

**Seguridad ciudadana,  
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

# Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

OPS/OMS  
Amazonas 2889 y La Granja  
Edificio Naciones Unidas, 9. piso  
Telf.: (593-2) 2460330  
Fax: (593-2) 2460325  
[www.paho.org](http://www.paho.org)

ISBN: 9978-67-069-6  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERSGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1ª. edición: junio, 2002

# Índice

|   |     |
|---|-----|
| <b>Presentación</b> .....   | 9   |
| <b>La violencia en América Latina</b>   |     |
| <b>De la violencia urbana a la convivencia ciudadana</b> .....                            | 13  |
| <i>Fernando Carrión</i>   |     |
| <b>La violencia en América Latina y el Caribe</b> .....                                   | 59  |
| <i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>                                    |     |
| <b>Seguridad ciudadana y violencia en América Latina</b> .....                            | 109 |
| <i>Irma Arriagada</i>   |     |
| <b>La violencia por países</b>  |     |
| <b>Seguridad pública y percepción ciudadana</b>   |     |
| <b>Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal</b> .....                      | 141 |
| <i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel,<br/>Georgina Isunza Vizuet</i> |     |
| <b>Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica</b> .....                    | 167 |
| <i>Laura Chinchilla M.</i>  |     |
| <b>Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua</b> .....                    | 189 |
| <i>Elvira Cuadra Lira</i>   |     |
| <b>Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas</b> .....                     | 205 |
| <i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>                               |     |
| <b>Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador</b> .....                          | 235 |
| <i>Edison Palomeque Vallejo</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Santiago, violencia y seguridad ciudadana</b> .....   | 259 |
| <i>Enrique Oviedo</i>  |     |
| <b>La inseguridad urbana en Argentina</b>  |     |
| <b>Diagnóstico y perspectivas</b> .....  | 283 |
| <i>Lucía Dammert</i>   |     |
| <b>Exclusão Territorial e Violência</b>  |     |
| <b>O Caso do Estado de São Paulo</b> .....   | 317 |
| <i>Raquel Robnik</i>   |     |
| <b>Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá</b> .....   | 343 |
| <i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo,<br/>Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>                                       |     |
| <b>Violencia por actores</b>   |     |
| <b>Violencia en la familia y transmisión<br/>de pautas de comportamiento social</b> .....                                    | 379 |
| <i>Soledad Larrain H.</i>  |     |
| <b>Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil<br/>y las organizaciones pandilleras</b> .....                        | 399 |
| <i>Mauro Cerbino</i>   |     |
| <b>Ser mujer, un factor de riesgo</b> .....  | 435 |
| <i>Miriam Ernst</i>  |     |
| <b>Estrategias de seguridad ciudadana</b>  |     |
| <b>Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001</b> .....   | 451 |
| <i>Hugo Acero</i>  |     |
| <b>Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación<br/>y la modernización para una política pública</b> ..... | 475 |
| <i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>   |     |
| <b>Salud, violencia e inseguridad</b> .....  | 503 |
| <i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>   |     |

# Seguridad ciudadana y violencia en América Latina<sup>1</sup>

Irma Arriagada<sup>\*2</sup>

## Introducción

América Latina se encuentra enfrentada a diversas fuentes de inseguridad. Desde la perspectiva económica, las fuentes son multifacéticas y entre las principales se han destacado las provenientes de los procesos de globalización que han sido acompañados por la declinación de la protección del empleo, por resultados imprevistos de las crisis foráneas y por la volatilidad de los flujos de capital, e inestabilidades macroeconómicas, además de la debilidad de las instituciones para enfrentar esos riesgos (Rodrik, D. 2001). Sin duda, entre las causas más directas de esa inseguridad se encuentra el aumento de la violencia de diversos tipos en la Región y su expresión en la inseguridad creciente de la vida cotidiana de los ciudadanos. La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida en que los grupos interiorizan patrones de comportamiento que no obedecen a las normas legales y sociales, la sociedad se expone cada vez más al uso de la violencia como una forma de resolver conflictos y obtener recursos. Las dificultades en la aplicación de

---

\* CEPAL, Naciones Unidas

1 Presentado a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington 6-8 Septiembre 2001.

2 Versión revisada de parte del texto preparado para la Revista de la CEPAL N°70 en coautoría con Lorena Godoy. Las expresiones vertidas en este texto son de la exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen a la CEPAL.

justicia que las instituciones experimentan para garantizar protección a sus ciudadanos, acentúan la percepción de inseguridad.

## **Relaciones entre delincuencia y violencia**

### **Conceptos de seguridad ciudadana y pública**

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia. En el primer caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos 'subculturales' de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES 1997).

En el segundo caso, privilegiando como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia.

En este contexto de aceleradas modificaciones en el ámbito económico y desarrollo de nuevas necesidades económicas, deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data (guerras civiles, desigualdad de la distribución del ingreso y el acceso a la tierra), la delincuencia aparecería como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalidades

des emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros) (Moulian 1997).

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero 1997; McAlister 1998; Tironi y Weinstein 1990). La violencia tiene relación con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos. A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración, pero para que ésta induzca a actos agresivos tiene que combinarse con ciertas características como bloquear la obtención de un objetivo ya anticipado; provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados con ella, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES 1998: 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD 1998: 128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González, S. y otros 1994).



## Factores asociados a la violencia

La complejidad de la violencia se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles existentes. Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero 1998; Larraín et al. 1997). La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica.

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —propio de la salud pública ‘enfoque epidemiológico’— el cual no busca establecer ‘la causa’ de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero 1998) y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo 1996).

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

El cuadro 1 presenta algunos factores sociales y económicos asociados habitualmente con la violencia, sobre los cuales existe información cuantitativa para varios países de América Latina. Hay que destacar que es la interacción de estos factores con otros de carácter más cualitativo, y sobre los cuales no se cuenta con información, la que puede transformar estas carencias en factores de riesgo que podrían generar un clima de violencia.

