



Perspectivas sobre el desarrollo

Seguridad ciudadana y bienestar

► **Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina**

David Lenis, Lucas Ronconi y Ernesto Schargrodsky

Comentarios: Gino Costa

► **Los programas sociales y el delito contra la propiedad: evidencia del programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina**

María Laura Alzúa

Comentarios: Ana María Sanjuan

► **Tres mitos sobre la “guerra contra el narcotráfico”**

Benjamin Lessing

Comentarios: Juan Gabriel Tokatlán

► **Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín**

Carlos Medina, Christian Posso y Jorge Andrés Tamayo

Comentarios: Daniel Mejía

Editor: Daniel Ortega

Vol. 9 • Nº 1 • 2011



Perspectivas sobre el desarrollo

Seguridad ciudadana y bienestar

Editor: Daniel Ortega

Título:

*Perspectivas sobre el desarrollo:
Seguridad ciudadana y bienestar*
Vol. 9-Nº 1

ISSN: 1690-6268

El objetivo de esta publicación es divulgar el resultado de trabajos de investigación realizados por investigadores CAF e investigadores auspiciados por el Programa de Apoyo a la Investigación o por otros programas de la Institución. **Perspectivas** busca acercar al sector académico al debate sobre las políticas públicas en la región, por lo que cuenta con la colaboración de actores de los sectores público, privado y académico de sus países, quienes participan en la discusión de los trabajos sobre los problemas de América Latina.

Editor: Daniel Ortega, CAF

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

Diseño gráfico:

Gatos Gemelos Comunicación

Impreso en:

Panamericana
Formas e Impresos S.A.

Nº de ejemplares: 100

Bogotá, Colombia–Diciembre 2011

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

© 2011 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados



Contenido

Introducción

Daniel Ortega 6

Referencias bibliográficas 12

Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina

Lucas Ronconi, David Lenis y Ernesto Schargrodsky 14

Introducción 15

Descripción del PEVAF 17

Otros programas de recompra de armas 18

Data y análisis 21

¿Por qué el PEVAF parece haber sido inefectivo? 29

Conclusiones 31

Referencias bibliográficas 33

Comentarios: Gino Costa 35

Los programas sociales y el delito contra la propiedad: Evidencia del Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina

María Laura Alzúa 38

Relevancia del problema en la región 39

El delito en Argentina 43

La economía del delito 45

Caminos poco explorados 49

El uso de transferencias con objetivos políticos 53

Bases de datos utilizadas 55

Estimaciones 56

Estimación mediante variables instrumentales 58

Resultados de la primera etapa 58

Estimación con variables instrumentales 60

Resultados y discusión 62

Referencias bibliográficas 65

Comentarios: Ana María Sanjuán 67



Tres mitos sobre la “guerra contra el narcotráfico”

Benjamin Lessing 74

Mito #1: El tráfico de drogas es inherente e inevitablemente violento	77
La microeconomía del tráfico de drogas	79
Mito #2: El aumento de la narco-violencia es una señal de que los carteles están desesperados	84
Múltiples lógicas de violencia y sus huellas empíricas	84
Violencia y reacción positiva (<i>positive feedback</i>)	91
Mito #3: La única alternativa a la guerra es...	94
Para una política anti-narcotráfico más inteligente	97
Referencias bibliográficas	102

Comentarios: Juan Gabriel Tokatlian 105

Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín

Carlos Medina, Christian Posso y Jorge Andrés Tamayo 110

Introducción	111
Contexto del crimen en Colombia y sus principales ciudades	113
El crimen en Medellín y algunos de sus costos	122
Antecedentes	124
Características de la violencia en Medellín	125
Costos del crimen sobre el bienestar: el caso de la satisfacción con la vida	134
Algunas políticas implementadas e implicaciones	140
Período de las políticas de seguridad y convivencia: 1993-2002	140
Período de las políticas de seguridad y convivencia: 2002-actualidad	141
Efectos de la Desmovilización del Bloque Cacique Nutibara	143
Discusión	147
Naturaleza del problema.	147
Persistencia y efectos de largo plazo de las políticas públicas	148

Economía política del conflicto en Medellín y las ciudades de América Latina	150
Conclusiones	155
Referencias bibliográficas	157
<i>Comentarios: Daniel Mejía</i>	<i>165</i>



Introducción

Daniel Ortega, CAF



Cualquier definición de desarrollo valora la convivencia entre los miembros de la sociedad, con respeto a derechos básicos y con ciertas obligaciones por parte de todos los ciudadanos. Las faltas a las normas establecidas para esa convivencia por lo tanto representan marcas negativas en términos de desarrollo, puesto que las agresiones contra la propiedad o contra las personas limitan las posibilidades de todos los individuos de hacer su vida libre y productivamente. Consecuentemente, la inseguridad ciudadana representa un problema fundamental de desarrollo; no solo como una contradicción a la definición, sino también como un lastre directo a las posibilidades de desenvolvimiento normal de las actividades de los individuos en una sociedad.

El crimen y la violencia representan agresiones contra derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida y al libre tránsito (PNUD, 2009). En América Latina estos derechos se vulneran más a menudo que en cualquier otra región del mundo (Waiselfisz, 2008), y por lo tanto, además de los costos tangibles y cuantificables en que incurre, debe ver cómo su tejido social se debilita gradualmente, al convertirse en norma la vulnerabilidad de los derechos básicos. Estos elementos han contribuido a que durante los últimos diez años, la ciudadanía haya percibido este problema como uno de los más importantes. La última medición de Latinobarómetro muestra que la inseguridad pasó a ser el problema de mayor relevancia para la población en 2010, por encima del desempleo.

De tal manera que desde diversas perspectivas, la seguridad ciudadana representa uno de los retos más importantes y desafiantes que enfrenta la región en la actualidad. Como en el caso de la educación, la infraestructura o la salud, la política pública en esta área requiere diversos insumos de información y análisis para llevarse a cabo de una mejor manera. Esta es una necesidad que se ha hecho más patente en los últimos años debido al incremento en los índices delictivos en casi toda la región, y al reciente y significativo retroceso de algunos de los casos que a mediados de la década de los 2000 se mostraban como ejemplos de éxito.

Este número temático sobre seguridad ciudadana y bienestar se propone ofrecer una mirada franca y nueva a varios aspectos muy relevantes vinculados a esta problemática, pero no solamente a través de la interpretación de técnicos académicos sino también a través del

diálogo con expertos de mucha jerarquía que provienen de disciplinas distintas a las de los autores y que ofrecen su interpretación del fenómeno. De esta forma, la revista **Perspectivas sobre el desarrollo** se relanza para ofrecer una visión multidisciplinaria de cada uno de los tópicos especiales que se abordarán en cada número. Además, el propósito de los artículos es ofrecer una discusión sobre el asunto de política pública puntual, con base en la investigación académica pero sin necesariamente entrar en los rigores de la metodología, y de esta forma hacer la lectura más accesible a un público amplio, y referir al interesado en los detalles a las versiones técnicas correspondientes.

El punto de partida de esta agenda de trabajo en CAF es el reconocimiento de la seguridad ciudadana como uno de los lastres más significativos para el desarrollo de la región: por ejemplo, se destruye valor cuando los bienes son apropiados ilegítimamente, se desincentiva la inversión productiva y el emprendimiento cuando aumenta la probabilidad de victimización por robo o hurto, se gastan cuantiosos recursos en la prevención y represión del crimen, se generan costos en la recuperación de las condiciones de salud de las personas involucradas en hechos de violencia, y en general, se desvían cuantiosos recursos humanos y materiales que de otra forma podrían aplicarse a fines productivos o de bienestar social. Estos y otros costos han tratado de medirse en diversos estudios que intentan cuantificar el lastre de la inseguridad, y las estimaciones invariablemente sugieren cifras significativas, bien sea como un porcentaje del PIB o como un freno a la tasa de crecimiento de la economía (Soares y Naritomi, 2010).

Más allá de las diversas formas que existen para cuantificar el costo del crimen y sus implicaciones para el desarrollo económico, la región tiene grandes carencias de conocimiento sobre la efectividad de las opciones de política pública que tiene a su alcance, y de los elementos que las pueden hacer más o menos exitosas. El primer artículo de este número, de David Lenis, Lucas Ronconi y Ernesto Schargrodsky, muestra la evaluación de impacto del Programa de Entrega Voluntaria de Armas en Argentina, sobre el número de muertes violentas por armas de fuego. La conclusión más destacada de este estudio es que todo parece indicar que las personas que participan en este tipo de iniciativa y entregan su arma de fuego a las autoridades, son personas que tienen baja probabilidad de utilizarla, o que

por diversas razones la valoran relativamente poco. Por esta razón, una vez que las entregan, prácticamente no se observa ningún efecto sobre la tasa de mortalidad por armas de fuego. Esta es una conclusión muy importante y que amerita una revisión por parte de las autoridades que se plantean este tipo de intervención como alternativa, de los detalles del diseño que pueden haber estado asociados a este decepcionante nivel de impacto.

Una parte muy importante de la agenda de política pública está dirigida a los sectores sociales, y cubre una gama amplia de alternativas de intervención, desde el aumento y mantenimiento de infraestructura, hasta programas asistenciales y de transferencias condicionadas de efectivo. Aunque el objetivo primordial de estas intervenciones es el mejoramiento de las condiciones sociales de la población, en la medida en que el problema de la seguridad guarda estrecha relación con las oportunidades laborales y económicas de la población en riesgo de optar por actividades delincuenciales, es de esperar que estas políticas tengan efectos sobre ciertos tipos de criminalidad, en particular aquellos que pueden estar asociados a condiciones de necesidad económica. La relación entre la política social y el crimen es un tema que se ha estudiado poco en general, y el segundo artículo de este número, por María Laura Alzúa, busca precisamente avanzar esta discusión investigando la relación entre la expansión del Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina sobre la incidencia criminal en las regiones de ese país. En el artículo se muestra que, en efecto, los ingresos adicionales recibidos por las familias de bajos recursos sirven para compensar la situación de privación de algunos hogares y así reducir la necesidad de apropiarse de bienes ajenos y en consecuencia, reducir la incidencia de crímenes contra la propiedad en lugares que recibieron mayores transferencias en el contexto del plan.

Uno de los desafíos más importantes para reducir el atractivo de las oportunidades criminales es comprender la articulación del crimen organizado con la delincuencia común, puesto que en buena medida, los incentivos a la comisión de delitos comunes se exacerban o se contienen en función de la organización de mercados ilegales de drogas, artículos robados, entre otros, que suelen estar controlados por organizaciones criminales, que pueden ser un factor determinante en los niveles de violencia, tal y como se ha visto en partes de México en

los últimos años. La inteligencia policial y la articulación y coordinación de las distintas instituciones dedicadas al control del crimen son importantes para la contención y reducción de la criminalidad y la violencia (Bergman, 2010). Para este trabajo de inteligencia, también es necesaria una mejor comprensión de los factores que inciden sobre la decisión de las organizaciones criminales de emprender acciones más o menos violentas contra otras organizaciones, el Estado o la ciudadanía; ese es el objetivo del trabajo de Benjamin Lessing, quien a partir de una base de datos completamente nueva y única en la región, logra ilustrar algunas concepciones erradas sobre la lógica de la violencia de las organizaciones criminales. En primer lugar, sugiere que el narcotráfico no es inevitablemente violento; segundo, que un nivel de violencia muy elevado no necesariamente implica que las organizaciones criminales se encuentren en crisis. Finalmente, argumenta que para reducir la violencia asociada al narcotráfico existen más opciones que la guerra abierta o la rendición, y que es posible diseñar una estrategia “inteligente”, que tenga en cuenta los incentivos de las organizaciones criminales y sus restricciones.

El último artículo en este número, por Carlos Medina, Christian Posso y Jorge A. Tamayo, ofrece un recuento detallado de la experiencia de Medellín a lo largo de su historia contemporánea, e ilustra, utilizando datos de crimen a nivel de manzana, el impacto que el crimen y la violencia pueden tener sobre la satisfacción con la vida de las personas en esa ciudad. Estas medidas sirven para complementar medidas de costo sobre aspectos más objetivos como el gasto en seguridad, o el número de años de vida perdidos. El artículo muestra que el crimen reduce de manera muy importante la calidad de vida de la ciudadanía, lo cual refuta la idea de que es un problema exclusivo de grupos criminales enfrentados entre sí o de segmentos aislados de la población, y subraya la importancia del problema como un reto fundamental de desarrollo económico y social para Colombia y para el resto de América Latina. Además, el artículo describe las intervenciones del Estado en la ciudad y ofrece una discusión sobre sus impactos aparentes.

Una revisión del estado del conocimiento sobre seguridad ciudadana en la región sugiere la necesidad de más y mejores investigaciones que permitan avanzar el conocimiento académico sobre las causas y consecuencias de la inseguridad, pero especialmente sobre

los efectos de distintas intervenciones de política pública sobre el crimen y la violencia. Es necesario fomentar los espacios de debate de primer nivel en redes académicas, la producción de investigación original y el diálogo con los formuladores de política, que también juegan un papel muy importante en la generación de nuevo conocimiento relevante para toda la región.

Este nuevo formato de la revista **Perspectivas sobre el desarrollo** de CAF busca contribuir en este sentido, no solamente fomentando investigación de primer nivel académico, sino promoviendo el diálogo interdisciplinario sobre este tema y la comunicación con formuladores de política, que pueden aportar mucho al debate académico y también extraer lecciones para su práctica cotidiana. En este número hemos invitado a comentaristas de muy alto nivel a compartir sus impresiones de cada uno de los artículos incluidos: Gino Costa, Ana María Sanjuán, Juan Gabriel Tokatlian y Daniel Mejía ofrecen una perspectiva complementaria que nos sirve para enriquecer nuestra visión de cada uno de los temas y de las sutilezas que necesariamente han de surgir en un debate concreto de política pública.



Referencias bibliográficas

Bergman, M. (2010). *Rising Crime in Latin America: Organized Crime, Illegal Markets and Failing States*. Manuscrito no publicado, CIDE.

PNUD (2009). *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Soares, R. y Naritomi, J. (2010). "Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors". En Di Tella, R., Edwards, S. y Schargrotsky, E. (Eds.) *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: NBER y University of Chicago Press, páginas 19-55.

Waiselfisz, J. (2008) *Mapa da Violencia: Os Jovens da America Latina 2008*. Brasilia: Red de Información Tecnológica Latinoamericana.



Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina

Lucas Ronconi¹
CIPPEC

David Lenis
Universidad Torcuato Di Tella

Ernesto Schargrotsky
Universidad Torcuato Di Tella

1. Lucas Ronconi, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina ronconilucas@gmail.com; David Lenis, UTDT, Buenos Aires, Argentina, dlenis@utdt.edu; Ernesto Schargrotsky, UTDT, eschargr@utdt.edu. Este estudio fue realizado con apoyo de la Corporación Andina de Fomento. Agradecemos a Fabián Pons de CESVI, Marisa Peyton, Adrián Santoro y Elida Marconi del Ministerio de Salud de la Nación Argentina, José Oubel de la Superintendencia de Seguros de la Nación Argentina, Hernán Olaeta del Ministerio de Justicia de la Nación Argentina, la Red Argentina para el Desarme (RAD) y a Fernando Rodríguez por su valiosa colaboración; y a Gino Costa, Diego Fleitas, Daniel Ortega, Pablo Sanguinetti y los participantes del seminario "Seguridad Ciudadana en América Latina", realizado en la UTDT, por sus constructivos comentarios.

La violencia armada es un problema grave en el mundo y particularmente en América Latina. De acuerdo a un estudio reciente de la Declaración de Ginebra (2008), se estima que murieron 490.000 personas por homicidio en el mundo durante el 2004, lo cual implica una tasa de 7,6 homicidios cada 100.000 personas. En América Latina la cifra es aproximadamente cuatro veces más elevada: 29,3 homicidios cada 100.000 personas en América Central y 25,9 en América del Sur. Solamente la región de África del Sur supera estos valores. Por otra parte, tanto en América Central como en América del Sur prevalece el uso de armas de fuego. Mientras que se estima que aproximadamente el 60 por ciento de los homicidios en el mundo fueron cometidos con armas de fuego, en América Central la cifra es del 77 por ciento y en América del Sur del 70 por ciento.

Dada la magnitud del problema resulta necesario analizar diversos instrumentos de política pública dirigidos a reducir la violencia armada. Este artículo evalúa un programa de recompra y destrucción de armas de fuego: el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (PEVAF) implementado en Argentina entre julio de 2007 y diciembre de 2008 y que recolectó 107.761 armas de fuego.

Si bien este tipo de programas se ha implementado en otros países, como por ejemplo Australia, Brasil, El Salvador, Estados Unidos y el Reino Unido, no existe evidencia rigurosa sobre su impacto, lo cual impide a los encargados de política un diseño efectivo de medidas. El PEVAF proporciona un experimento natural que permite identificar los efectos del programa (Ronconi *et al.*, 2011). En primer lugar, el programa no se estableció simultáneamente con otras políticas que afectaban la tenencia de armas de fuego, como sí sucedió en el caso de Australia, Brasil y el Reino Unido. En estos países, junto a la compra de armas, se introdujeron otras medidas como la prohibición a la tenencia de ciertas armas, aumento de los controles, nuevos registros, entrenamiento obligatorio, restricciones al uso, endurecimiento en los requisitos para el guardado de armas, sanciones a la tenencia de armas no registradas e incremento en la edad mínima para comprar un arma (Baker y McPherdran, 2006; De Souza *et al.*, 2007). Por lo tanto, en el caso argentino existe la posibilidad de poder identificar y aislar el efecto de un programa de recompra de armas. En segundo lugar, las provincias de Argentina participaron en el PEVAF en diferentes momentos.

El programa empezó primero en aquellas provincias donde el Registro Nacional de Armas (RENAR), el organismo a cargo de la recolección, tenía delegaciones. Esto nos permite controlar la potencial endogeneidad entre las armas recolectadas por el programa y las tendencias en la actividad criminal y la violencia de cada provincia. Finalmente, el hecho de que el PEVAF sea un programa de escala relativamente importante permite que el efecto del programa sobre las muertes (en las cuales estuvieron involucradas armas de fuego) pueda ser detectado. La estimaciones sugieren que en Argentina había entre 1,5 y 2,2 millones de armas de fuego antes de la ejecución del PEVAF (APP, 2007; DerGhoughassian *et al.*, 2007). Suponiendo que un arma diferente fuese usada en cada homicidio, suicidio o muerte accidental, y dado que hay alrededor de 2.500 muertes por armas de fuego por año, entonces la probabilidad de que un arma en particular haya estado involucrada en la muerte de una persona en un año es de entre 1,1 y 1,7 en 1.000. En vista de que el programa recolectó poco más de 100.000 armas, esto implicaría que podría haber entre 110 y 170 muertes menos por año. Es decir, los efectos del programa son detectables.

Los resultados que se presentan en este estudio sugieren que el PEVAF no ha sido exitoso en la reducción de homicidios, suicidios, accidentes o robo de autos relacionados con armas de fuego. Esto implicaría, por un lado, que el programa no ha logrado convencer a criminales y potenciales suicidas a participar, y por otro lado, que la cantidad total de armas recolectadas no ha sido lo suficientemente importante para producir una reducción significativa en el número de muertes accidentales con armas de fuego.



Descripción del PEVAF

El Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (PEVAF) fue creado por la Ley 26.216 (conocida como “Ley de Desarme”) sancionada por el Congreso el 20 de diciembre del 2006 y reglamentada por el Decreto No. 483/07 y la Disposición 1308/07. Organizaciones de la sociedad civil, y en particular aquellas agrupadas en la Red Argentina para el Desarme, jugaron un rol importante en la sanción de este programa (APP, 2007).

El programa fue implementado por el RENAR, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus principales características se resalta que la participación en el PEVAF fue voluntaria. Aquellos que entregaron armas recibieron una compensación monetaria de entre 100 y 450 pesos argentinos (entre 25 y 113 dólares) dependiendo del tipo de arma entregada, monto que en teoría reflejaba el valor de mercado de armas usadas. Se aceptaron armas de cualquier tipo y calibre, tanto registradas como no registradas. Las armas recolectadas fueron inutilizadas *in situ* y luego destruidas. El PEVAF también contempló la entrega de municiones, por las cuales se pagó entre 0,05 y 0,10 pesos argentinos por unidad. El programa garantizó el anonimato a los participantes.

El programa comenzó a ejecutarse en julio de 2007 en 11 provincias (las restantes se fueron incorporando paulatinamente) y finalizó en diciembre de 2008. Se recolectaron un total de 107.761 armas, lo que representa entre un cinco por ciento y siete por ciento del *stock* total de armas estimado que había en el país (APP, 2007; DerGhougassian *et al.*, 2007). También se recolectaron un total de 774.679 unidades de munición. La mayoría de las armas se recolectaron durante los primeros meses del programa (70.000 a diciembre del 2006).



Otros programas de recompra de armas

En esta sección haremos una breve descripción de las principales características de otros programas de recompra de armas. En América Latina, además del caso argentino, existen otros dos países que han llevado adelante experiencias similares². En primer lugar, el programa “Bienes por Armas” fue implementado en El Salvador en septiembre de 1996. Si bien el programa fue de participación voluntaria, una diferencia respecto al PEVAF es que el Estado, en lugar de otorgar una compensación monetaria a cambio de las armas entregadas, brindó cupones de comida, medicinas o ropa. El programa se lanzó el 21 de septiembre de 1996 y duró hasta el 23 de junio de 1999, recolectando más de 9.500 armas de fuego (entre las que se incluyen armas cortas y largas, morteros, granadas y minas) y más de 120.000 municiones. Desde su ejecución aún no existe una evaluación empírica rigurosa de los efectos de este programa (Laurence y Godnick, 2000).

En segundo lugar, América Latina cuenta con la experiencia llevada adelante por Brasil. Hacia octubre del 2003 el gobierno brasileño introdujo un conjunto de normas cuya finalidad principal fue reducir la violencia relacionada con las armas de fuego. Las principales reformas consistían en mejorar el control de armas que ingresaban al país, prohibían llevar armas fuera del comercio u hogar donde dicha arma estaba registrada, institucionalizaron el chequeo de antecedentes de quienes compraban armas de fuego y elevaron la edad mínima para comprar armas a 25 años. La nueva legislación también contempla penas más duras (incluyendo multas y hasta detenciones) para quienes no cumplan con la normativa. En el año 2004 se lanzó un programa de recompra de armas (junto a una importante campaña publicitaria de concientización) como parte de esta nueva política. La participación en dicho programa de entrega de armas era voluntaria. Hacia marzo del 2006 el programa había recolectado más de 450.000 armas de fuego. De acuerdo con

2. A mediados de los noventa, tanto en Cali como en Bogotá, se prohibió el porte de armas de fuego por parte de la población civil los fines de semana luego de que los trabajadores recibieran su ingreso, los feriados y los días de elecciones. Villaveces *et al.* (2000) encuentran que esa medida fue efectiva para reducir los homicidios. También hay experiencias de programas de recompra de armas en Haití, Nicaragua y República Dominicana (Laurence y Godnick, 2000).

estimaciones realizadas por De Souza *et al.* (2007) este conjunto de medidas habría prevenido más de 5.000 muertes relacionadas con armas de fuego en el año 2004.

Fuera de América Latina, quizás el caso más emblemático de programas de compra de armas de fuego fue llevado adelante por Australia en el año 1996. Este programa formaba parte de una política más amplia destinada a regular la tenencia de armas, y se ejecutó como respuesta a la masacre de Port Arthur en 1996. Se prohibió la tenencia de armas consideradas peligrosas por el Estado y la policía australiana, incluyendo armas largas automáticas y semiautomáticas. Para facilitar la remoción de estas armas de la sociedad, el Estado organizó un programa de recompra de armas en el que la persona que entregaba el arma recibía una compensación similar al valor de mercado del artefacto. Durante el programa también se aceptaron armas legalmente permitidas pero que no se encontraban registradas, aunque en este caso el Estado no brindó compensación económica (y tampoco sancionó) a quien la entregara. Esta es una diferencia importante respecto al caso argentino, donde no se prohibió la tenencia de ningún tipo de arma y se compensó monetariamente a los que entregaron armas no registradas. En Australia, además de la prohibición de cierto tipo de armas, el programa introdujo otras medidas: los nuevos usuarios de armas de fuego debían probar una razón genuina para la adquisición (entre las cuales se excluía la defensa personal), exámenes escritos obligatorios sobre seguridad en el uso de armas de fuego y normativas más estrictas sobre el guardado de las armas, entre otras. El programa se llevó adelante entre septiembre de 1996 y septiembre de 1997, y recolectó alrededor de 650.000 armas (lo que equivaldría a 20 por ciento del *stock* total de armas que había en Australia). Respecto a los resultados del programa, hay fuerte controversia. Por un lado, Leigh y Neill (2010) encuentran evidencia de que el programa redujo aproximadamente en un 80 por ciento los suicidios con armas de fuego, sin haber tenido efectos significativos en los suicidios sin armas de fuego. También encuentran un efecto de similar magnitud en los homicidios (aunque identificado con menos precisión). Por otra parte, Reuter y Mouzos (2003) y Baker y McPhedran (2006) no encuentran evidencia que indique que el programa redujo las muertes causadas por armas de fuego.

También hay diversas experiencias de programas de recompra de armas en ciudades de los Estados Unidos, y la evidencia indica que en general los programas han sido inefectivos, en parte porque la gran mayoría de los participantes raramente utilizaba las armas, y en parte porque fueron programas de bajo alcance (Plotkin, 1996; Sherman, 2001).

Es importante resaltar algunas diferencias entre los programas mencionados. La experiencia de El Salvador es diferente a los otros programas debido a que la compensación no era monetaria. Al igual que en Argentina, los programas llevados adelante en Australia y Brasil ofrecían compensación pecuniaria por el arma entregada. Sin embargo, en el caso argentino el programa de compra de armas no formaba parte de una intervención más amplia. Tanto en el caso de Brasil como el de Australia, además de la recompra de armas también se llevaron adelante cambios en las leyes y regulaciones sobre tenencia de armas. Es por esto que el caso argentino es de especial interés, ya que nos permite aislar el efecto de un programa de entrega de armas, sin estar "contaminado" por el efecto de otras intervenciones.

En esta sección se analiza el impacto del PEVAF sobre la cantidad de homicidios, suicidios, muertes accidentales con armas de fuego y sobre los robos de auto a mano armada. Una evaluación más amplia del PEVAF también incluiría la cantidad de heridos con armas de fuego y sobre los otros hechos delictivos donde se utilizó un arma de fuego. Dada la disponibilidad de información, nos concentramos en los eventos arriba mencionados.

La información concerniente a las muertes por homicidios, suicidios y accidentes fue proporcionada por la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Salud de la Nación Argentina, que utiliza la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE décima revisión) de la Organización Mundial de la Salud. La información sobre robo de autos se obtuvo de la Superintendencia de Seguros de la Nación Argentina y del Centro de Experimentación y Seguridad Vial.

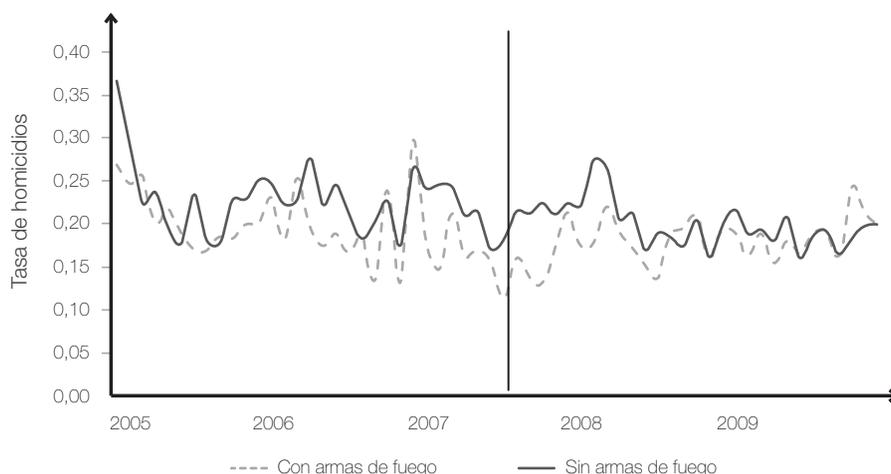
El *stock* de armas de fuego recolectadas por el PEVAF se obtuvo de la página web del programa³. También se computaron características socioeconómicas para cada provincia, usando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que se publica con frecuencia trimestral por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los indicadores calculados son: nivel educativo promedio de la población, ingreso promedio per cápita, tasa de desempleo y proporción de la población entre 16 y 30 años de edad que no trabaja ni estudia.

En el Gráfico 1 (**ver pág. 22**), se ilustra la evolución de la tasa de homicidios cada 10.000 habitantes con y sin arma de fuego entre enero del 2005 y diciembre del 2009 en todo el país. Con una línea vertical se identifica la fecha en que comenzó a funcionar el programa de recolección de armas. En los Gráficos 2, 3 y 4 (**ver pág. 23**) se replica la misma ilustración pero para la tasa de suicidios, muertes accidentales y robo de autos.

En caso de que el programa de recolección de armas hubiera sido efectivo, uno esperaría observar una reducción en los eventos con arma de fuego desde la fecha en que comenzó el PEVAF (julio del 2007). Sin embargo, no se observa una clara tendencia en ninguno de los gráficos. En el caso de homicidios, hubo una importante reducción (tanto en los

3. www.desarめvoluntario.gov.ar. Información previa al 16 de octubre de 2007 fue provista por la Red Argentina para el Desarme.

Gráfico 1:
Tasa de homicidios con y sin arma de fuego entre enero del 2005 y diciembre del 2009 (por cada 10.000 habitantes)



Fuente: elaboración propia

que fueron cometidos con y sin arma de fuego) durante el 2005, es decir, previo al PEVAF. El robo de autos a mano armada no muestra ninguna tendencia, aunque sí se observa una tendencia creciente en el robo de autos sin arma de fuego, sin embargo dicho cambio parece haber comenzado en el 2006. Las muertes accidentales con arma de fuego parecen ser un poco menores desde el PEVAF, aunque las cifras tienen alta volatilidad dado lo esporádico de estos eventos.

Estos gráficos, si bien son ilustrativos, ciertamente no permiten capturar el efecto causal del programa. Por un lado, porque podrían existir otros *shocks* que coinciden temporalmente con la implementación del programa y que también afectaron al crimen y la violencia. Por ejemplo, la situación económica mejoró y la tasa de desempleo se redujo del 11,4 por ciento en el 2006 al 7,3 por ciento en el 2008. Además, los gráficos agregan la información a nivel nacional pero el programa co-

Gráfico 2.
Tasa de suicidios con y sin arma de fuego entre enero del 2005 y diciembre del 2009 (por cada 10.000 habitantes)

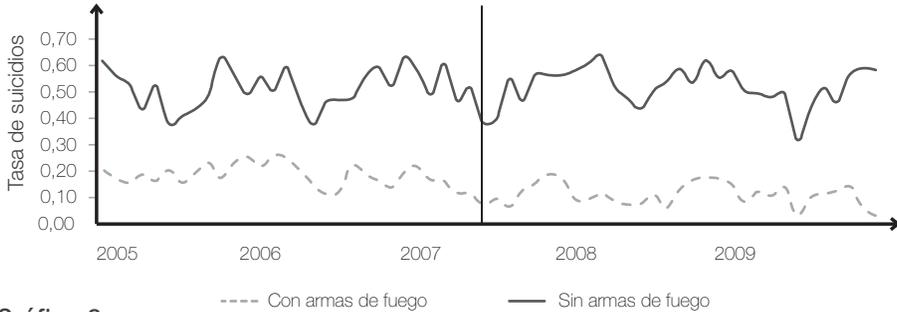


Gráfico 3.
Tasa de robos de autos con y sin arma de fuego entre enero del 2005 y diciembre del 2009 (por cada 10.000 habitantes)

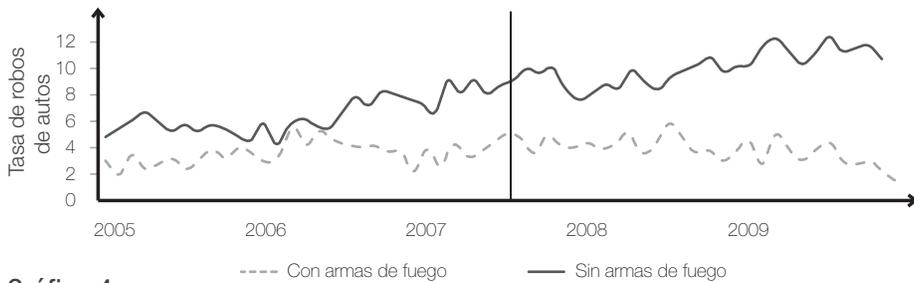
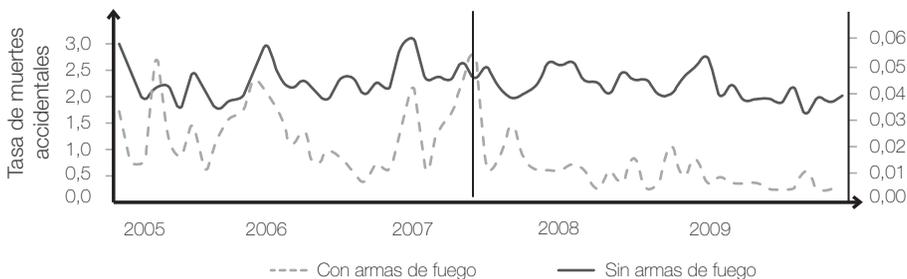


Gráfico 4.
Tasa de muertes accidentales con y sin arma de fuego entre enero del 2005 y diciembre del 2009 (por cada 10.000 habitantes)



menzó en diferentes fechas en las provincias. Por ende, procedemos a realizar un análisis econométrico que consiste en comparar, utilizando datos a nivel provincial, la tasa de violencia armada antes y después del programa, controlando por diversos factores y aprovechando el hecho de que la recolección de armas comenzó en diferentes momentos en las provincias. Estimamos la siguiente ecuación:

$$(1) \quad Y_{it} = \alpha_i + \beta PEVAF_{it} + \lambda X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es la variable de interés (homicidios, suicidios, muertes accidentales y robo de autos a mano armada) en la provincia i en el período t , $PEVAF$ es una medida que indica si el programa de recolección de armas estaba en funcionamiento, y X es un vector de variables de control. El objetivo es estimar el coeficiente β .

En este trabajo hemos agrupado la información disponible en dos períodos ($t = 1, 2$). El primer período incluye todos los meses previos al comienzo del programa, y el segundo todos los meses posteriores a la finalización del programa. Luego, para cada variable y cada provincia, computamos el valor mensual medio en $t=1$ y el valor mensual medio en $t=2$. Por ejemplo, en el caso de Buenos Aires, que comenzó la recolección de armas en julio del 2007 y la finalizó en diciembre del 2008, la variable *Homicidios con arma de fuego* en $t=1$ es el número promedio mensual de homicidios con arma de fuego entre enero del 2005 y junio del 2007 en dicha provincia, y en $t=2$ es el número promedio mensual de homicidios entre enero y diciembre del 2009. Hemos analizado otras especificaciones (como por ejemplo incluir en $t=1$ solamente los 12 meses previos al comienzo del programa y en $t=2$ solamente los 12 meses posteriores al programa) y los resultados son básicamente los mismos que presentaremos a continuación⁴.

4. Cabe también señalar que en otro documento –de carácter más técnico- discutimos ampliamente los detalles econométricos, estimamos modelos con data de frecuencia mensual y trimestral, y analizamos la robustez frente a diferentes especificaciones, y concluimos también que el programa ha sido inefectivo (Ronconi *et al.*, 2011). Si se excluye del análisis a la Ciudad de Buenos Aires y a Santa Fe (dos jurisdicciones en donde podrían existir inconvenientes con la categorización de las muertes) también se alcanza la misma conclusión.

Utilizamos dos medidas alternativas del programa. Primero, un indicador *Participación PEVAF* que adopta un valor igual a 0 antes del programa (en $t=1$), y un valor igual a 1 después del programa ($t=2$). Segundo, la variable *Armas recolectadas* que adopta un valor igual a 0 en $t=1$ y un valor igual al número total de armas recolectadas por el programa en la provincia en $t=2$. Si el PEVAF fuera efectivo debería observarse una menor cantidad de muertes y delitos en $t=2$ respecto a $t=1$, y posiblemente también una caída más grande en la actividad delictiva en las provincias que recolectaron más armas (por habitante)⁵.

Como variables de control incluimos el nivel educativo promedio de la población en cada provincia y período, el ingreso promedio por habitante, la tasa de desempleo y la proporción de la población entre 16 y 30 años de edad que no trabaja ni estudia.

Las variables que analizamos son el logaritmo del total de muertes con arma de fuego, homicidios con arma de fuego, suicidios con arma de fuego, muertes accidentales con arma de fuego y robo de auto a mano armada (todos por habitante)⁶. Consideramos tres especificaciones diferentes de nuestro modelo en este estudio. La primera especificación incluye efectos fijos para cada provincia; la segunda especificación incorpora las variables de control; y la tercera trata a la Ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires como una única jurisdicción ya que, dada la gran movilidad de personas que existe entre estas dos jurisdicciones, es posible que algunos habitantes de la provincia hayan entregado su arma en la ciudad y viceversa.

Para explorar la presencia de correlación espuria, también examinamos el impacto del programa sobre homicidios, suicidios y muertes accidentales en donde no hubo un arma de fuego involucrada. Si el programa capturara de forma espuria *shocks* no observables, deberíamos también observar los efectos en los eventos sin armas de fuego. En caso contrario, el efecto del programa solo debería observarse en

5. Este último argumento no es tan claro ya que la cantidad de armas entregadas puede ser endógena a la actividad delictiva. Para mayores detalles ver Ronconi *et al.* (2011).

