

Violencia y delincuencia en América Latina
Mark A. Cohen (Universidad Vanderbilt) y Mauricio Rubio (Universidad Externado de Colombia)

RETOS

Antecedentes

La “delincuencia y la violencia” constituyen uno de los motivos de preocupación más importantes en América Latina. El problema principal es la elevada incidencia de delitos, seguida del narcotráfico, la proliferación de pandillas juveniles violentas, la legitimación de capitales y la violencia doméstica.

Al analizar esta situación se puede ver claramente que la delincuencia y la violencia son mayormente de ámbito local, ya que perjudican principalmente a la víctima directa y a la comunidad local. Sin embargo, sus causas también tienen una dimensión mundial y, por lo tanto, puede que ocurra lo mismo con las soluciones. Por ejemplo, en el caso de América Latina, la demanda de drogas ilícitas en Estados Unidos y Europa tiene repercusiones claras en la oferta de tales sustancias y la delincuencia organizada en varios países de la región.

Pero esos factores están más allá del alcance del presente trabajo, en el que se ha hecho hincapié en identificar métodos económicos para reducir la delincuencia y la violencia dentro del marco institucional actual. Dentro de este ámbito nos hemos topado con un problema persistente: en comparación con países más desarrollados, en esta región sencillamente hay muy pocos datos ciertos sobre la delincuencia y la violencia.

Hechos fundamentales de la delincuencia y la violencia en América Latina

Incidencia de la delincuencia y la violencia

Existe la impresión de que recientemente se ha producido un aumento de la delincuencia y la violencia en la región, aunque hay muy pocas pruebas objetivas que la corroboren. No obstante, está claro que siguen siendo un problema grave con una gama de repercusiones negativas tanto para el individuo como para la sociedad en su conjunto.

Entre 1995 y 2002 los homicidios aumentaron a una tasa un poco mayor que el crecimiento de la población, pero eso oculta una disminución continua en Centroamérica y un aumento mayor en Sudamérica. En algunos países con elevados índices de delincuencia, como Colombia y El Salvador, se ha registrado una disminución muy considerable de esos índices. Pero para hacerse una idea de la magnitud del problema, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que cada año pierden la vida por arma de fuego entre 73.000 y 90.000 personas en América Latina; tres veces más que la media mundial. La violencia es la principal causa de muerte entre latinoamericanos de edad comprendida entre 15 y 44 años, y Colombia, El Salvador, Venezuela y Brasil figuran entre los países con los índices de homicidios más altos del mundo.

Gran variación de los niveles de homicidios y violencia

Los índices de homicidio varían considerablemente tanto geográficamente como en el tiempo, en mayor medida aún que prácticamente cualquier otro indicador socioeconómico. Existen grandes diferencias entre zonas urbanas específicas: en

Recife o Medellín los niveles son 10 ó 20 veces más altos que en Santiago o Buenos Aires (que, para fines comparativos, tienen niveles levemente menores que Miami).

Los índices de homicidios pueden variar tremendamente de una a otra región de un mismo país y puede haber diferencias enormes incluso dentro de un mismo municipio. Los niveles de victimización (la proporción de hogares con una víctima del hampa) también varían, aunque no siempre se corresponden con los índices de homicidios. La victimización no fatal es mayor en Venezuela, México, Ecuador, Argentina, Perú y Brasil.

Afiliación a pandillas

En Centroamérica también hay una variación considerable de los niveles de afiliación a pandillas, por ejemplo, de 500 a 100.000 personas en Honduras, pero apenas de 40 en Nicaragua, según cifras de USAID. Pero las cifras confiables de afiliación a pandillas son sumamente difíciles de obtener. Por ejemplo, las admisiones voluntarias de afiliación arrojan resultados muy distintos que los registros policiales. Aquí también hay una dimensión internacional, ya que los latinoamericanos que participan en actividades delictivas en otros países y son deportados pueden acabar por contribuir al agravamiento de la violencia de pandillas en sus países de origen. Independientemente de las cifras reales, las pandillas son un problema grave que amerita atención.

Los delincuentes son en su mayoría hombres jóvenes

La mayor parte de la delincuencia y la violencia en la región parece ser protagonizada por hombres jóvenes. Sin embargo, dado que un número relativamente bajo de delitos acaban en arresto, es difícil obtener cifras ciertas. Para agravar aún más la situación, los niveles de denuncia y descargo disminuyen a medida que aumenta la violencia: las víctimas tienden a confiar cada vez menos en el sistema formal de administración de justicia, el cual se va haciendo, por lo tanto, cada vez menos eficaz.