**Cuadro 1**  
**América Latina 1997: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana**

| Factores de riesgo  | Países con alta presencia  | Países con presencia media   | Países con baja presencia  |
|---|--|--|--|
| 1. Desigualdad del ingreso urbano. Cuociente entre 10% más rico y 40% más pobre.                            | Sobre 11 veces<br>Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá.   | Entre 8 y 11 veces<br>Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.               | Hasta 8 veces<br>Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay.   |
| 2. Pobreza de los hogares urbanos.  | 40% y más de los hogares<br>Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. | 20% y 39% de los hogares<br>Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.                  | Menos de 20% de los hogares<br>Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. |
| 3. Tasas de desempleo abierto urbano.   | Más de 10%<br>Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela.  | Entre 6% y 10%<br>Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú.                                 | Menos de 6%<br>Bolivia, Honduras y México.                             |
| 4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan.                               | Sobre 15%<br>Honduras y Uruguay.   | Entre 8% y 15%<br>Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. | Menos de 8%<br>Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana.         |
| 5. Déficit educacional porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio. | Sobre 20%<br>Brasil y Honduras.  | Entre 10% y 20%<br>Colombia, Costa Rica Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.   | Menos de 10%<br>Argentina, Chile, Panamá y Uruguay.                    |
| 6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan.  | Sobre 15%<br>Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay.  | Entre 5% y 15%<br>Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay.  | Hasta 5%<br>Chile y Panamá.  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, 1999.

Indudablemente, los factores presentados deben relacionarse con aquellos de carácter histórico y cultural, que tienen gran importancia en la comprensión de los fenómenos de violencia urbana y que permiten entender las diferencias entre un país y otro. A pesar de que éstos no se pueden incluir en este cuadro, la cuantificación de algunos de los factores sociales y económicos indica situaciones de riesgo que es necesario enfrentar con políticas públicas eficaces.

Muchas de las dimensiones medidas, se consideran de una manera aislada en los análisis sectoriales de la educación, el empleo y la pobreza. Sin embargo, la consideración de estas dimensiones conjuntamente plantea escenarios y situaciones diversos de mayor o menor exposición a la violencia y a la delincuencia. Cuando se consideran una o más dimensiones, se pueden potenciar los efectos sobre el crimen y la violencia (sinergia negativa), como sería el caso de un alto desempleo con una gran desigualdad de los ingresos y déficit educacional (ver nuevamente Cuadro 1).

### *Pobreza, delincuencia y violencia urbana*

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza (véase recuadro 1). La experiencia ha demostrado que, más que la pobreza, es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, la que genera mayor violencia, distinción importante puesto que permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia, ya sea la tradicional o la emergente. Diversos estudios en Perú y Colombia no han logrado encontrar una relación entre pobreza y violencia, puesto que las regiones más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (Fedesarrollo 1996; Reyna y Toche 1999).

**Recuadro 1**

**La pobreza no es causa exclusiva de la delincuencia**

**Si así fuera:**

- Habría más delincuencia en los países menos desarrollados, y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.
- Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las crisis económicas más devastadoras, situación que no necesariamente ha sido así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre sucede.
- Entre los delincuentes deberían haber muchos obreros que perciben un salario mínimo, cesantes o personas que llevan tiempo buscando un empleo.
- Los índices delictivos tendrían que bajar a medida que la economía presentara niveles de crecimiento.
- La solución a la delincuencia sería sólo una cuestión de la política económica y del patrón de la distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes.

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

Aspectos contextuales, como la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad, contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este ‘capital social’ (Putnam 1992) es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, se ha destacado también la existencia de un capital social ‘perverso’, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales (Rubio 1998a).

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

análisis (pobreza-frustración-agresión) puede resultar muy superficial para dar cuenta de las diversas y cambiantes situaciones de violencia. De hecho, se pueden encontrar evidencias a favor y en contra de este planteamiento. En Chile, un estudio en Santiago estimó que el alza de un punto porcentual en el desempleo acarrea el 4% más de delitos contra la propiedad, hurtos y robos (García 1997). En ese mismo país, se encontró una mayor orientación a la violencia en los grupos que están a la espera de materializar su integración (desocupados) o aquellos incorporados bajo una forma asalariada, y no en los más marginados del mercado de trabajo (Tironi 1989). En los trabajadores informales, se encontraron actitudes de adaptación y resignación. Así, la agresión no es la única respuesta a la frustración, y los individuos que reaccionan agresivamente, han aprendido a responder agresivamente.

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

### *Mediciones de los delitos y sus costos económicos*

La medición de los hechos violentos enfrenta dificultades relacionadas con la diversidad de definiciones y de clasificaciones para registrar el fenómeno entre los países, dadas las diferencias entre niveles y tipos de violencia en América Latina. La conceptualización de violencia suele ser acotada a la violencia física para efectos de facilitar el uso de formas tradicionales de recopilación de datos, como el registro de lesiones o fallecimientos. Sin embargo, a pesar de que es más difícil evaluar el daño psicológico o emocional, este aspecto puede tener consecuencias de incapacitación y permanentes (Larraín et al. 1997).

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

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

Hay avances en el registro estadístico en algunos países —Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Perú y Brasil— respecto a la tipificación y los niveles de violencia, en la medición de los costos económicos y otras formas de evaluación del fenómeno, como las encuestas de victimización, que permiten un análisis de la prevalencia efectiva de la violencia.

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

Entre la década del ochenta y mediados de la del noventa, las tasas de homicidios han aumentado en todas las subregiones, así como en Brasil y

México. Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se encuentren con mucha mayor frecuencia entre los hombres que entre las mujeres (Arriagada y Godoy 1999).

