

## En esta edición

Reporte de Economía y Desarrollo 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito

1

Las percepciones sobre inseguridad y bienestar: informar para aliviar

2

¿Cómo prevenir el delito con políticas enfocadas en las personas?

4

La criminología del lugar y la prevención del delito

5

Mercados ilegales, violencia y regulación estatal

8

La efectividad de las cárceles en América Latina

9

¿Cuándo reacciona el Estado contra la inseguridad?

11

## Reporte de Economía y Desarrollo 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito

América Latina atraviesa una crisis de proporciones epidémicas en cuanto a la incidencia del delito y la violencia. Estos altos niveles de inseguridad son el resultado de una gran cantidad de factores, entre los cuales se puede enfatizar las condiciones socioeconómicas de la población, la fragilidad de las instituciones y de los mecanismos de control del Estado, o el efecto de las normas sociales. Todas estas explicaciones son, hasta cierto punto, válidas. Sin embargo, frecuentemente se presentan como alternativas contrapuestas que compiten entre sí por el reconocimiento de ser la verdadera razón de la inseguridad. Para trascender ese debate, el RED 2014 plantea un marco conceptual integral, que ayuda a poner el ámbito social y el institucional en perspectiva y que favorece una conversación justa y fértil sobre las posibilidades de intervención de cada actor relevante.



El enfoque adoptado parte de reconocer que el evento criminal resulta de decisiones que toman individuos en contextos situacionales particulares. Si bien es cierto que la educación, creencias, percepciones, la capacidad de autocontrol, y otros rasgos de la personalidad -que determinan la propensión y exposición criminógena- pueden inclinar a un individuo hacia el crimen, también importan el entorno físico y social, los incentivos dados por la existencia de mercados ilegales (p.e., mercado de las drogas), y la credibilidad y eficiencia del sistema de justicia criminal. Todo ello determina las oportunidades que se abren para cometer una ofensa.

El RED 2014 analiza cada parte de este mecanismo que subyace a la realización de un evento delictivo, y promueve la discusión acerca de qué políticas públicas pueden ser más efectivas para promover una América Latina más segura. ■

# Las percepciones sobre inseguridad y bienestar: informar para aliviar

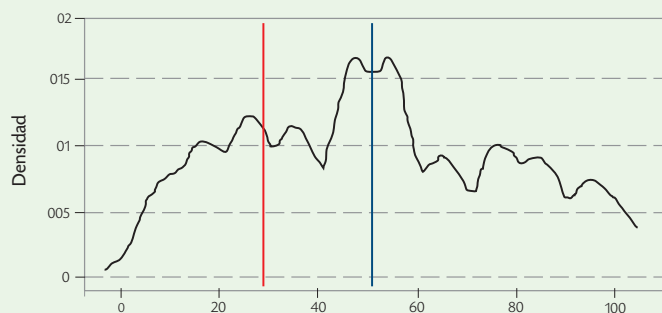
Los costos del crimen sobre el desarrollo y bienestar no solo dependen de los efectos directos de la delincuencia sobre la salud y el patrimonio de las víctimas, sino también de decisiones que las familias toman a partir de su percepción de la probabilidad de ser sujetas a este problema aun cuando nunca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

La percepción de inseguridad puede medirse como el porcentaje de la población para el cual el crimen es su principal preocupación. Según la encuesta CAF 2013 este porcentaje es casi 24%, superior al porcentaje de los encuestados que indicaron como principal preocupación la pobreza (13,0%), los servicios de salud deficientes (12,5%) y el desempleo (9,2%).

Si bien un determinante de la percepción de inseguridad está vinculado a que la persona o alguien de su entorno cercano haya sido victimizado, no hay una perfecta correlación entre ambas variables. En la encuesta CAF 2013, por ejemplo, el promedio de los encuestados estimó que el porcentaje de hogares víctimas de algún delito en su ciudad fue 47%, mientras que la tasa de victimización real fue, en promedio, mucho menor (27%)<sup>1</sup> (Gráfico 1).

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

Gráfico 1. Distribución de la tasa (%) percibida de victimización. Comparación con las tasas reales de victimización (2013) <sup>a/</sup>



— Promedio de la tasa de victimización percibida  
— Tasa de victimización reportada en la encuesta

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

Fuente: capítulo 1. RED 2014

¿Son realmente estos otros determinantes de la percepción de inseguridad cuantitativamente relevantes? La hipótesis detrás de esta pregunta dice que deficiencias informativas podrían llevar a magnificar las percepciones sobre el alcance del crimen, pues la población podría formar sus percepciones sobre la base de información parcial y sesgada, usando como fuentes la incidencia del crimen entre sus familiares y amigos, o la cobertura periodística recibida por ciertos hechos delictivos.

Para evaluar en qué grado la provisión de información estadística confiable sobre crimen podría modificar las percepciones de inseguridad en las ciudades de América Latina, a través de la encuesta CAF 2013, se realizó un ejercicio experimental que consistió en proporcionar información sobre el nivel y la evolución del delito a un subgrupo de hogares elegidos al azar en cada ciudad de la encuesta. En particular, la muestra de hogares se dividió en tres grupos: un tercio

de los encuestados recibió información sobre la tasa de victimización en su ciudad procedente de la encuesta CAF del año previo; otro tercio recibió información no solo sobre el nivel sino también sobre la evolución de la tasa de victimización en los últimos cinco años (toda información proveniente de la encuesta CAF de años previos); el tercio restante (el grupo de control) no recibió ningún tipo de información.

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

<sup>1</sup> Sin embargo, al ser consultados por el porcentaje de hogares víctimas de algún delito "en su barrio o vecindario" la respuesta promedio es 28%, muy cerca del valor de la victimización real para el promedio de la ciudad.

Como los grupos elegidos para recibir la información (el tratamiento) fueron seleccionados a través de un proceso aleatorio, se puede confiar en que cualquier correlación entre la recepción de información y las respuestas posteriores sobre percepción de inseguridad y otras variables, reflejaría una relación de causalidad.

