado penalista español Javier de Vicente Remesal (2006), refiriéndose a las propuestas de mayor punición para los jóvenes: “Aplicar penas más duras no es determinante a la hora de ponerle fin al delito”.

Hace falta un gran pacto social para enfrentar la criminalidad, a través de estrategias que construyan cohesión social. La lógica integral propone abordarla a través de políticas públicas en alianza con la sociedad civil, de la responsabilidad social empresarial, de las causas estructurales del delito generando inclusión, de protección social y oportunidades.

La delincuencia juvenil se reduce invirtiendo más en educación, creando oportunidades de trabajo para los jóvenes y fortaleciendo la familia. Por otra parte, debe sumarse a ello un abordaje renovado de la acción de la policía, la policía comunitaria o de cercanía, en donde la misma actúa generando concertaciones estratégicas con diversos sectores de la comunidad para prevenir el delito y sancionarlo. Todo ello debe estar complementado con un sistema penal orientado a la reeducación y la reinserción a través de estrategias acordes.

En un continente como América Latina en donde a través de la democracia amplios sectores de la ciudadanía están exigiendo e impulsando cambios profundos hacia sociedades inclusivas, la lógica integral comienza a tener bases de apoyo social cada vez más significativas. Son diversos los ejemplos de documentos como el que suscribieron recientemente el gobierno de la provincia de Buenos Aires, una de las áreas con más delincuencia de Argentina, y algunas de las principales fuerzas sociales (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006), denominado “Seguridad: hacia un nuevo consenso democrático”; el documento plantea:

“Debe ser erradicada la falsa premisa instalada en nuestra sociedad, por interés, omisión o ignorancia, en el sentido de que se es exitoso en la lucha contra el delito si tan sólo se incrementan las penas, aumentan las cárceles y su población, se encarcela a los niños de la calle por supuestos motivos tutelares y se deponen tantos miramientos en material de garantías”. Propone que “en su lugar debemos construir un nuevo concepto de seguridad ciudadana que inaugure un nuevo discurso, incorpore como tema central la exclusión social en todas sus manifestaciones y elabore una estrategia de inclusión “. El presidente Kirchner ha enfatizado que “la seguridad no se construye con un palo en la mano”.

En uno de los países más afectados por la criminalidad joven como Brasil, su presidente Lula ha subrayado repetidamente que el problema está vinculado a la desocupación juvenil. Por ello, ha creado, entre otros, un programa, “empleo primero”, destinado a sumar gobierno y empresa privada para dar la posibilidad de un primer empleo a los jóvenes, y ha expresado que “es más barato y eficiente construir un aula que una celda”.

América Latina está en una encrucijada con todo orden de implicaciones sobre su futuro en este tema crucial. Debe optar por la mano dura en sus diversas variantes o dar el salto hacia una lógica diferente como la que expresan nuevos consensos como el mencionado.

Es hora de mejorar sustancialmente la calidad del debate público sobre el problema, hacer estudios comparados y propuestas concretas, cambiar colectivamente la orientación casi mecánica hacia la lógica convencional punitiva y no hacer “más de lo mismo”, lo que está generando tan pocos resultados y tanto daño a la cohesión social, y reemplazarla por una salida real, ética y humana.

■ Referencias bibliográficas

- AGUILAR, JANETH (2006). Declaraciones en *La Opinión*, Los Ángeles, 26 de octubre.
- BRIGGS, C. M., CUTRIGHT, P. (1994). *Structural and Cultural Determinants of Child Homicide. Violence and Victims*, 9, 3-16.
- BUVINIC, M. Y MORRISON, A. (1999). “Notas técnicas: prevención de la violencia”. Nota técnica n° 2. Washington DC. BID.
- CARDENAL, RODOLFO (2006). Declaraciones a AFP. 28 de noviembre.
- CARRANZA, ELÍAS (director del ILANUD) (2006). Declaraciones a AFP. 18 de diciembre.
- CASA ALIANZA (2006). Comunicado de prensa. 8 de marzo.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M; RUA, M. Y ANDRADE, E. (2001). *Cultivando vida, desarmando violencias*. UNESCO Brasil, Fundación Kellogg, BID. Brasil.
- CEPAL (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003). *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Consejo de Europa/Comité Europeo para la cohesión social (2004). *Revised Strategy for Social Cohesion*.
- CRAWFORD, A. (1997). *The Local Governace of Crime, Appeals to Community and Partnership*. Oxford, Clarendon Press.
- ECKHOLM, E. (2007). *The New York Times*. “Childhood Poverty is Found to Portend High Adult Costs”. 25 de enero.
- EGGEN, D. (2006). *The Washington Post*. “Violent Crime in US Continues to Surge”. 19 de diciembre.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. (1999). *Inequality and Violent Crime*. Banco Mundial. Washington DC.