6. Los resultados son muy similares sin aplicar la transformación logarítmica.

sucesos relacionados con armas de fuego⁷. En el Cuadro 1 se presentan los resultados utilizando el logaritmo de *Armas recolectadas* (por habitante) como variable explicativa, y en el Cuadro 2 (**ver pág. 28**) utilizando el indicador antes-después de *Participación en PEVAF*.

Los resultados son todos muy imprecisos, lo que sugiere que el programa de recolección de armas no tuvo impacto significativo sobre los homicidios, suicidios, muertes accidentales con arma de fuego, ni tampoco sobre el robo de autos a mano armada. En general, los coeficientes tienen un signo positivo, lo cual sugiere una relación positiva entre la cantidad de armas recolectadas y los eventos mencionados, pero no son significativos.

Una interpretación alternativa es que el PEVAF fue efectivo en la reducción de muertes, pero que los coeficientes estimados no lo capturan dada la existencia de un *shock* no observado que aumentó la actividad delictiva y que ocurrió al mismo tiempo en que se implementó el programa de recolección de armas. Pero esta interpretación alternativa aparece como inadecuada por dos razones. Primero, el PEVAF se implementó en diversos momentos del tiempo en las provincias, con lo cual habría que suponer la existencia de *shocks* específicos en las provincias (algo menos probable) para sostener la interpretación alternativa. Segundo, si efectivamente hubiera habido un *shock* que coincidió temporalmente con PEVAF, deberíamos observar aumentos en la cantidad de crímenes sin uso de armas de fuego. Pero los coeficientes del Cuadro 1 no indican que esto haya ocurrido.

En el Cuadro 2 (**ver pág. 28**) presentamos las mismas especificaciones pero utilizando el indicador de participación en el programa, y alcanzamos la misma conclusión: PEVAF no tuvo impacto significativo sobre las variables analizadas.

7. En teoría, existe la posibilidad que el programa de recolección de armas de fuego induzca a una sustitución en el uso de instrumentos letales, como por ejemplo, caída en los suicidios con arma de fuego e incremento en los suicidios sin arma de fuego, pero los resultados que se presentan a continuación no indican que este sea el caso.

Cuadro 1.
Estimadores de impacto del PEVAF (cantidad de armas recolectadas)^a

Variable Dependiente		Ln[Armas recolectadas / Población]			
		I ^b	II ^c	III ^d	
Muertes	1	Ln[Muertes con arma fuego / Población]	0,02 (0,03)	0,03 (0,10)	0,04 (0,10)
	2	Ln[Muertes sin arma fuego / Población]	-0,00* (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Crimen	3	Ln[Homicidio con arma fuego / Población]	0,08 (0,05)	0,09 (0,13)	0,08 (0,15)
	4	Ln[Homicidio sin arma fuego / Población]	0,01 (0,05)	-0,06 (0,14)	-0,03 (0,14)
	5	Ln[Robo auto mano armada / Población]	-0,05 (0,04)	-0,01 (0,06)	0,02 (0,09)
	6	Ln[Robo auto estacionado / Población]	-0,08* (0,05)	-0,07 (0,11)	-0,04 (0,12)
Violencia	7	Ln[Suicidio con arma fuego / Población]	-0,02 (0,04)	0,09 (0,09)	0,04 (0,08)
	8	Ln[Suicidio sin arma fuego / Población]	0,01 (0,01)	-0,01 (0,03)	-0,02 (0,03)
Accidente	9	Ln[Accidente con arma fuego / Población]	-0,09 (0,05)	0,04 (0,09)	0,10 (0,09)
	10	Ln[Accidente sin arma fuego / Población]	0,00 (0,00)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)
Controles			No	Sí	Sí
Ciudad y Provincia de Bs. As. como una jurisdicción			No	No	Sí

^{/a} Todas las regresiones incluyen efectos fijos por provincia.

^{/bc} El número de observaciones es 48 (24 jurisdicciones por 2 períodos).

^{/d} El número de observaciones es 46 ya que se unifican la Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

*significativo al 10%; ** significativo al 5%.

Cuadro 2.
Estimadores de impacto del PEVAF (Indicador de participación)^a

Variable Dependiente		Participación PEVAF		
		I ^b	II ^c	III ^d
Muertes	1 Ln[Muertes con arma fuego / Población]	1,46 (1,67)	1,93 (5,57)	2,43 (5,93)
	2 Ln[Muertes sin arma fuego/ Población]	-0,07* (0,04)	-0,04 (0,08)	-0,04 (0,08)
Crimen	3 Ln[Homicidio con arma fuego / Población]	4,57 (2,91)	4,84 (7,44)	4,63 (8,27)
	4 Ln[Homicidio sin arma fuego / Población]	0,63 (2,78)	-3,80 (8,01)	-2,01 (8,19)
	5 Ln[Robo auto mano armada / Población]	-2,89 (2,48)	-0,24 (3,67)	1,09 (5,05)
	6 Ln[Robo auto estacionado / Población]	-4,75* (2,66)	-3,68 (6,32)	-2,13 (6,64)
Violencia	7 Ln[Suicidio con arma fuego / Población]	-0,95 (2,24)	5,29 (5,24)	2,35 (4,67)
	8 Ln[Suicidio sin arma fuego / Población]	0,51 (0,67)	-0,71 (1,77)	-1,01 (1,79)
Accidente	9 Ln[Accidente con arma fuego / Población]	-5,01 (3,10)	2,84 (5,07)	6,05 (4,82)
	10 Ln[Accidente sin arma fuego / Población]	0,11 (0,25)	-0,42 (0,53)	-0,49 (0,58)
<i>Controles</i>		<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>
<i>Ciudad y Provincia de Bs. As. como una jurisdicción</i>		<i>No</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>

^a Todas las regresiones incluyen efectos fijos por provincia.

^b El número de observaciones es 48 (24 jurisdicciones por dos periodos).

^d El número de observaciones es 46 ya que se unifican la Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

*significativo al 10%; ** significativo al 5%.

Fuente: elaboración propia



¿Por qué el PEVAF parece haber sido inefectivo?

En Ronconi et al. (2011) se presentan un conjunto de piezas de información sobre las características de las personas que participaron en el programa y de las armas de fuego recolectadas. Esta información sugiere que los participantes del programa son un grupo selecto de los poseedores de armas de fuego: justamente aquellos menos propensos a utilizar el arma. Asimismo, las armas entregadas son un grupo selecto de las armas que existen en la sociedad: son aquellas que usualmente no se utilizan para cometer hechos delictivos.

Por ejemplo, un porcentaje muy bajo de los participantes del PEVAF (alrededor del diez por ciento) son personas de 30 o menos años, que son justamente el grupo etario más propenso a cometer hechos delictivos. Muchos de los participantes declaran haber entregado el arma porque no la utilizaban; un cuarto de los participantes declaran haber entregado armas que no funcionaban (e incluso algunos declaran haber comprado un arma nueva con el dinero recibido por el PEVAF); un tercio de los participantes declara haber entregado solo algunas de las armas que poseía; cerca de una cuarta parte de las armas entregadas son carabinas, escopetas y fusiles, las cuales raramente se utilizan en hechos delictivos; y solamente el 0,1 por ciento de las armas recolectadas había sido reportada a la policía como robada, lo cual es una cifra muy baja teniendo en cuenta que aproximadamente el ocho por ciento de las armas existentes han sido reportadas como robadas a la policía (DerGhougassian et al., 2007).

Es decir, la inefectividad del PEVAF en reducir homicidios, suicidios y robos se explicaría por el hecho de que removió de la sociedad armas de fuego que raramente eran utilizadas. Un hecho interesante es que la opinión de la gente coincide con este resultado. En la encuesta analizada por Ronconi et al. (2011), cerca de un 75 por ciento de las personas encuestadas opina que el PEVAF no es efectivo en reducir el crimen y la violencia, y el restante 25 por ciento se reparte en cantidades similares entre los que opinan que el PEVAF generará mayores incidentes y los que opinan que generará menores incidentes.

Más sorprendente, quizás, sea el resultado encontrado de que el PEVAF no condujo a una reducción en la cantidad de muertes accidentales por armas de fuego, ya que muchos de los participantes declaran haber entregado el arma para evitar accidentes. Nuestra interpretación de este resultado es la siguiente: por un lado, el programa podría ser

efectivo en reducir los heridos y muertos accidentales con armas de fuego, pero las limitaciones de información nos han llevado a analizar solo las muertes accidentales (que son hechos muy esporádicos). Un análisis de la cantidad de heridos accidentales con armas de fuego podría indicar que el programa es efectivo. Por otro lado, hay que considerar que las personas que deciden entregar un arma para evitar accidentes posiblemente sean más precavidas (y por ende menos propensas a sufrir accidentes) que las que no lo hacen.

Los efectos de las políticas y regulaciones que afectan la disponibilidad de armas de fuego en el público en general son un asunto controversial y en el que no se ha llegado a un consenso sobre sus efectos. En este trabajo contribuimos al debate analizando el efecto del PEVAF, un programa de entrega voluntaria de armas implementado entre julio del 2007 y diciembre del 2008 en Argentina que recolectó poco más de 100.000 armas (lo cual representa entre un cinco por ciento y siete por ciento del *stock* estimado de armas en el país).

Utilizando datos a nivel provincial entre enero del 2005 y diciembre del 2009, es decir, tanto antes como después del programa, encontramos que el PEVAF no ha sido efectivo a la hora de reducir el número de muertes por accidentes, suicidios y homicidios con armas de fuego, ni tampoco la cantidad de robo de autos a mano armada. La ineffectividad del PEVAF parece explicarse por la fuerte selección del programa: quienes han participado del programa difícilmente son usuarios activos de las armas de fuego y en consecuencia dichas armas difícilmente están involucradas en episodios violentos o delictivos.

Ciertamente estos resultados son parciales, tanto por el hecho de que analizan solo algunos indicadores de violencia y delincuencia, como por el hecho de que se basan en información hasta diciembre del 2009. Un análisis del impacto del PEVAF sobre los heridos accidentales con armas de fuego, por ejemplo, podría indicar alguna efectividad del programa. También es de interés evaluar el impacto de largo plazo del programa. Por otra parte, cabe señalar que el costo fiscal del programa parece haber sido muy bajo: la compensación monetaria que entregó el Estado a cambio de las armas y municiones representaría entre cinco y diez millones de dólares⁸.

Más allá de estas notas precautorias, cabe enfatizar que el reciente relanzamiento del programa en marzo del 2011 aparece como inadecuado. Este nuevo programa voluntario de recolección de armas de fuego es prácticamente idéntico al programa anterior (excepto que actualiza la compensación monetaria para compensar por la inflación). La evidencia presentada en este trabajo sugiere que será ineffectivo para reducir la violencia y el conflicto armado.

8. No se disponen de cifras exactas, ni tampoco del gasto administrativo del programa.

Siguiendo los comentarios de Gino Costa, cabe entonces preguntarse: ¿hay cambios que se le puedan realizar al diseño del programa a fin de tornarlo efectivo? ¿Cuáles? ¿Conviene acompañar a un programa de recolección de armas con otras medidas de control de armas de fuego? ¿Cuáles son las políticas más efectivas y eficientes para reducir la violencia armada? Responder a estos importantes interrogantes excede el alcance de este trabajo y ciertamente se necesita de mayor investigación para poder brindar una respuesta rigurosa. A modo especulativo, sin embargo, queremos realizar dos comentarios: primero, incluir elementos obligatorios al programa de recolección junto a un compromiso creíble del Estado en cumplir las normas creemos que será beneficioso. Por ejemplo, se podría limitar el número de armas que una persona puede tener, aumentar las restricciones para el otorgamiento de permisos de uso e incrementar las sanciones para las personas que posean armas no registradas. El programa de recolección, entonces, funcionaría como un “período de gracia” durante el cual las personas que no cumplen con la normativa puedan entregar su arma a fines de evitar futuras sanciones. Segundo, y más importante aún, resulta necesario implementar medidas dirigidas a remover de la sociedad las armas que están en manos de potenciales delincuentes. En ese sentido, un programa que ofrezca recompensa a las personas que brindan información sobre poseedores ilegales de armas, y fundamentalmente los allanamientos policiales en “zonas calientes”, aparecen como opciones efectivas (Cook y Ludwig, 2006).



Referencias bibliográficas

Asociación para Políticas Públicas (APP) (2007). *Las políticas de control de armas de fuego en la Argentina durante los años 2006 y 2007*. Manuscrito no publicado.

Baker, J. y McPhedran, S. (2006). "Gun Laws and Sudden Death: Did the Australian Firearms Legislation of 1996 Make a Difference?". *British Journal of Criminology* 47(3), páginas 455-469.

Cook, P. y Ludwig, J. (2006). "Aiming for Evidence-Based Gun Policy". *Journal of Policy Analysis and Management* 25(3), páginas 691-735.

De Souza, M., de Fátima, M., Macinko, J., Pereira, A., Carvalho, D. y Libânio, O. (2007). "Reductions in Firearm-Related Mortality and Hospitalizations in Brazil after Gun Control". *Health Affairs* 26 (2), páginas 575-584.

Declaración de Ginebra (2008). *Global Burden of Armed Violence*. Geneva Declaration Secretariat: Ginebra.

DerGhougassian, K., Fleitas, D., Dreyfus, P., Rangel, A. y Otamendi, A. (2007). *Las armas y las víctimas: violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la Provincia de Buenos Aires y en la Argentina*. Manuscrito no publicado, APP y Universidad de San Andrés.

Laurence, E. y Godnick, W. (2000). "Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala". Chapter contribution for the Bonn International Center for Conversion.

Leigh, A. y Neill, C. (2010). "Do Gun Buybacks Save Lives? Evidence from Panel Data". *American Law and Economics Review* 12(2), páginas 462-508.

Plotkin, M. (1996). *Under Fire: Gun Buybacks, Exchanges and Amnesty Programs*. Manuscrito no publicado, Police Executive Research Forum.

Registro Nacional de Armas (RENAR) (2009). <http://www.desarmevo-luntario.gov.ar/acerca.html>

Reuter, P., y Mouzos, J. (2003). "Australia: A Massive Buy back of Low-Risk Guns". En Ludwig, J. y Cook, P. (Eds.), *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Violence*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Ronconi, L., Lenis, D. y Schargrotsky, S. (2011). *The Effects of a Gun Buyback on Crime and Deaths: Evidence from a Natural Experiment*. Por publicar, CAF.

Sherman, L. (2001). "Reducing Gun Violence: What Works, What Doesn't, What's Promising?" *Criminal Justice 1*, páginas 11-25.

Villaveces, A., Cummings, P., Espitia, V. y Koepsall, T. (2000). "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide rates in Two Colombian Cities". *Journal of the American Medical Association 283*, páginas 1.205–1.209.

Comentarios al artículo “Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina”, de Lucas Ronconi, David Lenis y Ernesto Schargrotsky

Gino Costa, Presidente de Ciudad Nuestra, Lima

Las armas de fuego no son la causa de la violencia, pero su disponibilidad contribuye a hacerla más letal. Una parte muy elevada de las muertes violentas, especialmente de los homicidios y los suicidios, ocurre con armas de fuego. Otros delitos graves también son protagonizados por estas. Esto es especialmente cierto en América Latina, donde las tasas de homicidios y la incidencia del uso de armas de fuego en los mismos son de las más altas del mundo. Por tal razón, los esfuerzos por reducir su posesión y uso en manos de particulares deben ser un componente central de cualquier estrategia seria de seguridad ciudadana.

En los últimos años, Brasil, uno de los países con más altas tasas de homicidios en la región, ha adoptado una política integral en esta materia. Argentina, con tasas más bien bajas, puso en práctica un proceso de desarme voluntario, similar al experimentado por Brasil, por Australia y algunas de las ciudades de los Estados Unidos de América, aunque este esfuerzo no fue acompañado de otras iniciativas importantes de control. Evaluar estos procesos resulta fundamental para determinar su utilidad en el esfuerzo de reducir la violencia.

Es lo que se propusieron hacer Ronconi, Lenis y Schargrotsky con el programa de entrega voluntaria llevado a cabo en Argentina entre julio del 2007 y diciembre del 2008. Con una metodología muy rigurosa, propia de la econometría, concluyeron que el programa no tuvo efectos significativos en la reducción de homicidios, suicidios y muertes accidentales con armas de fuego, ni tampoco sobre los robos de automóviles a mano armada. Esto a pesar de que un poco más de 100.000 armas de fuego fueron entregadas, entre el 5 por ciento y el 7 por ciento del *stock* estimado en el país.

La razón, según los autores, es que quienes participaron del programa no eran usuarios activos y, en consecuencia, sus armas difícilmente estarían involucradas en episodios violentos. Esta conclusión, muy valiosa de por sí, no debería llevar a la conclusión de que los programas de entrega voluntaria son inútiles. Si el universo impactado no fue

el relevante, sospecho que los autores intuyen la existencia de uno que sí lo fuera. Para el decisor de política, por tanto, las respuestas que deberían proveerse estarían referidas a cuál es ese universo, cómo identificarlo y qué incentivos ofrecerle a quienes lo integran. O, a la luz de la evidencia, ¿se puede concluir que no es posible involucrar a los usuarios activos en iniciativas de esta naturaleza?

También se reconoce que la debilidad de la medida se derivó de la falta de una estrategia integral, como la que sí tuvo Brasil, que incluyó el fortalecimiento de los controles para el acceso a las armas de fuego. En Brasil, fue la naturaleza comprehensiva de la intervención la que produjo resultados. Sería útil, sin embargo, tener como en Argentina una evaluación del impacto específico del desarme. ¿Es esto posible desde el punto de vista metodológico, cuando, a diferencia de Argentina, nos encontramos frente a varias intervenciones y no una sola? Aún sin esa evaluación, parecería quedar claro que, a la luz de la experiencia de ambos países, la estrategia integral resultaría superior a la de una intervención aislada.

Como todo buen trabajo de investigación, los autores responden tantas preguntas como las que dejan planteadas.



Los programas
sociales y el delito
contra la propiedad:
Evidencia del Programa
Plan Jefes y Jefas de
Hogar Desocupados
en Argentina¹

María Laura Alzúa²

1. Este trabajo es un resumen no técnico del trabajo *Welfare Programs and Property Crime: Evidence for Argentina*, financiado por el plan de investigación de la CAF. La autora agradece los comentarios de Ana María Sanjuán y a los participantes del Seminario Internacional "Perspectivas sobre el desarrollo: seguridad ciudadana en América Latina".

2. malzua@depeco.econo.unlp.edu.ar , Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Calle 6 entre 47 y 48, 5to piso, of. 518, La Plata (1900), Argentina.



Relevancia del problema en la región

Los índices de criminalidad de los países en desarrollo, especialmente en Latinoamérica, se ubican muy por encima de los registrados en economías desarrolladas. En América Latina y el Caribe son 200 por ciento más altos que en América del Norte, 450 por ciento más altos que en Europa occidental y 30 por ciento más altos que en el ex-bloque comunista (Naritomi; 2010). Una particularidad de América Latina es su elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso. Lederman *et al.* (1998) postulan un efecto positivo de la misma sobre el nivel de delito. Si bien establecer un efecto causal de la desigualdad a niveles altos de criminalidad es difícil, dicha correlación existe y parece ser alta.

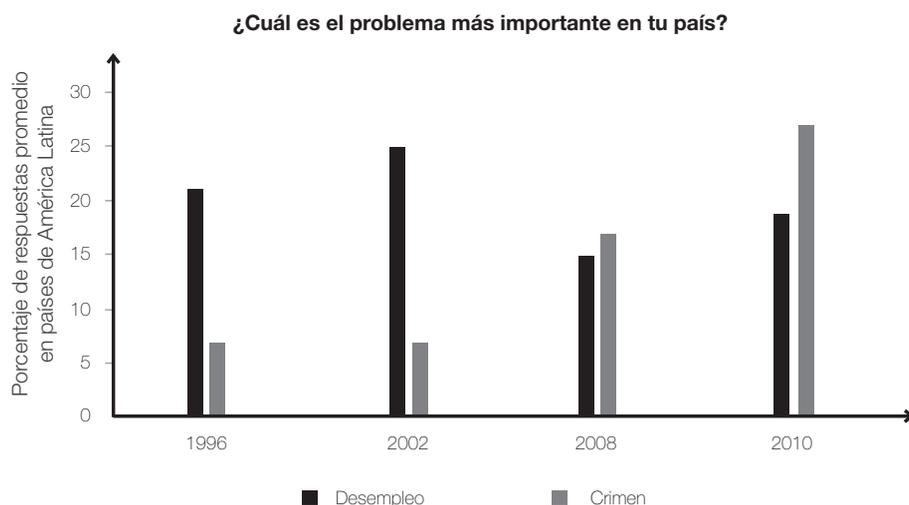
Recientemente, la preocupación ciudadana por la seguridad y la lucha contra el delito ha aumentado. El Gráfico 1 (*ver pág. 40*) muestra el cambio de tendencia respecto del tema de seguridad registrado en América Latina. Mientras que hacia finales de los años 90 y el comienzo de la década posterior el desempleo aparecía como la mayor preocupación de la población, el delito aparece con importancia creciente y superando al desempleo mismo a partir de 2008.

Sin embargo, el cuerpo de estudio en las áreas de economía del delito es todavía reducido, a pesar de ser un problema de creciente preocupación entre la población.

En términos de políticas públicas, se vuelve imprescindible diseñar programas que garanticen la seguridad ciudadana. La literatura de la economía del delito, como se explicará detalladamente en la próxima sección, postula la decisión de cometer un delito a nivel individual como función de tres variables o grupos de variables. La primera es la probabilidad de ser arrestado, la segunda es la severidad de las penas y la tercera está representada por un conjunto de variables que tienen que ver con las oportunidades de generación de ingreso en el sector legal, educación, condiciones generales de la economía, pautas culturales o religiosas, entre otras. La literatura muestra que los cambios en la probabilidad de arresto y en la dureza de las penas suelen tener un efecto disuasivo muy pequeño sobre el delito.

Un hecho significativo es que el aumento de la preocupación por la seguridad se ha dado a pesar de un contexto de fuerte crecimiento económico registrado durante los últimos cinco años para la mayoría de los países de América Latina. Esto resulta paradójico ya que es posible

Gráfico 1. Miedo al crimen



Fuente: Latinobarómetro - *The Economist* (2010)

conjeturar que una mejora en la economía se asocia con mayores oportunidades laborales, caída de la pobreza, etc. Además, a partir del año 2000 América Latina ha venido registrando una mejora en sus indicadores de distribución del ingreso luego del empeoramiento observado entre 1980 y 2000 (Gasparini *et al*; 2008), lo que debería indicar, de acuerdo con la evidencia empírica previa, una mejora en los índices de delito

Esto no implica que las mejoras en el nivel agregado de actividad económica, indicadores de pobreza y desigualdad no tengan efectos sobre el delito. Como se verá más adelante para Argentina, el pico del delito coincidió con la mayor crisis económica de la historia reciente, sino que es importante realizar un análisis que vaya más allá de las correlaciones agregadas, indagando sobre qué políticas y programas son costo-efectivos en el logro de mejoras en los niveles de seguridad.

El debate acerca de la lucha contra el delito abarca en general programas que buscan aumentar la probabilidad de detección y arresto en el momento de la comisión de hechos delictivos y/o modificar la duración o severidad de las penas. Muchas veces, esta discusión omite el hecho de que la institucionalidad de muchos países de América Latina, para atacar el problema de forma adecuada, se encuentra limitada. Esto se debe a distintos factores entre los que pueden mencionarse, entre otros, la corrupción, la existencia de actividades ilícitas relacionadas con el contrabando y el tráfico de drogas, que reducen la eficiencia de la lucha contra el delito.

El vínculo entre programas sociales y la reducción del delito ha sido un camino muy poco explorado tanto en la literatura como en términos de implementación de políticas. Existen diversos canales mediante los cuales los programas sociales que buscan paliar situaciones como el desempleo transitorio o la insuficiencia de ingresos pueden tener un efecto sobre los delitos. El más directo es, si se piensa que un individuo recurre a cometer un delito contra la propiedad como forma de complementar el ingreso, una reducción del número de delitos. Por otra parte, si se impone una contraprestación para ser beneficiario del programa social, tales como horas de trabajo comunitario o asistencia escolar, es de esperar una reducción debido al llamado "efecto incapacitación" ya que disminuye el tiempo disponible de los individuos. Si no hay manera de monitorear dichas contraprestaciones y los programas sociales generan un efecto desincentivador en la oferta laboral, es de esperar un aumento en el número de delitos. Finalmente, si los beneficios de los programas sociales son condicionales a no ser apesado, dichos programas podrían operar mediante un efecto disuasión. Es posible conjeturar que estos efectos operen en distinta magnitud cuando se implementa un programa social para población con distintos grados de vulnerabilidad, por lo que conocer cuál es el efecto dominante de dichos programas sobre el delito es una cuestión para ser investigada empíricamente.

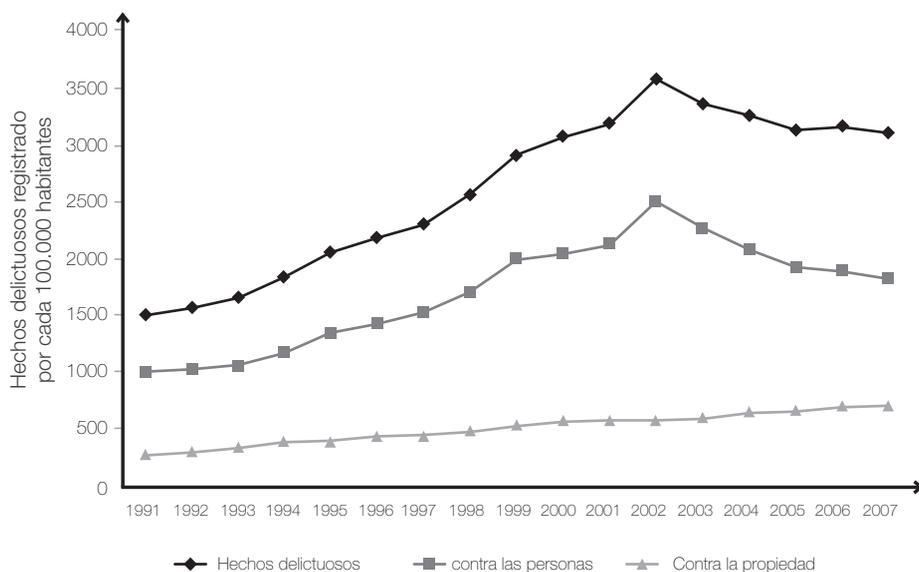
El trabajo que se presenta a continuación busca estudiar el efecto de un programa social implementado en un contexto de una severa crisis económica en Argentina. Si bien los objetivos principales del programa eran la asistencia económica a familias en las que el jefe de hogar se encontraba desempleado, es posible pensar que el mismo haya tenido un efecto sobre los delitos contra la propiedad.

Las principales conclusiones del presente trabajo radican en la importancia de tener en cuenta a la política social como elemento que complementa la política de seguridad. Si los programas sociales logran de alguna manera reducir los delitos, también se reducirá la demanda de otros recursos para la lucha contra el crimen, beneficiando a la comunidad en general.

El delito en Argentina

La discusión sobre políticas para reducir la tasa de delitos en los países en desarrollo ha cobrado un creciente interés en los últimos años. Particularmente para el caso de Argentina, la misma se ha vuelto muy relevante conforme al aumento de la tasa de delitos contra la propiedad registrado desde comienzos de los años 90. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, la tasa de delitos contra la propiedad ha crecido sistemáticamente durante todo el período en consideración, llegando a su pico más alto durante el año 2002, para luego reducirse, pero aún permaneciendo en niveles elevados.

Gráfico 2.
Evolución anual de hechos delictivos (1991-2007)



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal (2007).

Estas estadísticas se encuentran acompañadas por una mayor sensación de inseguridad en la sociedad. A modo de ejemplo, una encuesta realizada por el diario local *La Nación* (2010) muestra que un 68 por ciento de los encuestados en la provincia de Buenos Aires mencionaba la inseguridad como el problema más acuciante.

Sin embargo, las propuestas de políticas para mejorar los índices delictivos no suelen basarse en sólida evidencia empírica sobre las mejores prácticas y son aplicadas sin la previa discusión necesaria. A modo de ejemplo, cada vez que un menor de edad comete un delito grave, comienza a discutirse la baja de la edad de inimputabilidad, aun cuando la evidencia existente no es concluyente al respecto³. Si bien estudiar cuáles políticas funcionan no es una tarea trivial, cada componente de una política para mejorar la seguridad debería resultar de un debate profundo y de aprender de las mejores prácticas existentes sobre el tema.

3. Para el caso de EE.UU. ver Lee y McCrary (2005).

Los economistas⁴ comenzaron a estudiar el delito mediante modelos de comportamiento criminal, en los que los individuos sopesan costos y beneficios asociados con la comisión de un crimen. El número óptimo de delitos dependerá de distintos factores que influyen sobre dichos costos y beneficios. Entre dichos factores se pueden mencionar los que se asocian a la “disuasión”. La severidad del castigo o de la pena por cometer un delito se correlaciona, en teoría, negativamente con los beneficios de delinquir. La probabilidad de ser arrestado también presenta el mismo patrón de correlación. Asimismo existen otras variables que afectan el delito, tales como las asociadas con oportunidades de generación de ingresos en el sector legal (salarios, empleo, subsidios, etc.). También pueden investigarse otras variables socioeconómicas que pueden influir sobre la comisión de delitos como pueden ser el nivel de delitos preexistentes, el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, el nivel de segregación racial o religiosa, entre otras.

Existen numerosos estudios que buscan medir el efecto causal de las variables mencionadas más arriba sobre los distintos delitos. La principal limitación para encontrar dicho efecto causal es que muchas de las variables presentan ya sea causalidad inversa o sesgo de variables omitidas, entre otros problemas. Por ejemplo, sociedades con niveles de delitos o violencia más elevados en general tienen también mayor gasto y presencia de personal para combatirlo (policías, gendarmes, seguridad privada, etc.). El mero estudio observacional arrojaría una correlación positiva entre número de delitos y presencia de fuerzas de seguridad. Otro ejemplo es el estudio de las relaciones entre educación y delito. Se verifica que, en promedio, a mayor nivel de educación la probabilidad de cometer delitos se reduce⁵. Sin embargo, pueden pensarse factores no observables que afecten simultáneamente las decisiones de cometer delitos y de educarse (motivación, habilidad innata, habilidades no cognitivas, capital social, etc.). Lo mismo se observa con diversas variables que puedan estar afectando el delito tales como el desempleo, la distribución del ingreso, etc. Mustard (2010)

4. Ver Becker (1968) y Ehrlich (1973) para los trabajos seminales en la disciplina.

5. Para el caso específico de Argentina, Alzúa *et al.* (2010) presentan estadísticas de la población carcelaria, en las que se evidencia el bajo nivel educativo de los reos.

realiza una extensa revisión de la literatura sobre cómo el estado de los mercados laborales afectan al crimen; en especial, las mejoras en el mercado laboral sí tienen un efecto, aunque pequeño, de reducción en los delitos contra la propiedad.

En general, existen distintas metodologías econométricas que permiten controlar por los problemas que se mencionan anteriormente y así obtener la estimación de efectos causales de distintos programas para combatir el delito. En términos de políticas públicas en general, la forma de evaluación más popular para una robusta estimación de efectos causales es la asignación aleatoria. En este caso, los grupos que reciben el programa son, en promedio, similares tanto en características observables como no observables y la única diferencia es si el grupo participa en el programa o no. El efecto causal de la política o el programa se recoge como una simple diferencia de medias entre los dos grupos⁶. Un ejemplo de esto podría ser el diseño de una nueva manera de asignar las fuerzas policiales, y medir si es más efectivo colocar a las mismas en lugares fijos versus realizar un patrullaje constante. En una etapa inicial la intervención podría contemplar dos grupos de municipios, en donde se implementan los distintos componentes en forma aleatoria para luego medir las diferencias entre la tasa de delitos en cada grupo.

En caso de no ser posible la asignación aleatoria, suele recurrirse a otras metodologías, de acuerdo con los supuestos que pueden hacerse respecto de la selección para la participación de programas⁷.

El efecto disuasión de distintos factores relacionados con la severidad de las penas o con la probabilidad de ser arrestado ha sido estudiado extensamente. En este sentido, la mayor parte de la literatura presenta evidencia para los países desarrollados⁸, y el efecto disuasión, ya sea medido como un aumento en la fuerza policial o como cambios

6. Por supuesto existen muchas más restricciones para poder llevar a cabo una aleatorización de forma correcta, que tienen que ver entre otras con: número de casos, nivel de aleatorización, poder estadístico para detectar efectos, etc. Para mayor detalle ver Duflo *et al.* (2008).

7. Para más información, consultar Gertler *et al.* (2010), entre otros.

8. La excepción es Di Tella y Schargrodsky (2004).

en la severidad de las penas, no presenta efectos de magnitud significativa. Para el caso específico de EEUU, las medidas relacionadas con el efecto disuasión explican una proporción muy pequeña de la reducción en el delito registrado durante los últimos años. Para el caso específico de las fuerzas policiales, los efectos son modestos y, en general, se verifica que el delito se desplaza geográficamente hacia otras áreas (efecto desplazamiento).

El desempleo⁹ es, a priori, una variable que puede pensarse está correlacionada con el delito. Esto puede ser tanto en términos agregados (una sociedad con un desempleo más alto) como para individuos con mayores dificultades para insertarse en un empleo, lo que puede hacer que los beneficios esperados del sector legal de la economía sean menores, bajando el umbral para la comisión de delitos. Sin embargo, la evidencia empírica para EEUU muestra que mientras la tasa de delitos aumentó fuertemente durante los años setenta, el aumento del desempleo fue mucho más pequeño. Los efectos del nivel salarial también suelen ser bajos. También existe evidencia muy limitada del rol de la desigualdad salarial en el delito.

El rol de la educación también aparece muchas veces como política recomendada para lograr una mejora en los índices delictivos, especialmente dado el hecho de que los individuos que cometen delitos poseen en general muy bajo nivel educativo. Sin embargo, el efecto de la educación sobre los delitos es difícil de estimar, puesto que existen variables no observables (por ejemplo, motivación, inteligencia, capital social, etc.) que hacen que los individuos que voluntariamente deciden adquirir más educación sean menos propensos a cometer delitos¹⁰.

La evidencia acerca del potencial efecto de distintos programas sociales sobre el delito contra la propiedad es limitada, pero resulta de interés puesto que los países en desarrollo están invirtiendo sumas

9. Ver trabajo de Mustard (2010) con una revisión de la literatura que vincula el delito con el desempleo y el nivel salarial.

10. Lochner y Moretti (2004) utilizan la variación en la cantidad de años de educación obligatorios para EEUU y su efecto sobre la probabilidad de ir a la cárcel. El efecto que encuentran es mayor para la población afroamericana, pero de todas maneras es pequeño. El efecto de graduarse de la escuela secundaria en la probabilidad de cometer delitos contra la propiedad es negativo y estadísticamente significativo.

crecientes en programas de mantenimiento de ingreso, muchas veces asociados a condicionalidades en términos de educación y salud¹¹. El costo de estos programas no es bajo, y en términos de beneficios en general se evalúa el efecto en indicadores relacionados comúnmente con variables de salud, trabajo infantil y educación. Si este tipo de programas tiene además un efecto sobre la reducción de los delitos, dicho efecto debe ser incluido en un análisis costo-beneficio de cada uno de estos programas.

Finalmente, las distintas políticas para reducir el delito deben ser analizadas en un contexto dinámico, puesto que las mismas tendrán efectos persistentes y que serán relevantes en términos presupuestarios. Por ejemplo, el aumento de las fuerzas de seguridad tiene en general mayores costos de implementación, pero que se mantienen relativamente constantes una vez implementados. Por el contrario, una ley que aumenta la duración de la sentencias puede no tener efectos presupuestarios en lo inmediato, pero sí probablemente a mediano y más largo plazo.

11. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas o CCTs (*Conditional Cash Transfers*).

El uso de subsidios y su efecto sobre los delitos contra la propiedad ha sido poco investigado en la literatura económica y ha sido pocas veces utilizado en términos de implementación de políticas públicas. A continuación se presentan los resultados de la medición del efecto de un programa de asistencia para jefes de hogar desempleados sobre el delito contra la propiedad para Argentina. El programa en cuestión se llama Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH), y se puso en práctica para paliar los efectos negativos de la crisis económica sufrida por Argentina a comienzos de 2002. Luego del abandono de la Ley de Convertibilidad y del *default* declarado en los mercados internacionales, el desempleo y la pobreza aumentaron a niveles sin precedentes, alcanzando el 22 por ciento y el 54 por ciento respectivamente.

El PJJH tenía como objetivo garantizar un ingreso mínimo para familias argentinas en situación de vulnerabilidad. Rápidamente alcanzó una cobertura de más de dos millones de individuos (y sus familias), lo que correspondía a un 20 por ciento de la fuerza laboral.

Los beneficiarios eran los jefes o jefas de hogar desempleados con hijos a cargo menores de dieciocho años. Cada beneficiario recibiría una suma mensual de 150 pesos argentinos (aproximadamente 40 dólares al tipo de cambio de ese momento)¹². La apertura para ingresar al programa estuvo disponible entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002. Para poder percibir el subsidio, los beneficiarios se comprometían, en principio, a trabajar entre cuatro y seis horas por día en distintos servicios (cuidado de escuelas, plazas, etc.). También podían ser beneficiarios los mayores de sesenta años que no tuvieran acceso a jubilación o pensión, jóvenes discapacitados u hogares en donde la jefa o cónyuge estuviera embarazada. Las contraprestaciones laborales no eran requeridas si el individuo se comprometía a retornar al circuito de educación formal.