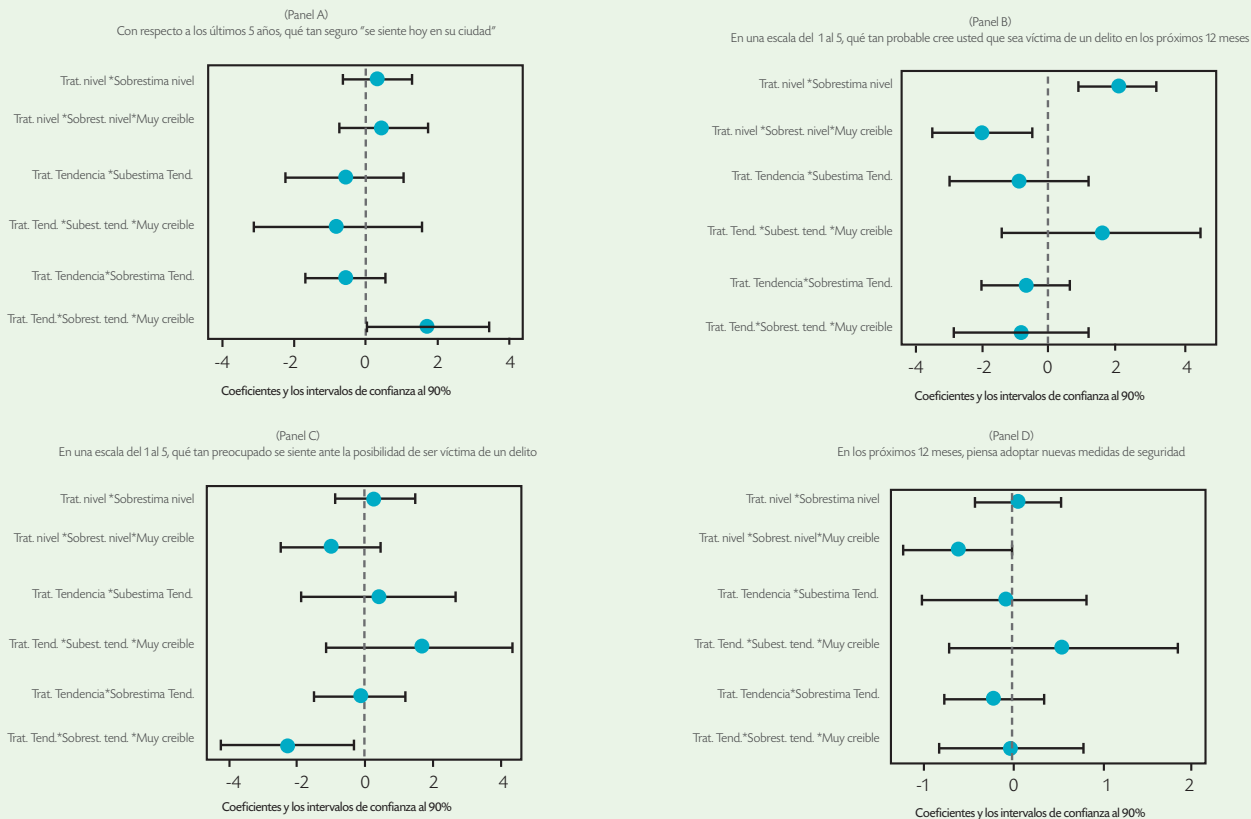
El Gráfico 2 presenta los resultados del experimento con respecto a cuatro preguntas diseñadas para medir la percepción de inseguridad y sus consecuencias inmediatas: 1) qué tan seguro se siente en su ciudad hoy comparado con cinco años atrás (Panel A); 2) cómo percibe la probabilidad de ser victimizado en los próximos 12 meses (Panel B); 3) cuán preocupado está por la posibilidad de que sea victimizado en los próximos

12 meses (Panel C); 4) si piensa adoptar alguna medida en los próximos 12 meses para protegerse (Panel D). Los resultados sugieren que los individuos de los grupos de tratamiento que inicialmente sobre-estimaban el nivel o el crecimiento de la tasa de victimización, y que además consideraron creíble la información recibida, tienden a reportar una menor percepción en comparación con los individuos que no recibieron la información. Esto se puede ver por el signo y la significancia estadística de las variables multiplicativas “sobreestima nivel” o “sobreestima tendencia de victimización” y “muy creíble”. Estos individuos, luego del shock informativo (recibir información estadística sobre la incidencia del crimen), reportaron sentirse más seguros (panel A), asignaron

una menor probabilidad a la posibilidad de ser victimizados (panel B), y reportaron menos preocupación por esa probabilidad (panel C). También reportaron una menor inclinación a adoptar en el futuro nuevas medidas para protegerse de la inseguridad (panel D)

Los resultados sugieren entonces que producir información estadística confiable, periódica y de libre acceso sobre la incidencia del delito es un elemento central en una estrategia que procure moderar las expectativas sobre la inseguridad. No hacerlo podría potenciar el miedo al crimen por arriba de lo que se justifica por la incidencia real del fenómeno, generando conductas que afectarían negativamente el bienestar de la población. ■

Gráfico 2. Impacto de la información sobre percepciones de inseguridad en ciudades de América Latina (2013)<sup>a/ b/</sup>



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

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

# ¿Cómo prevenir el delito con políticas enfocadas en las personas?

**S**er criminal no es una característica permanente de las personas, ya que muchos individuos que alguna vez cometieron un crimen no vuelven a hacerlo. Es decir, existen formas de salir de una vida criminal, y también existen políticas que pueden ayudar tanto a esa salida como a reducir la entrada.

La mayoría de los delitos son cometidos por personas jóvenes, y el perfil típico de edad-criminalidad muestra que el pico de la participación delictiva se da antes de los 20 años, creciendo rápidamente en la adolescencia y decreciendo algo más paulatinamente hacia la adultez. Se conoce como criminales “circunstanciales” a quienes delinquen pero luego dejan de hacerlo, mientras que quienes persisten en la vida delicti-

va son los denominados criminales “de carrera”. La evidencia muestra que los criminales circunstanciales son muchos (cerca del 40% de la población de alto riesgo criminológico), pero son los de carrera quienes acumulan la mayor cantidad de delitos, que además son de una gravedad mayor y que va escalando con los años que estos individuos pasan dentro de la carrera criminal.

De acuerdo al enfoque adoptado en el RED 2014, un delito surge de la interacción de ciertos factores individuales con otros de entorno. Estos factores individuales ayudan a entender las trayectorias criminales tanto de delincuentes circunstanciales como de carrera, y se resumen en la propensión y la exposición criminológica de cada persona.