- FESPAD (2006). “Políticas públicas hoy”. N°13, Año 1. Octubre.
- FRUHLING, M. (2000). “La modernización de la policía en América Latina”. Incluido en Sapoznikow, J. y otros, *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. BID.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2006). *Seguridad: hacia un nuevo consenso democrático*. Clarin, 4 de diciembre.
- GUEMUREMAN, SILVIA (2001). “Señalización y minoridad”. En *Revista Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires. Septiembre, 2002.
- KATZMAN, RUBÉN (1997). “Marginalidad e integración social en Uruguay”. Revista de la CEPAL n° 62, agosto.
- KLIKSBERG, BERNARDO (2006). “La juventud en América Latina. Los desafíos principales”. Incluido en Thompson, Andrés (2006). *Asociándose con la juventud para construir el futuro*. Fundación Kellogg.
- LONDOÑO, J. L. (1998). *Epidemiología económica de la violencia urbana*. BID.
- MALVEAU, E. E. (2007). Declaraciones a *The New York Times*, febrero 5.
- MESSNER, S. F.; ROSENFELD, R. (1997). *Political Restraint of the Market and Levels of Criminal Homicide*. Social Forces, 1997, 75:1393-1416.
- MOSER, C., y WINTON, A. (2002), mencionado por USAID (2006).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2003). Informe mundial sobre la violencia y salud. Washington DC.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1998). *La violencia juvenil en las Américas*. Washington DC.
- PAMPEL, FC. Y GARTNER, R. (1995). *Age Structure, Socio-Political Institutions, and National Homicide Rates*. European Sociological Review, 11: 243-260.
- PNUD (2005). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* El Salvador.
- RED DE LA NO VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (2006). Mencionado por Margarita Carrera Evey y María Isabel. *Prensa Libre*, 19 de enero. Guatemala.
- REMESAL, J. V. (2006). Reportaje en página 12, Buenos Aires. 24 de diciembre.
- RUBIO, MAURICIO (2000). “Los costos de la violencia en América Latina”. Incluido en Sapoznikow, J.; Salazar, J. y Carrillo, F. (editores) (2000). *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. BID, Universidad de Alcalá.
- RUBIO, M. (1996). “Crimen y crecimiento en Colombia”. Incluido en *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia, y seguridad ciudadana*. BID. Washington DC.

- SAEGERT, S., WINKEL, G. Y SWARTZ, CH. (2002). *Social Capital and Crime in New York City's Low-Income Housing*. Housing Policy Debate, 13:189-226.
- SUSSEKIND, E. (1996) En “Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia, y seguridad ciudadana. BID.
- THE NEW YORK TIMES (2007). Editorial. “Closing the Revolving Door”. 25 de enero.
- THE WASHINGTON POST (2007). “Ex-Prisoners Health at Risk”. 11 de enero.
- USAID (2006). “Central America and Mexico Gang Assessment”.
- VACQUANT, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Editorial Manantial, Buenos Aires.
- VILLALOBOS, R. (director del Sistema Penitenciario Nacional de Costa Rica) (2006). Declaraciones a AFP. 18 de diciembre.
- WHITEHEAD, D. (1993). *Dan Quayle Was Right*. The Atlantic Monthly, Nueva York. Abril.

Este primer documento de discusión editado por la secretaria ejecutiva del Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, EUROSOCIAL, enfoca uno de los problemas centrales que afecta a la mayor parte de las sociedades latinoamericanas: la violencia. Su autor, Bernardo Kliksberg, aporta una visión no convencional del tema que obliga a reflexionar acerca de sus causas y de las medidas de política que se emplean para combatir este fenómeno. Después de cuantificar la magnitud, tendencias y gravedad de la criminalidad en la región hasta fines de 2006, Kliksberg analiza el enfoque de la "mano dura" hoy prevalente en diversos países y sectores para demostrar con amplia evidencia empírica que, no sólo no resuelve, sino que agudiza el problema.

El trabajo revisa y desmonta sistemáticamente varios mitos circulantes con respecto a la criminalidad y sus soluciones, sin quedarse en la mera crítica: propone, con base en experiencias exitosas, mundiales y de la región, un enfoque integral para abordar el problema. Es hora, afirma el autor, de reemplazar "la lógica convencional punitiva dominante que tiende a hacer 'más de lo mismo', sin resultados, y dañando la cohesión social, por una salida real, ética y humana".

SOBRE EL AUTOR

Bernardo Kliksberg, nacido en Argentina, es autor de 47 obras y centenares de trabajos traducidos a múltiples idiomas, de amplia difusión internacional. Pionero de nuevas áreas de pensamiento como la gerencia social, la ética para el desarrollo y el capital social, renovador de teorías sobre la Administración pública y la lucha contra la pobreza, su labor ha merecido numerosas distinciones internacionales y su obra científica fue declarada de interés nacional por el Senado argentino. Ha asesorado a más de 30 países y a los principales organismos internacionales (ONU, UNICEF, UNESCO, OEA, OIT y otros) en áreas críticas del desarrollo. Designado Profesor Honorario, Emérito y Doctor Honoris Causa por decenas de universidades, es actualmente asesor principal de la Dirección del PNUD para América Latina y el Caribe. Su más reciente obra es el best seller internacional Más ética, más desarrollo (10ª ed.), publicada por el INAP de España.