Hay dos hechos que parecen ser corroborados por toda una gama de pruebas: las pandillas juveniles operan en estrecha colaboración con la delincuencia organizada y la violencia más grave entre jóvenes es la que cometen los miembros de las pandillas.

Factores de riesgo de caer en la delincuencia juvenil y la afiliación a pandillas

La afiliación a pandillas es un problema social complejo, pero entre sus causas comunes figuran zonas urbanas marginalizadas, elevados niveles de desempleo y pocas oportunidades de formación para los jóvenes, sistemas de administración de justicia inadecuados, la fácil obtención de armas de fuego, la disfuncionalidad familiar y niveles elevados de violencia doméstica. La proporción actual de jóvenes en la población exagera este problema.

Contrariamente a la impresión general, la pobreza por sí sola no es un factor de riesgo, salvo entre desertores escolares. La pobreza dista mucho de ser una condición suficiente para producir la afiliación a pandillas; la gran mayoría de los estudiantes de menores recursos no se dejan arrastrar. No obstante, una

combinación de pobreza y deserción escolar sí parece ser un factor de riesgo significativo.

Los niveles de violencia doméstica son elevados

La incidencia de violencia doméstica, tanto contra cónyuges como contra los hijos, parece ser elevada en América Latina, pero hay muy pocos datos que permitan determinar a ciencia cierta si esos niveles van en aumento y si son mayores o menores que los de otras regiones. Independientemente del nivel, las consecuencias son perjudiciales y onerosas para la sociedad. Entre otros efectos, hacen que las mujeres maltratadas ganen menos y contribuyen considerablemente a los altos niveles de lesiones físicas y mentales.

Se ha determinado que la violencia doméstica, especialmente el abuso deshonesto de menores, es un factor de riesgo significativo en la afiliación a pandillas, la delincuencia juvenil y la prostitución en Centroamérica.

SOLUCIONES PROPUESTAS

A finales de los años 90, el Congreso de Estados Unidos encargó la realización de una revisión minuciosa de la eficacia de las medidas de prevención del delito. Las conclusiones de los autores de la misma fueron que, desafortunadamente, apenas si había un conjunto de pruebas adecuado para formular una lista provisional de lo que sirve en la práctica. Eso se basó en la obra publicada en Estados Unidos y Europa; en América Latina se dispone aún de menos datos ciertos. El estudio de EE.UU. se actualizó recientemente y se amplió a fin de incluir cierta medida de análisis de costos y beneficios. Hemos empleado dicho estudio para seleccionar programas con los niveles más altos de relación proporcional entre costos y beneficios que sean los más adecuados para acometer los problemas específicos identificados en América Latina.

Solución 1 – Programas integrales dirigidos a madres en peligro y niños menores de 5 años

Hay cada vez más pruebas de que los patrones de comportamiento establecidos y reforzados en los primeros años de la niñez continúan influyendo en la conducta del individuo más adelante en su vida. Ha quedado demostrado que dirigir iniciativas a niños en peligro de maltrato o abandono, o sin la crianza necesaria para desarrollar las destrezas sociales adecuadas, reduce la incidencia de delincuencia juvenil y de adultos.

Hay dos programas que parecen ser especialmente beneficiosos y económicos. El primero de ellos, desarrollado en Colorado, se dirige a madres jóvenes durante la gestación y a sus hijos, desde el nacimiento hasta los dos años de edad. Visitas periódicas de enfermeras calificadas ayudaron a mejorar el cuidado prenatal, hicieron aumentar el logro educativo y la participación en la fuerza laboral, mejoraron la interacción entre madres e hijos así como el entorno familiar y condujeron a un mayor bienestar emocional y un mejor desarrollo del bebé. Este enfoque luce particularmente bien adaptado a América Latina, por sus elevados niveles de hogares de bajos ingresos y madres solteras.

El segundo programa se concentra en la formación en los primeros años de la infancia entre familias de bajos ingresos, llevando al aula a niños de tres y cuatro años de edad. Hay un número de programas específicos que se han puesto en práctica en EE.UU. que parecen reducir los casos de maltrato y abandono de niños, así como aumentar los niveles de culminación de la educación secundaria y reducir la delincuencia juvenil y de adultos.