Para entender estos dos conceptos puede hacerse la analogía entre el delito y una epidemia. Los virus se diseminan primero entre los más vulnerables (faltos de defensas), y luego afectan a los no tan vulnerables, para después mutar, tomar nuevas formas y asentarse de manera estratégica en subgrupos de población que comparten un promedio alto de factores de riesgo. Así como existen factores protectores (buena salud) y promotores (presencia del virus) en las infecciones, también existen factores protectores y promotores de la entrada y permanencia en el crimen. Los factores protectores del delito hacen a la “propensión criminológica” del individuo (una baja propensión actúa como factor protector), mientras que los factores promotores están vinculados a

**Cuadro 1. Intervenciones para controlar los ambientes con alta exposición criminológica**

Etapa de la vida	Ejemplos de programas de prevención efectivos	¿Qué reduciría?	
		Propensión criminológica	Exposición criminológica
Desde la gestación hasta los primeros años de vida	Promoción de una nutrición adecuada	X	
	Estimulación temprana de calidad	X	
	Entrenamiento para padres en estilos de crianza asertivos, contenedores, no violentos	X	
	Atención al hogar para reducción de violencia doméstica	X	X
Infancia y adolescencia	Atención al hogar para reducción de violencia doméstica	X	X
	Desarrollo de habilidades no cognitivas por medio de terapias cognitivo-conductuales	X	
	Jornada escolar más larga		X
	Programas de reducción de acoso escolar y otras formas de violencia dentro de la escuela	X	X
	Actividades extra-escolares de inserción social (música, deporte)	X	X
	Prevención de la violencia sexual en adolescentes	X	X
	Desarrollo de capital social (cohesión social)	X	X
	Reducción del accionar de pandillas		X
	Control del uso problemático de alcohol y drogas	X	X
Transición a la adultez	Mejores oportunidades laborales para jóvenes	X	X
	Mejores condiciones de reclutamiento para los privados de la libertad	X	X

Fuente: capítulo 2. RED 2014.

la cotidianeidad con que el individuo enfrenta situaciones de riesgo, lo que determina la “exposición criminógena” de la persona. La propensión y la exposición criminógenas interactúan con el entorno en un momento dado, formando la situación criminógena que puede desatar el delito.

Una definición un poco más precisa de propensión criminógena dice que es la tendencia a reconocer una posibilidad de romper una regla, y en caso de reconocerla, a efectivamente romperla. Esta característica del comportamiento está íntimamente vinculada a la capacidad de autocontrol y al mayor uso del hábito o el impulso como mecanismos para decidir cuándo romper una regla, en oposición al mecanismo racional en el que se comparan los costos y beneficios esperados de cada posible acción.

La formación de la propensión criminógena es un proceso similar al desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas de las personas, por lo cual se inicia muy temprano en la vida y cuenta con ventanas de oportunidad (períodos críticos y sensibles) en las que pueden realizarse ciertas inversiones que limitan su crecimiento. En particular, la evidencia empírica señala que las inversiones más rentables son aquellas que se focalizan en las primeras etapas de la vida (primera infancia) y que ponen un gran énfasis en el rol de la familia, por ejem-

plo, para lograr una nutrición adecuada, estilos de crianza asertivos y contenedores, y un ambiente familiar libre de violencia doméstica (Cuadro 1).

Por otro lado, puede definirse a la exposición criminógena como la frecuencia con la cual las personas se ven rodeadas de entornos criminógenos, riesgosos. Las interacciones sociales que caracterizan el día a día de un individuo son una fuente importante en esta exposición. Por ejemplo, en entornos donde reina el desorden social o donde escasean las oportunidades de progreso material a través de actividades legales se puede hablar de la presencia de una alta exposición criminógena. Pero en este caso, similar a lo que sucede con la propensión criminógena, también existe evidencia empírica reciente (recopilada en el RED 2014, ver ejemplos en el Cuadro 1) que respalda la efectividad de ciertas intervenciones para controlar los ambientes con alta exposición criminógena. Estas intervenciones, aparte de dar un papel importante al núcleo familiar, también incorporan el rol de la escuela, la comunidad o barrio, y hasta el de algunas instituciones del sistema de justicia criminal (como las cárceles).

Es decir, la evidencia que presenta el RED 2014 habla de la posibilidad cierta de implementar intervenciones enfocadas en las personas que reduzcan exitosamente la cantidad de situaciones criminógenas, a través de alentar la for-

mación de factores protectores y de desalentar los factores promotores de entrada y permanencia en la actividad criminal. Sin embargo, los impactos positivos de tales intervenciones pueden tardar en materializarse. Por ejemplo, para el caso de la propensión criminógena, si bien es clave actuar desde los primeros años de vida, los beneficios en términos de una menor actividad delictiva de jóvenes y adultos recién podrán observarse en el mediano a largo plazo.

Por último, cabe destacar que la mejor evidencia empírica sobre la efectividad de las intervenciones de prevención con foco en las personas proviene de países fuera de América Latina, y se necesita conocer más acerca de cómo funcionarían en el contexto específico de los países de la región. En particular, es crucial entender cuáles intervenciones pueden adaptarse a la disponibilidad local de recursos y de capacidades públicas para la implementación de programas de calidad. Conocer más sobre la efectividad de estas políticas presenta como primer desafío mejorar los sistemas de información estadística en torno a la seguridad ciudadana. Pero solo de esta manera podrá lograrse un sistema de prevención social del crimen que abarque todo el ciclo de vida de las personas y que implique el menor número posible de personas involucradas en actividades delictivas, ya sea como criminales circunstanciales o de carrera. ■

## La criminología del lugar y la prevención del delito

El barrio La Capuchina es uno de los más antiguos de Bogotá. En él se reportaron 262 hurtos y robos a personas durante los años 2011 y 2012. En solo una de sus cuadras ocurrieron más del 25% de los hurtos y robos cometidos en el barrio. La situación de La Capuchina ilustra uno de los rasgos más dominantes del delito: la marcada concentración del crimen en pocos lugares, llamados *puntos calientes*.

El acceso a datos geo-referenciados permite confirmar la generalidad de este fenómeno de concentración del crimen.

Así lo señala el Cuadro 2 donde se presenta información para cuatro ciudades de Colombia y el municipio Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas. Para cada ciudad y tipo de delito se muestra el número de víctimas, el porcentaje de cuadras sin víctimas en todo el período y los porcentajes de cuadras que concentran el 50% y el 100% de las víctimas. Como referencia de contraste, el cuadro muestra también el porcentaje de cuadras que concentrarían el 100% de los delitos si estos estuvieran distribuidos aleatoriamente en el espacio.