Junto con el aumento en las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades de un mismo país. El Salvador, con la tasa de homicidios más alta, de 117 por cien mil habitantes, contrasta fuertemente con Chile, que tiene una tasa de 1.8 homicidios por cien mil habitantes alrededor de 1995<sup>3</sup> (véase cuadro 2). La situación de El Salvador llama la atención por su gravedad, aunque las cifras deben examinarse con cierto cuidado puesto que en ese país no existe una institución gubernamental o no gubernamental que sistematice la información sobre violencia. Los datos obtenidos provienen de la Fiscalía General de la República (FGR) y son los de mayor cobertura, aunque no concuerdan con los proporcionados por otras fuentes.

La evolución en Colombia muestra un descenso en relación con 1990, sin embargo, la magnitud total de delitos se ha mantenido constante y la percepción de la sociedad sobre la inseguridad en la que viven ha sido creciente (Trujillo y Badel 1998). La violencia homicida en Colombia ha sido definida como una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos, la que reflejaría un país en guerra, puesto que ninguna sociedad presenta en tiempos de paz niveles semejantes de violencia (Rubio 1998b).

A pesar de las diferencias entre países y regiones al interior de un país<sup>4</sup>, la mayoría presenta un incremento de los homicidios. Durante el período de 1980 a 1990, de un total de 12 países, en 9 aumentó la tasa de homicidios y en tres de ellos han aumentado de cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). Entre 1990 y mediados de la década, las tasas de homicidio

---

3 En Chile, las cifras para 1990 de 3.0 y para 1996 de 1.8 por cien mil corresponden a las denuncias por homicidios a Carabineros, en 1990 los casos de homicidio ingresados a los tribunales de justicia alcanzaban a 9.1 y en 1996 a 8.2 por cada cien mil habitantes, en tanto los aprehendidos alcanzaban a 6.7 en 1990 y a 4.9 por cien mil habitantes en 1996 (Paz Ciudadana 1998a). Considerando cualquiera de estos indicadores, entre 1990 y 1996 las tasas habían disminuido.

4 En Colombia, en 1996 las tasas alcanzaban a 208 en Medellín, 108 en Cali, 60 en Bogotá y 35 en Cartagena de Indias (CRNV, Colombia 1996).

habían descendido en El Salvador, Colombia, Chile y Perú y habían aumentado en Brasil, México y Venezuela (véase cuadro 2).

### Cuadro 2

América Latina (13 países) 1980, 1990 y 1995: Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes

| Países      | Fines década 70<br>Principios década 80 | Fines década 80<br>Principios década 90 | Última cifra<br>disponible,<br>alrededor de 1995 |
|-------------|---|---|--|
| El Salvador | ...                                     | 138.2                                   | 117.0  |
| Colombia    | 20.5                                    | 89.5                                    | 65.0   |
| Honduras    | ...                                     | ...                                     | 40.0   |
| Brasil      | 11.5                                    | 19.7                                    | 30.1   |
| México      | 18.2                                    | 17.8                                    | 19.5   |
| Venezuela   | 11.7                                    | 15.2                                    | 22.0   |
| Perú        | 2.4                                     | 11.5                                    | 10.3   |
| Panamá      | 2.1                                     | 10.9                                    | ...  |
| Ecuador     | 6.4                                     | 10.3                                    | ...  |
| Argentina   | 3.9                                     | 4.8                                     | ...  |
| Costa Rica  | 5.7                                     | 4.1                                     | ...  |
| Uruguay     | 2.6                                     | 4.4                                     | ...  |
| Paraguay    | 5.1                                     | 4.0                                     | ...  |
| Chile       | 2.6                                     | 3.0                                     | 1.8  |

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998a), BID (1998), Costa Rica INEC (1999) .

En relación con robos y hurtos, la información estadística recopilada también muestra una amplia diversidad entre países, en especial entre diversas modalidades de robo, cuyas tasas por cien mil habitantes muestran una extrema variabilidad debida a diferentes definiciones de robo y sus modalidades y a la distinta cobertura del registro estadístico.

Otras formas de criminalidad también han aumentado. Se estima que las tasas de secuestros anuales se han incrementado hacia inicios de la década del noventa en más de 1 por cien mil habitantes en 3 países: Colombia, México y Guatemala. En Colombia alcanza a 9.7 por cien mil habitantes



(LASR 1997). En Guatemala se indica que, a pesar del evidente subregistro de las estadísticas de violencia, los secuestros han aumentado en los últimos años y el 74.6% de las denuncias se concentra en el departamento de Guatemala (PNUD Guatemala 1998).

En la década del noventa se ha intentado medir los costos económicos provocados por la violencia, aunque la posibilidad de comparar internacionalmente es difícil debido a las diversas definiciones de lo que se denominan 'costos económicos' y a la frágil base estadística en la que se sustentan (véase el recuadro 2). Un estudio comparativo del BID con una metodología común encontró costos económicos considerables: éstos llegaban, en 1995, como porcentaje del PIB, a 24.9 en El Salvador, a 24.7 en Colombia, a 11.8 en Venezuela, a 10.5 en Brasil, a 12.3 en México y a 5.1 en Perú (Londoño 1998).

## Recuadro 2

### Tipología de los costos socioeconómicos de la violencia

Existen diversas definiciones y tipologías de los costos socioeconómicos que provoca la violencia; el BID distingue entre:

**Costos directos:** en el sistema de salud, policía, sistema de justicia criminal, vivienda, servicios sociales.

**Costos indirectos:** mayor morbosidad, mayor mortalidad debido a homicidios y a suicidios, abuso de alcohol y drogas; desórdenes depresivos.

**Efectos multiplicadores económicos:** Impactos macroeconómicos, en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional.

**Efectos multiplicadores sociales:** Impacto en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

Trujillo y Badel también diferencian entre costos directos e indirectos, sin embargo, definen como **costos indirectos** los efectos secundarios negativos que acarrea la violencia, entre ellos: pérdidas de productividad, disminución o desvío de la inversión, mala asignación de recursos y aumento de los costos de transacción, lo que en la terminología del BID correspondería a los efectos multiplicadores económicos.