La introducción del PJJH en Argentina produjo un gran debate sobre la pertinencia de programas sociales que eventualmente perpetuaran el asistencialismo estatal y generaran incentivos a mantenerse en

12. El subsidio se ha mantenido fijo desde el año 2002 a pesar del aumento sostenido de la inflación. El programa sufrió abandonos naturales conforme a la incorporación al mercado laboral de algunos beneficiarios y el traspaso a otros planes como el Plan Familias y el Subsidio para la Capacitación y Empleo. En el año 2009, el PJJH comenzó a ser reemplazado por la Asignación Universal por Hijo.

la informalidad laboral, ya que en caso de obtener un trabajo formal los beneficios se perdían. Además, el subsidio generó mucha controversia debido a la evidencia anecdótica de entrega con corte más clientelista que de acuerdo con necesidades genuinas.

En términos de análisis cuantitativos del PJJH, la evidencia muestra que la asignación presentó importantes errores en términos de focalización en desempleados, siendo la mayoría de los beneficiarios mujeres que se encontraban fuera de la fuerza laboral, pero que sí llegaba a individuos cuyos ingresos se ubicaban por debajo de la línea de pobreza¹³. Gasparini *et al.* (2009) analizan el efecto del PJJH sobre la informalidad y encuentran que el mismo fue pequeño y decreciente en el tiempo. Probablemente esto resulte de dos factores: (i) la población beneficiaria del PJJH tenía una baja probabilidad de insertarse en un empleo formal; y (ii) los beneficios quedaron congelados en términos nominales, con lo cual la erosión real causada por la inflación hizo que la participación en el programa rápidamente perdiera atractivo con respecto a las posibilidades de empleo en el sector formal.

Entre otros efectos no esperados del PJJH, puede conjeturarse un posible efecto sobre los delitos de propiedad que puede operar por diversos canales. Si se piensa que un individuo recurre a cometer un delito contra la propiedad como forma de complementar el ingreso, el subsidio debería reducir el número de delitos. Por otra parte, si se impone una contraprestación en términos de horas de trabajo para percibir un PJJH, es de esperar una reducción del número de delitos debido al llamado "efecto incapacitación", ya que los requisitos laborales reducen el tiempo disponible de los individuos. Si no hay manera de monitorear la contraprestación laboral y el PJJH tiene algún efecto desincentivador en la oferta laboral, es de esperar un aumento en el número de delitos. Finalmente, si los beneficios del PJJH son condicionales a no ser apresado, dicho programa podría conllevar a un efecto disuasión. Es probable que estos efectos estén operando en distinta magnitud, por lo que conocer cuál es el efecto dominante es una cuestión para ser investigada empíricamente.

13. Paz y López Zadicoff (2003).

El principal problema para analizar el efecto del PJJH sobre el nivel de delitos es el hecho de que es probable que las áreas que tengan mayor demanda por programas sociales también tengan tasas de delitos más altas y que esto esté determinado conjuntamente por otros factores que afectan a ambas medidas. Algunos de esos factores pueden ser observados, pero muchos de ellos no. Idealmente, para identificar el efecto causal de los programas sociales sobre el delito sería útil tener una asignación aleatoria de planes sociales en distintas comunidades y comparar la evolución de los delitos en grupos con y sin planes. Sin embargo, muchas veces esto es de difícil implementación, especialmente en el contexto del PJJH, el cual se introdujo de forma generalizada y en un contexto de severa crisis macroeconómica¹⁴. En este sentido, se puede esperar que las mayores asignaciones de planes hayan ido a lugares con índices más altos de criminalidad.

Para identificar el efecto causal del PJJH sobre los delitos se utilizará una estimación mediante “variables instrumentales”, en donde se mostrará que la asignación del PJJH resultó de criterios más políticos que la que hubiera resultado de focalizar dicha asignación de acuerdo con los criterios de elegibilidad. De hecho, el patrón de asignación presenta una correlación significativa con el porcentaje de votos al Partido Justicialista, que era el gobernante en ese momento. En este sentido, la variable “cantidad de votos peronistas” está correlacionada con la cantidad de PJJH, pero no con variables omitidas que se correlacionan con el número de delitos. Se llama “instrumento” a la “cantidad de votos peronistas”, y se procederá a investigar el efecto de la introducción del PJJH en el número de delitos contra la propiedad.

El Cuadro 1 (*ver pág. 52*) muestra cómo la asignación de los planes varió significativamente entre provincias con distintas tasas de pobreza y desempleo. Es importante resaltar que la cantidad de planes era mayor en provincias con menor desempleo y con mayoría peronista, sobre todo en las que tenían gobernador e intendentes peronistas.

14. La introducción escalonada del PJJH con fines de evaluación habría sido muy cuestionada en términos políticos, ya que en principio se buscaba una cobertura universal en un contexto de crisis.

Cuadro 1.
Estadísticas Descriptivas (año 2002 a menos que se indique)

	Media	Desviación estándar	Número de observaciones
% beneficiarios en la población (individuos)	0,047	0,034	446
Tasa de pobreza	0,329	0,079	401
Tasa de desempleo	0,196	0,038	401
% Municipios con alcalde peronista	0,537	0,499	451
% Provincias con gobernador peronista	0,674	0,469	451
% de votos peronistas en 1999	48,233	13,287	420
% población beneficiaria en provincias pobres	0,059	0,043	198
% población beneficiaria en provincias no pobres	0,038	0,021	248
% población beneficiaria en provincias de alto desempleo	0,046	0,033	302
% población beneficiaria en provincias de bajo desempleo	0,051	0,037	144
% población beneficiaria en municipios con mayoría peronista en elecciones de presidente	0,048	0,031	275
% población beneficiaria en municipios con mayoría no peronista en elecciones a presidente	0,047	0,039	171
% beneficiarios en la población con votos peronistas en el percentil 25 de votos peronistas	0,037	0,045	723
% beneficiarios en la población con votos peronistas en el percentil 50 de votos peronistas	0,039	0,032	735
% beneficiarios en la población con votos peronistas en el percentil 75 de votos peronistas	0,042	0,046	735
% beneficiarios en la población con votos peronistas en el percentil 100 de votos peronistas	0,048	0,042	934
Tasa de delitos (por cada 100.000 habitantes)	239,480	148,233	434
Tasa de delitos contra la propiedad (cada 100.000 habitantes)	163,834	109,904	434



El uso de transferencias con objetivos políticos

La relación entre el uso de transferencias y los objetivos políticos es un fenómeno ampliamente estudiado en la literatura. Si un gobernante cree que puede afectar el comportamiento del votante mediante transferencias, es de esperar que entregue recursos de manera que se maximice el número de votos. Hay distintas teorías sobre cuáles son los votantes objetivo de dichas transferencias. Existe evidencia empírica que sustenta dos mecanismos distintos para la transferencia de recursos hacia potenciales votantes. En el primero, se remunera al “núcleo duro” (o *core supporters*) de votantes, en segundo lugar, la transferencia se focaliza en votantes indecisos (*swing voters*). Para el caso de Argentina, Auyero (2000) estudia las redes que se establecen entre representantes del gobierno justicialista (peronista) y los habitantes de barrios marginales en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires. La acción de promoción política es remunerada con alimentos, medicinas, etc. Además, existe más que evidencia anecdótica del uso de subsidios estatales para obtener votos en la mayoría de los países desarrollados¹⁵.

En términos del PJJH, puede apreciarse que, condicionando por variables como ingreso, pobreza y desempleo, existe una relación positiva entre votos peronistas en elecciones previas y número de PJJH asignados por habitante.

El PJJH fue en cierta medida utilizado como una herramienta política para mantener alianzas con gobiernos del mismo signo partidista. El gobierno nacional que puso en práctica el programa no había sido elegido en las elecciones de 1999, sino que asumió el mando mediante un acuerdo en el Congreso luego de una fuerte crisis macroeconómica que forzó la renuncia del gobierno anterior. El nuevo gobierno necesitaba construir un consenso más amplio con una serie de medidas. Si bien la inscripción fue libre y abierta en todos los municipios, la publicidad, la cantidad de planes otorgados y la celeridad con la que los planes fueron entregados varió mucho de acuerdo con el municipio y su signo político.

15. Ver Alzúa (2011).

El Cuadro 2 muestra la relación entre votos peronistas y cambio en la tasa de delitos. Controlando por los años de educación promedio de la provincia, la tasa de desempleo y la tasa de pobreza (además de efectos fijos por municipio y provincia en las distintas especificaciones), se observa que la cantidad de votos peronistas en las elecciones municipales para 1999 tiene un efecto negativo en la tasa de cambio del delito.

Cuadro 2.
Delitos y votos peronistas

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Delitos contra la propiedad		Delitos totales	
Voto peronista	-0,121	-0,121	-0,045	-0,05
	(0,038)**	(0,039)**	(0,04)	(0,04)
Años de educación promedio		0,169		-0,196
		(0,09)		(0,090)*
Porcentaje de hombres		5,25		(0,90)
		(1,510)**		-1,454
Tasa de pobreza		0,77		(0,17)
		(0,362)*		-0,411
Desempleo		0,89		0,52
		-0,478		-0,551
Constante	4,44	0,41	3,49	5,28
	(0,040)**	(1,04)	(0,043)**	(1,043)**
Número de observaciones	2722	2210	2719	2207
R ²	0,38	0,39	0,24	0,25

Dummies por año y provincias en todas las especificaciones

Errores estándar agrupados por provincia (1, 3, 5) y municipio (2, 4, 6)

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

Fuente: elaboración propia (2011)



Bases de datos utilizadas

Para realizar las estimaciones que se presentan a continuación, se utilizaron datos anuales de paneles a nivel municipal (446 municipios) para el período 2001-2007. En términos de variables políticas, se considera el porcentaje de votos peronistas para las elecciones municipales en el año 1999¹⁶. Las variables relacionadas con el delito corresponden a las denuncias realizadas a nivel del municipio en cada año, y que son recolectadas por el Ministerio de Justicia de la Nación. La cantidad de PJJH por municipio es revelada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las variables socioeconómicas que son utilizadas corresponden a la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares¹⁷ y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

16. También se consideraron otras variables tales como votos peronistas para el Congreso y diferencia de votos entre peronistas y otros partidos.

17. *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (CEDLAS y Banco Mundial).

Si el PJJH hubiera tenido asignación aleatoria, el efecto causal podría observarse estimando mediante mínimos cuadrados ordinarios la relación entre las tasas de delito y la cantidad de PJJH por municipio (controlando por características municipales y provinciales).

La estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios aparece especificada en la ecuación (1),

$$d_{it} = \alpha + T_{it} \beta + X_{it} \gamma + \mu_{it} \quad (1)$$

en donde d_{it} es la tasa de delitos en el municipio i en el año t , T_{it} mide la cantidad de PJJH otorgados cada 100.000 habitantes y X_{it} representa controles provinciales y municipales (incluyendo efectos fijos).

El cuadro 3 presenta el resultado de las estimaciones de la ecuación (1). El coeficiente de interés es la variable PJJH que mide la cantidad de planes cada 100.000 habitantes. El efecto no es estadísticamente significativo para la mayoría de las especificaciones ni para las distintas variables independientes consideradas: delitos contra la propiedad, delitos totales y otros delitos.

La primera columna para cada tipo de delito corresponde a una estimación con efectos fijos por provincia; la segunda a una con efectos fijos por municipio. Como puede verse, el efecto del PJJH sobre los delitos no es significativo, con la excepción de la última especificación para el caso de otros delitos (en general delitos que no están motivados financieramente).

El problema con la estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios es que presenta un sesgo de variables omitidas, dada la existencia de variables no observables que afectan conjuntamente a la demanda de PJJH y a las tasas de delito.

Cuadro 3. Mínimos Cuadrados Ordinarios

Variable Dependiente: Delitos contra la propiedad, delitos totales, otros delitos						
	Delitos contra la propiedad		Delitos totales		Otros delitos	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PJJH	-0,001 (0,04)	-0,006 (0,02)	0,019 (0,04)	0,015 (0,02)	0,058 (0,04)	0,059 (0,019)**
Porcentaje de hombres	2,68 (1,42)	2,684 (2,49)	1,593 (1,20)	1,558 (2,02)	-0,295 (1,49)	-0,368 (1,83)
Desempleo	1,042 (0,500)*	0,969 (0,93)	0,823 (0,45)	0,774 (0,62)	0,281 (0,60)	0,247 (0,71)
Tasa de pobreza	0,433 (0,34)	0,451 (0,66)	0,05 (0,31)	0,062 (0,50)	-0,778 (0,40)	-0,762 (0,46)
Constante	3,133 (0,734)**	3,188 (1,174)**	4,134 (0,639)**	4,196 (0,949)**	3,36 (0,792)**	3,394 (0,899)**
Número de observaciones	2000	2026	2000	2026	1997	2023
R ²	0,39	0,38	0,32	0,31	0,3	0,3

Dummies por año y provincias en columnas (1), (3) y (5)

Dummies por año y municipio en columnas (2), (4) y (6)

Errores estándar agrupados por provincia (1, 3, 5) y municipio (2, 4, 6)

* significativo al 5%; ** significativo al 1%.

Fuente: elaboración propia (2011)



Estimación mediante variables instrumentales

Como se indicó anteriormente, se procederá a estimar el parámetro causal de interés mediante variables instrumentales. Esto es, buscar un vector de variables z_{it} , que no se correlacione con μ_{it} , y que se correlacione con d_{it} a través de T_{it} . Debido al hecho de que el PJJH fue otorgado teniendo en cuenta criterios políticos, más que con criterios objetivos relacionados con el desempleo de los jefes de hogar, variables relacionadas con el apoyo al Partido Justicialista (votos a distintas autoridades) pueden ser considerados instrumentos para la cantidad de planes sociales otorgados.

Si bien se evidencia una relación entre la asignación de PJJH y los votos peronistas, también puede ocurrir que existan diferencias entre municipios peronistas y no peronistas, más allá de dicha asignación de planes, que afecten los delitos. Por ejemplo, pueden existir variables relacionadas con el cumplimiento de la ley o la celeridad de la justicia que presenten diferencias sistemáticas entre municipios peronistas y no peronistas. Si este factor estuviera operando de forma sistemática, se debería observar quizás un efecto similar de votos peronistas para todos los delitos en el Cuadro 2. Como puede verse, el efecto es estadísticamente significativo solo para los delitos contra la propiedad, que en general son aquellos que tienen una motivación financiera mayor que otros tipos de delitos.

También pueden existir otras variables (tales como desempleo, pobreza, etc.) operando detrás de un mayor número de delitos a nivel provincial o municipal. En general, se puede controlar por dichas variables en las estimaciones y utilizar efectos fijos para dar cuenta de aquellos factores no observables, pero que permanecen constantes en el tiempo.

Resultados de la primera etapa

La primera etapa de la estimación utilizando variables instrumentales mide la relación entre el instrumento (distintas variables políticas que indican el grado de afiliación al Partido Justicialista) y la cantidad de PJJH cada 100.000 habitantes asignados. Es de esperar que ambas variables presenten una correlación positiva. El Cuadro 4 muestra que dicha relación se verifica. Además, esta no presenta variaciones significativas para las distintas especificaciones, ya sea agregando más variables de control o insertando más especificaciones, como no-linealidades en la relación entre votos justicialistas y PJJH.

Cuadro 4. Primera Etapa

Variable dependiente: PJJH otorgado por cada 100.000 habitantes								
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Voto peronista	0,152 (0,038)**	0,153 (0,013)**	0,149 (0,038)**	0,151 (0,014)**	0,149 (0,038)**	0,151 (0,014)**	0,121 (0,039)**	0,125 (0,014)**
Porcentaje de hombres			1,285 (0,82)	0,968 (2,43)	1,285 (0,82)	0,968 (2,43)	1,271 (0,86)	1,026 (2,56)
Tasa de pobreza			0,018 (0,23)	-0,194 (0,56)	0,018 (0,23)	-0,194 (0,56)	0,098 (0,23)	-0,147 (0,58)
Desempleo			-0,796 (0,49)	-0,229 (1,16)	-0,796 (0,49)	-0,229 (1,16)	-0,872 (0,53)	-0,244 (1,27)
dummy_partido_jus							0,127 (0,051)*	0,117 (0,029)**
dummy_partido_jus_p							-0,019 (0,03)	-0,037 (0,06)
Constante	7,934 (0,039)**	7,937 (0,056)**	7,517 (0,458)**	7,603 (1,305)**	7,517 (0,458)**	7,603 (1,305)**	7,471 (0,479)**	7,54 (1,375)**
Número de observaciones	2448	2481	1952	1979	1952	1979	1952	1979
R ²	0,49	0,47	0,46	0,44	0,46	0,44	0,47	0,45

Dummies municipales y anuales en todas las especificaciones
Errores agrupados a nivel municipio y año provincia
* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Fuente: elaboración propia (2011)

El estadístico F que mide la pertinencia del instrumento en la primera etapa, se ubica por encima de 19, con lo cual se puede afirmar que el porcentaje de votos peronistas en 1999 se relaciona positivamente con la cantidad de planes asignados.

Es importante destacar que se agregaron variables de control a nivel provincial, como el desempleo, la tasa de pobreza, el porcentaje de hombres y *dummies* para indicar el partido gobernante provincial y municipal. La mayoría de ellas no resulta estadísticamente significativa una vez que se controla por efectos fijos.

Estimación con variables instrumentales

Las estimaciones utilizando variables instrumentales pueden observarse en el cuadro 5. El porcentaje de PJJH instrumentado por votos al Partido Justicialista en 1999 tiene un efecto negativo sobre los delitos contra la propiedad y contra el total de delitos. En términos de elasticidades, para el caso de delitos contra la propiedad, un aumento de 1 por ciento en la cantidad de PJJH cada 100.000 habitantes reduce los delitos contra la propiedad en 0,7 por ciento. Cuando se considera el total de los delitos, la elasticidad se reduce (-0,6) pero continúa siendo estadísticamente significativa. El efecto en el resto de los delitos (aquellos que no tienen una motivación financiera) es negativo también, pero no es estadísticamente significativo.

En línea con la literatura sobre el tema, no se encuentran efectos del PJJH en otros delitos que no sean los motivados financieramente. A modo de chequeo de robustez, se realizan las mismas estimaciones utilizando los datos de preasignación del programa y no se encuentran efectos estadísticamente significativos¹⁸.

18. Se realizaron las mismas estimaciones, pero mirando el efecto de una variable "planes sociales" utilizando información de delitos para años previos a la implementación del programa. Los signos de los coeficientes no son estadísticamente significativos.

Cuadro 5. Estimadores con variables instrumentales

Variable dependiente: Ln (tasa de criminalidad)						
Variable dependiente	Delito a la propiedad		Delitos totales		Otros delitos	
PJJH	-0,789 (0,252)**	-0,778 (0,283)**	-0,64 (0,251)*	-0,63 (0,271)*	-0,315 (0,22)	-0,311 (0,26)
Porcentaje de hombres	4,28 (3,77)	4,472 (1,856)*	2,829 (2,97)	3,037 (1,56)	0,013 (2,31)	0,188 (1,70)
Desempleo	1,021 (1,48)	0,634 (0,67)	0,83 (0,98)	0,491 (0,56)	0,372 (0,77)	0,185 (0,65)
Tasa de pobreza	0,316 (0,91)	0,499 (0,40)	-0,037 (0,64)	0,118 (0,34)	-0,802 (0,47)	-0,725 (0,41)
Constante	8,665 (2,666)**	8,507 (2,195)**	8,799 (2,347)**	8,647 (2,063)**	6,168 (1,986)**	6,063 (2,057)**
Número de observaciones	1886	1860	1886	1860	1883	1857

Dummies provinciales y anuales en todas las especificaciones
Errores agrupados a nivel municipio y año provincia
* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Fuente: elaboración propia (2011)

En los últimos años, el alto nivel de inseguridad en América Latina aparece como la principal preocupación de la región, por encima del desempleo. Las importantes mejoras registradas en términos de crecimiento y, aunque más limitadas, en la distribución del ingreso, no parecen tener un efecto significativo en la reducción de los delitos. Actualmente, la discusión de política criminal en la región se centra ya sea en términos de mayores penas o mayor control por parte de las fuerzas policiales. Sin embargo, la evidencia internacional existente sobre los efectos disuasivos de mayores penas o disponibilidad de fuerzas policiales no es conclusiva y la magnitud de dichos efectos son en general, modestos. Respecto de otras variables que pueden afectar los delitos, tales como el desempleo, los salarios reales, las distintas medidas de desigualdad del ingreso, etc., se verifica que éstas solo explican una pequeña proporción de la variación registrada en el número de delitos. La evidencia en términos de otros factores como educación, efectos de pares o redes, entre otros, también es escasa. Por último, la entrega de subsidios temporales o programas de mantenimiento de ingreso como forma de desestimular el delito ha sido un camino muy poco explorado. Uno de los principales motivos es que *a priori* el signo de los efectos esperados es incierto.

A la evidencia empírica resumida en el párrafo anterior para capturar la relación entre el crimen y variables o políticas de interés, se suma el problema de poder recuperar efectos causales de distintas intervenciones, dada la dificultad de realizar experimentos controlados y que, aún de ser posibles, los mismos posean validez externa.

El trabajo expuesto en estas páginas busca explorar la relación entre subsidios y delitos contra la propiedad para el caso de Argentina. El programa bajo análisis es el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJJH), que se puso en práctica en el año 2002 como forma de paliar las consecuencias económicas de la crisis que sufrió el país hacia fines de 2001. El principal grupo objetivo del programa eran los jefes de hogar desempleados, dado que uno de los mayores efectos de la crisis fue la brusca contracción de la actividad económica, que hizo que el desempleo creciera a más del 22 por ciento. El problema metodológico que surge para explorar la relación entre el PJJH y el delito contra la propiedad es que tanto el número de planes asignados como la tasa de delitos se ven afectados por variables no observables. Es de

esperar que áreas con mayor demanda de PJJH también sean las que tienen menores oportunidades económicas y tasas de delito más altas.

Para evitar este problema, se hace uso del hecho de que el PJJH se asignó de acuerdo con criterios más de índole política que respondiendo a variables objetivas como el desempleo. La literatura de ciencia política suele dar cuenta del uso de transferencias por parte de los gobernantes para maximizar el apoyo en elecciones. Se muestra que, controlando por factores como pobreza, desempleo y estructura de edades, entre otras, la asignación de PJJH está relacionada positivamente con el número de votos peronistas en la última elección a autoridades municipales (y votos para el congreso), y que a su vez, la cantidad de votos peronistas en la última elección, tiene un efecto negativo sobre el cambio en la tasa de delitos.

Este método de estimación se conoce como variables instrumentales, en donde la variable explicativa de interés (cantidad de planes sociales) es “instrumentada” por una variable que a priori no se relaciona con los delitos, sino a través de la cantidad de subsidios otorgados.

Los resultados de las estimaciones muestran una elasticidad de los planes con respecto a los delitos contra la propiedad de -0.7. Esto implica que un aumento del 1 por ciento en la cantidad de PJJH cada 100.000 habitantes reduce la tasa de delitos contra la propiedad en un 0,7 por ciento. Esta magnitud es alta respecto de las obtenidas para otras medidas disuasivas del delito, como puede ser la policía o la existencia de pena de muerte. Para el caso específico de Argentina, Di Tella y Schargrodsky (2004) calculan una elasticidad de -0,4 para el aumento de la policía y el robo de vehículos. Si bien estas dos elasticidades no son directamente comparables, dado que se calcularon para distintos períodos y en distintos contextos, es importante resaltar la importancia de tener en cuenta tanto estrategias de “palos” como de “zanahorias” en términos de políticas para reducir el delito.

En línea con la literatura sobre el tema, no se encuentran efectos del PJJH en otros delitos que no sean motivados financieramente. A modo de chequeo de robustez, se realizan las mismas estimaciones utilizando los datos de preasignación del programa y no se encuentran efectos estadísticamente significativos.

Un aspecto importante para la discusión de políticas son los posibles canales de transmisión entre el subsidio y la reducción en el número

de delitos. El más evidente es un efecto ingreso: si los crímenes responden a una restricción presupuestaria, cualquier medida que la relaje reducirá el delito. Otro canal puede ser el efecto “incapacitación”, esto es, menos tiempo para cometer delitos si el subsidio requiere la contraprestación laboral. Para el caso del PJJH, estas contraprestaciones no se exigieron en la mayor parte de los casos, con lo cual, si este efecto existió ha debido de ser pequeño. Un tercer canal puede ser el efecto resultante de mayor tiempo libre ya que el programa reduce los incentivos a buscar trabajo. En este caso, el efecto sería positivo sobre las actividades delictivas. Por último, el hecho de que los subsidios pudieran ser contingentes al hecho de no ser apresado luego de cometer un delito podría tener un efecto disuasivo sobre los hechos criminales.

Los resultados indican que el efecto del PJJH sobre los delitos de propiedad no es pequeño y sugieren la relevancia de incluir este tipo de análisis y efectos esperados cuando se introducen programas de subsidio para desempleados o población vulnerable. También debe formar parte del análisis costo-beneficio de políticas alternativas. Una tasa de delito más baja también se refleja en una menor demanda de policías y otros recursos destinados a la lucha contra el mismo, lo que redundaría en un mayor bienestar para la comunidad en general.

Con relación a la literatura de economía del crimen, este trabajo presenta nueva evidencia de variables que pueden afectar al número de delitos y que son distintas de las más exploradas, que se relacionan con el efecto disuasión.

Quedan por explorar importantes cuestiones relacionadas con la persistencia de los efectos. ¿Son solamente efectos pasajeros que dependen de la asignación del subsidio o el efecto es más persistente? ¿Pueden combinarse los subsidios con programas que busquen aumentar el capital humano y de esta manera lograr una reducción permanente en la tasa de delitos? ¿Cuán generalizables son los resultados fuera del contexto de crisis en el que el PJJH fue implementado y cuál es la población objetivo más relevante?



Referencias bibliográficas

Alzúa, M.(2011). "Workfare Programs and Property Crime: Evidence from Argentina". Por publicar.

Auyero, J. (2000). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Duke University Press.

Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 76, página 169.

Di Tella, R. y Schargrodski, E. (2004). "Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack". *American Economic Review*, Vol. 94 (1), páginas 115-133.

Dirección Nacional de Política Criminal (2007). *Sistema Nacional de Información Criminal: Informe Argentina*. Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH.

Duflo, E.; Glennerster, R. y Kremer, M. (2008). "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit". *Handbook of Development Economics*, Elsevier.

Erlich, I. (1973). "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation". *The Journal of Political Economy*, Volume 81, Issue 3 (mayo-junio 1973), páginas 521-565.

Gasparini, L.; Cruces, G.; Tornarolli, L. y Marchionni, M. (2008). "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean", Documento de Trabajo CEDLAS Nro. 81.

Gasparini, L.; Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009). "Labor Informality Bias of a Poverty-alleviation Program in Argentina". *Journal of Applied Economics*, Universidad del CEMA, vol. 0, páginas 181-205, noviembre.

Gertler, P.; Martinez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. y M. J. Vermeersch, C. (2010). "Impact Evaluation in Practice", World Bank.

La Nación (2010, Junio 13). "Cada vez hay más víctimas de delitos".

Latinobarómetro (2010, Diciembre 4). *The Economist*, vol. 397(8711),
Página 51.

Lederman, D.; Fajnzylber, P. y Loayza, N. (1998). *Determinants of crime rates in Latin America and the World: An empirical assessment*, World Bank.

Lee, D. y McCrary, J. (2005). "Crime, Punishment, and Myopia". NBER Working Paper No. 11491.

Lochner, L. y Moretti, E. (2004). "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports". *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 94(1), páginas 155-189, marzo.

Mustard, D. (2010). "How Do Labor Markets Affect Crime? New Evidence on an Old Puzzle". IZA DP No. 4856.

Naritomi, J. y Soares, R. (2010). "Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors". Di Tella, R.; Edwards, S. y Schargrodsky, E. (editores). *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, University of Chicago Press, páginas 19-55.

Paz, J. y López Zadicoff, P. (2003). "El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo", Documento de Trabajo Nro 242, UCEMASEDLAC (CEDLAS & Banco Mundial). Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial (LCSP). <sedlac.econo.unlp.edu.ar>

Comentarios a “Los programas sociales y el delito contra la propiedad: evidencia del Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina”, de María Laura Alzúa

Ana María Sanjuán, Asesora Senior, CAF, Caracas

Uno de los problemas más graves de la región, además de las elevadas y crecientes cifras de criminalidad y violencia que padece en casi todas las ciudades y en algunos otros ámbitos, es la falta de desarrollos sustantivos en el tema, especialmente en lo que se refiere a su causalidad. América Latina es la región más violenta del mundo, con cifras epidémicas en varios países. Hasta ahora, priva más el desconcierto que las certezas en torno a qué políticas desarrollar para su prevención y control, que sean sustentables y que no impliquen nuevas violencias o más deslegitimaciones institucionales y políticas.

Así pues, mientras América Latina pierde vidas y colapsa en la violencia de su laberinto, las ciencias sociales adolecen de criterios firmes acerca de cómo enfocar adecuadamente el problema y sus soluciones. Débiles diagnósticos, causalidades inconexas, análisis descriptivos e ideología de sobra son algunas de las características del conocimiento acumulado hasta ahora. El conocimiento sobre la criminalidad y la violencia en América Latina, que no puede ser totalmente subsidiario de otras regiones por las importantes diferencias institucionales, económicas y sociales que guardamos con el resto del mundo, debe ser también multi-agencial e interdisciplinario, de manera que pueda abordar la multidimensionalidad del problema desde varias visiones que enriquezcan el resultado. Por eso, toda investigación en el área es bienvenida y debe seguirse y analizarse para ir avanzando en el camino de construir un conocimiento sólido en la materia, que alimente políticas públicas con la calidad que requiere un problema de una dinámica tan compleja como este.

La relevancia de la búsqueda de nuevas perspectivas en la investigación

La primera década de los 2000 dejó, entre otros muchos, tres saldos contradictorios pero relacionados entre sí y con el tema en general: (i) un mayor consenso sobre la importancia de reducir la pobreza y la desigualdad; (ii) el regreso del Estado como institución

fundamental; y (iii) el aumento de las tasas de homicidios en casi todos los países de la región, pero especialmente en el triángulo norte de Centroamérica. El consenso acerca del impacto que tienen como freno al desarrollo los niveles de pobreza y desigualdad, aunque no se revela en los mecanismos para reducirlos, ha logrado bajar los dos índices. El regreso del Estado, además de ser una institución que siempre vuelve, se relaciona con la búsqueda ciudadana de propuestas políticas que garanticen la reducción de las anteriores, lo que llevó a la región a decantarse por propuestas de gobierno más socialdemócratas o claramente populistas. Por su parte, el aumento de la criminalidad podría tener relación con el aumento de la pobreza y la desigualdad desde la década de los noventa hasta 2003, con el debilitamiento del Estado en las décadas de los ochenta y noventa, con el aumento del ingreso per cápita en esta década, o con todas o ninguna de las anteriores.

Por tanto, es relevante, en esta coyuntura regional, el desarrollo de una investigación desde la perspectiva de la economía, que busque encontrar relaciones entre la política social y la reducción del crimen, toda vez que dicha perspectiva disciplinaria se ha centrado más en la relación delito-castigo y en la teoría de la acción racional. Lo interesante de este abordaje lo constituye el hecho de que justamente por el cambio en la orientación política hacia la izquierda y la centroizquierda de varios gobiernos de la región, cabe preguntarse si las políticas sociales que han tomado un papel más protagónico en esos países pueden representar un aporte significativo a la reducción del crimen.

Como se mencionó antes, en la región nada está dicho, por lo que todo debe estudiarse una y otra vez. Se ha afirmado que el desempleo y la desigualdad pueden ser factores de peso relevantes en el incremento del crimen y la violencia en determinada sociedad. Pues bien, en la actual coyuntura regional, los países más desiguales (Chile, Bolivia, Brasil), muestran cifras no concluyentes a ese respecto. En Suramérica al menos, uno de los países más violentos (Venezuela), es, según cifras de la CEPAL, uno de los menos desiguales, y algunos de los más desiguales no muestran las cifras más elevadas de violencia. Mientras que en relación con el empleo, en general, las tasas de ocupación han aumentado en la mayoría de los países, al parecer independientemente de los niveles que guardan las cifras de criminalidad y violencia.

Algunos comentarios sobre la criminalidad en Argentina y en la región

La crisis político-institucional que atravesó la Argentina entre finales de 2002 y 2003 tuvo repercusiones económicas y sociales devastadoras, entre las que se encuentra un importante aumento en las tasas generales de criminalidad, tanto en delitos contra la propiedad como en delitos contra la vida. Sin embargo, es de hacer resaltar que la tasa de delitos se incrementó de manera excepcional entre 1990 y 2000, período en que ambas tasas, de delitos contra la vida y contra la propiedad, se duplicaron. Los aumentos observados en la tasa luego del 2000, excepto en el 2002, no son tan pronunciados como en la década anterior. Por otra parte, a partir del 2002 se observa un descenso en todas las tasas hasta el 2007 (último año disponible en el documento) lo que contrasta de manera importante con el resto de la región, donde en general no se observan caídas tan pronunciadas.

Sin embargo, llama la atención el tema de la percepción de inseguridad. Argentina es uno de los países de América Latina que registra tasas más moderadas de criminalidad, especialmente en lo que respecta a homicidios, la cual todavía no ha comenzado a ser epidémica, según los estándares de la OMS. No obstante, la percepción de inseguridad es de las más elevadas de la región, comparable solo a la de Venezuela, que registra la tasa de homicidios más alta de Suramérica. Esto ubica a la inseguridad como uno de los principales problemas de opinión pública, lo que ejerce mucha presión sobre las dinámicas de las políticas públicas, además de que suele polarizar al extremo el debate público en torno al tema.

Considerando estas características, sería de interés establecer *ex post* las causas del incremento de los registros de criminalidad en la década de los noventa, las causas implícitas en el notable incremento del 2002 y las causas del descenso de los delitos. Esto permitiría profundizar en el conocimiento de algunas de las dinámicas que convierten este problema de la región en uno que tiene entidades y comportamientos diferentes a aquellos observados en el resto del mundo.

Algunos comentarios sustantivos sobre el artículo en cuestión

Los comentarios que suscita la lectura del artículo son de carácter sustantivo, criminológico, político y de políticas públicas.

Una de las características de la criminalidad violenta es los cambios que presenta en sus modalidades y expresiones intrapaíses,

intrarregiones y temporalmente. Por tratarse de un problema multicausal, cuya misma expresión en una misma esfera puede tener diferentes causas, es extremadamente arduo el establecimiento de relaciones causales y la predicción de las consecuencias de determinados eventos sociales. Por ello, se corre el riesgo de no ajustarse a una realidad tan compleja como la de la violencia, sin discutir más ampliamente temas tales como el impacto del desempleo en la criminalidad o el de la educación. Por ejemplo, en este último caso, es controvertible afirmar que a más educación se cometen menos delitos. Lo que es cierto en este caso es que a más educación se cometen *otro tipo de delitos*, menos visibles en los medios justamente por la posición social de los más educados. Está más que investigado el hecho de que en las cárceles están sobrerrepresentadas las personas de escasos recursos y destituidas de derechos, quienes tienen menos posibilidades para defenderse y tienen mayor presión por parte de la policía. Las personas educadas cometen una variada gama de delitos contra la propiedad, de forma mucho más sofisticada y, por lo general, suelen ser mucho más lesivos a una sociedad que el pequeño hurto de un pobre; basta recordar los grandes casos de corrupción, de los que la región guarda memoria.

Otra información discutible es la que se refiere a que el desempleo necesariamente se correlaciona con un aumento de los crímenes contra la propiedad y que los robos son una forma de complementar el ingreso por parte de trabajadores desempleados. No es así en todos los casos, ni siquiera en su gran mayoría. En esta afirmación se desconocen muchas de las motivaciones de las personas para robar y muchas de las condiciones y características que guardan los desempleados que no roban. En cuanto al tema de la economía informal como lugar de comisión de delitos, cabría preguntarse más bien acerca del potencial criminógeno de la misma economía informal, que es el ámbito de acción por excelencia de la delincuencia organizada y de la explotación de personas; es una economía que guarda estrechas relaciones con la economía formal y que en muchas ocasiones es incentivada por grandes intereses que operan al margen de la ley.

Desde el punto de vista de la investigación criminológica, sería interesante caracterizar los delitos contra la propiedad que se usaron

como referencia en la investigación, para conocer si el programa tuvo un efecto en todos: en los violentos, en los no violentos, en los ocasionales, en los correspondientes al crimen organizado, entre otros. También sería útil establecer alguna causalidad acerca del descenso de los delitos contra la vida, estableciendo algunas hipótesis previas, que en este caso no se adelantan. Por ejemplo, si tomamos en cuenta que todos los delitos se incrementaron en 2002, tanto los cometidos contra la propiedad como contra la vida, sería interesante plantear alguna hipótesis sobre esto. ¿Los desempleados tienen más tendencia a cometer delitos contra la vida cuando cometen delitos contra la propiedad por estar desempleados, como sugiere la autora? ¿Las causas por las que descienden los delitos contra la vida son diferentes a las causas por las que descienden los otros delitos, y viceversa? En fin, sería importante, notando estas características únicas de Argentina, ampliar la información al respecto.

En cuanto a los comentarios de orden político, básicamente se basan en la necesidad de tomar en cuenta la importancia de la política en los eventos públicos, institucionales y sociales. Algo así como hacer ver que “la política importa”, y menos mal que importa en algunos casos como este, en donde la crisis alcanzó unos niveles francamente peligrosos que llegaron a amenazar la viabilidad misma del sistema democrático en Argentina. El artículo le otorga mucha importancia al hecho de la orientación política del programa, adelantando juicios de valor negativos sobre ello. En ese sentido es importante señalar que todo programa social tiene fines políticos, tanto en América Latina como en los Estados Unidos o Europa. O son programas de cumplimiento de ofertas electorales, o están destinados a la inclusión social y por ende también política, por lo que el argumento de que el programa tenía fines políticos no debería ser usado ni de manera peyorativa ni con el objeto de desestimar su importancia, ya que las políticas públicas no son asépticas, son justamente políticas. También las políticas económicas tienen fines políticos, bien sea favorecer al gran capital o a los intereses más colectivos.