Cuadro 2. Concentración del crimen en ciudades de Colombia y municipio Sucre en Caracas, Venezuela (2011-2012)<sup>a/</sup>

Tipo de Crimen	Ciudad	Número de víctimas	Porcentaje de segmentos sin víctimas	Porcentaje de segmentos que concentran el 50% de víctimas	Porcentaje de segmentos que concentran el 100% de víctimas		Diferencia porcentual entre concentración aleatoria y la observada
					Observado	Asignación aleatoria	
Homicidios comunes	Barranquilla	559	98,69	0,73	1,31	1,42	8,46
	Bogotá	2.399	98,54	0,80	1,46	1,59	8,72
	Cali	2.732	96,10	2,48	3,90	4,85	24,30
	Medellín	2.103	97,03	1,90	2,97	3,72	25,31
	Sucre (Caracas)	1.253	90,51	2,04	9,49	19,52	105,67
<b>Total/media</b>		<b>9.046</b>	<b>96,17</b>	<b>1,59</b>	<b>3,83</b>	<b>6,22</b>	<b>62,55</b>
Agresión personal	Barranquilla	3.833	93,41	4,77	6,59	9,32	41,32
	Bogotá	18.541	91,76	6,01	8,24	11,66	41,53
	Cali	7.510	90,92	6,63	9,08	12,76	40,40
	Medellín	1.423	98,19	1,28	1,81	2,53	40,13
<b>Total/media</b>		<b>31.307</b>	<b>93,57</b>	<b>4,67</b>	<b>6,43</b>	<b>9,07</b>	<b>40,98</b>
Hurto a personas	Barranquilla	7176	90,48	7,67	9,52	16,73	75,71
	Bogotá	31.267	88,49	9,22	11,51	18,86	63,85
	Cali	12.179	88,43	9,34	11,57	19,86	71,67
	Medellín	2.634	97,22	2,19	2,78	4,64	66,57
<b>Total/media</b>		<b>53.256</b>	<b>91,15</b>	<b>7,10</b>	<b>8,85</b>	<b>15,02</b>	<b>69,82</b>
Hurto a vehículos (carros y motos)	Barranquilla	1.680	96,60	2,20	3,40	4,20	23,37
	Bogotá	7.597	96,00	2,54	4,00	4,95	23,88
	Cali	7.595	91,05	6,69	8,95	12,89	43,99
	Medellín	8.600	91,74	6,47	8,26	14,37	73,92
<b>Total/media</b>		<b>25.472</b>	<b>93,85</b>	<b>4,47</b>	<b>6,15</b>	<b>9,10</b>	<b>47,92</b>
Hurto a viviendas	Barranquilla	770	98,24	1,01	1,76	1,95	10,59
	Bogotá	8.500	95,52	2,84	4,48	5,52	23,20
	Cali	1.707	97,34	1,55	2,66	3,06	15,04
	Medellín	147	99,75	0,13	0,25	0,26	4,86
<b>Total/media</b>		<b>11.124</b>	<b>97,71</b>	<b>1,38</b>	<b>2,29</b>	<b>2,70</b>	<b>13,43</b>

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

Fuente: capítulo 3. RED 2014.

Es notable la concentración del crimen en pocas cuadras. En promedio, el 50% de los hurtos o robos a personas ocurre en solo el 7,1% de las cuadras, mientras que el 50% de los homicidios comunes ocurre en el 1,59% del total de cuadras. Esta concentración no es un resultado mecánico del bajo número de delitos relativo al número de cuadras: si los crímenes se asignaran aleatoriamente entre las cuadras, el 100% de los hurtos y robos a personas en Barranquilla, por ejemplo, ocurrirían en el 16,7% de las cuadras, una diferencia de más del 75% respecto de la distribución observada.

Junto con esta concentración, se verifica la existencia -al interior de manzanas y barrios- de puntos calientes que son vecinos de calles con baja criminalidad. En efecto, en las ciudades de Colombia presentadas en el Cuadro 2, el 17% (el 30%) de las cuadras identificadas como puntos calientes de hurtos (lesiones) tienen entornos -entendidos como el conjunto de las 10 cuadras más cercanas al punto caliente- completamente libres de crimen. Por otro lado, se verifica una estabilidad temporal en el nivel de criminalidad de estos puntos calientes, ya que cuadras muy peligrosas en un año suelen ser también cuadras de alta peligrosidad en años siguientes. Esta estabilidad sugiere que las razones que favorecen el crimen en micro-espacios son profundas y no coyunturales.

Así como existe una concentración espacial del crimen, también existe una concentración temporal. Por ejemplo, suele encontrarse que los homicidios son más frecuentes en horas de la noche mientras que los hurtos son más comunes de día. El caso de Bogotá ilustra esta situación: el 61,7% de los homicidios ocurre entre las seis de la tarde y las seis de la mañana, mientras que solo el 34,5% de los hurtos a personas ocurren en ese intervalo. Los homicidios tienen un pico el día domingo, fundamentalmente entre las tres y las cuatro de la mañana (madrugada del sábado

al domingo). En contraste, el domingo resulta el menos propenso a hurtos a personas. Los picos para este delito se observan los días de semana, alrededor de la hora de almuerzo y entre las siete y las ocho de la noche.

¿Qué explica que una cuadra específica sea mucho más criminógena que sus cuadras vecinas? Cada celda espacio-tiempo tiene una configuración muy particular que determina su inclinación al crimen. Los elementos que le otorgan el potencial criminal a un lugar (en un momento dado) son de naturaleza muy variada. Un espacio puede ser particularmente peligroso por sus características topográficas, por la poca presencia policial, o porque carece de iluminación apropiada. La actividad comercial y el flujo de transeúntes en determinada esquina también pueden atraer a criminales. Débiles lazos sociales entre vecinos y ciertos patrones migratorios pueden debilitar la eficacia colectiva y mermar la vigilancia informal. Finalmente, el descuido de los espacios públicos, por ejemplo por acumulación de basura, falta de iluminación o presencia de terrenos baldíos, puede enviar la señal de que en ese lugar preciso reina el crimen y afectar tanto la percepción de inseguridad del ciudadano como la sensación de impunidad del potencial agresor.