Solución 2 – Programas integrales contra la violencia juvenil y de pandillas

Las intervenciones concebidas para reducir el nivel de deserción de la escuela secundaria en la región pueden reducir el universo de posibles miembros de pandillas, pero este trabajo no abarca programas educativos. Sin embargo, hay un número de programas integrados basados en la comunidad (por ejemplo, en Boston) que han contribuido a disminuir considerablemente la violencia de las pandillas y la afiliación a las mismas. Una estrategia de palo y zanahoria luce especialmente eficaz: mano dura con los criminales más endurecidos y los cabecillas de pandillas, complementado con ayuda positiva a otros miembros de pandillas.

Pero los programas de ese tipo no sirven en todas partes y podrían incluso llegar a ser contraproducentes al llamar la atención hacia las pandillas y apuntalar la legitimidad de las mismas a ojos de los jóvenes vulnerables. De igual manera, los programas centrados en la escuela pueden resultar inadecuados para la región, debido a la falta de personal docente adecuado. Con estas limitaciones en mente, nos hemos concentrado en tres programas específicos que incluyen el monitoreo o la supervisión estrechos de los delincuentes y una participación considerable por parte de las familias o la comunidad.

El primer programa, “Functional Family Therapy” se basa en la intervención sistemática de la familia con visitas periódicas de un orientador debidamente calificado y ha sido eficaz con jóvenes en peligro entre 10 y 18 años de edad con problemas de abuso de alcohol o drogas, o de delincuencia. El segundo programa, llamado “Adolescent Diversion Project” desvía a los jóvenes (por lo general, los que delinquen por primera vez) de los juzgados de menores a mentores debidamente capacitados. El tercer programa, “Aggression Replacement Training”, enseña a adolescentes y niños agresivos a llevar vida social, controlar el mal genio y aplicar el razonamiento moral.

Es importante con cualquier programa saber dirigirlo correctamente. En general los recursos se han concentrado en las áreas más álgidas y en los jóvenes que se hallan en mayor peligro; los que prácticamente no tienen posibilidad alguna de éxito. Pensamos que es posible obtener mayores niveles de eficacia y mejores relaciones de costos/beneficios dirigiendo mejor los recursos a las comunidades en las que es mayor la probabilidad de éxito, que, desafortunadamente, no siempre pueden ser las comunidades más necesitadas.

Solución 3 – Tratamiento integral en la cárcel y programa de reincorporación

Tres programas dirigidos a los delincuentes que todavía están reclusos en penitenciarías han demostrado que ayudan a reducir los extremadamente altos niveles de reincidencia: el tratamiento contra el uso de drogas, los programas vocacionales y de terapia conductual cognitiva. Ayudar a los presos a reincorporarse a la sociedad una vez puestos en libertad puede producir beneficios adicionales.

Abordar los problemas de manera integral a fin de responder a las necesidades del individuo y de la comunidad, al mismo tiempo que se aúnan los esfuerzos y recursos de instituciones penitenciarias y entidades de servicio a la comunidad, es algo que se puede hacer a muy bajo costo, aunque los beneficios no necesariamente sean considerables.

Nuestra propuesta es brindar programas de tratamiento bien diseñados ya desde las instituciones penitenciarias, conjuntamente con un enfoque coordinado para reincorporar a los ex reclusos a la sociedad. Aunque nada de esto es, en principio, una novedad, un

repasso sistemático puede asegurar que se apliquen las prácticas más acertadas y se maximice la eficacia de los programas.

Solución 4 – Prevención y control de la violencia doméstica

La violencia doméstica es un problema complejo que no admite soluciones fáciles. Guarda relación con la pobreza —si bien no necesariamente es provocada por ella—, el desempleo y la falta de una red de apoyo social, así como factores culturales.

El programa dirigido a madres solteras y sus hijos pequeños, que forma parte de nuestra Solución 1, ayuda a reducir el maltrato y abandono de menores. En un estudio realizado en EE.UU. también se descubrió que detener a los delincuentes reduce la reincidencia y también la cantidad total de incidentes de violencia doméstica en el vecindario, pero sólo si los perpetradores tienen empleo y la mayoría de los hogares de la localidad tienen al menos un adulto empleado. Se desconoce cómo se puede interpretar esto desde la perspectiva latinoamericana.