En la coyuntura en la cual se implementó el programa, más allá de la necesidad en la que se encontró el Estado argentino de paliar una grave crisis económica que afectó especialmente a los sectores más vulnerables de la población, lo cual era un acto de justicia, la medida

podría haber apuntado también a mantener, más que lealtades con un partido político, lealtades con el sistema democrático, que en ese momento era lo que estaba amenazado con la famosa consigna “que se vayan todos” y el “escrache” a todos los políticos de cualquier orientación o posición institucional. No se debe olvidar que el peronismo estaba gravemente fragmentado y el radicalismo, con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, atravesaba su más grave crisis política, lo que dejaba el entramado partidista que suele sostener a los sistemas políticos en una grave situación de inestabilidad.

Por su parte, en el artículo se hace reiterada mención acerca de que los beneficiarios del programa en su mayoría fueron peronistas, con lo que surgen dos preguntas: (i) ¿Los menos pobres no son peronistas y los más pobres son más peronistas? (ii) Para que el programa fuese más adecuado, ¿la focalización debería haberse puesto en aquellos pobres no peronistas para no despertar recelos? Lo que a los fines de la investigación era relevante en este caso, no es si los beneficiarios del programa eran peronistas o no, sino si el programa era eficiente en la disminución de los delitos contra la propiedad. El intenso énfasis que se hace en el primer punto disminuye la importancia de la respuesta al segundo.

Por otro lado, para tener una panorámica más clara del tipo de intervención de la que se trató el programa y poder establecer las relaciones políticas subyacentes que se establecen en el artículo, hubiera sido de interés caracterizar el desempleo de ese momento: qué áreas laborales impactó más; entre tipo de desempleo y tipo de criminalidad, en cuáles áreas coincidían más delitos contra la vida y el desempleo, y en qué otros delitos contra la propiedad y el desempleo. Al final, el artículo centra más su interés en los resultados vinculados a las variables instrumentales determinadas que en aquellos relacionados con el objeto central de la investigación.

De último, una investigación en la que se aborda esta relación debería hacer propuestas de políticas públicas, es decir, aportar conclusiones susceptibles de orientar nuevos programas sociales. ¿Los programas sociales que se multiplican ahora en la región deberían incluir entre sus objetivos la disminución de algunos delitos? Si es así, ¿de cuáles?, ¿qué factores deberían tener en cuenta? ¿Cómo deberían focalizarse los programas? ¿Qué errores no deberían repetirse? ¿Cómo se puede

aprovechar este resultado en términos de prevenir y controlar un problema tan grave en la región?

En fin, estas podrían ser unas recomendaciones importantes para la cualificación de políticas públicas de inclusión social y el encuentro de nuevas políticas de prevención y control de la criminalidad y la violencia, que tanta falta hacen en América Latina en esta coyuntura tan crítica. Así se tendrían algunos elementos más concluyentes para determinar si las políticas sociales, de manera inesperada, podrían ser la panacea de la prevención de la inseguridad en la región.



Tres mitos sobre la “guerra contra el narcotráfico”

Benjamin Lessing¹

1. lessing@berkeley.edu. Candidato a PhD, University of California, Berkeley. Director del Observatorio Internacional de Violencia Asociada a Narcotráfico (OBIVAN).

No por primera vez, pero sí con una intensidad tal vez inédita, el tema de la seguridad está en lo alto de la agenda política e intelectual en América Latina. Ya no es visto como un asunto que concierne exclusivamente a especialistas, sino como una clave para el desarrollo y una necesidad para la consolidación democrática. Y hoy en día, no hay discusión sobre seguridad en la que no se hable del tráfico de drogas. La llamada “guerra contra el narcotráfico” ha sido, a lo largo de medio siglo, a veces una guerra diplomática, a veces una guerra sucia, a veces una guerra “falsa” (*phony*), y a veces una guerra extremadamente real y sangrienta.

Actualmente, esta guerra está pasando por un momento peculiar: mientras el estado de California casi legaliza la marihuana, al otro lado de la frontera el Estado mexicano lucha por su propia supremacía contra carteles cada vez más fuertemente armados y que, con sus ganancias enormes, están infiltrados en las entrañas del poder. Los ex-presidentes César Gaviria (de Colombia), Ernesto Zedillo (de México) y Fernando Cardoso (de Brasil), por su parte, han marcado un hito histórico al declarar que la guerra ha sido un fracaso y apoyar la legalización de la marihuana; pero al mismo tiempo urgen a que se recrudezca la batalla contra el crimen organizado, la misma que están profundizando México y países de América Central en un tsunami de violencia. Por otro lado, en Brasil, un gobernador que empezó su gobierno con una política brutal de represión al narcotráfico ha implementado una estrategia innovadora que, sin hablar de legalización, parece capaz de transformar finalmente la dinámica violenta del tráfico de drogas que ha reinado en las favelas por más de un cuarto de siglo.

Brasil sigue teniendo una tasa de homicidios más alta que México, pero si se compara el clima hoy día en México con el de Río de Janeiro, se nota inmediatamente una gran diferencia. La política de las llamadas Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro ha sido un éxito inesperado, a pesar de no ser una panacea. En favelas donde hace un par de años caminaban niños con ametralladoras, patrullan actualmente agentes recién formados en cursos especiales de policía comunitaria. En noviembre, cuando el Estado invadió el temido reducto de los traficantes, el *Complexo do Alemão*, no hubo el baño de sangre que se esperaba, sino más bien una operación rápida y razonablemente efectiva. Esto ha producido una sensación de esperanza que contrasta

con la pena y desesperación de los mexicanos; y no es solo una cuestión de éxitos y fracasos militares y policiales. En 2010 una cantidad inédita de capos mexicanos fueron capturados, extraditados y muertos en operaciones estatales. Pero la violencia sigue aumentando, expandiéndose y consumiendo al país y su gente.

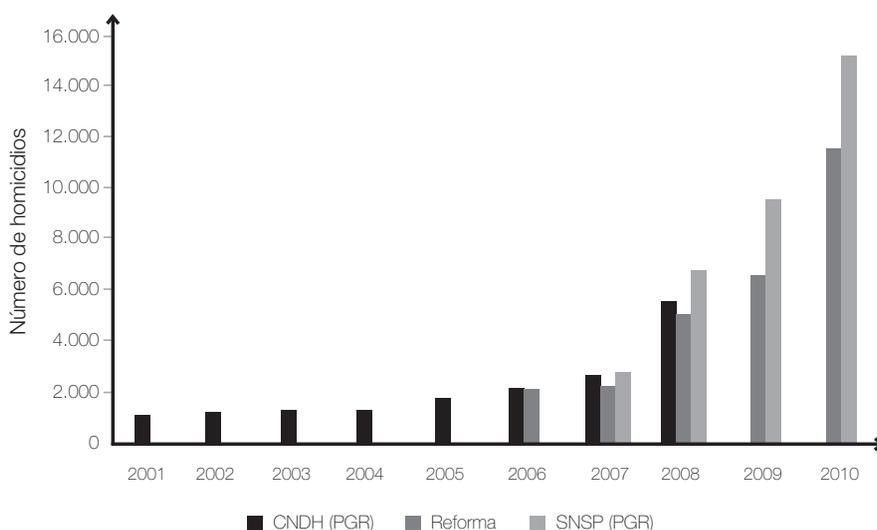
Este artículo busca argumentar a favor de una reorientación de las políticas públicas contra el narcotráfico, especialmente en México. Discute que existen lecciones importantes que aprender de la experiencia no solo de Colombia, sino también de los cambios recientes en Río de Janeiro.

Los mecanismos son complejos, y los científicos sociales apenas empiezan a estudiar el tema de manera sistemática. Sin embargo, parece que mucha de la frustración en México no se debe tanto a la incertidumbre como a la sensación de falta de opciones. Este fatalismo tal vez esté relacionado con el carácter nacional, pero es igualmente producido por algunas equivocaciones conceptuales muy corrientes y a veces reforzadas por motivos políticos, pero no por eso menos dañinas. Estas equivocaciones han dificultado un análisis sensible así como un debate público sensato sobre la situación. Los investigadores pueden contribuir (y se espera que lo hagan) no solo con investigaciones empíricas y teóricas sino también aplicando conceptos claves para ayudar a clarificar y tal vez rectificar estas equivocaciones. Por lo menos, es con esta finalidad que se ofrecen las siguientes reflexiones.

Mito #1: El tráfico de drogas es inherente e inevitablemente violento

La violencia en México no es una sorpresa para muchos observadores. El atractivo de las ganancias fáciles, la fácil disponibilidad de armas de fuego provenientes de los Estados Unidos, la necesidad de controlar el territorio, la corrupción policial y la debilidad de las instituciones jurídicas y políticas (especialmente en las regiones fronterizas) son elementos que parecen configurar una receta perfecta para la violencia. Y tal vez lo sean. Pero lo que muchos suelen olvidar es el hecho (un secreto a voces) de que la explosión de la violencia del narcotráfico en México ha sido precisamente eso: una súbita y decisiva ruptura, con el pasado.

Gráfico 1.
Número de homicidios relacionados con las drogas en México (2001-2010)



CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
PGR: Procuraduría General de la República
SNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública

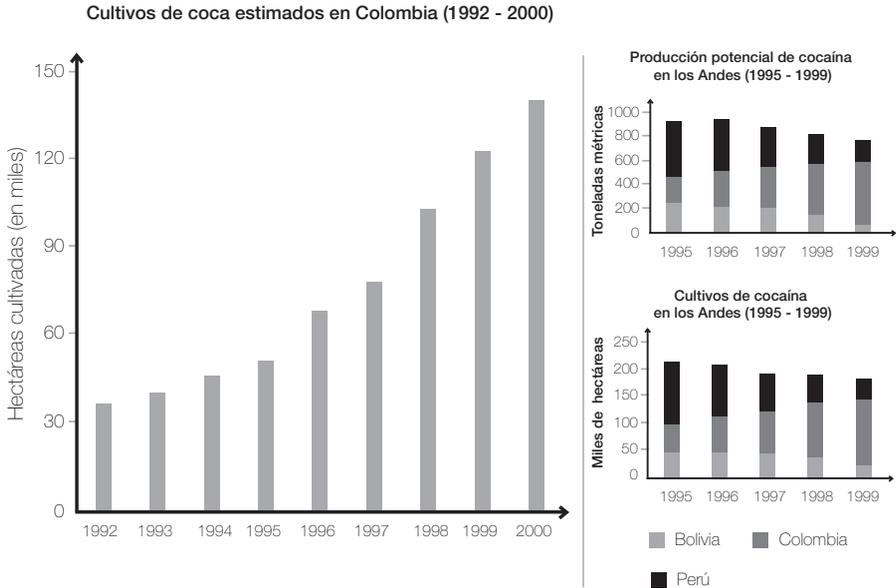
Fuente: *Trans-Border Institute* (2011).

Ese pasado era relativamente libre de violencia del narcotráfico a pesar de que también presentaba muchas de las mismas características. A final de cuentas, no es que en 2006 México de repente comenzó a tener carteles de la droga bien organizados, debilidad de las instituciones políticas, corrupción en las policías locales y una frontera terrestre con el gigante suministrador de armas y consumidor de cocaína del norte. Del mismo modo, por más que las condiciones sociales como la educación, el desempleo y la pobreza juegan un papel en la generación de la violencia, ninguno de estos indicadores cambió súbitamente a partir del año 2006. Pero la violencia relacionada con las drogas sí aumentó de repente en 2006, y ha continuado teniendo un crecimiento vertiginoso desde entonces. Con esto no se pretende glorificar ni criticar el período de paz anterior a la guerra de Calderón, sino simplemente observar que muchas de las condiciones que se dan como explicaciones al recrudecimiento de la violencia no parecen ser, lógicamente hablando, suficientes para generarla. En particular, el tráfico de drogas en sí no implica necesariamente altos niveles de violencia.

Colombia, respecto al cual México es cada vez más comparado, es realmente un ejemplo de ello. Durante casi una década, Pablo Escobar y el poderoso Cartel de Medellín libraron una guerra total contra sus rivales y el Estado colombiano, con efectos colaterales masivos para la sociedad. La intensidad de la violencia, el descaro de los ataques y el grado de daño social no tenían precedentes, y no conocieron paralelo hasta los recientes acontecimientos en México. La violencia disminuyó en gran medida cuando las fuerzas públicas finalmente lograron matar a Escobar en 1993. Pero el comercio de drogas colombiano no murió junto con Escobar; al contrario, entró en una racha de crecimiento (*ver Gráfico 2*).

La producción de cocaína en Colombia es mucho mayor hoy que hace veinte años, y la producción total de la región andina es aproximadamente la misma. Hoy en día, hacer una distinción clara entre la narco-violencia y el conflicto armado más grande que todavía arrasa a Colombia es casi imposible: desde la década de 1990, tanto los paramilitares como la guerrilla se han involucrado en el tráfico de drogas, enturbiando las aguas. Pero los días de grandes carteles que desafían abiertamente la autoridad del Estado se han acabado. Es por eso que algunos defensores de la política actual de México sostienen que Colombia puede servir como un ejemplo de cómo ganar la guerra contra

Gráfico 2. Cultivos de coca estimados para países seleccionados de América Latina^{a/}



^{a/}Excluyendo los cultivos erradicados.

Fuente: Departamento de Estado, EEUU (2011)

las drogas (Bonner, 2010). Como se argumentará más adelante, la metáfora de la guerra es engañosa y en última instancia contraproducente para la elaboración de buenas políticas. Pero el punto es que incluso un "guerrero antidrogas" como Bonner reconoce que la reducción de la violencia asociada al narcotráfico es una meta independiente y en cierto modo más importante que la de eliminar el narcotráfico en sí.

La microeconomía del tráfico de drogas

Si simples observaciones empíricas como éstas ayudan a constatar que el tráfico de drogas en sí y la violencia asociada a ello se mueven de forma independiente, entonces la teoría económica puede arrojar luz sobre el porqué. Al abordar la teoría económica de conflicto, Jack

Hirshleifer hizo una distinción fundamental entre el mundo de actividades productivas, de beneficio mutuo (el objeto de la gran mayoría de la teoría económica), y el “continente” oscuro e indomable de la expropiación: el robo, la extorsión, la esclavitud, etc. (Hirshleifer, 1994). Lo que distingue a los dos es que mientras la actividad productiva (por ejemplo, abrir una fábrica o vender un producto) genera un superávit o aumenta el tamaño del pastel, la expropiación solo transfiere recursos existentes de una persona a otra. Como necesariamente deja a alguien en una condición peor, la expropiación casi siempre implica uso de la violencia o la amenaza de la violencia, que termina por destruir una parte de los recursos y reduce el tamaño del pastel.

Aunque la distinción se extiende más allá de la actividad delictiva, es una manera útil para fundamentar el análisis de la conexión entre la delincuencia y la violencia. Ladrones de bancos, secuestradores, piratas, chantajistas y estafadores no podrían hacer lo que hacen sin recurrir a alguna forma de coacción física. No es posible imaginar que estas actividades puedan realizarse sin tener al menos la amenaza de la violencia. Los crímenes de los vicios (*vice*), al contrario, son en general mutuamente consentidos: los casinos no necesitan literalmente secuestrar a los jugadores, sus clientes no necesitan literalmente esclavizar a las prostitutas (o viceversa), y los narcotraficantes no necesitan literalmente poner un arma de fuego sobre la cabeza de los usuarios para obligarlos a comprar. Se hace énfasis en la palabra literalmente aquí para hacer una observación: en los debates públicos acerca de si estas actividades deben ser prohibidas y/o reguladas, es común escuchar a los prohibicionistas argumentar que los traficantes están en efecto obligando a los usuarios a comprar drogas (o que la prostitución en efecto esclaviza a las mujeres²). Pero eso es, a lo mejor, una mera metáfora, y en el peor caso una confusión: existe una importante dife-

2. Con eso no se está hablando explícitamente del verdadero problema de la trata de personas. Se estima que más de 12 millones de personas están en condiciones de cautiverio y/o trabajo forzado, muchas de ellas mujeres y niñas esclavizadas y obligadas a prostituirse (Departamento de Estado, EEUU; 2010). Se espera que sea obvio en esta discusión que éste se considera un delito muy diferente al de la prostitución consensual (de hecho, la trata de personas es un crimen diferente que el tráfico de drogas, que sí podría reducirse significativamente con un esfuerzo diplomático y policiaco internacional). El autor está al tanto de

rencia entre ser forzado a jugar o comprar drogas debido a una adicción y/o una falta de autocontrol, y ser literalmente obligado, a punta de pistola, a entregar la cartera a un ladrón. Eludir la diferencia para lograr un efecto retórico nos ciega ante dos hechos cruciales sobre el tráfico de drogas: se produce un superávit de consumidor/productor real (por lo menos antes de tomar en cuenta las externalidades); y no requiere para efectuarse, inherentemente, el uso de violencia.

Hay tres lecciones importantes aquí. En primer lugar, debemos tomar en serio el superávit del tráfico. Las estimaciones del valor global del mercado de drogas ilícitas varían, pero es muy grande: entre 100.000 y 400.000 millones de dólares por año (Thoumi, 2005), aproximadamente el tamaño del mercado global del petróleo. Existen alrededor de 200 millones de consumidores en el mundo (UNODC, 2006) y están dispuestos a buscar distribuidores, recibir multas, ir a prisión, y pagar una parte considerable de sus ingresos a cambio de las sensaciones que las drogas les proporcionan. Milton Friedman famosamente argumentó que los gobiernos no tienen derecho a cuestionar o restringir a la fuerza este superávit que el consumidor percibe, aunque sea impulsado por la adicción irracional (Friedman, 1972). Pero aunque la prohibición esté justificada porque el consumo de drogas es moralmente repugnante o autodestructivo y está asociado a graves externalidades sociales, el superávit es percibido por millones de personas, motivándolas a actuar, conformando una fuerza poderosa que no puede ser ignorada. Mientras las víctimas potenciales de robo o secuestro pagarían con mucho gusto para no ser victimizadas, los consumidores de drogas del mundo están haciendo, en efecto, una licitación colectiva de miles de millones de dólares a cualquier persona o firma dispuesta a ofertar, y lo hacen porque, subjetivamente, vale la pena.

las dificultades que enfrentan muchas mujeres de bajos ingresos y reconoce que muchas eligen la prostitución por falta de buenas alternativas. Sin embargo, opina que igualar esta situación a la esclavitud sexual (o laboral), en la que una persona se encuentra bajo una constante amenaza de violencia física o muerte en caso de que acuse o intente huir, confunde más que revela, y es injusto con las víctimas de la trata de personas.

El mismo argumento se aplica sobre el lado de la oferta: el poder de las organizaciones traficantes en México, Brasil, Colombia, América Central e incluso los EEUU, proviene en parte de su inserción en un sector altamente lucrativo. Pero en última instancia, es construido a partir de los cientos de miles de personas, muchas de ellas varones jóvenes, dispuestas a arriesgar la libertad y la vida para trabajar en este sector. Por más que tal elección sea autodestructiva y produzca externalidades sociales, lo hacen de buen grado y detrás de los que ya laboran en el narcotráfico existe un “ejército de reserva de narcos desempleados” esperando por la oportunidad de reemplazarlos. Los tomadores de decisiones y formadores de opinión están dando cada vez más atención a este punto, argumentando a favor de los programas sociales para ayudar a direccionar los llamado “ninis”³ hacia vías alternativas, “cerrando, aunque solo parcialmente, la puerta hacia el narcotráfico y abriendo otras”, en palabras del ex-alcalde de Medellín, Sergio Fajardo⁴. Estos programas tienen impactos positivos, y por lo general merecen más recursos de los que reciben. Sin embargo, tal como el caso de los programas de sustitución de cultivos, parece poco probable que puedan ser implementados en una escala suficientemente grande como para contrarrestar las enormes fuerzas económicas en juego. El tráfico internacional de drogas, podría decirse, es como la industrialización de China: inevitable, impulsado por la demanda masiva del primer mundo, alimentada desde abajo por una fuente interminable de mano de obra, mejorando la vida (por lo menos subjetivamente) de consumidores, productores y trabajadores, pero al mismo tiempo generando una serie de grandes problemas e inquietudes.

La segunda lección es que, dado que la violencia no es inherente a las transacciones del tráfico, su variación en el tiempo no es una simple función del tamaño o la rentabilidad del comercio de drogas. La violencia sí es común en el tráfico de drogas, pero

3. Personas, normalmente jóvenes, que “ni trabajan, ni estudian”, es el estrato demográfico con el riesgo más alto de ingresar en el narcotráfico. Véase, por ejemplo, Nájjar (2010).

4. Presentación en el 10º *US-Mexico Futures Forum*, Oakland, California, abril 2011.

no en todas partes, no en todo momento, y no siempre del mismo tipo. Como pasa con cualquier fuente de beneficios, el comercio de drogas atrae a expropiadores potenciales que buscan su "pedazo del pastel", pero así como los negocios legales tienen abogados, cabilderos (*lobbyists*) y espías industriales, las empresas traficantes emplean sicarios. Así, la violencia tiende a exacerbarse en torno a puntos en la cadena de suministro relacionados con vulnerabilidades a la expropiación: negociar sobornos a los funcionarios, defender los envíos de carga, delimitar el territorio del narco-menudeo, etc. Por eso, los determinantes de la violencia probablemente están más relacionados con la organización industrial del tráfico de drogas y los incentivos inducidos por el panorama político en estas esferas, que con el tamaño del mercado en sí. Es más, los episodios de narco-violencia a gran escala, militarizada, dirigida (en parte) contra el Estado, como los vistos en México, Colombia y Río de Janeiro, son al mismo tiempo poco comunes (si se toma en cuenta el tráfico global de drogas a lo largo de las últimas décadas) y mucho más costosas para la sociedad, por un orden de magnitud, si se compara con la violencia asociada al narco-menudeo y las otras externalidades derivadas del consumo.

Al sumar los dos puntos arriba se desprende una tercera lección, sencilla pero radical. La externalidad negativa más importante del tráfico de drogas, la violencia, es variable y volátil, y puede depender de las políticas públicas. Esto es, en última instancia, una buena noticia. Volviendo a la analogía, es como darse cuenta de que si bien la industrialización de China es una fuerza poderosa e irreversible, sus impactos negativos (sobre el medio ambiente, la industria norteamericana, por ejemplo) pueden (y deben) ser minimizados. La reducción de la violencia asociada con el tráfico de drogas es una buena idea, independientemente de si el tráfico de drogas en sí puede ser reducido. En otras palabras, debe desvincularse, primero conceptualmente y luego en términos de los objetivos de las políticas públicas, el comercio de drogas de la violencia asociada a él. Entonces es necesario priorizar la reducción de la violencia, incluso si eso no detiene el tráfico de drogas en sí. Para explicar por qué, se hace referencia a la siguiente equivocación.



Mito #2: El aumento de la narco-violencia es una señal de que los carteles están desesperados

Bajo esa visión, el aumento en la violencia que envuelve a México no es solo una condición necesaria, una fase de “limpieza” por la cual el país debería pasar, sino de alguna manera una buena señal, un indicio de que los carteles están por desplomarse. En palabras del ex-embajador americano Carlos Pascual, quien argumenta que la guerra de Calderón, al contrario de lo que sugieren las apariencias, estaba funcionando: “hay razones por las que tal vez en el corto plazo la violencia pueda aumentar”. De acuerdo con Michelle Leonhart, alta oficial de la *Drug Enforcement Administration* (DEA por sus siglas en inglés), la ola de violencia en México es “una buena señal”. Algunos dirán que esto es menos una equivocación que cinismo político por parte de los miembros y simpatizantes del gobierno de Calderón. Tal vez. Quien se ha asociado a campañas militares costosas e impopulares a menudo alega que las cosas están llegando a un punto de inflexión (recordemos a Dick Cheney en 2005, catalogando como “los últimos estertores de la insurgencia” a una ola de violencia que dio inicio a una verdadera guerra civil en Irak). Pero como la repetición es capaz de transformar el cinismo en lugar común, vale la pena analizarlo más profundamente.

Se equivocan en dos sentidos relacionados pero distintos. Primero, este tipo de declaración peca de pensar que se ha identificado el “por qué” de la narco-violencia, y que este “por qué” es uno solo. En realidad, existe más de un motivo por el cual los traficantes optan por la violencia, y por eso coexisten más de una lógica de violencia. El segundo error grave es interpretar un *crescendo* de violencia como una buena señal, ignorando así la reacción positiva (de *positive feedback*) y la existencia de equilibrios múltiples de violencia criminal. Este segundo fenómeno representa, de alguna forma, una lógica de mayor violencia. Aquí se tratarán estos dos puntos con mayor detalle.

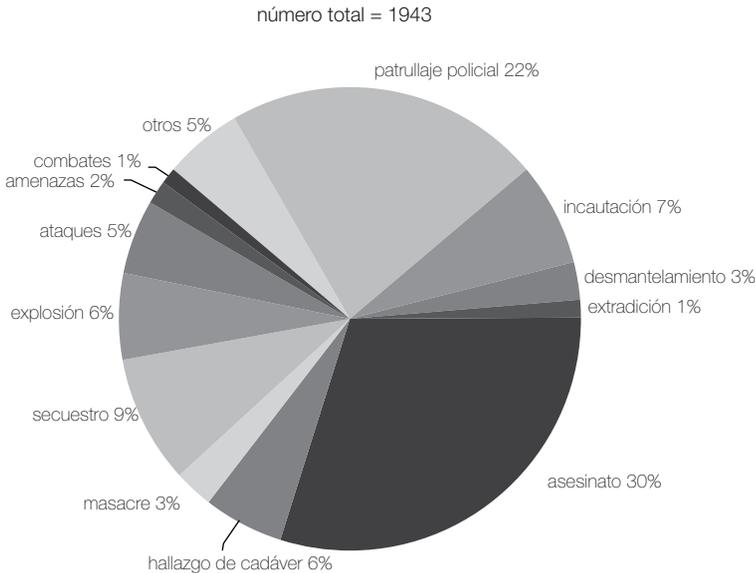
Múltiples lógicas de violencia y sus huellas empíricas

Al entrevistar expertos y oficiales y hacer preguntas generales como “¿por qué los carteles atacan al Estado y a otros carteles?”, impresiona cuántos de ellos responden, seguros de sí, con explicaciones simples y muy poco convincentes como “porque hay mucho dinero envuelto” o “son así, animales” o “México es un país violento”. Por otro lado, al hacer la pregunta “si hoy día un alcalde es asesinado, ¿es porque se negó a trabajar con el narcotráfico o porque está involucrado?”, casi siempre

reconocieron que no se podía saber en general. Eso indica que hay más de una posible lógica de violencia que puede estar funcionando, con implicaciones diferentes para el análisis y, en última instancia, para el diseño de una política pública adecuada.

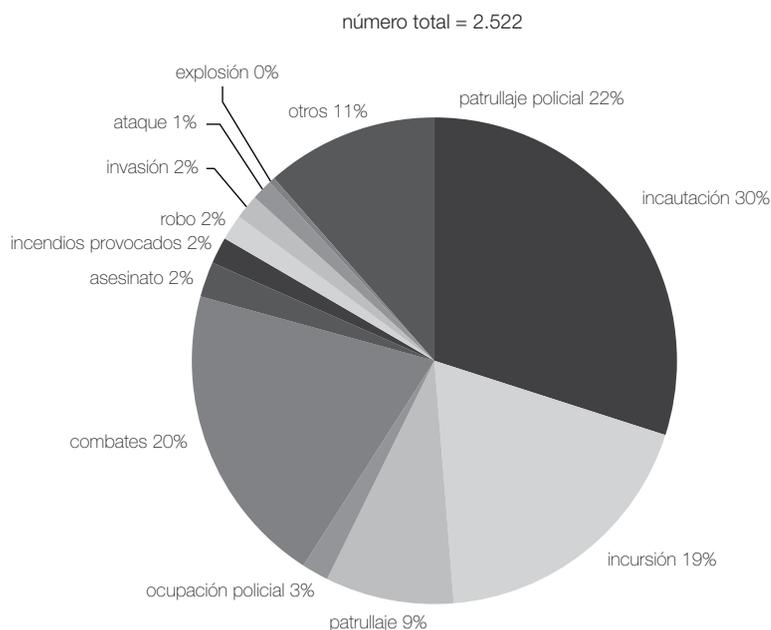
Esta impresión de múltiples lógicas es reforzada cuando se miran algunos resultados empíricos preliminares del proyecto Observatorio Internacional de Violencia Asociada a Narcotráfico (OBIVAN). Este proyecto distingue diferentes tipos de acciones violentas y relacionadas, permitiendo una comparación entre países. Una distinción muy importante es la referente a los combates (cualquier situación en que dos o más grupos intercambian fuego) y las acciones unilaterales, entre ellas se encuentran: asesinato, secuestro, emboscada, etc. En un nivel muy agregado, y con resultados muy parciales, esto revela que las modalidades más comunes de la narco-violencia varían de país en país.

Gráfico 3.
Acciones por frecuencia, Colombia



El Gráfico 3 (*ver pág. 85*) representa los reportes de acciones violentas durante los períodos codificados hasta ahora. En el caso colombiano, se nota una predominancia de violencia dirigida, o *targeted violence*, es decir, actos como asesinatos, secuestros, y masacres contra un blanco determinado. También resalta la presencia de actos terroristas (bombas). De modo interesante, casi no se escucha sobre combates (*clashes*), y eso es corroborado a través de las entrevistas con actores institucionales que participaron en la lucha contra Escobar: él y sus hombres casi siempre huían en vez de enfrentar directamente a las fuerzas públicas. Este patrón se contrasta fuertemente con la situación en Brasil.

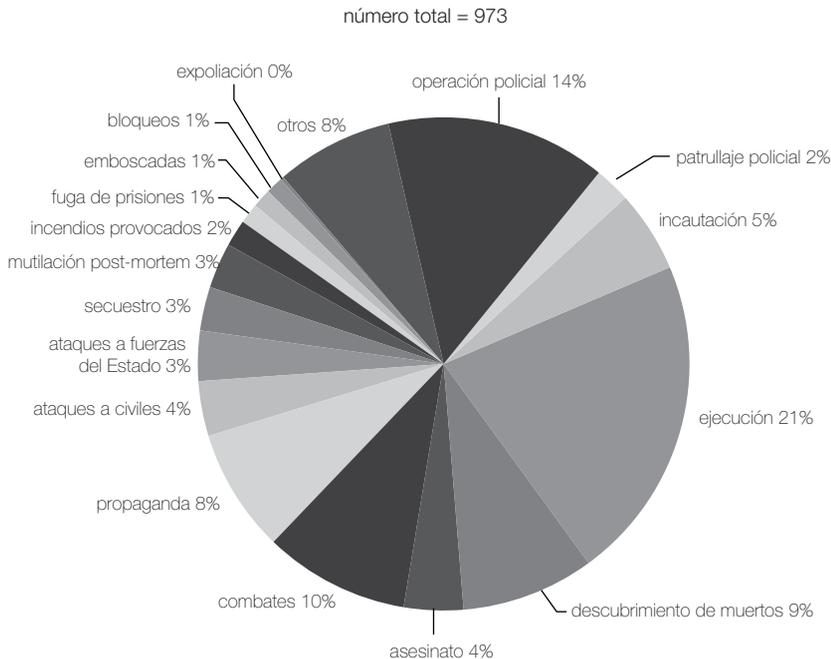
Gráfico 4.
Acciones por frecuencia, Brasil



Fuente: OBIVAN (2010). Resultados preliminares. No citar

En Brasil, la forma modal de violencia es claramente el combate abierto (**ver Gráfico 4**). Los traficantes raramente cometen asesinatos o actos terroristas, si bien en determinados momentos han ocurrido olas repentinas de terror (Penglase, 2005), más recientemente en noviembre de 2010, desencadenando la toma por el Estado de las favelas de Vila Cruzeiro y Morro do Alemão. Bajo esta luz, el caso de México se revela no tanto como una repetición de lo que pasó en Colombia, sino como un híbrido (**ver Gráfico 5**).

Gráfico 5.
Acciones por frecuencia, México

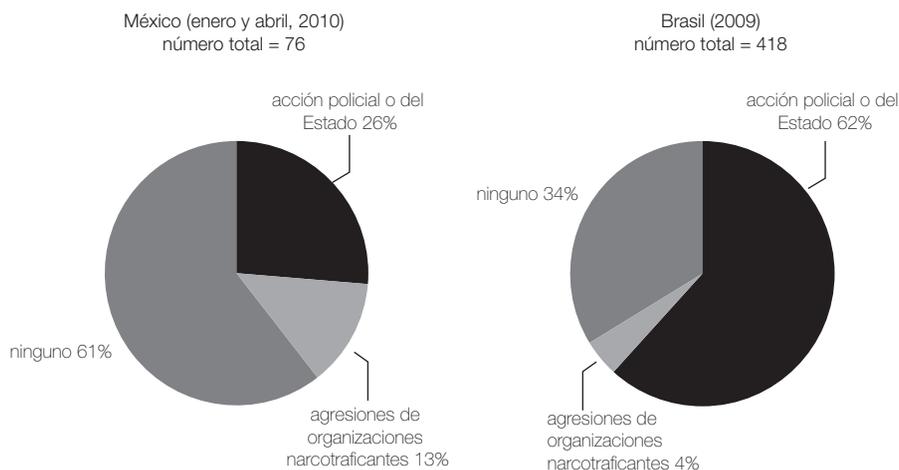


Fuente: OBIVAN (2010). Resultados preliminares. No citar

Aunque abundan reportes de ejecuciones, asesinatos y hallazgos de cadáveres, los combates también representan una porción importante de la violencia. Otras diferencias importantes entre México y Colombia son la intensidad en el uso de propaganda (principalmente narco-mantas), la mutilación y la menor importancia de las bombas y actos terroristas.

Los datos de OBIVAN también permiten analizar la naturaleza de los combates, revelando otras diferencias sutiles. Mirando otra vez los datos de Río se nota el peso de las acciones policiales comparado con los otros dos países. Si ahora se contrastan solamente los combates entre grupos traficantes y fuerzas estatales, los datos de OBIVAN permiten analizar las acciones que preceden a tales combates, aportando más luz sobre la relación.

Gráfico 6.
DTO versus combates estatales por acción precedente



Fuente: OBIVAN (2010). Resultados preliminares. No citar

Este resultado muy preliminar sugiere que en Río los combates surgen, en su mayoría, como una respuesta de los traficantes a una acción policial, normalmente una invasión u ocupación de territorio controlado por los narcos, mientras que en México las causas son múltiples, e incluyen un fuerte componente de agresión iniciada por los carteles.

Para entender mejor las causas de esas diferencias, la estrategia de investigación consiste en enumerar y modelar estas posibles lógicas, generando predicciones de las huellas empíricas de cada una. Después, se espera que los datos desagregados que está produciendo el OBIVAN puedan ayudar a distinguir estos subtipos de narco-violencia y medir su disminución en respuesta a cambios en las políticas de represión. Una tipología preliminar, y sin duda incompleta, distingue cuatro lógicas generales:

1. Reducir el precio de equilibrio de los sobornos
2. Forzar al Estado a la mesa de negociación
3. Eliminar un actor específico
4. "Calentar la plaza"

El primero se refiere a situaciones en las que las policías locales son ampliamente corruptas y regularmente demandan sobornos a cambio de no molestar a los traficantes. Con el tiempo, las demandas aumentan, y los traficantes eventualmente se niegan a pagar, lo que genera normalmente un enfrentamiento armado. Como explicó un traficante en Río de Janeiro: "El *arrego* (soborno semanal como pago a la policía) se paga con dinero, pero si falta dinero, se paga en bala".

En términos teóricos, Dal Bó *et al.* (2006) han mostrado que la amenaza de violencia puede reducir el precio de reserva de un oficial corrupto. En un modelo preliminar del autor, se muestra que introducir información privada puede obligar a los traficantes a pelear a fin de reducir el precio de equilibrio (*market-clearing price*) de los sobornos; un incremento en la represión o en la discrecionalidad que confiera a la policía más poder para infligir castigos severos a los traficantes incentiva a estos últimos a pelear con más frecuencia. El modelo proporciona una idea de la huella empírica que este mecanismo dejaría: enfrentamientos intermitentes entre traficantes y fuerzas estatales que

umentan cuando se eleva el nivel de represión y discrecionalidad por parte de las policías, y disminuye en la medida que se controla la corrupción. En Río, esta lógica está vinculada a la fuerte territorialidad de los narcos. A partir de la comparación de arriba, se especula que en México, donde hay un componente importante pero menos fuerte de territorialidad, este mecanismo puede estar detrás de algunos de los combates entre carteles y policía, pero no de todos.

Si un cartel, en cambio, está intentando eliminar un actor específico, como por ejemplo un alcalde, los motivos pueden ser mixtos: porque cree que este individuo en particular es muy nocivo a sus intereses y que cualquiera que lo sustituya en el cargo será mejor; o porque quiere “mandar una señal” a los demás. Esta señal puede estar destinada a otras figuras públicas u otros carteles, y la información que contiene puede ser sobre capacidades técnicas (“somos capaces de matar al alcalde”), sobre preferencias (“estamos dispuestos a matar a un alcalde”) o sobre las estrategias que están “jugando” (“nosotros castigaremos toda desobediencia con la muerte”). De todos modos, en caso de que estas señales sean recibidas, o que efectivamente tal individuo realmente sea mucho peor que su sucesor, esta lógica dejaría una huella de violencia puntual, *one-off*, no-repetitiva. Al final, ¿cuántos alcaldes uno necesita matar para mostrar a los demás que es capaz de matar un alcalde o está dispuesto a hacerlo? También es de esperarse que los autores se identifiquen; si no, no se sabría quién mandó la señal. El cartel que quiere forzar una negociación directa con el Estado, en cambio, va a querer crear una crisis social para presionar al presidente o gobernador a ceder. Esto requiere numerosos actos violentos de alta visibilidad y agrupados en un corto período de tiempo. Es probable que se ataquen civiles o que se hagan amenazas y declaraciones públicas para que el pueblo vincule la violencia con la falta de negociación.