Reconocer la naturaleza espacial del crimen tiene claras implicaciones de política pública: si ciertos factores intrínsecos de los espacios geográficos son determinantes para que ocurra un crimen, una política de prevención focalizada en el espacio debería lograr una reducción del delito. El diseño de una estrategia con base en la dimensión espacial del crimen comienza con la confección y el mantenimiento de información geo-referenciada que sirva de base para la identificación de puntos y momentos “calientes”. Como se desprende de la discusión previa, es conveniente un análisis que partiendo desde lo micro, se concen-

tre en espacios muy concretos como direcciones puntuales o cuadras. Esta identificación debe apoyarse no solo en métodos estadísticos, sino también en opiniones y sugerencias de las autoridades policiales o de los habitantes de la zona.

Identificar patrones, y en particular puntos y momentos calientes, es solo un punto de partida y no un fin en sí mismo. El siguiente paso es entender qué factores hacen a estos espacios, y a ciertos momentos, más criminógenos que otros, lo cual permitiría identificar qué intervenciones pueden ser las más efectivas en cada caso. Dentro del menú de estas intervenciones se pueden señalar el patrullaje policial basado en puntos calientes, intervenciones para apuntalar la cohesión social e intervenciones para mejorar el espacio público, tales como una mejor iluminación o el mejoramiento de una plaza.

Focalizar espacialmente las intervenciones podría generar dudas sobre los efectos globales, por ejemplo a nivel de barrio o ciudad, pues es posible que a consecuencia de las nuevas medidas de prevención el crimen simplemente se desplace de una calle o esquina a otra. No obstante, las evaluaciones de impacto de este tipo de intervenciones espacialmente focalizadas son alentadoras en este sentido: además de una reducción considerable del crimen en las áreas tratadas, la actividad criminal parece no desplazarse a áreas contiguas sino que, por el contrario, los beneficios parecen diseminarse a otras zonas, aunque de forma modesta.

Sería ingenuo pensar que para acabar con el crimen basta con mejorar la iluminación, la calidad de los espacios públicos, los lazos vecinales o la ubicación de la policía. Sería absurdo, sin embargo, desconocer estos hallazgos y no incorporar la dimensión espacio-temporal del delito en una estrategia global de seguridad ciudadana.

# Mercados ilegales, violencia y regulación estatal

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

En este mercado ilegal, las personas que lo operan no pueden recurrir a la justicia para resolver disputas en sus transacciones económicas, hacer cumplir los contratos y asegurar los derechos de propiedad; por lo que recurren a la violencia como mecanismo sustitutivo del rol del Estado.

El uso de la violencia para resolver disputas en el mercado de las drogas es mayor que en otros mercados ilegales, en parte porque las ganancias asociadas son mucho mayores, y porque los costos de entrada son mucho más elevados. El mercado ilegal de drogas requiere una costosa logística de control territorial en las zonas de cultivo, producción y tráfico. La violencia, entonces, es una forma de “competir” por el mercado, el cual debe tener cierta escala y magnitud para repagar sus costos. Asimismo, la violencia (o la amenaza creíble de su uso) sirve para mantener cierta “estabilidad contractual” a lo largo de las distintas etapas del negocio.

Controlar y prohibir la producción, tráfico y comercialización de drogas, puede aumentar el crimen y la violencia debido a que desplazaría carteles ya establecidos dando origen a disputas entre nuevos grupos para acaparar los espacios vacíos. Además, la acción represiva del Estado sin reducir

la demanda, podría aumentar el precio de estas sustancias, incrementando las ganancias potenciales e incentivando mayores disputas por el control del mercado.

De esta manera, estas políticas de control de oferta parecerían dejar a los Estados ante una difícil elección entre dos objetivos que no se pueden cumplir simultáneamente: reducir los costos asociados a la existencia de mercados ilegales (como la violencia, la corrupción y otros costos) y reducir los costos directos e indirectos del uso de las drogas. Sin embargo, algunos autores insisten que no necesariamente se contradicen, salvo que los gobiernos utilicen formas

Gráfico 3. Tasa de homicidio total y relacionada con drogas en México (2000-2011)



Fuente: capítulo 4. RED 2014.

de control poco apropiadas. Esto sucede cuando el gobierno se pone como meta la erradicación total de los mercados ilegales, a pesar de que en repetidas ocasiones se haya visto que esta es una meta no solo difícil de alcanzar, sino que puede generar ciclos de violencia pronunciados. Esto fue lo que sucedió en México tras la declaración de guerra contra el narcotráfico a fines de 2006, donde la tasa de homicidio se triplicó a entre 2007 y 2010 (ver gráfico 3).

Una alternativa a estas políticas de prohibición, parte de aceptar que el narcotráfico y los mercados ilegales no pueden ser erradicados por completo, y que los intentos por reducirlos deben generar los menores costos colaterales posibles. La propuesta más debatida hoy para el narcotráfico es utilizar *estrategias de enforcement selectivo*, que

consiste en dirigir los esfuerzos estatales de control hacia las organizaciones narcotraficantes más violentas, de manera que el uso de la violencia se vuelva muy costoso para los narcotraficantes. Bajo este tipo de estrategias, el gobierno prioriza la reducción de la violencia sobre la erradicación total del mercado.

Como complemento a las políticas de control de oferta, los Estados también pueden diseñar políticas que actúen sobre la demanda, dirigidas a la prevención y control del consumo, y también al tratamiento y reducción de sus daños. El objetivo de estas políticas no solo es minimizar el consumo de drogas sino también utilizar herramientas de salud pública y reducción de daños para que el consumo que persista cause los menores daños posibles sobre la salud de sus consumidores y su entorno. Para esto, la



primera decisión que debe tomar el Estado por el lado de la demanda de drogas es si permitir o prohibir el consumo.

Los países que han optado por no prohibir pero regular el consumo de drogas usando herramientas de salud pública para prevenir patrones de consumo problemáticos y tratar a los consumidores dependientes y rehabilitarlos han mostrado resultados muy positivos, no solo en términos de menores daños asociados al consumo de drogas, sino también de menores tasas de prevalencia de consumos problemáticos y menores tasas de criminalidad asociadas a mercados

ilegales de drogas. Este es el caso en Portugal, Suiza y Holanda.