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

**Costo bruto:** corresponde a los costos que asume la víctima del delito; por ejemplo: costos de un secuestro.

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

La violencia genera graves costos, afecta el desarrollo social y económico de un país de múltiples formas y tiene efectos negativos sobre el capital físico (Guerrero 1998). En Perú se estima que la infraestructura pública sufrió pérdidas acumuladas de 25 mil millones de dólares aproximadamente debido al terrorismo (Reyna y Toche 1999). Un estudio de casos realizado en Santiago de Chile y en Managua estimó el costo para la economía de la violencia doméstica en Santiago en el 2% del PIB y en Managua en el 1.6% del PIB, sin considerar en él los costos de los sistemas judicial y policial (Morrison y Orlando 1997). En Río de Janeiro en 1995, el costo directo por la atención de víctimas y los costos económicos por muerte prematura e incapacidad se estimaron en aproximadamente 916 millones de dólares. Las víctimas de sexo masculino son responsables del 67.9% del costo directo, 82.6% del costo por incapacidad y 94.9% del costo económico por muerte prematura (ISER-Rede de Centros de Pesquisa 1998).

Además, la violencia desgasta el capital humano, deteriora la salud de las personas y provoca el ausentismo y la incapacidad laboral de las víctimas, entre otros efectos. En el mismo estudio de Chile y Nicaragua, se estima que la violencia doméstica repercute fuertemente sobre el ingreso de las mujeres. De esta forma, en Santiago, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo el 39% de lo que ganan las mujeres que no sufren este tipo de abuso, y en Managua ese porcentaje es de 57% (Morrison y Orlando 1997).

Se ha demostrado que la violencia destruye el 'capital social'. Un estudio en Jamaica concluyó que uno de los impactos más claros de la violencia era la fragmentación social en las comunidades, que dificulta el funcionamiento de cualquier organización comunitaria que no se base en el temor y la coerción (Moser y Holland 1997).

La violencia afecta la capacidad gubernamental para enfrentarla. El incremento de hechos de violencia obliga a destinar, al combate de ésta, recursos que podrían dirigirse a tareas de desarrollo y contribuye además a la corrupción. Asimismo, la población comienza a recurrir a sistemas privados de seguridad al percibir que el Estado es ineficaz en esta función, con lo que éste va perdiendo legitimidad y relevancia. Finalmente, existe consenso en reconocer los efectos negativos de la violencia en el crecimiento y en la reducción de la pobreza en la Región (Ayes 1998).

En suma, si bien el cálculo de costos socioeconómicos es, en muchos casos, parcial por ausencia de información de base que lo sustente adecua-

damente, destaca el impacto económico de las diversas formas de violencia para efectos de políticas y programas encaminados a reducirla.

### *El perfil de víctimas y agresores*

Otro elemento, que es necesario considerar, es el carácter de género de la violencia, no sólo de la doméstica. El género aparece como factor cultural que pone en situación de riesgo a ciertas personas y predispone a otras a ejercer violencia. Los principales involucrados en los homicidios son hombres, especialmente jóvenes, como agresores y víctimas. En América Latina, la mortalidad y discapacidad por todo tipo de causas externas representan el 20.5% de años de vida perdidos en los hombres y el 8.1% en las mujeres. Los diferenciales por sexo son importantes en el grupo de edad de 15 a 44 años, pues las causas externas son responsables por el 51.7% de las muertes masculinas y sólo por el 24.5% de las femeninas. Entre los hombres la principal causa externa de muerte son los homicidios (OPS 1998).

Junto con el sexo, la edad es un factor muy importante a considerar en el perfil de víctimas y agresores. De todos los homicidios reportados en América, el 28.7% se atribuye a los jóvenes entre los 10 y 19 años de edad (Guerrero 1997). En Colombia los homicidios afectan predominantemente a hombres jóvenes entre 15 y 34 años —en 1996 el 65.2% del total de las muertes por homicidio correspondió a hombres entre 15 y 34 años de edad— con una relación de 13 hombres por cada mujer (CRNV, Colombia 1996). Asimismo, en Guatemala se ha desarrollado un grupo juvenil conocido como los ‘maras’, que son organizaciones compuestas por jóvenes menores y mayores de edad de ambos sexos, que desarrollan entre sí lazos de solidaridad e identificación. Los ‘maras’ se disputan el control de espacios territoriales, y para 1997 se estimaba que operaban en doce zonas de la ciudad de Guatemala, donde se les responsabilizaba por asaltos a los autobuses y de otros delitos (PNUD Guatemala 1998). En Chile se observa un aumento en la participación de los menores de 18 años en el robo con violencia, la que ascendió del 21%, en 1995, al 32% en 1997 (Fundación Paz Ciudadana 1998a)<sup>5</sup>, características similares se encuentran en la mayoría de

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

los aprehendidos por delitos, los que son hombres jóvenes, solteros, de estratos socioeconómicos bajos.

Un estudio sobre estadísticas criminales de delitos por drogas entre 1985 y 1994, concluye que los jóvenes están sobre-representados en las detenciones y sub-representados en las cárceles para todos los delitos graves (homicidio, violación, robo, hurto y drogas). Entre 1986 y 1993, para el conjunto de delitos mencionados, un 35% del total de detenidos eran menores de diecinueve años, y de los ingresados a la cárcel, el 12% eran jóvenes. Este hecho muestra “la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el sólo hecho de serlo y la predisposición para incriminarles de los funcionarios policiales” (De Rementería 1998: 114).