Finalmente, está el llamado “calentar la plaza”. Cuando un cartel no tiene fuerza suficiente para desplazar a otro pero quiere hacerle daño, pues incurre en actos violentos en el territorio del otro para llamar la atención de las autoridades, molestando así al otro cartel y supuestamente reduciendo sus ganancias. Obviamente este tipo de violencia solo puede existir debido a disputas territoriales entre dos o más carteles. La lógica sugiere que este tipo de violencia debería ser

anónima, porque la idea es justamente causar problemas al otro cartel. Igualmente, si la represión del Estado ya es fuerte en una localidad, no hay por qué usar este tipo de violencia, pues debe ser relacionada negativamente con la represión.

Este breve y muy preliminar análisis sugiere que se necesitan más datos empíricos de naturaleza muy específica. Desafortunadamente, los datos actualmente disponibles en general dicen solamente el número de muertes. Esto da un retrato de la intensidad de la violencia, pero no ayuda a conocer cuál es la lógica que la genera. La metodología de OBIVAN es mucho más detallada, codificando para cada evento violento las acciones que lo componen, si fue una acción unilateral o un enfrentamiento (y si fue enfrentamiento, quién tomó la iniciativa), el orden en que las acciones ocurrieron (p.e. qué acción precedió un enfrentamiento), si hubo una auto-adjudicación por parte de los involucrados, qué tipo de armas fueron usadas, entre otras cosas.

Aunque todavía muy preliminares, los datos sugieren importantes diferencias en la dinámica de la narco-violencia. Por ejemplo, mientras que la guerra de Escobar en Colombia se caracterizó por medidas unilaterales dirigidas (*targeted*), como asesinatos, secuestros y carros-bomba, en Río de Janeiro la forma predominante de la violencia es el enfrentamiento abierto entre traficantes y, en la mayoría de los casos, la policía. Visto desde esta perspectiva, la guerra mexicana contra el narcotráfico parece menos una repetición de la colombiana, sino más bien un híbrido, con un gran número de ejecuciones llevadas a cabo por sicarios, como en Colombia, pero también con una proporción significativa de enfrentamientos abiertos, a lo Río. Esto refleja, se sospecha, la importancia del territorio físico en Brasil y México, con sus implicaciones para la negociación de sobornos regularizados. Sin embargo, falta profundizar la investigación empírica y los modelos teóricos para aclarar éste y otros mecanismos de la violencia relacionada con las drogas, y en particular, elucidar cómo las políticas de seguridad influyen sobre la violencia.

Violencia y reacción positiva (*positive feedback*)

En realidad, esta violencia de corto plazo en México (creciendo sin parar por más de cuatro años ya) está generando un colapso generalizado de seguridad pública y del Estado de derecho, creando una situación extrema en la que la violencia es cada vez más rentable.

Antes de la guerra de Calderón, un cartel para ser exitoso necesitaba conexiones, alguna habilidad política, y, sí, un poco de músculo. Hoy en día el margen de lucro es mayor que nunca, pero entrar en el negocio requiere una potencia de fuego suficiente para atacar a las fuerzas del Estado en confrontación armada abierta. Por desgracia, la aritmética de la demanda de drogas y la oferta de armas (ambas provenientes de los EEUU) siguen haciendo que esta sea una estrategia exitosa (*a winning proposition*).

El rédito a la fuerza armada ilegal ya no se limita al narcotráfico. Los Zetas, el cuerpo élite castrense entrenado por Estados Unidos que se transformó en traidor y se unió al cartel del Golfo, en los últimos años se independizó, luchando por una porción del mercado del narcotráfico pero utilizando cada vez más la extorsión, el secuestro y la expropiación como fuentes de ingreso. En abril de 2010, un comando armado no identificado de 50 soldados y una docena de vehículos bloqueó el centro de Monterrey y realizó de manera sistemática secuestros de blancos (*targets*) alojados en dos hoteles de lujo. Poco después, otro comando armado tomó un pozo de Pemex, convirtiendo a sus trabajadores en rehenes durante varias semanas. Estos comandos armados, como se les llama, pueden tener poca o ninguna relación directa con el narcotráfico propiamente dicho; justamente por eso se involucran en actividades de expropiación como el secuestro, la extorsión y el robo que suelen ser menos rentables. La investigación identificó centenas de reportes de incidentes relacionados con estos grupos sólo en 2009, y una tendencia a aumentar.

Esta tendencia es muy preocupante e indica que la violencia impulsa más violencia, independiente de la dinámica del mercado de drogas en sí. En vista de esto, insistiendo en que estos picos en la violencia de “corto plazo” son prometedores, la famosa frase de John Maynard Keynes “en el largo plazo todos estaremos muertos” cobra un nuevo significado.

La ocurrencia de Keynes contiene dos ideas importantes sobre la naturaleza de los fenómenos sistémicos. La primera es que el dolor a corto plazo puede llegar a ser tan dañino que debe ser aliviado, incluso si eso retrasa los objetivos a largo plazo. En términos económicos, esto significa que los más afectados necesitan y merecen ayuda, aun cuando la racionalidad económica prescribe la disciplina del mercado

libre. Para México, significa que una guerra que se prolonga por, digamos, una década más, matando a cientos de miles de personas y desplazando muchos más, no valdría la pena incluso si fuera un éxito.

La idea de Keynes más polémica, e importante, es que el dolor a corto plazo no siempre es una fase necesaria, una "buena señal" o parte de la solución. Keynes entendió que el efecto acumulativo de bancarrotas generalizadas podría crear un ambiente extremo (la Gran Depresión) en el que incluso las empresas normalmente sanas se derrumbarían, alimentando aún más la espiral descendente.

Del mismo modo, cuando el Estado de derecho es fuerte, encarar abiertamente a las fuerzas del Estado es una estrategia terrible para los capos: llama la atención y obliga al Estado a llevar al agresor a la justicia. Pero cuando los ataques son constantes, y las fuerzas del Estado están agotadas (*stretched thin*), la probabilidad de ser capturado cae para cualquiera de los grupos criminales. Y con cada ataque exitoso, los incentivos para entrar en el negocio se fortalecen. Esto, resumiendo, es la razón por la cual la violencia armada organizada es cada vez más el sector en crecimiento de México.

Por eso tampoco es suficiente simplemente seguir el camino, insistiendo en que el alto grado de violencia es una señal de esperanza, o que el arresto, extradición y muerte de capos necesariamente indican progreso. No hay un número fijo de traficantes que necesitan ser neutralizados, de la misma forma que no había, como pensaba lamentablemente el influyente economista Joseph Schumpeter, un número fijo de empresas que tenían que "liquidarse" en los años treinta. En realidad, lo que se necesitaba entonces era la intervención del gobierno para restaurar la demanda, para que las empresas sanas pudieran volver a producir y vender. Lo que México necesita ahora es un retorno a la normalidad y el imperio de la ley, para que la violencia armada ya no sea tan atractiva.

Esto sugiere que el objetivo más urgente de la política pública es la reducción de la violencia, incluida la violencia a corto plazo. Pero ¿qué significa eso en términos operacionales de política antidrogas? Para los estudiantes de la teoría de juegos y la economía, la respuesta es clara: una política que incentive a los carteles a reducir el uso de la violencia. La posibilidad de esta política se oscurece, sin embargo, por la tercera equivocación a ser examinada.



Mito #3: La única alternativa a la guerra es...

Esta equivocación viene en varios sabores, dependiendo exactamente de lo que se pone en el blanco: “dejar al narco por su cuenta”, “negociar un pacto con el narcotráfico”, “convertirse en un narco-Estado”, “legalizar las drogas”, etc. Al igual que el Mito #2, esta es una afirmación profundamente retórica, con la “única alternativa” a menudo asociada a “rendirse” y acompañada de frases como “no podemos permitir que los carteles ganen” o “seremos victoriosos”.

La retórica de guerra ha sido buena para los guerreros antidrogas, pero perjudicial para la política sobre las drogas, en dos sentidos relacionados. En primer lugar, hace que cualquier reevaluación, ajuste, o experimento nuevo parezca una capitulación ante las fuerzas del mal. En segundo término, se esconde el verdadero repertorio de alternativas que existe. Irónicamente, hasta los defensores del cambio de política pueden caer en esta trampa retórica, argumentando, por ejemplo, que la guerra ha fracasado, pues la legalización es la única opción.

En México, la frustración por la violencia en curso ha llevado a un cambio sorprendente en el discurso público. Desesperado por el asesinato de su hijo junto a otros seis jóvenes inocentes, el poeta mexicano Javier Sicilia se ha convertido en líder inesperado de un movimiento social incipiente que rechaza la política actual del gobierno y exige un fin a la violencia. Sicilia ha dicho públicamente que la única alternativa es dialogar directamente con los traficantes, y si bien otras organizaciones de la sociedad civil que se han ido juntando al movimiento pueden no estar de acuerdo, no se han articulado otras propuestas. Como resultado, México hoy está discutiendo públicamente los “pactos” y las reformas legales que serían necesarios para detener la guerra, y la sociedad movilizadora por Sicilia se ve reducida a demandar que el gobierno renuncie a su política de seguridad, sin ninguna propuesta concreta.

Aunque el debate público es siempre bueno, un “pacto” no es la única alternativa, ni la solución óptima. Cuando el Estado ha efectuado pactos explícitos con las organizaciones de drogas y otros grupos ilegales, la corrupción de alto nivel y la penetración de la política resultantes pueden tomar años o décadas para ser erradicadas, como la experiencia de Colombia con los paramilitares demuestra tan dolorosamente. Pero solo porque el Estado no negocia directamente no significa que se debe adoptar una política de guerra generalizada y total contra “los malos”. Más bien, con otra mirada hacia la teoría económica,

el Estado debe pensar en los incentivos que los carteles enfrentan, y tratar de dar forma a estos incentivos para que las estrategias violentas no sean la elección de equilibrio. El Estado ocupa una posición privilegiada en la interacción estratégica entre los carteles, tiene la ventaja de quien juega primero, preparando el escenario. Pero al declarar una guerra generalizada en la que la represión antidrogas no está vinculada de modo claro al comportamiento de los carteles, se ha desperdiciado la oportunidad para dar forma a sus incentivos.

El economista Mark Kleiman ha argumentado que la actuación policial en las ciudades de EEUU no debe, como es la práctica usual, ser esparcida por toda la ciudad, sino más bien enfocada intensamente primero en el barrio más asolado por la delincuencia, pacificándolo, para después pasar al siguiente (Kleiman, 2009). Este argumento es aplicable, en otra escala, a los carteles mexicanos también. El Estado mexicano ha optado por la estrategia de desplegar sus fuerzas más o menos igualmente contra el narcotráfico en general. Y si las concentra, no lo hace según algún criterio público y confiable⁵. Desde el punto de vista de los carteles, la probabilidad de ser capturado debido a alguna acción violenta es más o menos igual para todos, y no muy alta. Y, como se vio anteriormente, cuanto más violencia usan los carteles, menor es la probabilidad de captura que cada uno enfrenta. Eso produce un equilibrio violento, en que las fuerzas estatales están agotadas y la probabilidad de captura es baja.

Si el Estado enfoca sus fuerzas en un determinado local, comportamiento o grupo, la dinámica cambia. Ahora, para los miembros de este grupo, la probabilidad de captura es alta, porque están en la mira. Por eso tienen incentivos a desistir, esconderse, ser menos violentos, entre otros. Y si bien es cierto que por el momento los otros grupos pueden tener más libertad de acción, luego de que el primer grupo cae (porque no puede actuar más), se cambia la estrategia y se enfoca en el segundo grupo. Es más, si el Estado puede públicamente

5. Hay rumores y algunas indicaciones empíricas de que el gobierno ha favorecido a ciertos carteles. Véase *Mexico's Drug War: A Rigged Fight?*, Burnett, John y Marisa Peñalosa, NPR, 19 de mayo, 2010. <http://www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyId=126890838>

anunciar los criterios para la determinación del orden en que combatirá los grupos, creará incentivos poderosos para los carteles. Lo más obvio sería anunciar que el Estado va a priorizar el combate a los grupos más violentos, y entre la violencia, enfrentará en primer lugar a grupos que han perpetrado ataques violentos contra civiles. En este mundo contrafactual, el cartel que minimiza su uso de violencia tendrá una ventaja valiosa, mientras que en la situación actual, son los grupos más violentos los que llevan la ventaja.



Para una política anti-narcotráfico más inteligente

Integrando las lecciones discutidas aquí, se bosqueja una política de drogas más adecuada, cuya meta principal no es acabar con el tráfico de drogas sino desvincular la violencia armada del tráfico en sí; que enfoca la fuerza del Estado sobre puntos estratégicos, dominados por los más violentos, en vez de dispersarla intentando atacar a todos a la vez; que establece el orden público en un lugar y después se traslada al próximo; y que así empieza a efectuar un cambio en las estrategias elegidas por los traficantes, eventualmente produciendo un equilibrio de baja violencia.

Si eso parece imposible o impensable, uno solo necesita mirar para Río de Janeiro. Allí, la llamada “política de pacificación” ha seguido, en líneas generales, esta receta. Primero, el Estado seleccionó puntos estratégicos, favelas de alta visibilidad dominadas por el Comando Vermelho, la más grande de los tres principales *façções criminosas* (carteles) de Río, y, según muchos, la más violenta. En cada caso, el Estado anunciaba de forma pública y anticipada que habría una ocupación policial. Desplegaba una fuerza concentrada y avasalladora, utilizando al temido Batallón de Operaciones Especiales (BOPE) para efectuar la retoma. Después salía el BOPE (para esperar la próxima invasión) y entraba una *Unidade de Polícia Pacificadora* (UPP) específicamente formada y entrenada para quedarse de forma permanente en cada comunidad. Y, lo más importante, dejaba muy claro que la meta era desvincular la violencia armada del tráfico en sí: “no podemos garantizar que pondremos fin al narcotráfico, ni tenemos la pretensión de hacerlo” dijo el secretario de seguridad pública José Beltrame. El objetivo, explicó, “es quebrar el paradigma de territorio controlado por traficantes con armas de guerra”.

Para la sorpresa de muchos, la instalación de las UPP ha generado muy pocas confrontaciones. Los traficantes han cambiado sus estrategias: donde antes se enfrentaban a la policía directamente, ahora se van en retirada. Incluso, cuando el Estado invadió el *Complexo de Alemão*, tildado de “fortaleza inexpugnable del tráfico⁶” solo algunos años atrás, la mayoría de los traficantes escondidos allí prefirió huir o

6. O Globo (2007).

entregarse en vez de luchar. Con eso, el equilibrio parece realmente haber cambiado: en febrero, cuando se realizó la ocupación e implantación anticipada de una UPP en la favela de San Carlos, no hubo ninguna confrontación, y los residentes atestiguaron que los traficantes se habían desarmado y habían huido con una semana de antelación⁷. La nueva lógica parece estar funcionando hasta en favelas no pautadas para recibir UPP todavía: en una visita reciente a Maré, una favela todavía en manos de traficantes, se hablaba de una presencia armada muy reducida, y hay reportes de que los traficantes están vendiendo sus armas porque es más útil (y transportable) el efectivo cuando llegan anticipadamente las UPP.

El éxito de las UPP reside, podría argumentarse, en dos factores. En términos estratégicos, la concentración anunciada de fuerza devuelve al Estado una palanca para influir en el comportamiento de los traficantes. Políticamente, con la estrategia de pacificación, se ha encontrado una fórmula para lograr la desvinculación del tráfico y la violencia asociada a él, sin tener que enfrentar la cuestión política de legalización, ni negociar abiertamente con los traficantes. El Estado, y específicamente sus instituciones de seguridad, simplemente definieron de forma clara y racional sus prioridades y actuaron de forma consistente con ellas. Es un ejemplo de lo que puede llamarse “descriminalización operacional”: la reorientación de la política represiva de drogas por parte de agentes operacionales de las fuerzas estatales, desde una meta de erradicación del tráfico, hacia una de minimización de la violencia, inseguridad y otras externalidades negativas del tráfico. Otro ejemplo es el de Afganistán, donde las fuerzas armadas americanas simplemente dejaron de realizar la zafra de amapola en algunos lugares, en vez de erradicarla y así empujar a miles de campesinos pobres hacia los brazos protectores del Talibán⁸. Dentro de un contexto en el que la legalización no es realista y hay una crisis de seguridad muy real, la combinación de descriminalización operacional y concentración anunciada de fuerza se presenta como una política del tipo “*harm-reduction*” (reducción del daño) sensible y factible.

7. O Globo (2011).

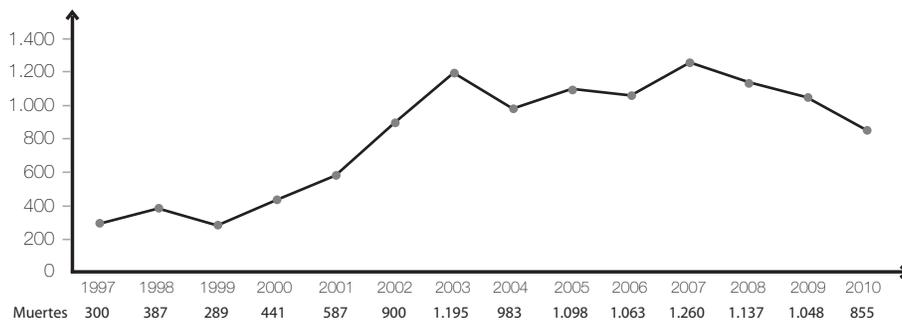
8. McClatchy Newspapers (2010).

Obviamente, no se puede eludir y olvidar que de las casi mil favelas del municipio de Río, solo una docena y media han sido pacificadas. Las tasas de violencia en Río, a pesar de haber disminuido, siguen siendo muy altas en comparación con estándares internacionales. Las UPP, nuevamente, no son una panacea ni son invulnerables: ya existen casos de corrupción y abusos entre sus cuerpos, y ni hablar de las demás policías, donde esas prácticas son endémicas. Es más, el programa no puede sustituir una solución duradera para los muchos problemas que enfrentan la ciudad y su población de moradores de *favelas*. Son barrios informales que abarcan un millón de personas y que han padecido la ausencia del Estado por más de una generación. No es de un día para otro que se puede revertir tal situación.

Además hay muchos desafíos por enfrentar, entre ellos dos extremadamente serios: primero, la dispersión de los traficantes por el interior del estado y otras partes de Brasil (el mismo efecto *balloon* que empujó el cultivo de coca hacia el interior de Colombia cuando fue casi erradicada de Perú en la década de los noventa). Y segundo, la grave amenaza de las llamadas milicias, grupos paramilitares compuestos de policías corruptos y violentos, que tienen el control de más de 100 *favelas* y usan su poder territorial para "cobrar vacunas", organizar redes ilegales y postularse a cargos públicos cada vez más importantes (Freixo, 2008). Sin embargo, algo ha cambiado fundamentalmente en Río. La violencia está en declive y se siente que la situación está en camino de regularizarse. Es el eco, puede decirse, de equilibrios que cambian (**ver Gráfico 7, pág 100**).

Este eco todavía no se escucha en México. El gobierno de Calderón parece haber juzgado que es más valioso mantener su curso de acción actual hasta terminar su presidencia en 2012 que admitir una falla en su estrategia. Puede ser un juicio astuto, en términos de puro interés propio, como la decisión de Bush de permanecer en Irak y dejar el problema de terminar la guerra en manos de su sucesor. Pero para la sociedad mexicana esto puede ser desastroso. Más de 15.000 homicidios relacionados al narcotráfico fueron registrados en 2010, un aumento de 59 por ciento respecto a 2009; si la tendencia continúa, serán más de 24.000 muertos en 2011 y otros 38.500 en 2012, sumando más de 100.000 bajo su liderazgo.

Gráfico 7.
Asesinatos policiales de civiles Río de Janeiro, Brasil (1997 - 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Civil de Río de Janeiro (2011)

Para evitar tal legado lúgubre, no solo tendrá que haber más inversiones en equipamiento, tropas, entrenamiento y fortalecimiento de instituciones, sino un verdadero cambio de prioridades: mejorar la seguridad pública y reducir la violencia primero, y después erradicar el tráfico de drogas.

¿Es posible una política antidrogas más inteligente? Es fácil argumentar que mientras las drogas sean ilegales, habrá sangre y corrupción; de alguna forma, es muy probable que sea así, pero en el plano de la política internacional la despenalización es todavía un anatema. La pregunta, sin embargo, es si una reorientación, por parcial que sea, puede traer mejorías. En el nivel operativo, los comandantes están cada vez más conscientes de que establecer la presencia del Estado así como un nivel básico de seguridad son objetivos que pueden ser socavados por una excesiva represión antidrogas. Una política que concentra la fuerza del Estado sobre los grupos más violentos y disruptivos tendrá la posibilidad de frenar y tal vez revertir el espiral de violencia en México. Así, la descriminalización operacional, articulada por agentes de la fuerza pública, puede cortar el nudo gordiano retórico de esta guerra sin fin.

No es realista pensar que México eliminará el tráfico de drogas: su ubicación estratégica, combinada con la demanda insaciable de los americanos por la cocaína, significa que siempre estará *alguien* dispuesto (y capaz) de lucrarse trasladando las drogas al otro lado de la frontera. La pregunta importante no es si habrá traficantes -los habrá- sino qué tipo de personas serán y qué tipo de incentivos enfrentarán. Janet Napolitano dijo recientemente que "el fracaso no es una opción", sin embargo el "éxito", si es que significa algo aquí, implica que para los narcotraficantes de México los ejércitos privados, el dominio territorial y los ataques armados contra civiles y fuerzas del Estado sean solo una peligrosa y costosa distracción, y no una parte clave de su modelo de negocio.



Referências bibliográficas

Bonner, R. "The New Cocaine Cowboys: How to Defeat Mexico's Drug Cartels". *Foreign Affairs*, julio-agosto 2010. Extraído de <http://www.foreignaffairs.com/articles/66472/robert-c-bonner/the-new-cocaine-cowboys>

Burnett, J. y Peñaloza, M. *Mexico's drug war: a rigged fight?*. NPR, 18 de mayo 2010. Extraído de <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126890838>.

Costa, A., Moura, A. y Daflon, R. "Polícia ocupa Complexo de São Carlos para instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)". *O Globo*, 17 de mayo de 2011. Extraído de <http://extra.globo.com/noticias/rio/policia-ocupa-complexo-de-sao-carlos-para-instalacao-de-unidades-de-policia-pacificadora-upps-1013906.html>.

Dal Bó, E., Dal Bó, P. y Di Tella, R. (2006). "Plata o Plomo?: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence". *American Political Science Review*, 100(01), 41-53.

Departamento de Estado, EEUU. (2010). *The 2010 Trafficking in Persons Report*. Washington D.C.: Departamento de Estado.

Freixo, M. *et al.* (2008). *C.PI. das Milicias*. Río de Janeiro: Asembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Friedman, M. (1972). "Prohibition and drugs". *Newsweek*, 1 de mayo, p. 37.

Hirshleifer, J. (1994). "The Dark Side of the Force: Western Economic Association International 1993 Presidential Address". *Economic Inquiry*, 32(1), 1-10.

Kleiman, M. (2009). *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment?*. Princeton: Princeton University Press.

Nájar, A. (2010) "'Ninis' ponen en jaque a México". *BBC Mundo*, 22 de enero de 2010. Extraído de http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/01/100121_2314_mexico_ninis_jrg.shtml.

Nissenbaum, D. "Afghan poppy harvest is next challenge for U.S. Marines". *McClatchy Newspapers*, 16 de marzo de 2010. Extraído de http://www.mcclatchydc.com/2010/03/16/90477/afghan-poppy-harvest-is-next-challenge.html?story_link=email_msg

Observatorio Internacional de Violencia Asociada al Narcotráfico (OBI-VAN). (2010). *Narcoviolenca en Brasil*. Manuscrito no publicado.

Observatorio Internacional de Violencia Asociada al Narcotráfico (OBI-VAN). (2010). *Narcoviolenca en Colombia*. Manuscrito no publicado.

Observatorio Internacional de Violencia Asociada al Narcotráfico (OBI-VAN). (2010). *Narcoviolenca en México*. Manuscrito no publicado.

O Globo. *Complexo do Alemão: a fortaleza inexpugnável do tráfico*, 29 de mayo de 2007. Extraído de <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/05/28/295922113.asp>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006). *World Drug Report 2006*. Nueva York: Naciones Unidas.

Penglase, R. (2005). "The shutdown of Rio de Janeiro. The poetics of drug trafficker violence". *Anthropology Today*. 21(5), 3-6.

Policia Civil do Estado do Rio de Janeiro (2011). <http://www.policiacivil.rj.gov.br/>

Shirk, D.A. (2011). *Transnational Crime, U.S. Border Security, and the War on Drugs in Mexico*. California: Trans-Border Institute.

Thoumi, F. (2005). "The numbers game: let's all guess the size of the illegal drug industry". *Journal of Drug Issues*, 35(1), 185-200.

Comentarios a Tres mitos sobre la “guerra contra el narcotráfico” de Benjamin Lessing

Juan Gabriel Tokatlian, Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

El ensayo de Lessing sobre los mitos de la “guerra contra el narcotráfico” apunta, con evidencia y razón, a demostrar de qué modo las políticas públicas frente al fenómeno de las drogas se sustentan en premisas erradas y prácticas incorrectas.

Al introducir una mirada comparada -México, Brasil y Colombia- el autor extrae una serie de conclusiones importantes. Por ejemplo, explica por qué es más pertinente abordar principalmente la problemática de la violencia y no centrar los escasos recursos de los Estados en una cruzada frustrante contra el narcotráfico. Este hallazgo se emparenta con los que ha realizado Ekaterina Stepanova respecto a que en países con conflictos armados y alta presencia del narcotráfico es primordial, primero, resolver la lucha armada para que después el Estado pueda abocarse, con más legitimidad y capacidad, a superar el asunto de las drogas ilícitas.

Adicionalmente, Lessing rescata experiencias puntuales de eficacia en el enfrentamiento a algunos componentes urbanos ligados al mencionado asunto: él destaca logros de hace un lustro en Medellín y recientes avances en Río de Janeiro. A su vez, subraya que las opciones disponibles para los Estados no se limitan a la “guerra” o la deserción en materia del abordaje del fenómeno de las drogas ilícitas (vía la “negociación” con los narcos o la legalización de las sustancias psicoactivas): habría un repertorio más amplio y prudente de estrategias anti-narcóticos diferentes y alejadas de ambas opciones dicotómicas.

Un tácito hilo conductor parece recorrer su escrito; esto es, que es posible una política contra las drogas mejor a la vigente sin impugnar los principios y los postulados del prohibicionismo actual. Si existiera un *continuum* para superar la cuestión de las drogas que va desde preservar el *statu quo* de la “guerra contra las drogas” (prohibición militante), pasando por el retoque de las prácticas presentes (prohibición *light*) hasta la reforma integral del régimen internacional antidrogas (modelo regulatorio), este trabajo se ubicaría a mitad de camino.

Si se contemplase esta última alternativa sería imperativo eludir cinco estrategias que de algún modo el autor insinúa pero que no profundiza. Esas son las estrategias de la negación, la confusión, la desatención, la consolación y la tergiversación. Probablemente, algunos ejemplos concretos ayuden a comprender la gravedad y los costos que se derivan de asumirlas.

Un caso emblemático de la estrategia de la negación ha sido México. En mayo de 1997, por ejemplo, se difundió un informe elaborado por el Grupo de Contacto de Alto Nivel mexicano-estadounidense en el que se afirmaba que los narcotraficantes mexicanos “no han logrado reflejar su poder económico en un poder político equivalente”. Asimismo, se indicaba que “carecen de infraestructura y de organización necesaria para efectuar, por sí mismos, operaciones de magnitud internacional”. Por último, se aseveraba que “una organización mexicana difícilmente podría insertarse en esquemas culturales ajenos a los suyos con la facilidad con que lo hacen las organizaciones de otros países que conocen y fundamentan sus operaciones en su propio contexto”. Una década después, la letalidad del narcotráfico en México es elocuente. ¿Qué sucedió? En los noventa, el caso “descarriado” era Colombia: de allí que Washington le retirase la visa de entrada al presidente Ernesto Samper y sometiera al país andino a una inclemente política coercitiva. México, por el contrario, y debido a razones de política interna en Estados Unidos, era el caso “ejemplar”, a pesar de que el narcotráfico crecía a los ojos de todos, a uno y otro lado de la frontera. A México y a Estados Unidos les servía, por motivos distintos, negar la dimensión que ya tenía el crimen organizado mexicano.

La estrategia de la confusión ha consistido en asumir la existencia de dicotomías nítidas frente a las drogas. Una de las perspectivas más habituales es la que separa “países productores” y “países consumidores”. Bajo esta racionalidad, América Latina sería un polo productor de drogas y Estados Unidos y Europa, los polos de consumo. Lo anterior ha disimulado que Estados Unidos se haya ido convirtiendo en el principal productor mundial de marihuana, que Holanda y Bélgica sean dos de los más grandes productores mundiales de éxtasis y que, en conjunto, los países de Sudamérica constituyan el tercer mercado mundial de consumo de cocaína. Divisiones semejantes se hacen entre “puntos de tránsito” y “núcleos de distribución”,

entre "receptores y proveedores de precursores químicos" y entre "vendedores de estupefacientes" y "mercaderes de armas". Este tipo de segmentación no ayuda a entender la complejidad del asunto de las drogas, su expansión y capacidad de mutación. Lo fundamental es comprender cómo opera globalmente el emporio de las drogas y cómo se despliega en cada espacio territorial específico.

A su vez, la estrategia de la desatención se ha manifestado en el desdén y la naturalización de ciertos procesos y medidas. Por ejemplo, bajo la racionalidad de la "guerra contra las drogas" se entiende que hay efectos indeseados y alcances no deliberados y, por lo tanto, se los incorpora en la implementación de aquella cruzada. Prevalece la decisión política -sea burocrática o ideológica- de continuar el curso de acción. Si se conciben paliativos es, primordialmente, para hacer más eficaz la acción punitiva. Se impone, casi siempre, un uso instrumental de la información y el aprendizaje logrado es insustancial: la "guerra contra las drogas" no se puede ni debe detener. Por ello, sólo un fracaso estrepitoso de la política vigente, un costo presupuestal astronómico para sostenerla o la configuración de una coalición sólida con suficiente poder para impugnarla podría alterar la continuidad de la cruzada anti-narcóticos.

La estrategia de la consolación se caracteriza por proclamar, cada cierto tiempo, una gran victoria contra el narcotráfico a pesar de que el problema persiste, muta y se degrada. Por ejemplo, la extradición de nacionales ha sido un pilar importante de la política anti-narcóticos en varios países de América Latina. Con esta práctica se esperaba que los sistemas judiciales tuvieran una menor carga y pudieran fortalecerse. Se buscaba también que la colaboración jurídica redundara en efectividad respecto de la desarticulación del fenómeno de las drogas, y que la amenaza y el uso de este instrumento sirvieran como disuasivo para que ingresaran menos personas en el negocio. En la última década, el recurso a la extradición se convirtió en un hecho común en México, la Cuenca del Caribe y el mundo andino. En ese sentido, Colombia ha sido el país que en la historia contemporánea ha extraditado más nacionales. Sólo entre 2000 y 2010 el total de ciudadanos colombianos extraditados alcanzó la cifra de 1.221; la gran mayoría de ellos a Estados Unidos. Sin embargo, la aplicación de la extradición ha sido, en materia de lucha antidrogas, bastante inútil. Los narcotraficantes no

se han disuadido (siempre hay alguien que reemplaza al extraditado); la justicia no ha incrementado su eficacia (salvo simbólicamente); el emporio de las drogas no se ha reducido (sino que se ha readecuado); la violencia y criminalidad no se han modificado (aunque se dispersó en términos geográficos); el consumo interno de sustancias psicoactivas ilícitas en los países que la aplican no ha decrecido (en varios casos aumentó) y el impacto sobre la demanda ha sido nulo.

Asimismo, la estrategia de la tergiversación se ha reflejado a través del involucramiento de las fuerzas armadas en el combate contra las drogas. Aquello que comenzó como una participación episódica y temporal en tareas que competían a la policía y/o a cuerpos de seguridad especializados se fue transformando en una labor constante y decisiva de las fuerzas armadas de la mayoría de los países latinoamericanos. Ante las exigencias de Washington y el interés corporativo de muchos mandos castrenses en la región, la militarización de la lucha antinarcóticos se volvió irresistible. En todos los casos en los que se manifestó esa militarización, los resultados fueron desafortunados en el terreno institucional, e improductivos en el combate mismo contra las drogas. Cada cierto tiempo, se anuncian victorias trascendentales gracias al despliegue represivo militar: al cabo de algunos años, comparando las situaciones históricas y las existentes, y ante la multiplicación de frentes de combate antidrogas, se aprecia que apenas se trataba de triunfos pírricos.

Como se dijo al inicio, Lessing ha advertido, como sucede cada vez más con estudiosos rigurosos del tema, lo desacertado y funesto de la "guerra contra las drogas". Pero solo a partir de un paradigma alternativo será posible concebir nuevas y mejores políticas públicas frente a un fenómeno que hoy atraviesa, aflige y agrieta a todas las sociedades en América Latina.



Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín¹

Carlos Medina

Christian Posso

Jorge Andrés Tamayo

1. Carlos Medina, cmedindu@banrep.gov.co, Christian Posso, cpososu@gmail.com y Jorge Andrés Tamayo, jtamayca@banrep.gov.co, Banco de la República. Agradecemos los comentarios de Marcelo Fabián Saín, Daniel Mejía, Daniel Ortega y de los participantes en el seminario de discusión organizado por CAF en Buenos Aires. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco de la República o de su Junta Directiva.

De acuerdo a Soares y Naritomi (2010), América Latina y el Caribe son las regiones del mundo con mayores tasas de muertes por violencia, y Colombia el país con mayores costos sociales asociados a la violencia. La región llegó a esta situación en buena parte gracias al papel del narcotráfico, desde la década de los setenta con la marihuana, y de los ochenta con la cocaína. La capacidad del narcotráfico para financiar sus objetivos por medios violentos ha permitido que decenas de carteles de la droga en la región se creen y desaparezcan secuencialmente, sin que parezca estar a la vista una solución definitiva para este fenómeno. Si bien disminuir las tasas de homicidio bajo estas circunstancias es un reto inmenso para sus países, en general con institucionalidades débiles y vulnerables a la corrupción, varias ciudades de la misma parecieran haberse acomodado a las condiciones de violencia impuestas por el crimen organizado, y actualmente las manifestaciones de violencia son evidentes en la mayoría de los países sin que haya alguno, o alguna ciudad, que pueda dar un testimonio contundente de haber erradicado el crimen.

En este documento se muestra cómo el crimen organizado ha penetrado varias ciudades colombianas, en particular, a Medellín y Cali. Los costos económicos asociados son inmensos, y comienzan a afectar a los jóvenes de los barrios desde que entran a la adolescencia. Los costos no son solo visibles en las dimensiones más tradicionales para los economistas, sino también en un conjunto de dimensiones que afecta la satisfacción con la vida de la población.

Se hace especial énfasis en la invisibilidad de los costos del conflicto para la población que no se ve afectada directamente por este, y las implicaciones que tiene la falta de sensibilización a la ciudadanía sobre la gravedad de la situación de seguridad, por parte de los funcionarios a cargo de estas políticas. Lo anterior lleva a ambientes acomodaticios frente a la situación impuesta por el crimen organizado.

Posteriormente, se describen algunas intervenciones que se han implementado en la ciudad para combatir al crimen organizado. En particular, se analiza una intervención de gran envergadura, la *Operación Orión*, que utilizó recursos militares importantes para atacar a varios actores con presencia importante en un sector de la ciudad, y se encuentra que aunque tuvo un efecto importante en el corto plazo, su efecto no fue permanente. Por su parte, el proceso de desmovilización

que tuvo lugar en el año 2003 con grupos paramilitares disminuyó la tasa de homicidios en forma permanente hasta la fecha. No obstante, la capacidad que tiene el crimen organizado de reinventarse requiere de intervenciones constantes que eviten la gran capacidad de reactivación que estos grupos han mostrado tener.

A continuación se presenta el contexto del crimen en Colombia y sus principales ciudades, se caracteriza el crimen en Medellín, y se enumeran sus principales costos sociales. Posteriormente, se mencionan algunas de las principales políticas implementadas en la ciudad, estudiando con detenimiento la *Operación Orión* y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. Finalmente, se ofrecen una discusión y las conclusiones.