Existen varias razones por las cuales las políticas que se enfocan en la regulación pueden reducir los niveles de violencia y criminalidad asociados a los mercados de drogas. Primero, las políticas que confrontan el consumo de droga como un tema de salud pública disminuyen la demanda y los precios. Con esto, logran disminuir las rentas que obtienen los grupos armados ilegales y la violencia que ejercen para operar en estos mercados. Por el contrario, las políticas de reducción de oferta en los países productores y de tránsito podrían te-

ner como consecuencia aumentar los precios de las drogas y las rentas asociadas y así derivar en un mayor nivel de criminalidad y violencia. Es por esto que las políticas que se establezcan a nivel nacional y regional (coordinadas entre países) deberían combinar aspectos que afecten aquellos segmentos de la cadena productiva más asociados con la violencia (por ejemplo, carteles más activos y violentos) junto con iniciativas que desestimen el consumo. Estas políticas de reducción de demanda logran el triple propósito de reducir el consumo, las rentas que reciben los grupos armados ilegales y la violencia que ejercen. ■

# La efectividad de las cárceles en América Latina

La población encarcelada en América Latina y el Caribe supera los 1,3 millones de personas, lo que significa que hay 229 reclusos cada 100 mil habitantes, más que el promedio mundial (144 presos cada 100 mil habitantes). En la mayoría de los países de la región, además, la población encarcelada está creciendo. Durante las últimas dos décadas, aumentó en promedio un 163%; se multiplicó por tres en países como Perú (193%), Costa Rica (193%), Colombia (214%), y sufrió incrementos aún mayores en países como Brasil (270%) y El Salvador (335%).

Esta mayor demanda por servicios carcelarios, junto con las restricciones presupuestarias para aumentar la infraestructura disponible, han llevado a un nivel de sobreocupación importante. El nivel de ocupación de las cárceles en casi toda la región está por encima del 100%. El Salvador, Venezuela, y

Bolivia, por ejemplo, tienen entre dos y tres veces la población carcelaria que su infraestructura les permitiría. Solo en Argentina la ocupación de los penales se mantiene acorde a la infraestructura carcelaria disponible.

¿Cuál es la efectividad del encarcelamiento como mecanismo de control del delito? El encarcelamiento puede contribuir a reducir el crimen por tres mecanismos: incapacitando a los delincuentes (las personas encarceladas están mecánicamente impedidas de cometer delitos<sup>2</sup>), disuadiendo conductas delictivas (por el temor a ser encarcelado) y rehabilitando a los infractores (para reducir su propensión a delinquir y favorecer su reinserción en la sociedad).

## **El efecto de incapacitación de las cárceles.**

¿Cuántos crímenes se evitan por tener a un delincuente preso en América Latina? La respuesta depende, en parte, de

qué tan activos y peligrosos son los delincuentes que están encarcelados. Los datos de encuestas a reclusos en cuatro países de la región (Argentina, Brasil, El Salvador y Perú) sobre actividad delictiva previa a la detención y reincidencia sugieren que esto varía de un país a otro. Las cárceles de Argentina y Brasil tienen un elevado porcentaje de reclusos con actividad delictiva previa a la detención –38% y 33%, respectivamente, habían cometido algún delito en los seis meses anteriores a la detención– mientras que en Perú y El Salvador ese porcentaje es bastante menor –18% y 9%, respectivamente–. Con relación a la reincidencia, Brasil tiene la mayor proporción de reincidentes en sus cárceles (49%), seguido de cerca por Argentina (42%), mientras que en Perú y El Salvador esa proporción es otra vez bastante menor (16% y 11%, respectivamente).

<sup>2</sup> Sin embargo, no puede descartarse que algunos delitos sean organizados o cometidos desde dentro de los penales.

Pero esta evidencia es descriptiva. Una forma de estimar el efecto causal de la incapacitación sobre el delito es analizar la reincidencia de aquellos reclusos que cometieron su primer delito alrededor de la mayoría de edad legal. Es decir, si un individuo comete un delito justo antes de alcanzar la mayoría de edad legal será juzgado en una corte juvenil y recibirá una pena más leve que otro individuo que comete el mismo delito siendo mayor de edad y juzgado en una corte penal común. Si el primer individuo tarda menos tiempo en reincidir, esa diferencia podría atribuirse a que ha estado menos tiempo en prisión y, por lo tanto, proporcionar una medida del efecto de la incapacitación.

Un estudio realizado en Colombia con este método comparó el tiempo que transcurre desde la detención hasta la reincidencia entre dos grupos: quienes cometieron un delito justo antes de cumplir los 18 años (la edad de mayoría legal) y quienes lo hicieron justo después<sup>3</sup>. Los resultados muestran que quienes cometieron un delito justo después de cumplir 18 años tardaron, en promedio, 300 días más en reincidir, efecto que puede atribuirse a la incapacitación.

### **El poder de disuasión de las condenas.**

Aumentar la severidad del castigo por la vía de penas más largas o alguna otra medida que implique un mayor nivel de encarcelamiento podría reducir el crimen no solamente incapacitando a los criminales, sino también disuadiendo conductas delictivas. Y esta vía sería más eficiente que la anterior: una celda incapacita a un delincuente (o a varios), pero podría disuadir a muchos. ¿Qué sabemos sobre la efectividad disuasoria de las cárceles?

Los estudios de países desarrollados no aportan resultados concluyentes: mien-

tras algunos estudios encuentran que las mayores penas no tienen un efecto disuasorio significativo, otros concluyen lo contrario. En general, los estudios que sí encuentran un efecto disuasorio de aumentar la longitud de las penas, muestran que la magnitud del impacto sería relativamente modesta. Esto podría deberse a un aparente divorcio entre la percepción y la realidad de la dureza de las penas.

¿Tienen un efecto disuasorio las cárceles en América Latina? ¿Es posible prevenir el delito aumentando la severidad de las condenas? El estudio ya mencionado con datos de Colombia no encuentra efecto disuasorio de las condenas sobre el total de delitos, los crímenes violentos o los delitos contra la propiedad, y solo encuentra un impacto importante en el caso de delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas. Es decir, para que la severidad del castigo sea capaz de disuadir conductas criminales es clave que el rigor de las sentencias se corresponda con la percepción de los delincuentes, algo que parece que no siempre ocurre.