Junto con esta mayor participación de jóvenes, se han observado además cambios en el perfil de los delincuentes y en las formas de ejecutar sus delitos. Autoridades policiales en Chile indican que en los últimos años se aprecia un mayor porcentaje de delincuentes armados (cerca de un 99%), y una extensión del consumo de drogas entre ellos (un 70% de los jóvenes que delinquen)<sup>6</sup>. Algunos estudios han señalado que las pautas de conducta de los condenados se han modificado, ya que la mayoría de ellos son adictos al consumo de alcohol y a las drogas siendo más propensos, por tanto, a actitudes violentas que en el pasado (Cooper 1994).

### *Violencia doméstica e intrafamiliar*

En el caso de la violencia doméstica, que en los últimos años ha cobrado mayor reconocimiento legal<sup>7</sup>, las principales víctimas son mujeres. Un estudio transcultural realizado a noventa sociedades, mostró que aquellas con altos niveles de violencia eran también las que tenían normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era el dominante y donde existía una aceptación social de la violencia física o psicológica como medio de resolver conflictos

---

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

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

(Levinson 1989, citado en BID 1998).

Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de todas las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus hogares. Un 33% fue víctima de abusos sexuales entre las edades de 16 y 49 años, mientras que el 45% recibió amenazas, insultos y la destrucción de objetos personales (UN 1999).

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

Estudios de caso y encuestas realizados en toda la Región dan cuenta de la magnitud del problema (véase cuadro 3). La prevalencia de la violencia dirigida en contra de la mujer alcanza niveles de entre el 80% y el 40% dependiendo de las ciudades donde se haya realizado la encuesta. Las tendencias a un crecimiento de los casos de violencia doméstica son difíciles de atribuir a una mayor ocurrencia de este tipo de delito, a un mejor registro, en la medida que es penado, o a un aumento en su denuncia. Teniendo en cuenta la gravedad del fenómeno, se requiere de la ejecución de encuestas y estudios que proporcionen información más detallada y completa por país, que permita dar cuenta de su magnitud y evolución.

### Cuadro 3

#### América Latina. prevalencia de violencia doméstica en la década del noventa

| Países                    | Prevalencia de violencia doméstica  |
|---------------------------|---|
| Argentina<br>Buenos Aires | 1997: Denuncias sobre violencia doméstica 1.820.<br>1998: Se atendieron 1.700 personas en el servicio de violencia intrafamiliar de las cuales el 70.5% correspondió a violencia marital (Hospital Alvear).<br>1998: Asociación Argentina de Prevención de Violencia Familiar atendió a 5.000 personas. |
| Bolivia                   | 1994: Se estima que de 20 mil casos de violencia denunciados, el 75% es de violencia doméstica. La violencia doméstica afecta más a mujeres entre 17 y 36 años y la violencia sexual a las adolescentes.  |

| Países                         | Prevalencia de violencia doméstica   |
|--------------------------------|--|
| Brasil                         | 1998: De un total de 98.039 casos, el 61% correspondió a lesiones corporales dolosas, el 2% a estupro y el 37% a amenazas, en los estados de Río de Janeiro, Sao Paulo, Río Grande do Sul Porto Alegre.  |
| Colombia<br>Santafé de Bogotá  | 1996: Total maltrato conyugal 10.725 casos de mujeres lesionadas. Más del 20% habían sido víctimas de abuso físico, el 10% de abusos sexuales y el 34% de abusos psicológicos.   |
| Costa Rica                     | 1994: Total de 2.299 mujeres atendidas en la Delegación de la Mujer.<br>1995: Total de 5.445 mujeres atendidas en la Delegación de la mujer.   |
| Chile<br>Santiago <sup>8</sup> | 1997: 40.7% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual.<br>1998: Total del país de denuncias por agresión a mujeres 39.394.<br>1997: Total del país de agresores aprehendidos por violencia contra la mujer 4.363.<br>1998: Total del país de denuncias de violencia intrafamiliar procesadas 12.810. |
| Ecuador<br>Quito               | 1997: El 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos, de ellas el 37.3% sufría maltrato 'frecuentemente', el 25% 'a veces' y el 35.6% 'rara vez'.  |
| Honduras                       | 1996: De enero a septiembre hubo 3.070 denuncias de violencia doméstica y abusos sexuales, en promedio once denuncias diarias.   |

8 Un estudio reciente ejecutado por la Universidad de Chile a petición del SERNAM revela que en Santiago (región metropolitana) el 50.3% de las mujeres ha sufrido violencia física, sexual o psicológica de parte de sus parejas. De ese total, el 34% ha sufrido violencia física y/o sexual y el 16.3% violencia psicológica exclusivamente. Esta violencia ocurre entre el 38% de mujeres de estratos medio-altos, entre el 44.8% de estratos medios y entre el 59.4% de estratos bajos (Universidad de Chile 2001).

| Países   | Prevalencia de violencia doméstica  |
|--|---|
| México<br>México DF y<br>nueve ciudades<br>Monterrey y<br>Nueva León | 1995: El 74% de las personas maltratadas son mujeres, de las cuales el 68% se encuentra entre los 13 y 34 años. Sólo un 20% presentó una denuncia ante las autoridades.<br>1995-96 Encuesta en Monterrey y Nueva León, el 46% de mujeres unidas de 15 años y más, afirmó haber sufrido violencia psicológica, física o sexual por parte de su pareja. |
| Nicaragua<br>Managua   | 1994: Mujeres atendidas por violencia centros no gubernamentales: 3.138.<br>1997: El 52.6% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrió violencia psicológica, física y/o sexual; de ellas, el 28% sufrió violencia física severa.   |
| Perú<br>Lima   | 1996: Denuncias a la delegación Policial de Mujeres 5.512.<br>1996: Encuesta a mujeres de sectores socioeconómicos medios y bajos, el 88% reportó violencia por parte de la pareja, el 84% psicológica, el 31% física y el 13% daños físicos.<br>Se calculan 25 mil violaciones por año.  |
| República<br>Dominicana  | 1994: Informes policiales y casos publicados en la prensa entre 1990 y 1994, el 95% de las denuncias corresponde a mujeres y menores, de los cuales el 67% son homicidios, el 25% golpizas y el 12% violaciones.  |
| Uruguay<br>Montevideo y<br>Canelones                                 | 1997: El 47.3% de los hogares estudiados presenta violencia: de ellos, psicológica moderada el 24.6%, violencia psicológica exclusivamente el 12%, violencia sexual exclusivamente el 0.7%, violencia física moderada el 4.6% y violencia física severa el 5.4%.  |
| Venezuela  | 1995: Datos de Comisión Bicameral del Congreso violencia sexual 75.530 casos.<br>1997: Policía Técnica Judicial 7.426 delitos sexuales con víctimas mujeres: violaciones, seducciones, raptos e incestos. Cada día fueron violadas 12 mujeres.  |