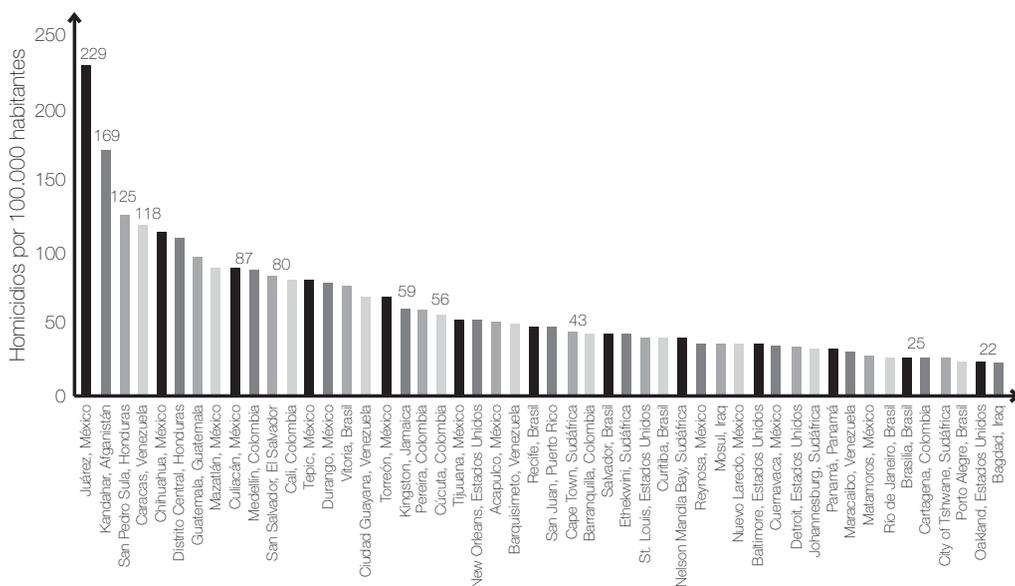
Contexto del crimen en Colombia y sus principales ciudades

De acuerdo al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social (2010), algunas de las principales ciudades colombianas se ubicaban entre las 50 urbes con mayores tasas de homicidios del mundo en 2010 (*ver Gráfico 1, pág 114*). De hecho, después de México y Brasil, Colombia es el país con más ciudades en ese *ranking*. América Latina sobresale como la región más violenta con 36 ciudades en la lista. México cuenta con 13 ciudades, incluyendo a cuatro de estas entre las diez primeras, y a Juárez, la más violenta, con 229 homicidios por 100.000 habitantes (hpcmh). Brasil cuenta con siete ciudades en el *ranking*, su ciudad más violenta en 2010 era Vitoria en el puesto número 15 con 76 hpcmh. Colombia, por su parte, contaba en 2010 con seis ciudades en el *ranking*, siendo Medellín y Cali las más violentas en los puestos diez y 12, y con tasas de homicidios de 87 y 80 hpcmh, respectivamente. Después de Colombia, los países con más ciudades en el *ranking* son Estados Unidos y Sudáfrica, con cinco ciudades cada uno, y luego sigue Venezuela, con cuatro ciudades, incluyendo a Caracas en el cuarto puesto con una tasa de 119 hpcmh.

Las ciudades incluidas en el listado registran niveles de crimen muy dispersos. Mientras Bagdad, la última ciudad de la lista, tenía en 2010 una tasa de 22 hpcmh, Juárez tenía una de 229 hpcmh, mostrando que a pesar de la gran diferencia en las tasas de homicidios entre estas ciudades, aun la de menor nivel presenta características propias de conflicto interno, al igual que otras de las últimas ciudades de la lista como Oakland o Río de Janeiro, que tienen varios actores activos del crimen organizado.

México, el país con más ciudades en el listado, ha visto incrementar sustancialmente sus tasas de homicidio como consecuencia de la profundización de la producción y tráfico de drogas ilícitas. Como lo reporta Cook (2007), los carteles mexicanos dominan actualmente el tráfico al por mayor de drogas ilícitas en los Estados Unidos. México es actualmente el principal abastecedor de marihuana a Estados Unidos, además uno de sus principales proveedores de heroína, y aproximadamente el 90 por ciento de la cocaína que entra a ese país transita por México. Los carteles mexicanos se fortalecieron a partir de la derrota que sufrieron en la década de los noventa los carteles colombianos de Medellín y Cali. El gobierno mexicano ha reclamado un mayor esfuerzo del gobierno americano para reducir la demanda de drogas, y se ha manifestado impotente ante las inmensas rentas que de ese negocio

Gráfico 1:
50 Ciudades con las tasas de homicidio más altas en el mundo en 2010



Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social (2010).

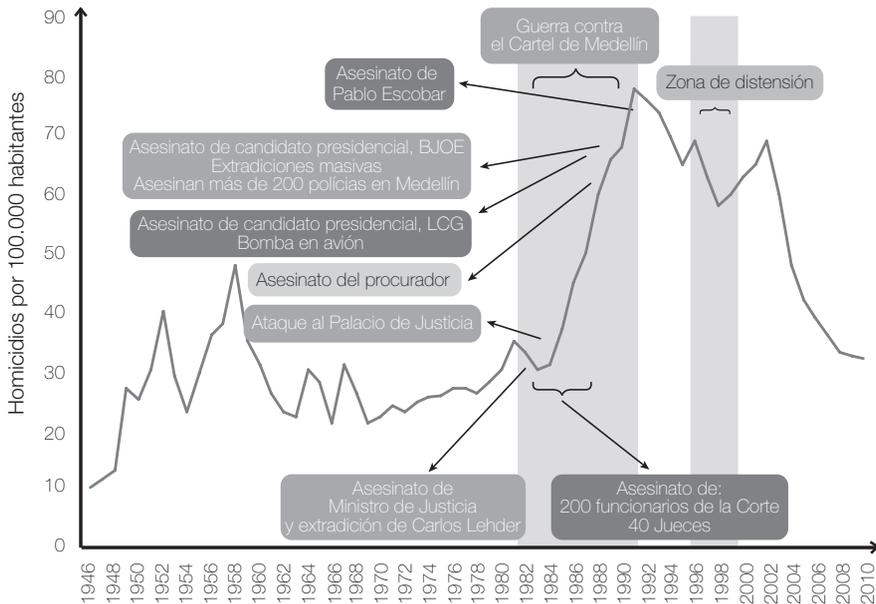
derivan los grupos organizados de su país, en clara sugerencia a una revisión de la política de penalización de las drogas.

El caso de Brasil también tiene buena parte de sus raíces en el problema del narcotráfico. De hecho, varias fuentes citan que en 2007, el entonces gobernador de Río de Janeiro, Sergio Cabral, se pronunció en repetidas oportunidades a favor de la legalización de las drogas como mecanismo para reducir el crimen en su estado, en particular el crimen de la población más joven (ver Duffy, 2007).

En el caso de Colombia, existe amplia evidencia de que el incremento que se dio en la tasa de homicidios en la década de los ochenta tuvo sus orígenes en el narcotráfico. Como lo mencionan Chacón y Sánchez

(2007) y Díaz *et al.* (2007), entre principios del siglo pasado y mediados de la década de los cuarenta, Colombia tuvo niveles bajos de violencia. Entre finales de la década de los cuarenta y comienzos de los sesenta, se dio lo que se ha denominado en el país como “la época de la violencia”, la cual tuvo orígenes de diversa índole, políticos, institucionales, entre otros, todos ellos diferentes a los relacionados con el negocio de las drogas ilícitas. Como lo ilustra el Gráfico 2, en ese período la tasa de homicidios en el país pasó de unos diez hpcmh, a un promedio de aproximadamente el triple de ese nivel, hasta llegar a algo más de 20 hpcmh a comienzos de la década de los setenta, el cual se ha constituido en un piso desde entonces.

Gráfico 2.
 Evolución de la tasa de homicidios en Colombia (1946 - 2010)



Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social (2010).

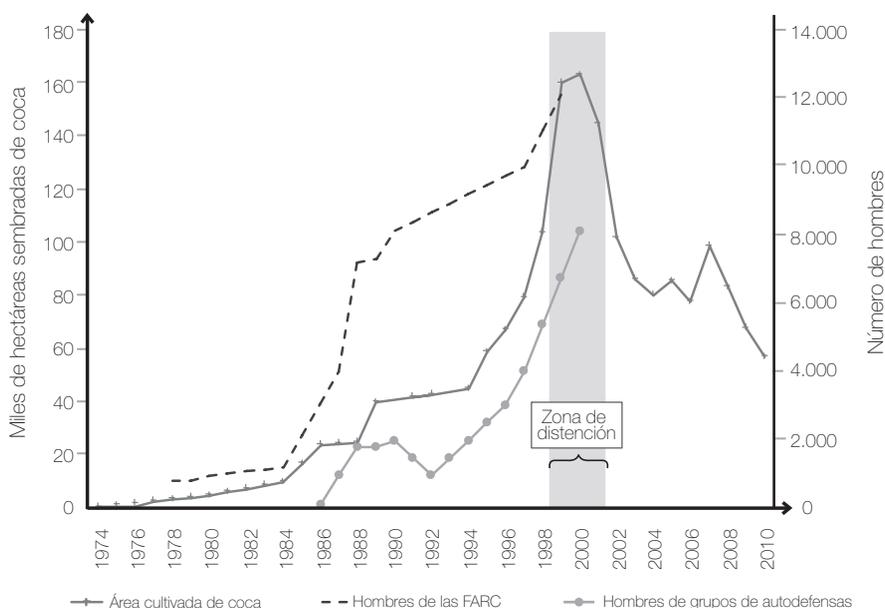
La cronología de los hechos que evidencian la asociación entre el incremento en la tasa de homicidios desde comienzos de la década de los ochenta, la describe muy bien Riley (1996). Los principales hechos que determinaron el incremento en la tasa de homicidios, en el marco del recrudecimiento del conflicto con los grupos narcotraficantes, fueron (i) el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984 por parte de Pablo Escobar, y (ii) la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19, promovida y financiada por Escobar y un grupo de narcotraficantes autodenominado “los extraditables”. En 1988, los mismos actores ordenaron el asesinato del Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos. En 1989, Escobar ordenó asesinar al candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento, y poner una bomba a un avión comercial. Estos eventos agravaron la guerra contra los narcotraficantes, que llevó al asesinato de más de 200 funcionarios de la corte y 40 jueces, además de más de 200 policías en Medellín, por cuyos asesinatos Pablo Escobar pagaba recompensas.

Riley (1996) también señala cómo los carteles de Cali y Medellín tuvieron una relación de cooperación hasta 1987, cuando se originó un enfrentamiento abierto entre ambos carteles, el cual, de una forma u otra, facilitó la labor del gobierno de capturar y eliminar a Pablo Escobar en 1993 (ver también Brooke, 1993).

Si bien el recrudecimiento de la guerra entre el gobierno colombiano y los carteles, y entre los mismos carteles, contribuye a explicar en buena parte el incremento en la tasa de homicidios hasta comienzos de la década de los noventa, para explicar el repunte de la tasa de homicidios a finales de esa década es importante tener en cuenta el papel de los grupos armados ilegales de Colombia, en particular el de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el de los grupos de Autodefensas. El Gráfico 3 ilustra cómo el crecimiento del número de hombres en los principales grupos ilegales colombianos se dio a la par con el área cultivada de coca desde mediados de la década de los noventa, y se profundiza sustancialmente desde mediados de esa década, período en el cual Colombia se convierte en el mayor productor de coca de la región Andina, desplazando a Bolivia y Perú. Díaz *et al.* (2007) encuentran que las FARC promueven los cultivos de coca en

Colombia tanto a nivel regional como nacional, mientras que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas, lo promueven en algunas regiones específicas.

Gráfico 3.
Cultivos ilícitos y grupos ilegales (1974 - 2010)



Fuente: UNODC (2009)

Nótese que los mayores niveles de producción se registran precisamente en momentos en que el gobierno había establecido la llamada “Zona de Distensión”, un área de 42.000 km² que el gobierno colombiano le despejó a las FARC entre octubre de 1998 y febrero de 2002 para adelantar un proceso de paz con ese grupo guerrillero. Las FARC habrían estado involucradas en el cultivo de coca al menos desde la

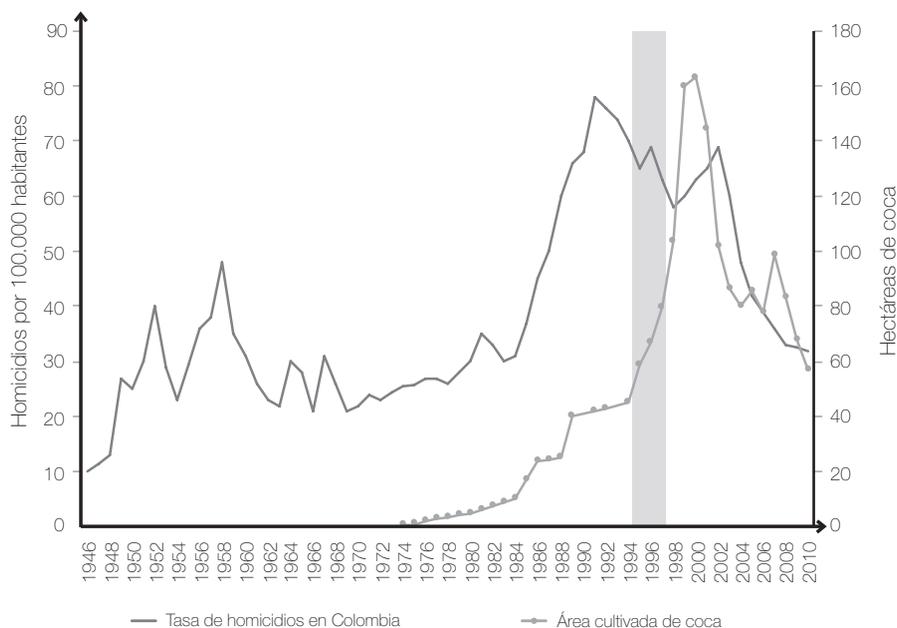
segunda mitad de la década de los ochenta. Villamarín (1996) reporta que el líder narcotraficante, Carlos Lehder, en una entrevista a la revista *Semana* (2011), dijo que el narcotraficante más importante de Colombia era Jacobo Arenas, el líder de las FARC. El mismo autor relata que en documentos decomisados a las FARC se encontró que su cúpula le exigía una contribución económica a cada uno de sus frentes, y que la de aquellos frentes ubicados en zonas de cultivos ilícitos tenía cuotas hasta 20 veces superiores. Buena parte de esos recursos era recaudada mediante el cobro de comisiones para cuidar a los cultivadores y procesadores, para transportar la producción, y también en su producción y comercialización. Los documentos también permitían concluir que en 1991 las FARC controlaban el 80 por ciento de la producción de cocaína en Colombia.

El Gráfico 4 sugiere una relación directa entre el fortalecimiento de las FARC en el negocio de las drogas en medio de las negociaciones con el gobierno, y el incremento en la tasa de homicidios a nivel nacional a partir de 1998.

Por su parte, el Gráfico 5 (*ver pág. 120*) ilustra cómo los conflictos con los narcotraficantes y los grupos ilegales han determinado en forma bastante sincronizada la tasa de homicidios nacional y de Medellín y Cali². La guerra contra el cartel de Medellín generó una tasa máxima de homicidio en esa ciudad que se reflejó igualmente en una tasa máxima a nivel nacional. La respectiva guerra contra el cartel de Cali, que comenzó en 1993, generó una tasa máxima de homicidios en esa ciudad en 1994 que evitó que la tasa nacional se redujera al ritmo que en ese entonces lo hacía en Medellín o Bogotá. También resulta claro en el gráfico cómo el repunte en la tasa de homicidios originado en el período de la zona de distensión contribuyó a elevar las tasas de homicidios en Medellín y Cali, mientras que la de Bogotá seguía a la baja. Los mecanismos a través de los cuales el período de la zona de distensión pudo haber afectado la violencia en estas ciudades, y en particular, en Medellín, se discuten en la siguiente sección.

2. Giraldo (2011) también resalta esta relación para el caso de Medellín. Sánchez y Núñez (2007) encuentran que el 80 por ciento del incremento en la tasa de homicidios en Medellín en la década de los ochenta puede ser atribuido a la actividad del narcotráfico.

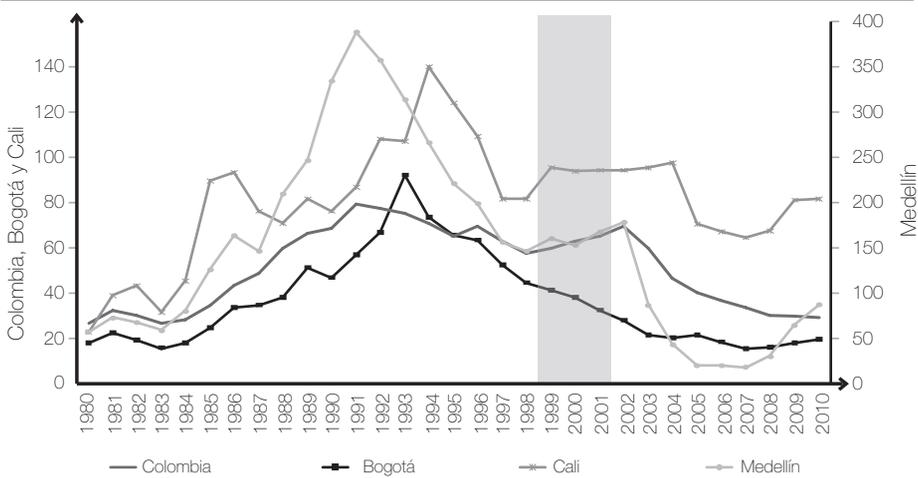
Gráfico 4.
Tasa de homicidios en Colombia y área de cultivos ilícitos (1946 - 2010)



Fuente: Policía Nacional (2010).

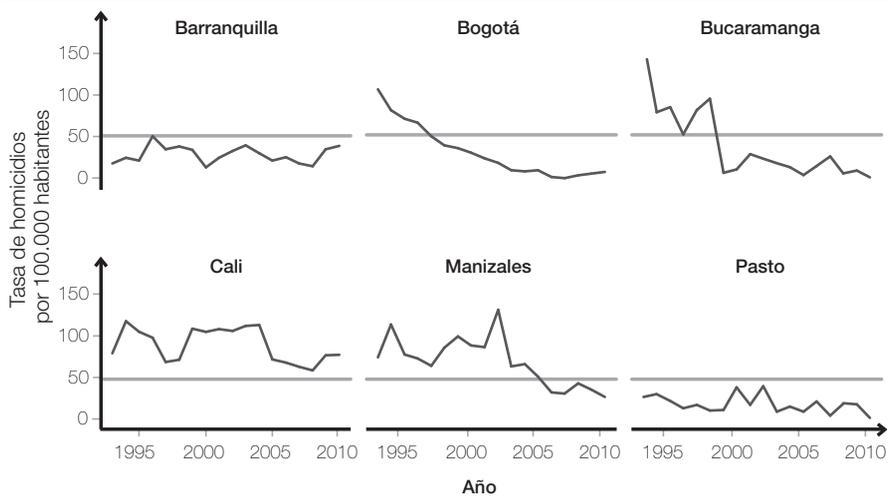
Los Gráficos 5 y 6 (*ver pág. 120*) ilustran que mientras las tasas de homicidio de Medellín y Cali fluctúan en función de los conflictos con los grupos narcotraficantes y con los demás grupos ilegales, las demás ciudades se dividen entre algunas que igualmente lo hacen pero en una magnitud muy inferior, y otras que se ven poco afectadas por estos conflictos. La tasa de homicidio de Manizales es la que sigue más de cerca el comportamiento de las altas tasas de homicidio a nivel nacional a comienzos de las décadas de los noventa y 2000, aunque su tasa de homicidios ha sido inferior a la de Cali en más de 20 hpcmh durante casi todo el período. Bogotá y Bucaramanga tuvieron incrementos

Gráfico 5.
Tasa de Homicidio en Colombia y sus tres principales ciudades (hpcmh) (1980 - 2010)



Fuente: Policía Nacional (2010).

Gráfico 6.
Tasas de homicidio en las principales ciudades del país (1995 - 2010)



Fuente: Policía Nacional (2010).

importantes en sus tasas de homicidio a comienzos de los noventa, pero no registraron el incremento en la tasa que tuvo la tasa nacional en la época de la zona de distensión. Finalmente, ciudades como Barranquilla o Pasto mantuvieron durante todo el período tasas de homicidio relativamente estables, y muy inferiores a las de Cali.

Lo anterior muestra que las tasas de homicidio de Medellín y Cali son de lejos las más altas del país, y las más impregnadas por el crimen organizado promovido por los narcotraficantes y los demás grupos ilegales que operan en él.



El crimen en Medellín y algunos de sus costos

La cuantificación de los costos de la violencia ha sido un tema ampliamente estudiado. Soares (2010) cita estimados de los gastos y costos directos en justicia criminal y prevención, del crimen y la violencia, en aproximadamente 2,1 por ciento del PIB por año para los Estados Unidos, y 3,6 por ciento para América Latina y el Caribe. Sin embargo, también cita que el costo total del crimen en regiones como América Latina podría alcanzar el diez por ciento del PIB por año³. Soares (2006) estima el valor presente del costo social de la violencia en la reducción de la esperanza de vida con base en información de los noventa, y encuentra que para Colombia era el más alto con 281 por ciento del PIB, y para Venezuela, Chile, México y Brasil era del 95, 86, 67 y 65 por ciento del PIB respectivamente.

El costo del crimen y la violencia para una sociedad es algo complejo de medir. La literatura ha clasificado estos costos entre directos e indirectos. En ambos casos es posible distinguir entre los costos que tienen consecuencias directas a nivel individual, en particular en el nivel de calidad de vida de las personas, y los costos con repercusiones para la sociedad en su conjunto.

Soares y Naritomi (2010) señalan algunos costos directos, tales como la reducción en la expectativa de vida al nacer y el aumento en la tasa de mortalidad (asociado al crimen), aumentos en la sensación de inseguridad y distintos cambios en comportamiento como consecuencias de variaciones de los niveles de violencia de las ciudades, los cuales tienen repercusiones inmediatas sobre el nivel de satisfacción con la vida de los individuos.

A nivel de la sociedad en su conjunto, la pérdida de recursos privados y públicos destinados a la prevención del crimen, la pérdida de bienes públicos destruidos y los costos relacionados con la justicia criminal y el sistema carcelario constituyen algunos de los costos más significativos.

Adicionalmente, el crimen tiene algunos costos no monetarios con consecuencias directas sobre el bienestar, como la reducción en la productividad de la población económicamente activa, la reducción en los planes de inversión en capital físico y humano, entre otros.

3. Las cifras las toma de Bourguignon (1999), Londoño y Guerrero (1999) y Banco Mundial (2003).

Entre los costos materiales, se destaca como una de las consecuencias directas del crimen violento el incremento en las tasas de mortalidad. Soares (2006) estima el costo social de una reducción en la expectativa de vida y muestra que esta reducción en el bienestar social representa, en términos económicos, pérdidas de igual magnitud a las materiales.

Empleando el enfoque de “qué tanto los individuos están dispuestos a pagar”, Soares (2006) encuentra que una reducción de un año en la expectativa de vida al nacer debido a la violencia está asociada a un costo social promedio de 3,8 por ciento del PIB de un país. Soares y Naritomi (2010), muestran que en la década de los noventa, América Latina tenía una expectativa de vida al nacer en promedio 0,6 años menor debido a las muertes asociadas a la violencia. Más aún, para el caso colombiano estimaban una pérdida de 2,2 años en promedio sobre la expectativa de vida. En números más concretos, Soares (2006) muestra que la reducción en la expectativa de vida al nacer como consecuencia del crimen representa una pérdida social análoga a un decrecimiento permanente del PIB del 9,7 por ciento, mientras que para el caso de Estados Unidos esta era del orden de 0,9 por ciento del PIB.

Estas características, junto con la dimensión no monetaria del crimen, son muy importantes ya que como argumentan Soares y Naritomi (2010), el hecho de que el crimen se concentre alrededor de los 15-30 años de edad lleva a una reducción en inversión en capital humano, salud y ahorro, inducida por un decrecimiento en la expectativa de vida productiva de las personas. Esto es, los horizontes de vida más cortos reducen los incentivos de los individuos para tomar acciones que generen beneficios en el largo plazo y costos en el corto plazo, como la inversión en educación y ahorros para el futuro.

Sin embargo, este patrón del crimen tiene características similares a las de algunos países de América Latina. Soares y Naritomi (2010) muestran que el perfil de edad en la mortalidad producto de hechos violentos, en países con altas tasas de homicidio como Brasil, Rusia y Colombia, se concentra entre los 15 y 40 años de edad.

A continuación se procede a documentar el contexto en el cual se gestó y se desenvuelve el crimen en Medellín, se presentan las características de la violencia en la ciudad asociándolas a los grupos socioeconómicos y demográficos que más afecta, se exponen los resultados

de estudios previos de sus efectos sobre la satisfacción con la vida, y finalmente, se exponen canales adicionales a través de los cuales el crimen genera costos sociales.

Antecedentes

Como bien ilustra el Programa de Paz y Reconciliación (2006), los principales grupos armados al margen de la ley en Colombia son las guerrillas y los grupos de autodefensa. Los primeros operan a través de sus denominados “frentes” rurales y “milicias” urbanas, mientras que los segundos a través de sus “bloques” urbanos y rurales. Estos grupos suelen apalancar su accionar a través de las denominadas “bandas”, “combos” o “parches” que operan en las ciudades.

Como lo señalan Alonso *et al.* (2007), luego de la muerte de Pablo Escobar en 1993, los grupos ilegales que se habían unido con el propósito común de perseguir a este líder guerrillero (el cartel del Norte del Valle, el cartel de Cali, y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)), terminaron propiciando que Alias “Don Berna” controlara la delincuencia organizada de la ciudad. Los autores resaltan que precisamente en 1997, se comenzó a dar la expansión del proyecto guerrillero en Medellín, y al mismo tiempo, al interior de las ACCU se conformó, con miembros de diferentes lugares de Antioquia, el Bloque Metro como su grupo de autodefensa urbana. La guerra entre estos dos antagonistas, a juicio de Alonso *et al.* (2007), fue la que hizo romper la tendencia decreciente de la tasa de homicidios que se venía registrando en Medellín desde la muerte de Pablo Escobar. El fortalecimiento de la guerrilla de las FARC en la coyuntura de la zona de distensión pudo haber sido uno de los factores que le haya permitido mantener sus posiciones en las comunas 13 y 8 de la ciudad a pesar de los esfuerzos del Bloque Metro por tomarse esas comunas. Giraldo (2008) argumenta que a partir de 2001, el conflicto entre los actores nacionales se expandió a Medellín. Después de que el Bloque Metro entrara en conflicto con las ACCU y no lograra conseguir la hegemonía en la ciudad que se le había encomendado, surge en el 2001 el Bloque Cacique Nutibara. Este grupo es definido por Alonso *et al.* (2007) como una organización reticular jerarquizada que controla a otras más pequeñas de la ciudad, y que es, en sí, la merecedora de la franquicia del control del crimen organizado en Medellín.

Características de la violencia en Medellín

A pesar de las importantes magnitudes que se ha considerado que podría costar el crimen, la ciudadanía local y nacional no pareciera tener completa claridad de la importancia de este fenómeno y de cómo afecta a los individuos directamente involucrados en el crimen organizado y a la mayor parte de su ciudadanía⁴. La primera expresión que genera reservas sobre si la población en general ha internalizado lo suficiente la dimensión del fenómeno de la violencia en Medellín, surge de la expresión de muchas personas del común de la ciudadanía, la cual simultáneamente hace eco con algunas autoridades, en el sentido de que en el conflicto actual, “los actores del conflicto se están matando entre ellos”⁵. En ese sentido, y con el objetivo de brindar elementos que contribuyan a la sensibilización sobre la magnitud de los costos de la violencia en la ciudad, en esta sección se ilustra este aspecto desde varios puntos de vista.

La expresión anterior, que denota implícitamente una mezcla de indiferencia y desconocimiento frente al conflicto, amparada en el mero hecho de que los actores del mismo sean personas al margen de la ley, probablemente se repetiría mucho menos si quienes la avalan supieran que buena parte de esas víctimas y victimarios son personas, en su mayoría hombres, menores de edad, que probablemente hace pocos años tenían la posibilidad de llevar una vida enmarcada en la legalidad. Acero (2009) resalta el optimismo de los ciudadanos de Medellín reflejado en las encuestas de percepción sobre la ciudad, las cuales sitúan la fracción de los ciudadanos que perciben sentirse seguros en niveles superiores a los de las demás ciudades inclusive en épocas de alta violencia en Medellín.

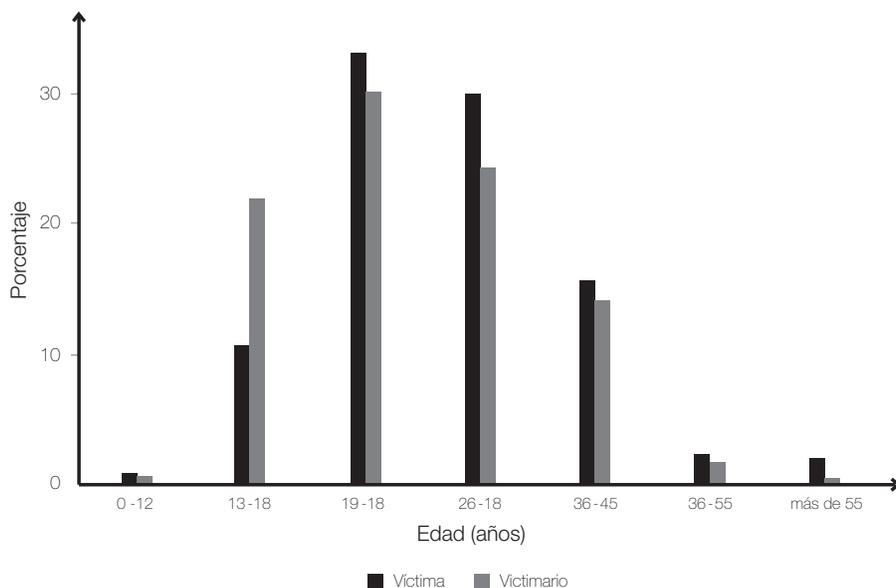
El Gráfico 7 (*ver pág. 126*) muestra que más del 20 por ciento de los homicidas (que fueron capturados en flagrancia) y aproximadamente el diez por ciento de las víctimas, durante el periodo 2002-2009 tiene

4. Ver por ejemplo, la revisión de literatura internacional de Soares (2010), y los cálculos para América Latina de Londoño *et al.* (2000).

5. Ver *El Colombiano* (2009, 2011a) y Fernández (2009) entre otros, en donde se menciona la perspectiva popular de que los criminales se están matando entre ellos, y Semana (2011) en donde además, se cita al Comandante de la Policía Nacional, General Oscar Naranjo, afirmando que los narcotraficantes se están “matando entre ellos”.

máximo 18 años de edad, siendo las víctimas masculinas aproximadamente 12 veces el número de las femeninas. Medina y Tamayo (2011) muestran que tanto la víctima como el homicida tienen características similares: nivel de educación, edad, sexo, barrio donde viven, entre otros, evidenciando la estructura criminal de la ciudad, distinta a los patrones típicos de la delincuencia común⁶.

Gráfico 7.
Edad de la víctima y del asesino capturado en flagrancia (2002 - 2009)



Fuente: Policía Nacional (2010).

6. Por ejemplo, el 75 por ciento de las víctimas de asesinato en Medellín en el primer semestre de 2009 fueron asesinadas en sus barrios de residencia, lo cual está asociado con el sicariato o la lucha por el control del territorio entre las bandas asociadas al crimen. Ver información en Sistema de Seguridad y Convivencia (2009).

El joven se empieza a ver afectado por el crimen en el momento en que se vincula a la actividad. Los actores del conflicto, entre los que se cuenta a los narcotraficantes, los paramilitares y las bandas criminales, son ávidos de reclutar jóvenes en sus filas para disputarse el dominio de sus respectivos territorios, lo cual les garantiza las rentas ilegales locales derivadas del narcotráfico, la extorsión, entre otros⁷. Muchas veces esa vinculación es voluntaria, motivada en casos por el solo hecho de formar parte de un grupo que le brinda seguridad y protección, reconocimiento entre los pares, acceso al poder bien sea por la posición dentro de una organización, el acceso a armas u otros bienes, o inclusive, por hacerse atractivos entre las adolescentes del barrio. Estos aspectos los señalan, entre otros, Jaramillo y Jaramillo (2010) y Rubio (2007a y b), quienes además resaltan el hecho de que las mujeres de las zonas donde hay más delincuentes no censuran la violencia de los jóvenes que las cortejan, y son más activas sexualmente, y a una menor edad. Como lo nota Montoya (2008), en otros casos también se habla de reclutamiento forzoso de jóvenes, quienes a veces tienen que escoger entre involucrarse, recibiendo alguna forma de remuneración, o someterse a amenazas y el asedio de los grupos ilegales que lo convocan, una práctica relativamente común de parte de los grupos armados en Medellín en la época de la guerra contra el cartel, y en otras épocas, en las zonas rurales del país, como lo ha señalado la antigua Primera Dama de la Nación, Ana Milena Muñoz de Gaviria, en Muñoz (2008).

El Cuadro 1 (*ver pág. 129*) presenta el número de personas capturadas en Medellín entre 2002 y 2010 por tipo de delito y cohorte de edad. Durante este período, se capturaron más de 30 mil jóvenes de la cohorte que tenía entre 14 y 18 años de edad en 2002, 20 por ciento de ellos por homicidio. Esta cifra representa el 15 por ciento de la población de Medellín de esa cohorte de edad en 2002. Dado que la mayoría de los delincuentes son hombres, la columna (5) presenta el cociente del número de capturados de la columna (1) y el número de hombres en el respectivo rango de edad. La cifra muestra que la cantidad de capturados en el período de la cohorte que tenía entre 14 y 18 años en 2002 sería el 30 por ciento de los hombres, es decir, que si el 90 por ciento de los capturados

7. *El Nuevo Herald* (2010)

fueran hombres, se tendría que el 27 por ciento de los hombres en ese rango de edad habría sido capturado en algún momento en el período en cuestión. La cifra se hace patológica si se tiene en cuenta que la población delincuente está relativamente concentrada espacialmente, por lo cual es muy probable que vivan en barrios que no representen más de dos terceras partes de la población de la ciudad, lo que quiere decir que aproximadamente el 40 por ciento de los hombres que tenían entre 14 y 18 años en 2002, y que residen en esos barrios, habría sido capturado por algún delito entre 2002 y 2010. Esta cifra ofrece una idea clara de que la magnitud del crimen en la ciudad trasciende lo que algunos podrían llamar un conflicto entre unos pocos malos: el conflicto ha permeado a la mayoría de los jóvenes que viven en los barrios más afectados de la ciudad.

El Cuadro 1 también muestra que los delincuentes de la ciudad hacen escuela durante su adolescencia en el negocio de las drogas: el 46 por ciento de ellos son capturados por ese delito entre 2002 y 2010. Por otro lado, cerca de uno en cada 16 hombres jóvenes entre 14 y 18 años en 2002 habrían sido capturados por homicidio en el mismo período.

El Gráfico 8 (*ver pág. 130*) muestra la composición del crimen en Medellín por delito asociado a la captura del criminal⁸. Casi dos terceras partes de los delincuentes capturados están involucrados en delitos de tráfico de drogas, agresión o atraco. La gran mayoría de los homicidios los cometen con armas de fuego. Cohen y Rubio (2007) reportan que el número de homicidios cometidos con armas de fuego en América Latina es tres veces más alto que en el resto del mundo. Los jóvenes, además, están teniendo acceso a armas sofisticadas: el 86 por ciento de los homicidios cometidos en la ciudad se realizan con arma de fuego⁹.

8. Por contener información más detallada que la del Cuadro 1, y agregar los delitos en forma diferente, las cifras del gráfico no son comparables con las del cuadro.

9. *El Colombiano* (2011b) informa que entre las armas decomisadas en Medellín se ha encontrado algunas con mira telescópica de tres kilómetros de distancia, mira láser, adaptadores para convertir pistolas semiautomáticas en automáticas, la pistola Glock, con capacidad de 300 disparos por minuto, escopetas calibre 16, fusiles AK 47, pistolas que traspasan chalecos antibalas, y hasta un fusil israelí que permite disparar desde una esquina sin necesidad de asomarse a ver el objetivo, gracias a que tiene una cámara de video que le permite ver el blanco desde la posición cubierta.

Cuadro 1.
Capturas en Medellín entre 2002 y 2010 por tipo de delito y rango de edad

Delito	Número de capturados	Frecuencia (%)	Frecuencia acumulada (Total capturas %)	Capturas/ Población total Hombres ^a (%)	Capturas/ Población total (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Edad ≤ 18					
Otros	678	1,49	1,49	0,68	0,34
Homicidios	5.151	11,35	12,84	5,14	2,55
Hurto	9.591	21,13	33,98	9,57	4,74
Lesiones personales	2.382	5,25	39,23	2,38	1,18
Drogas	27.580	60,77	100	27,52	13,64
Total	45.382	100		45,28	22,44
Edad ≤ 30					
Otros	4.195	3,45	3,45	1,36	0,65
Homicidios	18.199	14,95	18,40	5,90	2,82
Hurto	30.141	24,77	43,17	9,77	4,67
Lesiones personales	11.103	9,12	52,29	3,60	1,72
Drogas	58.064	47,71	100,00	18,82	9,00
Total	121.702	100		39,44	18,87

/a Hombre entre 14 y 18 años de edad.

/b Población total entre 14 y 30 años de edad.

Continúa

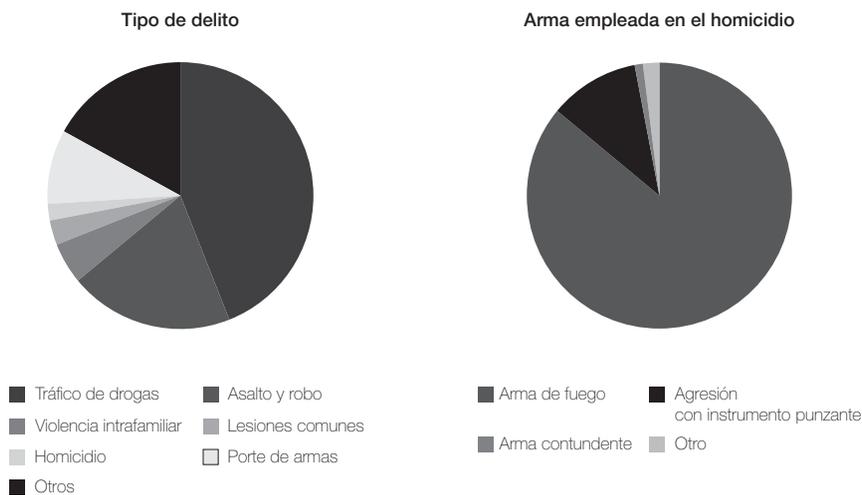
Continuación Cuadro 1

Delito	Número de capturados	Frecuencia (%)	Frecuencia acumulada (Total capturas %)	Capturas/ Población total Hombres ^a (%)	Capturas/ Población total (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Edad ≤ 55					
Otros	7.233	4,23	4,23	1,11	0,52
Homicidios	24.696	14,43	18,66	3,80	1,76
Hurto	42.797	25,01	43,67	6,59	3,05
Lesiones personales	22.131	12,93	56,61	3,41	1,58
Drogas	74.252	43,39	100,00	11,43	5,29
Total	171.109	100		26,33	12,19

/a Hombre entre 14 y 18 años de edad.
 /b Población total entre 14 y 30 años de edad.