### **La elusiva aspiración de la rehabilitación.**

Uno de los propósitos del encarcelamiento es reformar a quienes han cometido un delito para facilitar su reinserción en la sociedad y reducir el riesgo de reincidencia. Las instituciones penitenciarias ofrecen diversos programas de rehabilitación, pero su efectividad no solamente se ve limitada por razones presupuestarias, sino también por las malas condiciones de vida en estas instituciones. La información sobre condiciones de vida, niveles de inseguridad y disponibilidad de programas que podrían favorecer la reinserción en la sociedad en las cárceles de la región confirma que la situación es por lo menos precaria en todas estas dimensiones.

Las malas condiciones de vida en las cárceles no solo han generado escepticismo sobre su potencial para reformar a los reclusos, sino que favorecen la formación de ambientes que pueden agravar la conducta delictiva. Este ambiente criminógeno de muchas cárceles en América Latina puede propiciar el desarrollo de habilidades o redes de contacto relacionadas con el crimen dentro de los penales, aumentando el riesgo de reincidencia futura.

Algunos estudios comparan las tasas de reincidencia entre individuos que han sido encarcelados e individuos que han estado sujetos a mecanismos de custodia alternativos, como el monitoreo electrónico, el trabajo comunitario y el tratamiento en libertad. Los resultados indican que estos mecanismos alternativos suelen favorecer una menor probabilidad de reincidencia y además permiten generar importantes ahorros fiscales.

En definitiva, el aumento de la inseguridad y las crecientes demandas por mayor represión y control han propiciado un aumento importante en los niveles de encarcelamiento en la región. Este incremento, sumado a las restricciones presupuestarias para expandir la infraestructura carcelaria, ha llevado a niveles de sobreocupación alarmantes. Esto no solamente deteriora las condiciones de vida dentro de los penales, sino que limita el potencial de estas instituciones para reformar a los delincuentes e incluso favorece la conformación de ambientes que aumentan el riesgo de reincidencia futura. Si a esto se suma el hecho de que el potencial del encarcelamiento como mecanismo de disuasión parece ser bastante modesto, los mecanismos alternativos de condena, como por ejemplo el monitoreo electrónico sin privación de la libertad, surgen como una opción que vale la pena considerar. ■

<sup>3</sup> Ver el Capítulo 5 del RED 2014 para una revisión más completa de este y otros estudios relacionados.

# ¿Cuándo reacciona el Estado contra la inseguridad?

El contexto político e institucional es determinante para la política de seguridad ciudadana. Las autoridades pueden o no tener incentivos electorales para darle prioridad, pueden también enfrentar dificultades para implementar las iniciativas que se planifican, y en caso de ser inefectivos, pueden perder la confianza de la ciudadanía.

El último capítulo del RED 2014 explora la relación entre la autoridad política, el aparato público encargado de proveer servicios de seguridad y la ciudadanía. Una primera pregunta que se aborda es bajo qué circunstancias es más probable que el líder político en una posición de autoridad quiera realmente encarar el problema de la inseguridad. Es decir, ¿cuándo un elevado nivel de crimen se convierte en

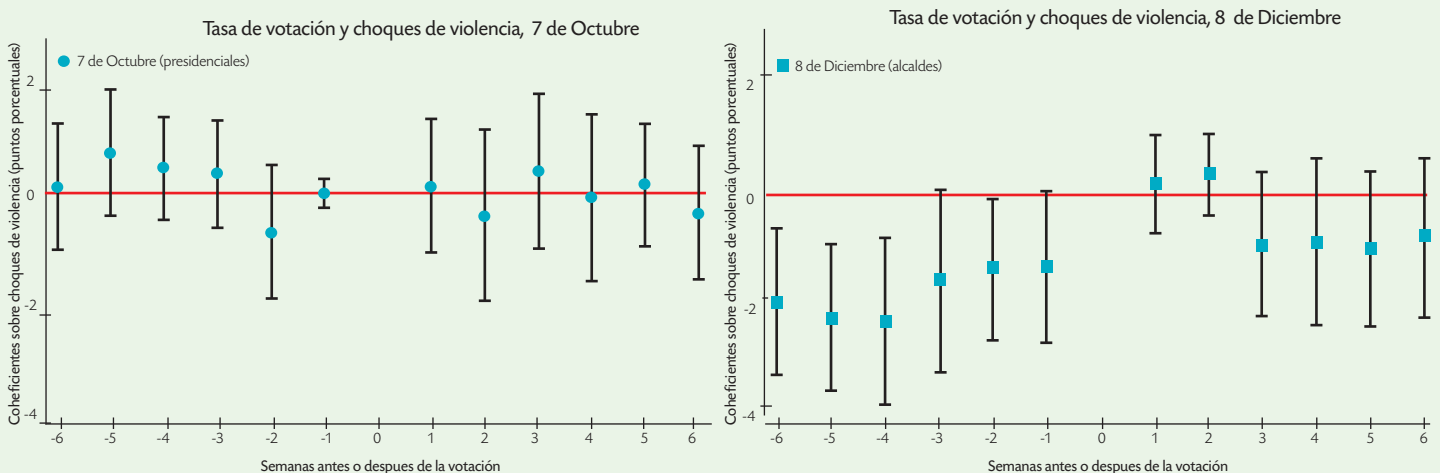
políticamente costoso? La conclusión es que no solo es necesario que la inseguridad sea importante para el electorado, también hace falta que los ciudadanos atribuyan al líder político parte de la responsabilidad en la lucha contra el delito.

El Gráfico 4 muestra el impacto de incrementos bruscos en la violencia sobre el apoyo electoral al candidato oficialista para el caso de dos elecciones en el estado Miranda en Venezuela. Esta relación es calculada para zonas geográficas muy pequeñas y para cambios en el nivel de violencia ocurridos desde 6 semanas antes y hasta 6 semanas después de la fecha de los comicios. En el panel izquierdo se muestran los efectos en las elecciones presidenciales de octubre de 2013, y el panel derecho muestra lo mismo pero

para las elecciones de alcaldes en ese mismo estado (diciembre de 2013). Se puede apreciar que en las elecciones presidenciales no hubo consecuencias electorales de aumentos en el crimen previos a la fecha de las elecciones, mientras que en las municipales sí. Esto se debió a que en las presidenciales ambos candidatos tenían responsabilidad en la provisión de seguridad (el oponente era el gobernador del estado Miranda en ese momento), mientras que en las municipales, los candidatos opositores no eran responsables de la seguridad mientras que los alcaldes en funciones sí, puesto que están a cargo de las policías municipales.