Fuente: UN Inter-agency campaign on women rights in Latin America and the Caribbean, Isabel Duque (1998), Reyna y Toche (1999).

Otro fenómeno de violencia intrafamiliar, cuya visibilidad y frecuencia también ha aumentado, es la violencia contra los niños. Se sostiene que los adolescentes, víctimas de la violencia infantil, tienen el riesgo más alto de convertirse en perturbadores de violencia. En Brasil los niños abandonados son, a la vez, las principales víctimas y las principales fuentes de violencia urbana (McAlister 1998). Una estimación señala que existen 6 millones de menores en la Región que son objeto de maltrato y que 80 mil mueren cada año como resultado de los daños causados por sus padres, familiares u otros (Ayres 1998). Un estudio realizado en 1996 por UNICEF, reveló que en ese país de mil agresiones sexuales en contra de menores denunciadas en Sao Paulo a SOS Niño, más de un 75% eran cometidas por parientes en el siguiente orden: padre legítimo, hermano, padrastro y tío; y el 8% de las víctimas sufrió ese tipo de violencia antes de completar 3 años.

Por otra parte, las guerras internas en algunos países de la Región, han afectado también a los niños. Se calcula que en Guatemala, entre 100 mil y 250 mil niños y niñas perdieron a uno o ambos padres como resultado de la guerra (OPS 1996). Un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil efectuado sobre la base de datos hospitalarios reveló tres dimensiones del maltrato infantil: físico, abuso sexual y abandono; cerca del 60% del maltrato y del 55% del abandono aquejó a los niños y el 94% de los abusos sexuales afectó a las niñas (PNUD Guatemala 1998).

### *Equidad en el acceso a la cobertura de la seguridad pública y privada*

La violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades generan costos sociales y económicos significativos que se reparten desigualmente en la sociedad, y constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la Región. Se estima que en América Latina se compran más de la mitad de los seguros contra secuestros que se venden en el mundo (Newsweek 1998). En Guatemala, por ejemplo, se calcula que el total de los presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa al menos en un 20% el presupuesto público de seguridad (Gutiérrez 1998). Existen alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía, de las cuales sólo 30 están registradas (PNUD Guatemala 1998). En Sao Paulo el número de guardias de seguridad priva-



da es tres veces mayor que en la fuerza policial del gobierno (Newsweek 1998).

En Santiago de Chile, existen claras diferencias entre los sectores pobres y ricos de las ciudades. Mientras los municipios con mayores recursos pueden implementar planes de seguridad en coordinación con la policía, e incluso contribuir a una mejor dotación del cuerpo policial destinado al sector, en los municipios más pobres no ocurre lo mismo. Se estima que las comunas más pobres del Gran Santiago están por debajo de la media del nivel de vigilancia equivalente<sup>9</sup> por cada cien mil habitantes, lo que introduce un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en toda la ciudad (Silva 1999). La escasez de recursos obliga a dar prioridad a otros sectores, así el gobierno central opta por defender ciertos sectores urbanos —habitualmente el centro, áreas comerciales y financieras— a costa de otros como los sectores populares poblacionales. Esta situación provoca que muchas veces la seguridad pública quede en manos de la propia población.

Aunque la participación de una comunidad organizada en el enfrentamiento a la violencia puede potenciar los programas implementados por autoridades locales, el problema surge cuando esta participación aparece como única alternativa debido a la falta de protección policial y no como un complemento a ella.

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

La sensación de mayor vulnerabilidad y desprotección difiere notoriamente según el sector social. Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor ante atentados contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor ante las amenazas a la propiedad<sup>10</sup>. En los grupos más prósperos, la gama de servicios y productos de se-

---

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

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

guridad a la que acceden, en muchos casos, complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en los sectores más pobres, la organización de grupos de vigilancia y otros sistemas más rudimentarios de protección contra asaltos y otros delitos (sistemas de alarmas artesanales) pueden convertirse en la única alternativa. En Guatemala, cerca de 200.000 personas han formado organizaciones de vigilancia. Una medición reciente de los grados de inseguridad en las diversas comunas de Santiago de Chile detectó que los mayores índices de temor se encuentran en las comunas más pobres<sup>11</sup>, lo que coincidiría con el mayor grado de desprotección y carencia de vigilancia policial. Otra encuesta, realizada en enero de 1999, que consultaba por el grado de seguridad en el barrio, encontró que si bien una proporción importante (70%) de las mujeres se sentía segura en su barrio, esta confianza disminuía entre aquellas de 34 a 45 años (66%) y de sectores socioeconómicos más bajos (66%) ( Grupo Iniciativa Mujer 1999).

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

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

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

---

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

*Formas tradicionales y emergentes de la violencia y de la delincuencia*

Desde diversos ámbitos, se constata la aparición de nuevas modalidades de violencia y delincuencia que comienzan a irrumpir en varios países de la Región. Algunos han definido estas nuevas formas como la mezcla heterodoxa y contradictoria de dos tipos de violencia presentes en toda la Región: la política (guerrillas, tortura, desapariciones, represión) y la delincencial. La simbiosis de ambas genera una violencia de tipo social, que aunque no es exclusivamente política posee efectos políticos, por lo que no puede ser entendida sólo como de violación de la ley (Castañeda 1998).