Fuente: Policía Nacional y cálculos propios (2010).

Gráfico 8. Características del delito en Medellín



Fuente: Medina y Tamayo (2011) con base en Policía Nacional.

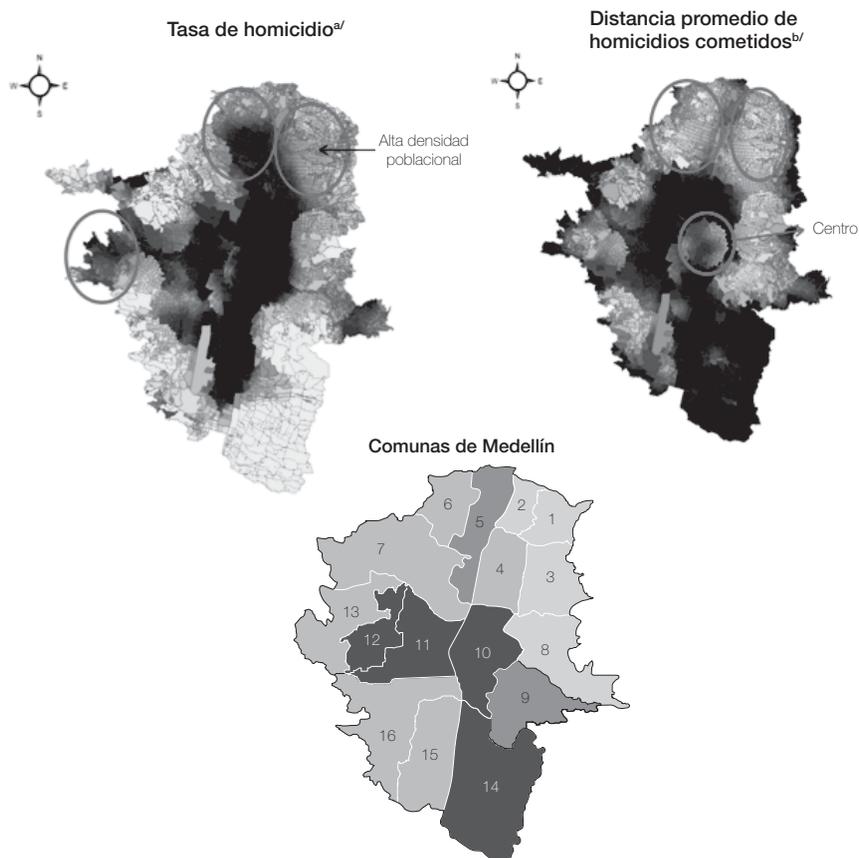
La Figura 1 (*ver pág. 132*) ilustra la ubicación de las comunas de la ciudad, y presenta la tasa de homicidios por manzana junto con la distancia promedio al centroide de cada manzana de los homicidios cometidos a un kilómetro a la redonda¹⁰. En el mapa se aprecia que los homicidios están concentrados en la zona occidental (comuna 13, círculo rojo de la izquierda), norte (comunidades 1, 2, 5 y 6), y centro de la ciudad. Aunque la tasa de homicidios en las comunas 1 y 2 parece baja en relación a las de las comunas 5 y 6, es la alta densidad poblacional de las comunas 1 y 2 la que hace que las tasas de homicidio del sector terminen siendo bajas. No obstante, el mapa de la distancia promedio a los homicidios más cercanos sí corrobora que los homicidios tienen lugar en forma densa sobre todo su territorio, al igual que lo hace en las comunas 5 y 6.

Por otro lado, Medina y Tamayo (2011) muestran que los criminales capturados en flagrancia por distintos tipos de crimen se ubican espacialmente más que proporcionalmente en las zonas con mayores tasas de homicidio; alta concentración en la zona occidental, norte y centro de la ciudad. Para el caso del robo, cuando se excluye el centro de la ciudad (zona de mayor concentración), se observa un patrón más homogéneo a lo largo de la ciudad. Similar sucede con los capturados por violencia intrafamiliar. Por último, se observa un patrón bastante particular para el caso de los individuos capturados en flagrancia por algún delito relacionado con la droga, ya que, se observa una fuerte concentración en la zona occidental, centro de la ciudad (similar a la de homicidio) y nororiental, mas no en la zona noroccidental, franja con una alta incidencia de la violencia homicida.

La Figura 2 (*ver pág. 133*) presenta la tasa de asistencia escolar en secundaria y en el nivel terciario (universidades y escuelas técnicas), mientras que la Figura 3 (*ver pág. 134*) ilustra los lugares de la ciudad con los mayores ingresos y las mayores tasas de desempleo, ambas cifras de 2005. A pesar de que existe una cobertura “universal” en el nivel de secundaria, existen grandes diferencias en el nivel terciario, cuya co-

10. Es decir, en el mapa de la tasa de homicidio las zonas más oscuras son las de mayor tasa; mientras que para el mapa de la distancia promedio al homicidio, en las zonas más claras, mayor es el número de homicidios que se cometen cerca a cada manzana (centroide).

Figura 1.
Tasa de homicidios y distancia promedio de los homicidios cometidos
en Medellín (2008)



Comunas de Medellín: 1 Popular, 2 Santa Cruz, 3 Manrique, 4 Aranjuez, 5 Castilla, 6 Doce de Octubre, 7 Robledo, 8 Villa Hermosa, 9 Buenos Aires, 10 La Candelaria, 11 Laureles-Estadio, 12 La América, 13 San Javier, 14 El Poblado, 15 Guayabal, 16 Belén.

^{a/} Las zonas más oscuras son las de mayor tasa de homicidio.

^{b/} En las zonas más claras el número de homicidios que se comenten cerca de cada manzana (centroide) es mayor.

bertura está concentrada en las zonas con mayores ingresos y menores tasas de desempleo de la ciudad. Resulta evidente la alta asociación entre los lugares que registran las mayores tasas de homicidio en la Figura 1, y los lugares con menor calidad de vida en las Figuras 2 y 3, aquellos con menores tasas de cobertura universitaria, menores ingresos y mayores tasas de desempleo.

En síntesis, la incidencia de la delincuencia en aproximadamente las dos terceras partes de la población con menor calidad de vida de la ciudad es altísima, y claramente desvirtúa la percepción de que la violencia solo afecta a unos pocos actores.

Figura 2.
Tasa de asistencia escolar (2005)

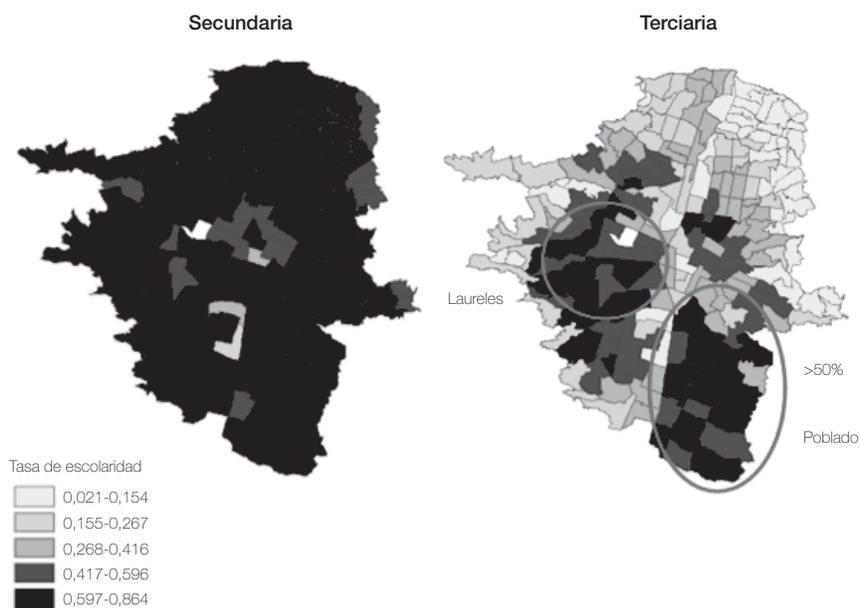
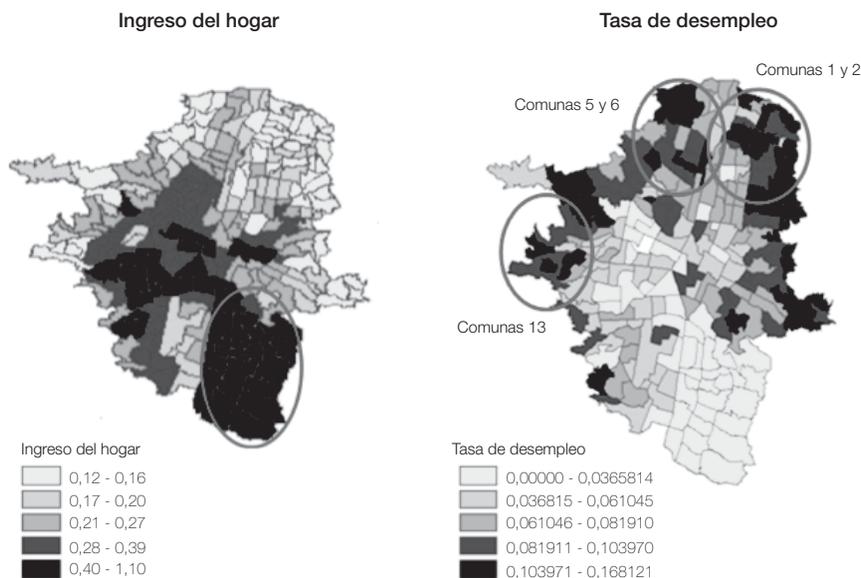


Figura 3.
 Ingreso del Hogar y Tasa de Desempleo (2005)



Fuente: Medina y Tamayo (2011) con base en Encuesta de Calidad de Vida de Medellín en 2006 y el Censo de Población de 2005

Costos del crimen sobre el bienestar: el caso de la satisfacción con la vida

En esta sección, se presentan los principales resultados encontrados por Medina y Tamayo (2011) sobre la relación de la satisfacción con la vida y el crimen con base en información para Medellín. Como lo subrayan Di Tella *et al.* (2008), la relación entre la victimización y el bienestar, este último entendido en esta sección como la satisfacción con la vida, ha sido estudiada ampliamente por los psicólogos y los sociólogos, al igual que la relación de la satisfacción con la vida y otras variables socioeconómicas. Recientemente los economistas han revisado este concepto de felicidad y bienestar, y su relación con algunas variables socioeconómicas (Easterlin, 1974 y 2001; Blanchflower y

Oswald, 2004; Clark y Oswald, 1994; Graham y Pettinato, 2002 y Layard, 2005). A pesar de este auge en la literatura, es poco lo que se ha estudiado sobre la relación entre el crimen y la satisfacción con la vida.

Una de las primeras aproximaciones al tema se presenta en Di Tella *et al.* (2008) quienes empleando la encuesta *Gallup WorldPoll*, que cubre 130 países, encuentran que individuos que han experimentado delitos contra el patrimonio o han sido asaltados, tienen menores niveles de bienestar. Este trabajo emplea distintas definiciones de bienestar tales como el bienestar subjetivo de cada individuo, así como algunas preguntas innovadoras que indagan si los individuos sonrieron el día anterior a la encuesta, o si prefieren más días como el anterior.

Michalos y Zumbo (2000) analizan la relación entre la satisfacción con la vida, la felicidad y algunas variables del crimen para la ciudad de Prince George, en British Columbia (Canadá). Los autores muestran que las personas que han sido víctimas de algún crimen reportan tener menores niveles de satisfacción con la vida en su conjunto. Sin embargo, dentro de los determinantes analizados del bienestar, encuentran que las variables relacionadas con el crimen son desplazadas por otros factores como la satisfacción con la familia, la salud, la autoestima, entre otros.

Powdthavee (2005) investiga si en la Sudáfrica post-Apartheid, las personas víctimas de crímenes tenían un menor nivel de bienestar en términos subjetivos. Controlando por distintas variables demográficas y socioeconómicas, y empleando la encuesta de hogares de octubre de 1997 para Sudáfrica encuentra grandes diferencias en el nivel de bienestar subjetivo entre víctimas de crímenes y no víctimas, con un efecto mayor sobre los hombres que sobre las mujeres.

Cohen (2008) utiliza la encuesta social de Estados Unidos para estudiar la relación entre el crimen en diferentes condados y la satisfacción con la vida con base en una muestra de 2.800 individuos por año. A este conjunto de individuos se les pregunta: "Tomando todo en conjunto, ¿cómo cree que las cosas están por estos días? (muy feliz, feliz, no es feliz)". Cohen (2008) encuentra que las tasas de homicidio por condado tienen un impacto muy pequeño sobre la satisfacción con la vida. Más aún, cuando se controla por victimización, reduce el nivel de significancia del impacto sobre la calidad de vida de las personas que tienen que vivir en un barrio inseguro. Cohen (2008) argumenta que una de las razones que puede explicar la no significancia de los resultados

es que los individuos están siendo compensados con menores precios de las casas y menores niveles de arriendo, por tomar este riesgo adicional de vivir en barrios inseguros.

Para el caso colombiano, Gaviria *et al.* (2010b) utilizan un modelo de precios hedónicos para estimar el costo del crimen con base en su capitalización sobre el precio de las viviendas de Bogotá, Colombia. En este artículo se explota el hecho de que las personas para eludir el crimen, están dispuestas a pagar una “prima por seguridad” sobre el precio de las viviendas. De hecho, se encuentra que para los estratos más altos los hogares están dispuestos a pagar 7,2 por ciento del valor del precio de sus viviendas, con el fin de evitar que la tasa de homicidio promedio se incremente en una desviación estándar. Este trabajo provee evidencia sobre cómo la seguridad (que en teoría es un bien público) se provee de forma imperfecta en los diferentes barrios de las ciudades, y termina por convertirse en un bien privado subastado por los hogares.

Por otro lado, Medina *et al.* (2010) estiman modelos de satisfacción con la vida para Bogotá y Medellín y no encuentran evidencia que sustente una relación significativa entre el crimen y la satisfacción con la vida, posiblemente debido a que no solucionan el problema de endogeneidad presente en esta relación. Esto es, dados los cambios en los niveles de violencia de la ciudad, los hogares endogenizan estos cambios, reorganizándose a través de ella y capitalizando (de forma positiva o negativa) estas variaciones en el crimen. Luego, es de esperarse que si no se cuenta con un adecuado esquema de identificación que solucione dicho problema, no se encuentren relaciones significativas entre el crimen y la satisfacción por la vida.

Medina y Tamayo (2011) analizan el impacto de algunas variables relacionadas con el crimen sobre la calidad de vida de las personas de la ciudad de Medellín, enfocando su análisis en subconjuntos de población determinados con base en los años que han vivido en su barrio, permitiendo solucionar en gran medida el problema de endogeneidad (reacomodación) presente en este tipo de análisis. En particular, dividen los hogares entre aquellos que han vivido por lo menos diez años en su barrio, y aquellos que han cambiando de residencia recientemente. En particular distinguen tres tipos de poblaciones: (i) hogares que han vivido por lo menos diez años en su barrio y que toda la vida han vivido

en ese barrio, *asentados*, (ii) hogares que han vivido por lo menos diez años en su barrio pero en el pasado vivieron en un barrio diferente, *cambiaron en el pasado*, (iii) hogares que han cambiado de residencia recientemente, *recientes*.

Los autores muestran que los *recientes* tienen mejor calidad de vida que quienes se han *asentado*, y a su vez, quienes se han *asentado* mejor que los que *cambiaron en el pasado*. Para el caso de los hogares que *cambiaron en el pasado* se encuentra que hoy viven en barrios con menores tasas de homicidio, pero en el barrio en donde vivían previamente habían mayores tasas de homicidio. También muestran que los hogares *asentados* y que *cambiaron en el pasado* tienen mayor probabilidad de ser dueños de sus casas (66 por ciento y 70 por ciento respectivamente), frente a los *recientes* (35 por ciento). Eso está en línea con la hipótesis sobre la existencia de rigideces para que los hogares se pasen de un vecindario a otro, producto de variaciones en el crimen.

Dadas las características de estos tres grupos es de esperarse que no se encuentren impactos significativos del crimen sobre la calidad de vida de los hogares *recientes*, ya que estos no cuentan con restricciones fuertes para cambiar de vivienda (ya que la mayoría de estos viven en viviendas arrendadas) y llegaron al barrio conociendo las características de este; luego, posiblemente hayan capitalizado (de forma positiva o negativa) los efectos del crimen sobre el valor de la vivienda o su arriendo. En el caso de los hogares *asentados*, dado que han vivido toda su vida en el mismo barrio y su alta restricción de movilidad (66 por ciento de ellos son dueños de la vivienda actual), es más probable que se muestren exigentes frente a una característica del barrio como el crimen, y más bien adopten una posición de acomodamiento con el mismo, no reflejando su costo al momento de reportar su satisfacción con la vida. Para los hogares que *cambiaron en el pasado*, es de esperarse encontrar efectos significativos y negativos del crimen sobre la calidad de vida de los hogares, ya que aunque estos hogares tienen también una alta restricción de movilidad, han tenido la oportunidad de comparar otros vecindarios donde han vivido con diferentes tasas de homicidios, con el actual, por lo cual es probable que quienes se hayan pasado a vivir a barrios menos seguros, estén dispuestos a reportar una menor satisfacción con sus vidas.

Para estudiar la relación entre la satisfacción con la vida y el crimen, se estima el siguiente modelo,

$$LS = \alpha_0 + \alpha_1 Y + \alpha_2 + Crime + \alpha_3 H + \alpha_4 A + u \quad (1)$$

Donde LS es la variable de satisfacción con la vida por hogar, Y es el ingreso del hogar, $Crime$ es la medida de tasa de homicidio, H son las características del individuo y del hogar y A es un conjunto de variables que recoge las características del vecindario. Un aspecto interesante de este trabajo es que se emplean tasas de homicidio a nivel de manzana, luego es posible controlar por los efectos fijos de barrio.

Para estimar el modelo de "satisfacción con la vida" se empleó información del número de homicidios a nivel de manzana. Esta información fue suministrada por la SIGIN de la Policía Nacional. Igualmente, para construir la información relevante por hogar se utilizó la Encuesta de Calidad de Vida del Municipio de Medellín para 2008, la cual cuenta con 18.500 hogares, y adicionalmente, se tomó información del Censo Poblacional 2005 del DANE.

La Encuesta de Calidad de Vida de Medellín (ECVM) para el 2008 provee una oportunidad para analizar los patrones de crimen, victimización, percepciones de seguridad y satisfacción con la vida de los hogares, ya que hace la pregunta "Actualmente, ¿las condiciones de vida en su hogar son: muy buenas, buenas, regulares, malas, o muy malas?". Adicionalmente, pregunta: "¿Cómo se siente en el barrio-vereda donde vive? ¿Muy seguro, seguro, inseguro, o muy inseguro?". Finalmente, pregunta "Durante los últimos 12 meses, ¿usted o algún miembro de su familia ha sido víctima de algún hecho criminal? ¿Cuál?" En nuestro caso LS es una variable binomial igual a uno si el hogar responde "muy buenas" o "buenas", a la pregunta sobre las condiciones de vida actuales.

Medina y Tamayo (2011) encuentran que la tasa de homicidios de la manzana donde reside el hogar afecta la satisfacción con la vida del mismo y la probabilidad de sentirse muy felices, en la muestra de hogares que *cambiaron en el pasado* (viven hace más de diez años en sus casas y que se han pasado a vivir a su vivienda actual en algún momento en el pasado). Adicionalmente, se encuentra que la percepción sobre la seguridad del barrio tiene un efecto positivo sobre la

satisfacción con la vida en el total de la muestra y para cada uno de los grupos mencionados en párrafos anteriores.

Cuantitativamente los resultados implican que un aumento de una desviación estándar en la tasa de homicidio tiene un impacto de una caída de 5,3 por ciento en la fracción de hogares que se sienten seguros en su barrio. El mismo incremento resulta en un incremento de 4,7 por ciento de la fracción de hogares que reportan haber sido victimizados y 1,8 por ciento sobre la satisfacción con la vida.

Por otro lado, la elasticidad de la satisfacción con la vida (LS) a la tasa de homicidios es 0,23, y la del ingreso y la tasa de homicidio es 1,20¹¹. Esto es, en el margen, un incremento del diez por ciento en la tasa de homicidios en el entorno de la residencia de una persona le estaría costando una disminución del 2,3 por ciento en su satisfacción con la vida, y esa pérdida sería equivalente a una reducción en sus ingresos de algo más del diez por ciento. Esta capitalización negativa del costo del crimen en el bienestar de las personas se constituye en una razón adicional para resaltar la importancia de combatirlo, en particular, teniendo en cuenta que esta dimensión subjetiva estaría incorporando aspectos normalmente difíciles de cuantificar pero relevantes para el bienestar.

11. Las elasticidades son $\mu_{LS,TH} = \alpha_2 \overline{TH} / \overline{LS}$, y $\mu_{Y,TH} = (\alpha_2 \overline{TH}) / (\alpha_1 \overline{Y})$, y se utiliza el valor de los coeficientes de la columna (iii) del Cuadro 6 en Medina y Tamayo (2011): $\alpha_1 = 2.4E-7$, $\alpha_2 = -0.0275$, $\overline{LS} = 0.74$, $\overline{TH} = 6.33$ (hpcmh), $\overline{Y} = 587,000$ (\$COP).

Las políticas implementadas en Medellín en los últimos 20 años pueden clasificarse dentro de dos grupos; las ejecutadas y planeadas antes y después del 2003, año en que se realizó la *Operación Orión* en la ciudad.

Período de las políticas de seguridad y convivencia: 1993-2002

Para efectos de entender el contexto en el cual se llevaron a cabo dichas políticas es conveniente demarcar los hechos de violencia más destacados en la ciudad, los cuales se señalan de manera resumida en el Gráfico 9 (**ver pág. 143**). Se destacan tres hechos en particular, el incremento del crimen a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, la agudización de nuevo del crimen para finales del 2002 y la caída abrupta del número de homicidios en el 2003.

Para Giraldo (2011), las políticas implementadas en la ciudad antes de 1995 no fueron exitosas, y coincide con Pérez y Vélez (1997) en argumentar que durante la década de los noventa las administraciones municipales estaban influenciadas por ideas preestablecidas como la de que los factores de inseguridad eran externos a la ciudad. A su juicio, las alcaldías entre 1988 y 1994 afrontaron graves problemas de inseguridad, con mecanismos de desarrollo comunitario, formación de valores y resolución de conflictos. En la alcaldía siguiente se busca el acercamiento y diálogo con distintos grupos armados, pero sin grandes logros. Entre 1997 y 2000 se vuelve al esquema de las políticas anteriores entendiendo el problema de la violencia homicida como un fenómeno que parte de la desigualdad y la pobreza (Alonso *et al.*, 2007). En el período 2000-2003, a pesar del recrudecimiento de la violencia homicida en la ciudad, la política no cambió sensiblemente. Giraldo (2011) enfatiza que la política de seguridad ciudadana se basó en la idea de que la seguridad era una responsabilidad básica del Gobierno Nacional Central, mientras que la administración local debía concentrar sus esfuerzos en la convivencia ciudadana.

Durante diez años de gobierno (1993-2003), Medellín no contó con políticas encaminadas a generar verdaderamente cambios estructurales del patrón del crimen organizado, y por el contrario “generó resultados positivos en los diversos indicadores de criminalidad a costa de la preservación o el incentivo de condiciones que deterioraran tanto la seguridad estatal como la de los ciudadanos en el mediano plazo”

(Giraldo, 2008, pág. 6). Durante el período 1993-2003, adicional a la desmovilización en 1994 de 650 integrantes de las Milicias Populares del Pueblo y las Milicias Populares del Valle de Aburrá, se realizaron otros procesos “como las 26 mediaciones y los 25 pactos de no agresión acordados entre 1998 y 2000 por la Asesoría de Paz y Convivencia de la Alcaldía de Medellín” (Vélez, 2002). En muchos de estos procesos no hubo un verdadero desarme, de ahí que no se llegase a los resultados esperados por la alcaldía y la comunidad.

Giraldo (2008) y Alonso *et al.* (2006) destacan algunos de los errores que se cometieron en las medidas adoptadas durante este período, entre los cuales se encuentran: (i) el establecimiento de la idea, a través de los distintos gobiernos locales, de que la violencia que vivía la ciudad era un problema de todo el país, y en consecuencia no había responsabilidad local en el comportamiento de esta; (ii) en muchas zonas de la ciudad surgió de forma implícita (ver Gaviria *et al.*, 2010a) o explícita una privatización de la seguridad; (iii) se rechazaron las medidas “represivas” como medidas de política, frente al aumento del narcoterrorismo y el sicariato que vivía la ciudad, partiendo de la concepción de que la gestión de las alcaldías locales debía focalizarse en la “autogestión del conflicto” (Giraldo, 2008); y (iv) se instrumentalizó la negociación con grupos armados para el logro de la gobernabilidad.

Período de la políticas de seguridad y convivencia: 2002-actualidad

En 2001 y 2002 la situación empeora, ya que el número de homicidios se incrementó un nueve y 5,7 por ciento respectivamente. Más aún, Giraldo (2008) destaca que adicionales al incremento en el número y la tasa de homicidios, otros delitos de alto impacto como el secuestro, el hurto de automotores y los asaltos a establecimientos comerciales, entre otros, también se incrementaron.

Dadas estas condiciones, en el 2002 el Gobierno Nacional ordena la *Operación Orión*. Esta fue una operación conjunta que tuvo lugar entre el 16 y 18 de octubre, en la que intervinieron el Ejército, la Policía Nacional, la Fuerza Aérea, el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) y la Fiscalía en la comuna 13 de Medellín, ubicada en la zona oriental de la ciudad. Según Giraldo (2008), durante la *Operación Orión* hubo un total de 40 civiles heridos y 308 detenidos, de los cuales 233

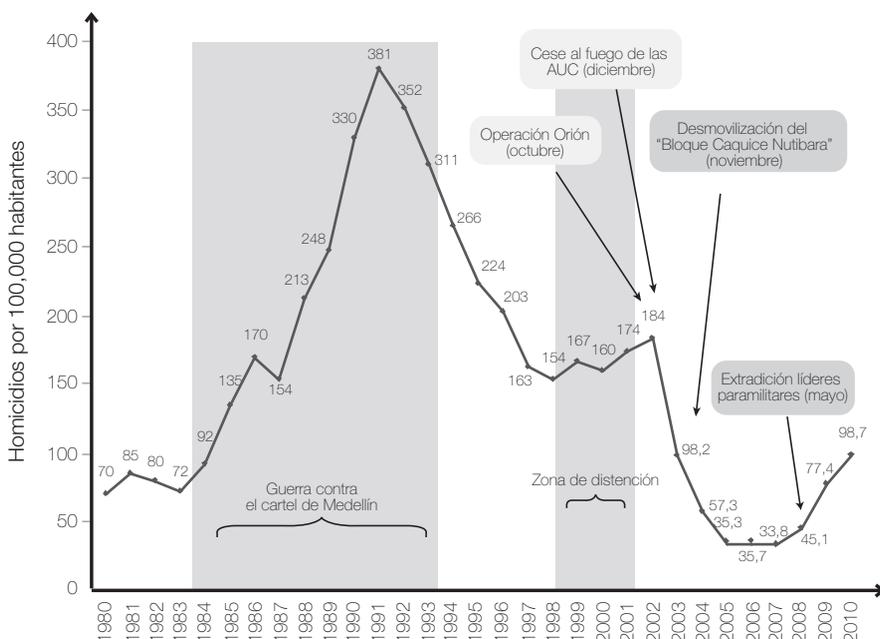
fueron judicializados y 56 seguían procesados en septiembre del 2005. También en el 2002, las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, manifestaron su voluntad de un cese al fuego.

Con los acuerdo de Santa Fe de Ralito entre las AUC y el gobierno del Presidente Uribe en julio de 2003, y el acuerdo de noviembre de ese año en el cual concurrió también la Alcaldía de Medellín, se da el 25 de noviembre la desmovilización de 868 personas del Bloque Cacique Nutibara (BCN). Para esto, la Alcaldía de Medellín desarrolla el Programa de Paz y Reconciliación: Regreso a la Legalidad (PPR). El programa de desmovilización de este grupo fue particular, ya que, aunque contó con el aval del Gobierno Nacional, fue asumido enteramente por la administración municipal desde entonces¹². Todos los miembros del BCN desmovilizados ingresaron al PPR. Luego de estos eventos se produjo una caída constante en la tasa de homicidios de la ciudad hasta el año 2008: en mayo de ese año se extraditó a varios líderes paramilitares, incluyendo a alias “Don Berna”, y a partir de entonces se dio inicio a un aumento permanente en la tasa de homicidios de la ciudad hasta llegar a cerca de los 100 hpcmh en 2010.

¿Cuál fue el impacto de estas medidas sobre la tasa de homicidios en Medellín? Responder esta pregunta con un dato exacto resultaría bastante impreciso dado la complejidad del tema, las limitaciones en la información disponible, y la concurrencia de varias intervenciones: la *Operación Orión*, el cese al fuego de las AUC y la desmovilización del BCN. Sin embargo, una mirada rápida a la tasa de homicidios de la ciudad y por comuna, sugiere que el impacto fue bastante positivo: la tasa de homicidios pasó de 184 hpcmh en el 2002 a 35 hpcmh en el 2005, representando una disminución acumulada para estos años del 80 por ciento. En Medina *et al.* (2011 a y b) se evalúa el impacto de la *Operación Orión* sobre el crimen en Medellín, y muestra que aunque tuvo una gran efectividad en el corto plazo, la evidencia sugiere que esta forma de intervención requiere ser complementada con mayor permanencia del ejercicio de la autoridad en la zona intervenida, para evitar que a largo plazo los esfuerzos se desvanezcan (**ver Gráfico 9**).

12. Medellín fue el único gobierno (municipal o departamental) que asumió como responsabilidad propia la afiliación de estos combatientes al programa de reincorporación ciudadana. A finales del 2007 Medellín atendía 4.164 desmovilizados (Giraldo, 2010).

Gráfico 9.
 Evolución de la tasa de homicidios en Medellín
 y principales intervenciones (1980-2010)



Fuente: Policía Nacional (2010).

Efectos de la Desmovilización del Bloque Cacique Nutibara

De acuerdo al Programa de Paz y Reconciliación (2006), de más de 30.000 desmovilizados que hubo en el país, 4.098 fueron personas que manifestaron vivir en Medellín. 868 de ellos, pertenecientes al BCN, se desmovilizaron el 25 de noviembre de 2003, y 1.663 pertenecientes al Bloque Héroes de Granada, se desmovilizaron el 1 de agosto de 2005, los demás desmovilizados formaban parte de más

de 30 grupos diferentes¹³. Los desmovilizados del BCN ingresaron al Programa de Paz y Reconciliación, PPR, en el cual tenían derecho a beneficiarse de educación formal primaria y secundaria, formación para el trabajo, acompañamiento psicosocial y otros servicios. Un 35 por ciento de los desmovilizados reportan haberse desmovilizado para tener acceso a los beneficios de este programa, 13 por ciento lo hicieron para borrar penas judiciales o por orden de las AUC, y el resto por su deseo de cambiar sus vidas y razones familiares. Como se observa en la Figura 4, los miembros desmovilizados pertenecían a alrededor de 50 de los cerca de 300 barrios de la ciudad.

Giraldo (2008) presenta uno de los primeros trabajos en evaluar los efectos de la desmovilización del BCN. El autor muestra que en general se observa una reducción mayor en el número de homicidios sobre aquellos barrios que tuvieron un mayor número de desmovilizados. “Para las zonas nororiental y centro-oriental, en las comunas Popular y Villa Hermosa especialmente, se detecta una alta correlación entre el volumen de reinsertados y la disminución del homicidio” (Giraldo, 2008, p. 11). Igualmente, Programa de Paz y Reconciliación (2006) y Giraldo (2008) muestran que en Medellín el número de grupos pertenecientes a las AUC, milicias, bandas y combos pasó de 7.000 en 2003 a 4.150 en 2005¹⁴.

Por otro lado, Arias *et al.* (2009) realizan una evaluación de los efectos de varias intervenciones en la tasa de homicidios en el país, algunos departamentos y regiones, y las ciudades de Cali y Medellín. Su ejercicio se basa en información longitudinal de la tasa de homicidios mensual, y encuentra que en particular la desmovilización del BCN no habría tenido un efecto significativo en la tasa de homicidios de Medellín. De todas formas, autores como Llorente y Palou (2009) sostienen que el PPR le dio sostenibilidad a la decisión de los miembros del BCN de no utilizar la violencia homicida y a la intención del gobierno de rescatar del conflicto a sus actores.

Tal vez el ejercicio más completo de los efectos de la desmovilización del BCN es el de Betancur (2009), quien hace una evaluación con base en las tasas de homicidio anuales desde 1995 hasta 2008, de

13. Entre los demás desmovilizados se incluyen 530 pertenecientes a facciones del Bloque Central Bolívar que operan en varias partes del país (Vichada, Remedios, Santuario, el sur de Bolívar y el sur del Putumayo).

Figura 4.
Localización de la población desmovilizada

Número de desmovilizados



Fuente: Programa de Paz y Reconciliación (2006).

cada una de las 16 comunas urbanas de Medellín. El ejercicio avanza respecto a las evaluaciones anteriores en que no solo tiene información longitudinal de la tasa de homicidios, sino también transversal, y entre los diferentes barrios distingue aquellos con niveles de incidencia de la desmovilización altos, medios y bajos. La autora encuentra que en los barrios con altos y medios niveles de desmovilización, se habrían registrado diez y tres homicidios menos respectivamente que en los barrios con bajos niveles de desmovilización, lo cual está asociado a reducciones de 81 y 39 hpcmh respectivamente¹⁵.

En síntesis, la evidencia disponible sugiere que al menos entre el momento de la desmovilización del BCN y el año 2008, se registra

14. Grupos en: AUC de 350 a cero, milicias de 150 a 50, combos de 6.300 a 4.000 y bandas de 200 a 100.

15. Las conclusiones se derivan de las estimaciones de un modelo de efectos fijos que explica el número de homicidios controlando por efectos fijos de año.

una disminución en los homicidios en los barrios donde hubo mayores desmovilizaciones. Queda por verificarse si los resultados se mantienen después de ese año, a partir del cual las tasas de homicidios de la ciudad incrementaron sustancialmente.

Naturaleza del problema

La evidencia presentada se suma a la de otros estudios en el sentido de que el narcotráfico es el principal combustible y fuente de conflicto, no solo en Medellín, Cali y Colombia en general, sino también en otros países de la región como México, Brasil, Guatemala, entre otros.

Un camino para atacar al narcotráfico es mediante la despenalización del consumo y la producción de drogas, lo cual ya ha sido propuesto por el Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2011), en la que participan tres antiguos presidentes de Brasil, Colombia y México, el Primer Ministro de Grecia, y un ex Secretario de Estado de los Estados Unidos, entre otros¹⁶. Este no obstante, es un camino que trasciende las fronteras de cada país y requiere de un consenso amplio de voluntades de países productores y consumidores.

Cabe advertir que aunque las premisas básicas de quienes soportan este camino incluyen la disminución de las rentas del crimen organizado vinculado al narcotráfico, es poco lo que se puede anticipar en relación a la misma. Aunque su despenalización seguramente incrementaría la demanda de drogas, también incrementaría su oferta. Por otro lado, es posible que no sea viable el ingreso de empresas legales al negocio en todos los países.

El caso colombiano puede utilizarse para ilustrar este punto: negocios como los juegos de suerte y azar, rutas de transporte urbano e intermunicipal, los casinos, la explotación de algunos minerales, entre otros, han sido vistos, al menos en algunos períodos, como un monopolio del crimen organizado, a pesar de que la normativa permita que empresas legales se involucren en los mismos. En ese orden de ideas, nada garantizaría que una vez despenalizada la droga, el monopolio que los narcotraficantes tienen hoy no se mantenga. No obstante, es cierto que también se ha percibido que las actividades que en algún momento han sido monopolizadas por el crimen organizado han generado niveles de violencia muy inferiores a los asociados al tráfico de drogas ilícitas, y en ese sentido, sí sería cierto que aun si los ingresos del crimen organizado no se disminuyen sustancialmente, sería de esperarse que los niveles de crimen sí lo hicieran.