Otro tema que se aborda son las capacidades del Estado para proveer seguridad. ¿Hasta qué punto una decisión de combatir la inseguridad se convierte efectivamente en acción? Por ejemplo, el Ejecutivo podría decidir aumentar la presencia policial en zonas de alta incidencia delictiva (como recomienda la discusión del capítulo 3), para luego encontrar que tal decisión no se puede ejecutar debido a

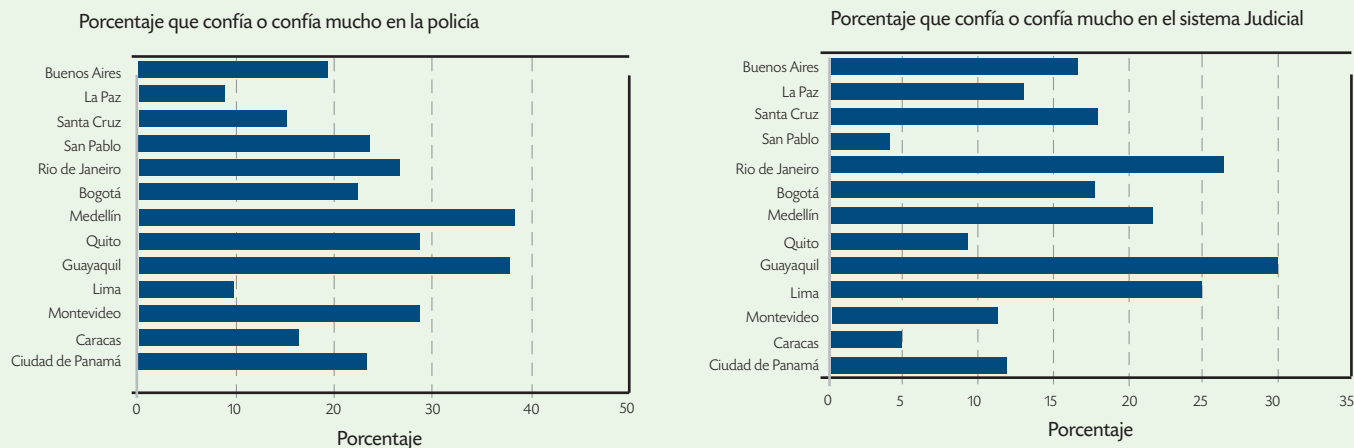
Gráfico 4. Choques de violencia semanas antes de elecciones presidenciales y municipales en el estado Miranda, Venezuela (2013)<sup>a/</sup>



a/ El panel superior del gráfico muestra los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% del efecto de un aumento brusco en la violencia antes o después de las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012, sobre la ganancia electoral del oficialismo en puntos porcentuales con respecto a la anterior elección presidencial (3 de diciembre de 2006). El panel inferior presenta los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% del efecto de un aumento brusco en la violencia antes o después de las elecciones regionales del 8 de diciembre de 2013, sobre la ganancia electoral de los alcaldes en funciones en el estado Miranda con respecto a la anterior elección municipal (23 de noviembre de 2008).

Fuente: capítulo 6. RED 2014.

Gráfico 5. Medidas de confianza en la policía y en el sistema judicial en ciudades de América Latina (2013)



Fuente: capítulo 6. RED 2014.

restricciones de personal, de equipamiento o incluso de información sobre la ubicación geográfica del crimen.

El buen funcionamiento de la burocracia, es decir, su capacidad de proveer efectivamente y a tiempo bienes y servicios a la sociedad, se encuentra condicionada por las características de su capital humano, de los incentivos de estas personas, y de las restricciones legales y presupuestarias a las que están sujetas. La conjunción de estos elementos puede hacer que la burocracia logre una provisión efectiva de seguridad ciudadana, identificando los problemas que más aquejan a la ciudadanía y atendiéndolos de manera proactiva, o también puede hacer que la burocracia se atasque en actividades que solo sirven para nutrir sus propias tradiciones, descuidando las demandas ciudadanas y solo respondiendo de manera reactiva a situaciones de emergencia.

La tercera parte del capítulo analiza la relación entre el ciudadano y el Estado como garante de la seguridad ciudadana. ¿El ciudadano latinoamericano confía en el Estado? ¿Qué pasa si no? Si el Estado no logra ofrecer seguridad, o lo hace en forma muy desigual, los ciudadanos dejan de confiar en el sistema de justicia criminal, y pueden descuidar su rol contralor sobre las políticas públicas, dejar de reportar la ocurrencia de delitos y tomar acciones individuales para protegerse — como contratar seguridad privada o res-

tringir los horarios y lugares en que circula—. Estas acciones implican restricciones a la libertad individual y a la vez limitan la capacidad del Estado de proveer buenos servicios de seguridad.

Tanto la policía como el sistema judicial inspiran poca confianza en la ciudadanía (Gráfico 5). Aún en los mejores casos (Medellín y Guayaquil) el porcentaje de los encuestados que dice confiar o confiar mucho en la policía no llega al 40% y en algunos casos no alcanza ni siquiera al 10%. La confianza en el sistema judicial es aún menor: excepto en Guayaquil, Medellín, San Pablo y Río de Janeiro, el porcentaje de los encuestados que dice confiar o confiar mucho en el sistema judicial no llega a 20%. Esto implica que la mayoría de los ciudadanos de América Latina sienten que en caso de requerir los servicios del sistema de justicia criminal, existe una probabilidad muy alta de que el resultado no sea satisfactorio para la protección de sus derechos.

La desconfianza en las instituciones, que deprime el rol contralor de la ciudadanía hacia las autoridades debilita la capacidad del Estado para proveer servicios de seguridad efectivamente, lo que conforma un círculo vicioso de poca seguridad y baja confianza. Para escapar de la trampa de la inseguridad en la que se encuentra América Latina, es necesario subsanar la herida relación entre el servidor público y el ciudadano común. ■



Para recibir Focus América Latina en su correo electrónico, comunicarse con [investigacion@caf.com](mailto:investigacion@caf.com)

Este boletín es elaborado por la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas de CAF.

La edición general estuvo a cargo de Lucila Berniell, con la colaboración de Carlos Catanho.

Diseño e impresión:  
Gatos Gemelos Comunicación

© 2014 Corporación Andina de Fomento  
Todos los derechos reservados

*Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*