En general, se requiere una revisión integral de los programas actuales, además de darle atención especial a áreas que no cuentan con programas eficaces. Debería también incluirse la evaluación de los efectos de esos programas en la delincuencia juvenil y la afiliación a pandillas.

ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS

Valoración de los beneficios de programas de reducción de la delincuencia

Hay dos maneras de abordar los beneficios: bien sea cuantificar la reducción general de la delincuencia o fijarse en los efectos en la carrera delincriminal del individuo.

Costos de la delincuencia /beneficios de la reducción de la delincuencia

Los costos de la delincuencia son muchos y muy variados, y lo más probable es que todo intento de calcularlos en su conjunto deje por fuera componentes importantes de dichos costos. No obstante, iniciativas intensivas recientes en EE.UU. y el Reino Unido han permitido desarrollar ese tipo de cálculo hasta el punto de que los analistas de políticas han comenzado a sentirse a gusto usándolos para comparar programas y emplearlos como punto de partida para análisis de costos y beneficios.

Aunque es posible efectuar cálculos razonables de los costos directos para las víctimas, el cálculo de los costos de más amplio espectro para la sociedad y la comunidad resulta más problemático. Sin embargo, está claro que la gente que vive en zonas de altos índices de delincuencia está dispuesta a tomar medidas costosas (como instalar alarmas contra el allanamiento y robo de moradas o el uso de taxis) para evitar convertirse en víctima. En América Latina, un factor adicional es la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, que hace que la gente que vive en esas zonas sea más propensa a favorecer golpes militares.

El resultado de todo esto es que un programa que pudiera tener efectos muy significativos en la delincuencia puede tener una relación de costos/beneficios mucho más alta que uno que produzca efectos más modestos, incluso si los costos son lineales. Es más probable que los impactos considerables de ese tipo provengan de programas múltiples o integrados.

Los costos de una carrera delincencial

Es probable que el delincuente típico participe en una gama de delitos a través de varios años y que también se arriesgue a ser detenido, hallado culpable y recluido en una institución penitenciaria. Se ha calculado que el costo global externo de la carrera delincencial de un sujeto en EE.UU. alcanza entre \$1,3 y \$1,5 millones, sin contar el costo del consumo de drogas, y la cifra puede ser varias veces mayor en el caso de delincuentes endurecidos.

Los costos globales en América Latina se han estudiado mucho menos. Se calcula que el costo de la violencia en Colombia, México, Perú, Brasil, Venezuela y El Salvador se ubica entre 0,3% y 0,5% del PIB, pero este cálculo no parece tomar en cuenta todos los factores en su conjunto. Más recientemente se ha calculado que la violencia en El Salvador tiene un costo de 11,5% del PIB. Para fines comparativos, se ha calculado que el costo global para las víctimas de la delincuencia y el sistema de procesamiento penal de EE.UU. se ubica alrededor de \$600.000 millones, o aproximadamente 5% del PIB, mientras que en el R.U. el costo global de la delincuencia se ubica en \$60.000 millones, o 2,6% del PIB.

Análisis de costos y beneficios de soluciones propuestas***Solución 1 – Programas integrales dirigidos a madres en peligro y niños menores de 5 años***

Usando resultados de EE.UU., se calcula que el programa de visitas a hogares por parte de enfermeras tuvo un costo de \$9.188 por madre e hijo y beneficios de \$26.298. El costo de los programas propuestos previos a la educación preescolar para niños de tres y cuatro años de edad es de \$7.301 por niño y beneficios de \$17.202. Juntos, estos programas pueden tener una relación costos/beneficios de 2,64 con una tasa de descuento de 3%. Si se usa una tasa de descuento de 6%, los beneficios totales (calculados a los 33 años de edad) disminuyen de \$43.500 a \$21.750, lo que arroja una relación de costos/beneficios de 1,32.

Trasladando esto al entorno latinoamericano se halla que los costos son más bajos, pero igual ocurre con los beneficios. A un costo de \$2.650 por niño, los beneficios con una tasa de descuento de 3% alcanzan a \$5.700 o \$6.100, lo que valora un DALY en \$1.000 o \$5.000 respectivamente. Las relaciones costos/beneficios de estas dos valuaciones son de 2,2 y 2,3. En el caso de la tasa de descuento de 6%, se reducen a 1,1.