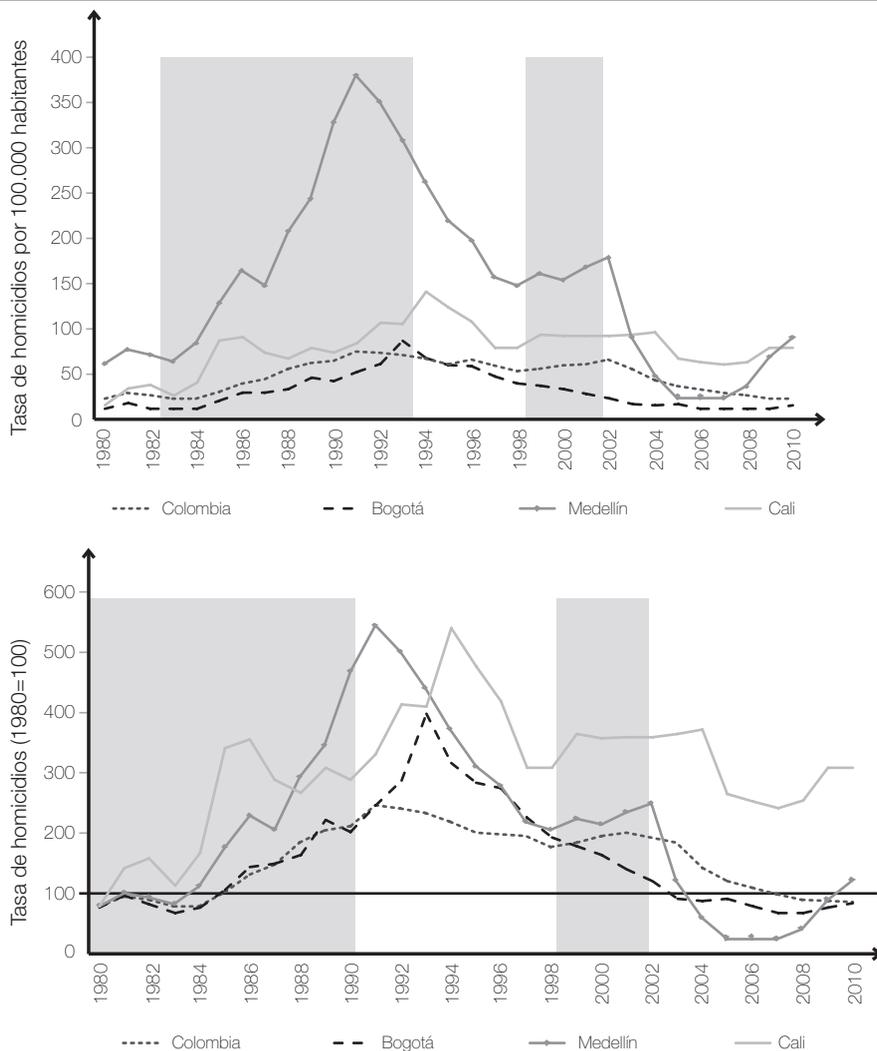
16. Ver Gaviria y Mejía (2011) para el caso colombiano.

El otro camino, contingente en las condiciones actuales, requeriría continuar combatiendo el crimen. Dadas las diferentes circunstancias de cada país, e inclusive de cada ciudad dentro de los países, este es un camino que debe recorrerse con limitadas esperanzas de coordinar esfuerzos con otros países o ciudades. Países y ciudades que logren hacer un esfuerzo significativo por erradicar el crimen podrían lograr desplazarlo a otros lugares, como ha sucedido en el pasado (p.e., el área cultivada de cocaína pasó de manos de Perú y Bolivia en la década de los ochenta y comienzos de los noventa, a manos mayoritariamente de Colombia desde mediados de los noventa). Pero, tal y como lo expresa Gaviria (2000), acabar con los *clusters* de crimen que existen en algunas ciudades de la región no es tarea fácil, ya que estos actualmente cuentan con importantes ganancias en *know how* y formas de difusión, grandes economías de escala, entre otros. El esfuerzo tendría que ser verdaderamente importante, probablemente ciudades como Medellín requerirían multiplicar por varias veces sus recursos económicos actuales en esta tarea, tanto en la dimensión social como en la de mayor ejercicio de la autoridad, y lograr coordinar esfuerzos con la Nación y el Departamento, sobre lo cual se plantea un reto adicional que desarrollamos más adelante.

Persistencia y efectos de largo plazo de las políticas públicas

Como lo ilustra el Gráfico 10, las intervenciones que tuvieron lugar en Medellín a finales de 2002 y en 2003, en particular, la *Operación Orión*, la Desmovilización del Bloque Cacique Nutibara y presumiblemente también otras iniciativas, permitieron disminuir la tasa de homicidios de la ciudad a niveles de alrededor de la mitad de la que tenía antes de los comienzos de la guerra contra el cartel de Medellín. Por otro lado, para el 2010 las tasas de homicidio en el promedio nacional y en Bogotá llegaron a los mismos niveles de comienzos de la década de los ochenta, mientras que en Cali eran de tres veces las de entonces. Se hace claro entonces que las intervenciones que tuvieron lugar en Medellín, de haber perdurado, se habrían constituido en ejemplo excepcional para el resto del país y para la región, toda vez que los logros en la ciudad más violenta del país superaron con creces en términos relativos, los de las demás ciudades.

Gráfico 10.
Evolución de los homicidios en Colombia, Bogotá, Medellín y Cali (1980 - 2010)



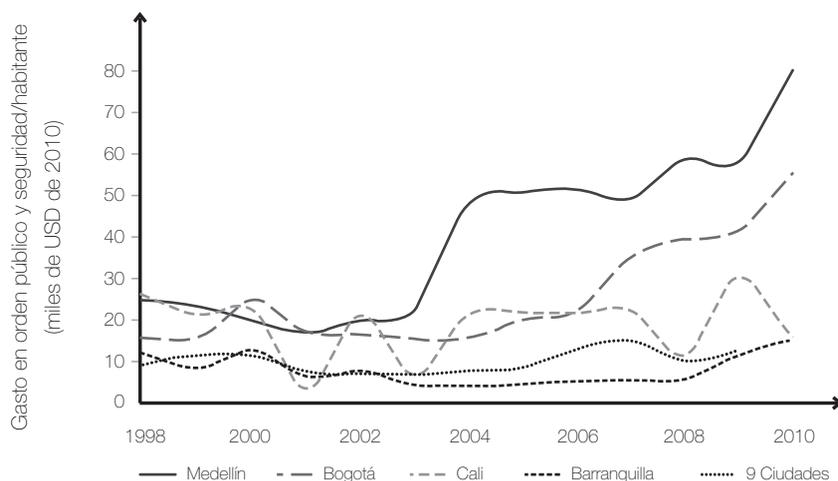
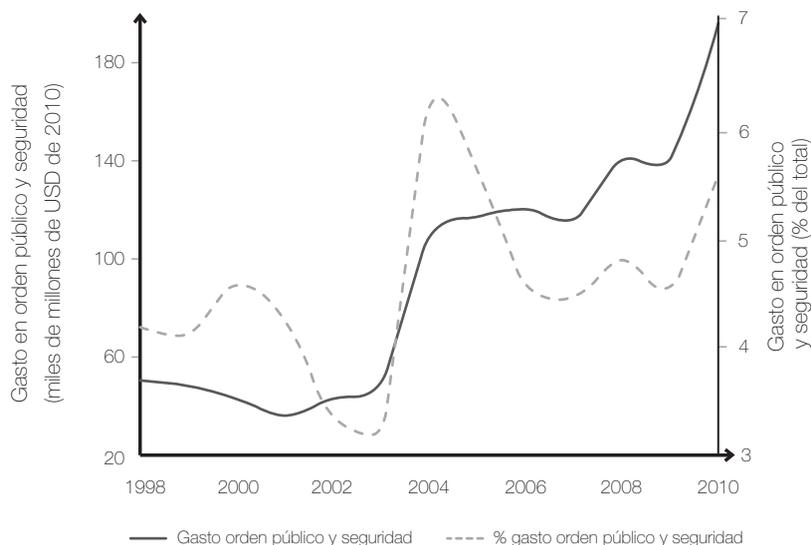
Fuente: Policía Nacional (2010).

De haberse mantenido por un par de décadas las condiciones que la ciudad vivió entre 2005 y 2007, es posible que Medellín hubiera tenido una transformación de fondo que le hubiera permitido a una generación de jóvenes crecer en un entorno amigable sin la amenaza y tentación del crimen organizado. No obstante, buena parte del avance que se logró en esa coyuntura reposaba en la voluntad de las partes involucradas en el proceso de desmovilización que tuvo lugar en 2003, y en el equilibrio de poderes al interior de estas. Si bien intervenciones como el Programa de Paz y Reconciliación pueden haber contribuido en forma importante a que la voluntad de las partes se mantuviera, no podían garantizar que también se mantuviera el equilibrio de poderes entre los actores. Aunque en el caso particular de Medellín es cierto que la extradición en 2008 de varios líderes de los grupos desmovilizados contribuyó a que el equilibrio de poderes se vulnerara, la amenaza de que en esas circunstancias dicho equilibrio se rompa bien sea por acciones de miembros al interior de las partes, por acciones de miembros enemigos del proceso, por potenciales cambios en las políticas del Estado, entre otros, hacen de estos procesos, una apuesta sometida a riesgos permanentes.

Economía política del conflicto en Medellín y las ciudades de América Latina

A pesar de los riesgos implícitos en los procesos de desmovilización como los adelantados en Medellín, los mismos tienen características que resultan muy atractivas para los gobernantes de turno. Estos procesos son sumamente económicos en el corto plazo, mientras los mismos funcionan, cuando se les compara con los costos de luchar contra los grupos ilegales y la violencia que el proceso genera, en particular, en ciudades de la región con niveles de gasto en seguridad muy bajos en relación a los de países desarrollados. El Gráfico 11 muestra la evolución del gasto real en orden público y seguridad en la ciudad de Medellín para el período 1998-2010 y la participación de este gasto en el gasto total. Como se puede apreciar el gasto real per cápita en este rubro era en 2010 3,1 veces el de 1998, incremento similar al registrado en Bogotá, y muy superior a los estancados niveles de las demás ciudades. Por otro lado, en Medellín, la participación del gasto en orden público y seguridad en el gasto total ha tenido una evolución más moderada, del 4 por ciento al 5,5 por ciento.

Gráfico 11.
Gasto en orden público y seguridad (1998-2010)



Fuente: Finanzas Públicas Territoriales, Banco de la República (2010)

Teniendo en cuenta que la tasa de homicidios de Medellín es cerca de cuatro veces la de Bogotá, un gasto per cápita un 40 por ciento superior, y menos policías por habitante, parecería insuficiente para que la ciudad pueda aspirar a alcanzar en algún momento la tasa de homicidio de Bogotá (*ver Cuadro 2, pág. 154*). Cuando las cifras de Medellín se comparan con las de las ciudades más pobladas de Estados Unidos la brecha parece insalvable: tiene un número de policías similar (la mitad) al de Los Ángeles (Nueva York), pero diez (12) veces su tasa de homicidios.

En síntesis, a pesar de que Medellín y Bogotá han realizado un notable esfuerzo fiscal en lo relacionado al gasto en orden público y seguridad, los altos niveles de criminalidad, en particular en Medellín, demandan esfuerzos muy superiores a los realizados por la ciudad hasta ahora. Una situación similar se presenta en otras ciudades de América Latina como Caracas, Chihuahua, Culiacán y la Ciudad de Guatemala.

Cuando los procesos de desmovilización no logran mantenerse en el tiempo, los años en los cuales opera el proceso podrían incidir en un estancamiento o caída en el presupuesto del sector, dejándose pasar la posibilidad de fortalecimiento institucional en la lucha contra el crimen.

Para un candidato a gobernar una ciudad con déficit de inversión en seguridad, como es el caso en varias de las ciudades de América Latina que se mencionaron anteriormente, comprometerse con sus votantes en metas específicas de reducción del crimen, dado lo incierto del resultado final, resulta inconveniente. Adicionalmente, las ciudades usualmente buscan reflejar una imagen de prosperidad que atraiga la inversión, lo cual riñe con una apropiada sensibilización de la población en lo relativo a la situación de inseguridad de las mismas. Al no estar la población lo suficientemente sensibilizada, el alcalde de turno queda sin autoridad moral para demandarle un esfuerzo económico que mejore la situación de seguridad. Es difícil que surjan candidatos en la región que logren romper con su liderazgo este círculo vicioso.

Aun si el alcalde de turno estuviera dispuesto a sacrificar en parte la imagen de la ciudad reconociendo sus vulnerabilidades en materia de seguridad, y aun si su discurso lograra motivar el concurso de sus ciudadanos en la materia, buena parte de las decisiones de seguridad en países como Colombia siguen estando más allá de su alcance por ser

mayoritariamente del resorte del Gobierno Nacional. Tal es el caso del número de policías en la ciudad, la voluntad y decisión para adelantar intervenciones como la *Operación Orión*, las desmovilizaciones, entre otros. Este es otro factor que desmotiva a los alcaldes a proponerse una agenda de seguridad que le implique un desgaste importante con su electorado, mientras tenga que depender de la voluntad y decisión de terceros para lograr ese objetivo.

De todas formas, las ciudades tienen espacio para contribuir sustancialmente a la lucha contra el crimen. Como lo reportan Acero (2003), y Llorente y Rivas (2005), para el caso de Bogotá por ejemplo, inversiones destinadas a mejorar la infraestructura de la Policía Metropolitana, modernizar sus sistemas de comunicación, renovar y expandir sus medios de transporte, equipo para inteligencia e investigaciones criminales, entrenamiento a la fuerza pública, entre otros, mejoraron indicadores como los tiempos de respuesta de la policía y las tasas de captura de homicidas, ladrones de carros y asaltantes, a pesar de que el número de policías en el período en cuestión no se incrementó (*ver Cuadro 2, pág. 154*).

Cuadro 2. Homicidios y policías por 100.000 habitantes (cerca de 2010)

Ciudad	País	Tasa de homicidios/ 100.000 habitantes		Policías/ 1.000 habitantes	
		Los Ángeles=1		Los Ángeles=1	
Medellín	Colombia	87,42 ^{f/}	10,58 ^{f/}	2,30 ^{h/}	0,92 ^{h/}
Cali	Colombia	80,44 ^{f/}	9,73 ^{f/}	2,60 ^{h/}	1,04 ^{h/}
Barranquilla	Colombia	43,04 ^{f/}	5,21 ^{f/}	2,00 ^{h/}	0,8 ^{h/}
Villavicencio	Colombia	29,00 ^{f/}	3,51 ^{f/}	2,80 ^{h/}	1,12 ^{h/}
Bogotá	Colombia	23,00 ^{f/}	2,78 ^{f/}	2,60 ^{h/}	1,04 ^{h/}
Caracas	Venezuela	118,67 ^{f/}	14,36 ^{f/}	3,60 ^{d/}	1,44 ^{d/}
Chihuahua	México	113,07 ^{f/}	13,68 ^{f/}	3,0 ^{o/}	1,20 ^{e/}
Culiacán	México	87,81 ^{f/}	10,63 ^{f/}	1,60 ^{g/}	0,64 ^{g/}
Nuevo Laredo	México	35,15 ^{f/}	4,25 ^{f/}	2,22 ^{f/}	0,88 ^{f/}
Guatemala	Guatemala	96,04 ^{f/}	11,62 ^{f/}	1,00 ^{f/}	0,40 ^{f/}
Chicago	Estados Unidos ^{b/}	16,11	1,95	5,04	2,02
Los Ángeles	Estados Unidos ^{c/}	8,26	1,00	2,50	1,00
Nueva York	Estados Unidos ^{a/}	7,30	0,88	4,51	1,80

^{a/} *Forbes.com* (Ed.) (2007).

^{b/} *Gorner* (2011).

^{c/} *LAPD Online* (2010).

^{d/} *Spanish.news.cn* (2010).

^{e/} *Lapolicia.com* (2011).

^{f/} *RadioLaprimera.com* (2010).

^{g/} *González* (2009).

^{h/} *Eltiempo.com* (2011).

^{i/} *Corchado* (2011).

^{j/} Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social (2011).

El crimen organizado, financiado en buena parte con recursos del narcotráfico, ha permeado varias ciudades colombianas, y se ha instalado en una dimensión alarmante en ciudades como Medellín y Cali. Este indeseable fenómeno lo comparten las ciudades de varios países de la región. La cuantificación de los costos económicos asociados son inmensos y los sociales podrían ser superiores. Los costos no son solo visibles en las dimensiones más tradicionales para los economistas como las vidas humanas, la esperanza de vida, el crecimiento, los ingresos, el valor de la propiedad y la riqueza, y las distorsiones en los incentivos que reducen la inversión en capital humano, entre otros, sino también en otras dimensiones como lo son el día a día de los jóvenes de los barrios en conflicto, que en Medellín podrían abarcar a más de la mitad de la población y afecta especialmente al rango de edad entre 15 y 40 años, sino en dimensiones más amplias como la satisfacción con la vida.

Los costos del conflicto son más invisibles para la mayoría de la población que no los sufre, que a pesar de ser una minoría tiene gran capacidad de apoyar las políticas necesarias para enfrentar el crimen organizado. Esta minoría, que vive en barrios privilegiados dentro de sus ciudades gracias a su aporte explícito o implícito a la seguridad privada, carece de la sensibilización suficiente por parte de los funcionarios a cargo de estas políticas, que los muevan a exigir resultados a los hacedores de política de turno, quienes a menudo por razones de economía política omiten hacer explícita la situación de seguridad de sus ciudades.

Aunque en Medellín se han hecho grandes esfuerzos para combatir la violencia, los mismos resultan insuficientes dada la magnitud del problema que enfrenta. Intervenciones de envergadura como la *Operación Orión*, tuvieron un efecto importante en el corto plazo, pero no un carácter permanente, a diferencia del proceso de desmovilización, cuyo efecto sobre la reducción en la tasa de homicidios parece haber perdurado. No obstante, la capacidad que tiene el crimen organizado de reinventarse requiere de intervenciones permanentes que eviten la gran capacidad de reactivación que estos grupos han mostrado tener.

La despenalización del consumo y producción de drogas ilícitas podría contribuir a debilitar la principal fuente de financiamiento del crimen organizado en la región, y reducir los focos de conflicto, a pesar de

que lo relacionado con la disminución de los ingresos resulta menos obvio. Bajo las reglas de juego actuales, la vía es el combate al crimen mediante la inversión social y el ejercicio de la autoridad. Sin embargo, desarraigarlo de las ciudades en las cuales ya está instalado requeriría de esfuerzos muy superiores a los actuales que al menos permitan desplazarlo de países o ciudades que hagan el esfuerzo en serio, a otros países o ciudades, para lo cual existen grandes obstáculos económicos y de economía política.



Referencias bibliográficas

Acero, H. (2003). *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Acero, H. (2009). *Intervención en la mesa de trabajo sobre seguridad en Medellín*. Medellín Cómo Vamos. Universidad Eafit, 5 de noviembre.

Alonso, M., Giraldo, J. y Sierra, J. (2007). "Medellín: El complejo camino de la competencia armada". En Romero, M. (Ed.) *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, página 125.

Arias, E., Desmond, E., Gipsy A. y Llorente, M. (2009). *Understanding Colombia's Paramilitary Demobilization: The Impact of State Efforts to Control Right Wing Violence in Colombia since 2002*. Manuscrito no publicado, CUNY.

Banco Mundial (2003). *Investment Climate Survey*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Betancur, I. (2009). *Impacto sobre el crimen en Medellín de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara*. Tesis de Maestría del programa de Economía para Graduados de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Blanchflower, D. y Oswald, A. (2004) "Well-Being Over Time in Britain and the USA". *Journal of Public Economics*, 88(7-8), páginas 1.359-1.386.

Bourguignon, F. (1999). "Crime, Violence, and Inequitable Development". En Pleskovic, B. y Stiglitz, J. (Eds.) *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: Banco Mundial, páginas 199-220.

Brooke, J. (1993). "Drug Spotlight falls on Unblinking Cali Cartel". *The New York Times*, 17 de diciembre.

Chacón, M. y Sánchez, F. (2007). "Polarización política y violencia durante la violencia en Colombia, 1946-1963". En Sánchez, F. (Ed.) *Las Cuentas de la Violencia*. Bogotá: CEDE.

Clark, A. y Oswald, A. (1994). "Unhappiness and Unemployment". *Economic Journal*, 104(424), páginas 648-659.

Cohen, M. (2008). "The Effect of Crime on Life Satisfaction". *Journal of Legal Studies*, 37 (S2): S325-S353.

Cohen, M. y Rubio, M. (2007). *Violence and Crime in Latin America*. Solution Paper. San José: Copenhagen Consensus y Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). *Guerra a las Drogas*. Manuscrito no publicado.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social (2010). *Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones Sub-nacionales de los países del mundo*. Manuscrito no publicado.

Corchado, A. (2011). *Carteles, un gobierno a la sombra*. http://www.aldiatx.com/sharedcontent/dws/alodia/mexico/stories/DN-Shadow_30dia.ART.State.Edition1.2b59e91.html

Cook, C. (2007). *Mexico's Drug Cartels*. Congressional Research Service Report for Congress.

Díaz, A., Formisano, M. y Sánchez, F. (2007). "Conflicto, crimen violento y actividad en Colombia: un análisis espacial". En Sánchez, F. (Ed.) *Las Cuentas de la Violencia*, Editado por Fabio Sánchez. Bogotá: CEDE.

Di Tella, R., MacCulloch, R. y Ñopo, H. (2008). *Happiness and Beliefs in Criminal Environments* RES Working Paper No. 4.605. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Duffy, G. (2007). *War on Rio's Drug Gang Slums*. BBC News, Río de Janeiro, Jueves, 28 de junio <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6251828.stm>

Easterlin, R. (1974). "Does Economic Growth Improve the Human Lot?". En David, P. y Reeder, M. (Eds.) *Nations and households in economic growth: Essays in honour of Moses Abramowitz*. Nueva York: Academic Press.

Easterlin, R. (2001). "Income and Happiness: Towards a Unified Theory". *Economic Journal*, 111(473), páginas 465-84.

El Colombiano (2009). *Se están matando entre ellos*, 11 de abril.

El Colombiano (2011a). *Ajustes de cuentas generan dos nuevos horrores*, 1 de mayo.

El Colombiano (2011b). *Armas sofisticadas en la mira de las autoridades*, 20 de junio.

El Nuevo Herald (2010). *Guerra de pandillas controladas por los narcos desangra a Medellín*, 30 de agosto.

Eltiempo.com (2011). *Villavicencio, entre las 3 ciudades más inseguras del país*. <http://m.eltiempo.com/colombia/lano/inseguridad-en-villavicencio/8219780>

Fernández, P. (2009). "Violencia en Medellín: una montaña rusa que no para". *Semanario virtual caja de herramientas*, Edición No. 174, 4 de septiembre, Bogotá.

Forbes.com (Ed.) (2007). *America's Most Murderous Cities* http://www.forbes.com/2007/11/08/murder-city-danger-forbeslife-cx_de_1108murder.html

Gaviria, A. (2000). "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: the Case of Colombia". *Journal of Development Economics*, 61(1), páginas 1-25.

Gaviria, A., Medina, C. y Tamayo, J. (2010a). "Assessing the Link Between Adolescent Fertility and Urban Crime". *Borradores de Economía*, página 594.

Gaviria, A., Medina, C., Morales, L. y Núñez, J. (2010b). "The Cost of Avoiding Crime: The Case of Bogotá". En Di Tella, R., Edwards, S. y Schargrotsky, E. (Eds.), *The Economics of Crime: Lessons For and From Latin America*. Chicago: National Bureau of Economic Research y The University of Chicago Press, páginas 175-204.

Gaviria, A. y Mejía, D. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Giraldo, J. (2008). "Conflicto armado urbano y violencia homicida: el caso de Medellín". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Vol.5. septiembre.

Giraldo, J. (2011). *Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín*. Manuscrito no publicado, Universidad EAFIT.

González, R. (2009). *Culiacán tiene la tasa más baja de policía por habitante*. <http://www.debate.com.mx/eldebate/Articulos/ArticuloGeneral.asp?idArt=8833665&IdCat=6096&Page=2>

Gorner, J. (2011). "Chicago homicides in 2010 fell to lowest level since 1965". *Chicago Tribune*. http://articles.chicagotribune.com/2011-01-03/news/ct-met-chicago-crime-statistics-20110103_1_superintendent-jody-weis-chicago-homicides-violent-crimes

Graham, C., y Pettinato, S. (2002). *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Jaramillo, L. y Jaramillo, J. (2010). *Los jóvenes en la violencia y sus aspiraciones en la ciudad*. Ponencia, Foro más allá de las pandillas, Quito, octubre.

LAPD Online (2010). *Crime Rates*. <http://www.lapdonline.org/assets/pdf/cityprof.pdf>

Lapolicia.com (2011). *Chihuahua, el estado más violento de la república; solo hay 3 policías por cada mil habitantes*. <http://www.lapolicia.com/nota-roja/chihuahua-el-estado-mas-violento-de-la-republica-solo-hay-3-policias-por-cada-mil-habitantes/>

Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a new science*. Nueva York: The Penguin Books.

Londoño, J., Gaviria, A. y Guerrero, R. (2000). *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Londoño, J., y Guerrero, R. (1999). *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*. Documento de Trabajo R-375. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Llorente, M. y Palou, J. (2009). *Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)*. Medellín: Fundación Ideas para la Paz.

Llorente, M. y Rivas, A. (2005). *Case Study Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies*. Water, Disaster Management, and Urban Development Group, Latin America and Caribbean Region, Washington D.C.: Banco Mundial.

Medina, C., Morales, L. y Núñez, J. (2010). "Quality of Life in Urban Neighborhoods of Bogotá and Medellín, Colombia". En Lora, E., Powell, A. y Praag, B. y Sanguinetti, P. (Eds.) *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perceptions*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, páginas 117-160.

Medina, C. y Tamayo, J. (2011). *Caracterización del crimen en Medellín*. Manuscrito no publicado, Banco de la República.

Medina, C., Posso, C. y Tamayo, J. (2011a). *The Effect of Peers on the Likelihood of Becoming Criminal in Medellín*. Manuscrito no publicado, Banco de la República.

Medina, C., Posso, C. y Tamayo, J. (2011b). *Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín*. Manuscrito no publicado, Banco de la República.

Medina, C. y Tamayo, J. (2011). "An Assessment of How Urban Crime and Victimization Affects Life Satisfaction". En Webb, D. y Wills, E. (Eds.) *Subjective Well-Being and Security Social Indicators Research Series*. Por publicar.

Michalos, A. y Zumbo, B. (2000). "Criminal Victimization and the Quality of Life". *Social Indicators Research*, 50, páginas 245-95.

Montoya, A. (2008). "Niños y jóvenes en la guerra en Colombia. Aproximación a su reclutamiento y vinculación". *Revista Opinión Jurídica*, 7(13), páginas 37 – 51.

Muñoz, A. (2008). "Jóvenes en riesgo". *El Espectador*, 1 de octubre.

Pérez, W. y Vélez J. (1997). *Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín.

Policía Nacional (2010). www.policia.gov.co

Powdthavee, N. (2005). "Unhappiness and crime: Evidence for South Africa". *Economica*, 72(3), páginas 531-547.

Programa de Paz y Reconciliación (2006). *Modelo de intervención regreso a la legalidad: de la violencia a la convivencia*. Presentación <http://190.144.238.60/incluides/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/415/Villegas.pdf>

RadioLaprimera.com (2010). *Policía de Guatemala celebra aniversario con problemas y reformas*. <http://www.radiolaprimera.com/noticias/resumen/80690>

Riley, K. (1996). *Snow Job? The War Against International Cocaine Trafficking*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.

Rubio M. (2007a). *De la pandilla a la mara: pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil*. Bogotá: Externado.

Rubio M. (2007b). *Pandillas, rumba y actividad sexual: desmitificación de la violencia juvenil*. Bogotá: Externado.

Sánchez, F. y Núñez, J. (2007). "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia". En Sánchez, F. (Ed.) *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: CEDE.

Semana (2011). *¿Qué pasa en las ciudades? En Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena el crimen organizado tiene disparados los homicidios. ¿Cómo enfrentar el problema?* 20 de junio.

Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (2009). *Boletín semestral de violencia homicida en Medellín*. Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín, Primer semestre.

Soares, R. (2006). "The Welfare Cost of Violence Across Countries". *Journal of Health Economics* 25 (5), páginas 821-46.

Soares, R. (2010). *Welfare Costs of Crime and Common Violence: A Critical Review*. Texto para Discusión No. 581, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Río.

Soares, R. y Naritomi, J. (2010). "Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors". En Di Tella, R., Edwards, S. y Scharfrodsky, E. (Eds.), *The Economics of Crime: Lessons For and From Latin America*. Chicago: National Bureau of Economic Research y The University of Chicago Press, páginas 19-55.

Spanish.news.cn (2010). *Chávez anuncia expansión de Policía Nacional de Venezuela*. http://spanish.news.cn/iberoamerica/2010-12/21/c_13657379.htm

UNODC (2009). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Vélez, C. (2002). "La voluntad de paz no se pierde, pero los procesos no arrancan". *Serie El Colombiano*. Bogotá.

Villamarín, L. (1996). *The FARC Cartel*. Bogotá: Ediciones el Faraón.

Comentarios a “Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín”, de Carlos Medina, Christian Posso y Jorge Tamayo

Daniel Mejía, Profesor asociado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá

El artículo de Medina, Posso y Tamayo presenta una descripción detallada de la evolución del crimen violento en Medellín durante los últimos 30 años y de los costos directos e indirectos asociados a este fenómeno. El artículo describe también algunas de las principales políticas que se han implementado en Colombia en general, y en Medellín en particular, para enfrentar las actividades criminales y la violencia. Entre ellas se destacan el proceso de desmovilización paramilitar bajo el acuerdo de Santa Fe de Ralito, la llamada *Operación Orión*, enfocada en retomar el control territorial de una zona importante de Medellín que se encontraba bajo el control de bandas de crimen organizado, y, finalmente, la extradición a EE.UU. del paramilitar y narcotraficante alias Don Berna, quien a pesar de estar detenido continuaba controlando desde la cárcel todas las actividades de narcotráfico y delincuencia organizada en Medellín y sus zonas aledañas.

Además de hacer un recuento pormenorizado de los principales indicadores de violencia en Colombia y Medellín, los grandes ciclos de violencia observados y cómo algunas de las políticas públicas han afectado los niveles de criminalidad y violencia en el corto y el mediano plazo, el artículo derrumba algunos mitos existentes acerca del alcance que ha tenido el crimen violento sobre la sociedad y enfatiza la hipótesis según la cual el principal combustible del crimen organizado y la violencia en Colombia ha sido (y sigue siendo) el narcotráfico.

Sobre el primer punto, el artículo muestra evidencia que cuestiona la hipótesis según la cual la violencia en Colombia y en Medellín esta explicada por enfrentamientos “entre unos pocos malos”. Esta hipótesis, promovida principalmente por algunas de las personas encargadas del diseño e implementación de políticas de seguridad, ha querido argumentar que la violencia en Colombia no afecta a una parte significativa de la población sino que, por el contrario, es una manifestación de las guerras entre carteles y bandas de crimen

organizado asociadas al narcotráfico que no afectan al resto de la población. Sin embargo, los autores muestran evidencia según la cual esa fracción de la población que hace parte de estas manifestaciones violentas no es para nada despreciable: el 22% de la población entre 14 y 18 años en Medellín fue capturada al menos una vez entre 2002 y 2010 por el delito de homicidio. Si esta cifra se desagrega por género, los autores muestran que el 40% de los hombres en este rango de edad han sido capturados alguna vez por este delito y que, al analizar estos datos por zonas geográficas, existen localidades en Medellín en donde 60% de los hombres en ese mismo rango de edad fueron capturados al menos una vez por asesinato en el período comprendido entre 2002 y 2010. Estas cifras derrumban el mito según el cual la violencia en Medellín es una cuestión de peleas por el control territorial de unas pequeñas bandas asociadas al narcotráfico, y corrobora que el fenómeno de la criminalidad y la violencia, por lo menos en Medellín, ha permeado amplios sectores de la población.

Un segundo punto que vale la pena resaltar, pero que no es tan explícito como debería serlo en el artículo, es la asociación directa entre el crimen organizado, sus manifestaciones violentas y el narcotráfico. Los autores citan alguna evidencia en este sentido, pero a mi juicio esta es una asociación que no se puede perder de vista ya que puede confundir el proceso de toma de decisiones de política y llevar a que las decisiones de política criminal adoptadas sean equivocadas. En particular, me refiero a algunas ideas que están teniendo eco en algunos sectores de Colombia y México según las cuales el narcotráfico es una fuente menor y secundaria de generación de violencia en estos dos países. Más precisamente, algunos analistas afirman que son la extorsión, el secuestro y los mercados ilegales de protección privada los principales generadores de violencia en la región. Creo que esta observación casual está confundiendo causas con efectos, y puede llevar a formulaciones erróneas de políticas públicas para enfrentar los fenómenos violentos. Si algo muestra la evidencia disponible para Colombia, es el que gran parte de los recursos que obtienen las FARC, las bandas criminales y los grupos paramilitares provienen de actividades de producción y comercialización de drogas ilegales. Ahora, esto no quiere decir que una vez montadas estas estructuras criminales alrededor del

narcotráfico no existan economías de alcance que promuevan otras actividades criminales complementarias al narcotráfico, como lo son la extorsión y el secuestro. La evidencia disponible para Colombia muestra una asociación causal importante entre el tamaño de los mercados de drogas ilegales y los niveles de violencia que no debería ser minimizada con ánimos triunfalistas encaminados a mostrar grandes resultados en la lucha contra el narcotráfico.

Un tercer punto que vale la pena destacar del artículo es el relacionado con el análisis de dos grandes intervenciones ocurridas en Medellín encaminadas a enfrentar el crimen violento. Sobre la primera -el proceso de desmovilización paramilitar ocurrido entre 2003 y 2004- los autores argumentan y muestran evidencia según la cual dicho proceso ha tenido efectos positivos en términos de reducción de las actividades asociadas a la delincuencia organizada en Medellín. Aunque hay que reconocer que existe evidencia que apunta en esta dirección, este es un tema que merece mayor estudio, análisis y seguimiento, no solo para estudiar sus efectos directos sobre los niveles de violencia y criminalidad, sino también sobre los patrones de reinserción laboral y social de los individuos que hicieron parte de estos procesos de desmovilización masiva de paramilitares. Sobre este proceso es importante también conocer si los efectos fueron de largo plazo o si, por el contrario, una parte importante de las personas que inicialmente se desmovilizaron retornaron luego a hacer parte de las hoy conocidas como *bandas criminales*. La segunda gran intervención en Medellín durante los últimos años fue la llamada *Operación Orión*, la cual fue una operación a gran escala de las fuerzas militares, de inteligencia y de policía enfocada en retomar el control territorial de una zona amplia y estratégicamente importante de Medellín que se encontraba bajo el control del crimen organizado. Los autores argumentan que dicha intervención tuvo efectos solamente en el corto plazo, pero valdría la pena profundizar sobre las razones que están detrás de este resultado. ¿Fue porque las autoridades, luego de recuperar el control, abandonaron rápidamente la zona? O, alternativamente, ¿tiene que ver la explicación con una falta de acompañamiento de otras políticas sociales del gobierno local de Medellín que hizo que esta intervención no fuera sostenible en el mediano plazo? Sin duda, esta es una intervención

de gran relevancia y envergadura que cobra especial importancia si se tiene en cuenta que en otras ciudades del continente como Rio de Janeiro se están llevando a cabo intervenciones muy similares, que están empezando a ser evaluadas y analizadas por algunos científicos sociales en Brasil y el continente.

Un punto que se toca solo marginalmente en el artículo y que al mismo tiempo corrobora los nexos intrínsecos y multidimensionales entre la violencia, el crimen organizado y las actividades de narcotráfico, señala la fragilidad de algunos equilibrios temporales caracterizados por bajos niveles de violencia. En particular, el fenómeno al que me refiero tiene que ver con la extradición del narcotraficante conocido con el alias de Don Berna y lo que sucedió en Medellín luego de su extradición. Existe amplia evidencia y consenso de que dicho narcotraficante seguía controlando desde la cárcel las actividades de producción y tráfico de cocaína y que esto motivó al gobierno de Álvaro Uribe a tomar la decisión de extraditarlo a EE.UU., pese al acuerdo inicial de no hacerlo tras su desmovilización. Una vez Don Berna fue extraditado, se desató en Medellín y sus zonas aledañas una guerra entre sus principales lugartenientes por el control del negocio del narcotráfico en esta zona del país que hizo que, por ejemplo, la tasa de homicidios se duplicara en poco más de un año y llegara a sobrepasar (nuevamente) los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes. Estos hechos hablan por sí solos de la fragilidad de algunos equilibrios, que aunque complacientes en el corto plazo, pueden ser insostenibles y generar ciclos pronunciados de violencia que, desafortunadamente, han vuelto a poner a Medellín como una de las ciudades más violentas del continente y del mundo.

Finalmente, el artículo es silencioso sobre el que es tal vez el cambio más importante que se ha dado en Colombia en materia de seguridad: la profesionalización y capacitación de las fuerzas armadas y de policía del país durante los últimos años. Me atrevo a conjeturar que gran parte de la explicación detrás del quiebre que se dio en Colombia en materia de seguridad a principios de la década del 2000, y que llevó a una disminución pronunciada en casi todos los indicadores de violencia, tiene que ver con los procesos de profesionalización, capacitación, entrenamiento y movilidad promovidos al interior de las fuerzas militares y de policía. Sin llegar a desconocer que existen serios y muy

graves casos de involucramiento de algunos miembros de las fuerzas armadas en casos de corrupción y violación de derechos humanos, cualquier análisis serio de lo que ha sucedido en Colombia en materia de seguridad durante la última década no puede desconocer el papel que ha jugado este cambio estructural en lo que se puede llamar *el capital humano de las fuerzas armadas y de policía*.

Perspectivas sobre el desarrollo

Seguridad ciudadana y bienestar

La seguridad ciudadana representa uno de los retos más importantes y desafiantes que enfrenta la región en la actualidad. Como en el caso de la educación, la infraestructura o la salud, la política pública en esta área requiere diversos insumos de información y análisis para llevarse a cabo de una mejor manera. Esta edición temática sobre seguridad ciudadana y bienestar propone ofrecer una mirada franca y nueva a varios aspectos muy relevantes vinculados a esta problemática, pero no solamente a través de la interpretación de técnicos académicos sino también a través del diálogo con expertos de jerarquía que provienen de disciplinas distintas a las de los autores y que ofrecen su interpretación. Con este nuevo formato se relanza Perspectivas sobre el desarrollo, con la aspiración de aportar a un diálogo más amplio sobre las políticas públicas en América Latina.