Diversas autoridades y especialistas han declarado a los medios de comunicación, que las nuevas formas de violencia se pueden atribuir a un cambio en la forma de operar de los delincuentes. En Chile, los cambios que han experimentado las acciones de los delincuentes durante la década del noventa, permite apreciar un proceso de organización y planificación de sus acciones (cómo conseguir armas, vehículos, conocimiento de las rutinas de sus posibles víctimas, etc.). De allí que los delincuentes actúen en grupos y con armas. Para otros, modalidades como la intimidación y el maltrato físico y psicológico a las víctimas con el uso de armas, narcóticos o gas paralizante, máscaras, que se han hecho más comunes en los últimos años, pueden entenderse también como la imitación a películas policiales (La Época 1995).

En países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población cesante con conocimientos relativos al uso de armas y a la estrategia militar, y con una alta disponibilidad de armas. En muchos casos, estos cesantes han formado bandas armadas, las que a juicio de algunos especialistas son una de las principales fuentes de la delincuencia armada de la Región. En Guatemala se estima que existen unas 600 bandas de crimen organizado con un total de 20.000 integrantes, la mayoría encabezadas por ex-oficiales del ejército (Gutiérrez 1998).

La reforma a los cuerpos policiales en otros países ha provocado situaciones similares. En Argentina, Perú y Brasil, estas reformas han dejado sin empleo a un número importante de sus miembros, contribuyendo de este modo al desarrollo de una delincuencia más sofisticada de bandas cuasi militarizadas. “Esto significa un agregado no tanto en el número de hechos, si-

no en la planificación de los hechos, la violencia de los mismos y los objetivos que persiguen” (El Mercurio 1998a). Muchas de estas bandas son las responsables de los numerosos secuestros ocurridos en la Región. Expertos afirman que este tipo de delito es frecuente en Colombia, donde el secuestro ha adquirido connotaciones de industria bien organizada, en México, donde se relaciona con organizaciones pequeñas y el tráfico de drogas, en Brasil, relacionado con organizaciones criminales y dificultades para aplicar la ley, y en Guatemala, donde sus autores son las numerosas bandas mencionadas (Qué Pasa 1998).

Sin embargo, más preocupantes, por la magnitud de recursos que desvían y por sus impactos internacionales, son las formas emergentes de la delincuencia internacional surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalmente relacionadas. Entre las formas emergentes se cuentan las nuevas modalidades que asume el narcotráfico, las actividades ilícitas en el fraude electrónico (básicamente por medio de las tarjetas de crédito), el tráfico de personas, órganos humanos y productos sanguíneos, así como armas y materiales nucleares (IMECO 1998). Se ha indicado que el avance tecnológico ha sido aprovechado de mejor forma para los fines de las organizaciones delictuales internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana.

### **Algunas conclusiones**

Como se ha planteado a lo largo del artículo, la violencia y la delincuencia se manifiestan de manera multidimensional y se asocian estrechamente a la subjetividad de las personas. De esta forma, en la explicación de estos fenómenos confluyen factores relacionados con la posición y situación social y familiar de las personas, con dimensiones sociales, económicas y culturales, así como factores de carácter contextual e institucional.

Una de las situaciones más evidentes, en relación con la violencia delictiva en América Latina, es el notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan dimensionar de manera más objetiva el fenómeno. Si bien la percepción de la población es parte del fenómeno, la ausencia de estadísticas continuas dificulta la elaboración de diagnósticos que orienten de manera

efectiva las acciones a emprender por las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Recogiendo esta carencia, este artículo ha querido aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la Región, desde una perspectiva comparada, en función de la limitada y no siempre confiable información disponible y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas.

El análisis se ha centrado en algunas manifestaciones de la violencia delictiva, principalmente en las ciudades durante la década del noventa, haciendo una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y de los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia, la frecuente relación entre violencia y desempleo. Asimismo, se ha recogido la información relativa al costo económico de la violencia y la delincuencia y las distintas políticas emprendidas para enfrentar el fenómeno.

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

## Bibliografía

Arriagada, Irma

- 1998 Familias latinoamericanas: convergencia y divergencia de modelos y políticas. En: *Revista de la CEPAL* N°65. Santiago de Chile, agosto.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy

- 1999 Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa. En: CEPAL, *Serie de Políticas Sociales* N°32, LC/L. 1179- P.

- 
- 2000 ¿Prevención o represión? Falso dilema de la seguridad ciudadana. En: *Revista de la CEPAL* N°70. Santiago de Chile, abril.

- Ayres, Robert L.  
1998 *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: World Bank Latin American and Caribbean Studies, January.
- BID  
1997 *Violencia doméstica*. Washington: Informe Especial
- 
- 1998 *Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Castañeda, Jorge  
1998 *Violencia y América Latina*. Santiago de Chile: Diario La Época 24 mayo.
- Castellanos, H. y L.O. Corrales (eds.)  
1998 *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Auspiciado por el sistema de las Naciones Unidas de Guatemala.
- Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Subdirección de Servicios Forenses  
1996 *Lesiones de causa externa en Colombia*. Colombia.
- Cooper, Doris  
1994 *Delincuencia común en Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)  
1997 *Panorama social de América Latina, 1996 (LC/G.1946-P)*. Santiago de Chile.
- 
- 1999 *Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P)*. Santiago de Chile.
- De Rementería, Iván  
1998 Las estadísticas criminales por los delitos de drogas en Chile. En: *Gaceta Jurídica* N°212. Santiago de Chile, febrero.
- Duque, Isabel  
1998 *Datos de violencia en contra de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ISIS Internacional, mimeo.

## El Mercurio

1998a Entrevista con Hugo Frühling. Santiago de Chile, 16 de mayo.