Solución 2 – Programa integral contra la violencia juvenil y de pandillas

Proponemos un enfoque de dos frentes para reprimir la violencia de pandillas, al tiempo que se aplica un programa de rehabilitación de jóvenes. Aunque no se dispone de análisis de costos y beneficios para la iniciativa de violencia de pandillas, la relación de costos/beneficios de un programa de rehabilitación de un delincuente joven es tan alta que confiamos plenamente en que la relación de costos/beneficios globales resultará significativamente favorable.

Asumimos que cada uno de los tres programas de rehabilitación de jóvenes que recomendamos se debe aplicar a partes iguales. El programa Functional Family Therapy tiene un costo de \$2.240 por delincuente, el programa Adolescent Diversion Project, \$1.777 por participante, y el programa de Aggression Replacement Training, \$759. Por lo tanto, el costo promedio de los tres

programas por participante es de \$1.559, lo que arroja beneficios de \$22.676 y una relación de costos/beneficios de 14,5 a una tasa de descuento de 3%, que baja a 10,9 con una tasa de descuento de 6%. Los beneficios valorados se refieren únicamente a la delincuencia juvenil de menor gravedad y no toman en cuenta el abuso de sustancias o la disminución de la productividad a largo plazo.

Llevando esto al marco latinoamericano se tiene que los costos se reducen a \$250 por participante y que los beneficios (con una tasa de descuento de 3%) alcanzan a \$2.600 o \$2.900, dependiendo de la valuación de DALY. Esto arroja relaciones de costos/beneficios de 10,4 ó 11,5 (7,8 u 8,7 con la tasa de descuento más alta).

Solución 3 – Programa integral de tratamiento en la cárcel y reincorporación

Los cálculos demuestran que los programas que proponemos y que se dirigen a los reclusos exhiben relaciones de costos/beneficios sumamente favorables. Los programas de reincorporación de EE.UU. que se revisaron también parecen ser muy económicos: se ha calculado que cubren los costos si la tasa de reincidencia se reduce en apenas 5%. Para los fines de estos cálculos no hemos incluido los beneficios de esta parte del programa integral, lo que hace que nuestros cálculos sean muy conservadores.

Suponemos que todos los delincuentes necesitan programas de tratamiento en las áreas educativa, laboral y de conductual cognitiva, y que 50% de ellos también deben recibir tratamiento contra el consumo de drogas. El costo total por delincuente se ubica en \$2.794.

No sabemos si los programas combinados tienen o no un efecto sinérgico. Adoptando un enfoque conservador, suponemos que se produce un rendimiento marginal cada vez menor a medida que se van agregando más programas. Suponiendo que se perciban beneficios únicamente de los programas educativos y vocacionales en la cárcel, el valor sería de \$13.275, lo que arroja una relación de costos/beneficios de 4,75. De manera alternativa, si se reduce el efecto de programas adicionales en 25%, se obtiene una relación de costos/beneficios de 10,2. Estas cifras se reducen a 3,6 y 7,7, respectivamente, cuando se emplea una tasa de descuento de 6%.

Adaptando las cifras al entorno latinoamericano, se llega a relaciones de costos/beneficios entre 3,4 y 8,1 con una tasa de descuento de 3%, y de 2,6 a 6,1 con una tasa de 6%. Hay que subrayar una vez más que estas cifras son conservadoras y que es probable que las cifras reales sean significativamente más altas.

Solución 4 – Prevención y control de la violencia doméstica

Desafortunadamente, no se dispone de estudios integrales en los que se pueda basar un análisis adecuado. No obstante, sabemos que apenas una quinta parte de los beneficios producidos por el programa de madres primerizas y sus hijos durante sus primeros años se atribuyen a una menor incidencia de maltrato y abandono de los niños.

NOTAS FINALES

Hemos recomendado un número de programas económicos destinados a acometer la delincuencia y la violencia en la región. Las relaciones efectivas de costos/beneficios se deben considerar para fines ilustrativos únicamente. Se basan en extrapolaciones de experiencias de EE.UU. y en suposiciones muy conservadoras. Se producirán beneficios indirectos adicionales y cabe anticipar que los mismos se prolonguen a toda la vida del individuo en muchos casos. También es importante obtener mejor información sobre los programas que hay actualmente en la región, antes de poner en práctica programas nuevos o modificados.