---

1998b Santiago de Chile, 26 de mayo.

---

1998c Santiago de Chile, 14 de junio.

## Fedesarrollo

1996 Salud: análisis epidemiológico de la violencia. En: *Coyuntura Social* N°15. Bogotá, noviembre.

## Fundación Paz Ciudadana

1997 *Anuario de estadísticas criminales*. Santiago de Chile.

---

1998a *Anuario de estadísticas criminales*. Santiago de Chile.

---

1998b *Delincuencia y opinión pública*. Centro de Documentación Paz Ciudadana, mayo.

## García, Roberto

1997 Robo y desempleo. En: Fundación Paz Ciudadana, *Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales*. Tesis de grado, varios autores. Santiago de Chile.

## Gaviria, A. y C. Pagés

1999 *Patterns of Crime Victimization in Latin America*. Washington, D.C.: BID.

## González Ruiz, Samuel; Ernesto López y José Nuñez

1994 *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México D.F.: UNAM, Serie Justicia.

## Grupo Iniciativa Mujer

1999 *Encuesta nacional: opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*. Santiago de Chile, enero.

## Guerrero, Rodrigo

1997 Epidemia de la violencia juvenil en América. En: *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política*, N°10, julio-diciembre.

- 
- 1998 *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, CEPAL (LC/R.1795), marzo.
- Gutiérrez, Edgar
- 1998 Guatemala. Paz de baja intensidad. En: *Nueva Sociedad* N°154, marzo-abril.
- ILPES
- 1998 *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública* (LC/IP/L.149), versión preliminar. Santiago de Chile, julio.
- Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (IMECO)
- 1998 *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*. México: Editorial Océano.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI)
- 1998 *Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1999*. Lima (Perú): Editorial Gráfica Monterrico, julio.
- ISER Rede de Centros de Pesquisa
- 1998 Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro. En: BID, *Série de Documentos de Trabalho* R-347. Washington.
- Klevens, Joanne
- 1998 *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*. Santafé de Bogotá: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia,.
- Krauskopf, Dina
- 1996 La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social. En: *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, N°3. Costa Rica, diciembre.
- La Época
- 1995 Entrevista al Prefecto de Policía de Investigaciones José Sotomayor. Santiago de Chile, 21 de mayo.
- La Tercera*
- 1999 Santiago de Chile, 10 de julio.



- Larraín, S.; J. Vega e I. Delgado  
 1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Las Últimas Noticias*  
 1998 Por qué gana la delincuencia. Santiago, 26 de abril.
- Latin American Special Reports (LASR)  
 1997 *Assesing Personal Security in Latin America*. Londres: Latin American Newsletter.
- Litke, Robert  
 1992 Violencia y poder. En: UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N°132, junio.
- Lolas, Fernando  
 S/f *Agresividad, agresión, violencia*. Santiago de Chile: Instituto de Diagnóstico y Tratamiento Psicológico.
- Londoño, Juan Luis  
 1998 *Epidemiología económica de la violencia urbana*. Cartagena de Indias: Trabajo presentado a la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, 14 de marzo de 1998.
- Martínez, Javier  
 1990 Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987) un nuevo examen de viejas hipótesis. En: Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990), *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- McAlister, Alfred  
 1998 *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención*. Washington D.C.: OPS.
- Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando  
 1997 *El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua*. BID, Unidad de la Mujer en el Desarrollo, mimeo.
- Moser, Caroline y Jeremy Holland  
 1997 *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D.C.: World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, february.

Moulian, Tomás

- 1997 *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS, decimoquinta edición.

*Newsweek*

- 1998 Vivir con miedo. Florida, 22 de abril.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

- 1996 *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*. Serie Publicaciones Comunicación para la salud, N°10.

- 
- 1998 *Las condiciones de salud en las Américas*, Vol.I y Vol. II. Washington D.C.

Observatorio Internacional de Prisiones

- 1995 Informe 1995, Lyon.

PNUD

- 1998 *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, marzo.

PNUD Guatemala

- 1998 *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano*. Edición 1998.

Putnam, Robert

- 1992 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

*Qué Pasa*

- 1998 Entrevista a Brian Jenkins. Santiago de Chile, 25 de mayo.

Reyna, Carlos y Eduardo Toche

- 1999 La inseguridad en el Perú. En: CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N°29. Santiago de Chile.

Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas (RSMLAC)

- 1996 Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres. Cuadernos Mujer Salud.

Rodrick, Dani

- 2001 ¿Por qué tanta inseguridad económica en América Latina? En: *Revista de la CEPAL* N°73. Santiago de Chile, abril.

Rubio, Mauricio

- 1998a *La violencia en Colombia dimensionamiento y políticas de control*. Nueva York: BID, serie de documentos de trabajo R-345, octubre.

- 
- 1998b Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia. En: Olga Lucía Acosta (ed.) *Coyuntura Social*, N°18. Bogotá (Colombia), mayo.
- Silva, Iván  
1999 *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. Santiago de Chile: ILPES, mimeo.
- Tironi, Eugenio  
1989 *Mercado de trabajo y violencia*. Santiago de Chile: PREALC, documento de trabajo N°335.
- Tironi, Eugenio y Eugenia Weinstein  
1990 Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario. En: Martínez, Javier, Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (1990). *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Trujillo, Edgar y Martha Badel  
1998 Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia 1991-1996. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Archivos de macroeconomía, N°76. Bogotá, marzo.
- United Nations (UN)  
1999 UNIFEM-UNDP-UNFPA-UNICEF-UNAIDS-UNHCR-UNHCHR-ECLAC United Nations Inter-agency Campaign on Women's Rights in Latin America and the Caribbean, *A Life Free of Violence it's Our Right*. Fuente: Internet.
- Universidad de Chile, Centro de Estudios de Políticas Públicas  
2001 *Detección y análisis prevalencia de la violencia intrafamiliar*. Santiago de Chile, julio.