

Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención

Resumen:

América Latina es la región con la tasa de homicidios promedio por habitante más alta del mundo (27.5 homicidios por cada 100.000) y también con unas tasas muy elevadas de violencia doméstica. Esta violencia, que aumentó notablemente en las últimas décadas, tiene elevados costos económicos y sociales. La violencia acarrea costos directos —el valor de los bienes y los servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo a sus perpetradores— e indirectos, que incluyen impactos en salud, impactos económicos, e impactos sociales. Hay una creciente y rica gama de acciones en los países de la región destinadas a combatir la violencia, pero la base empírica para saber qué funciona es muy débil. En el área de la prevención, las acciones más costo-efectivas incluyen programas municipales integrados de seguridad ciudadana; inversión en los jóvenes y en desarrollo infantil temprano; control de ventas de armas, alcohol y drogas; y prevención situacional. A pesar de la múltiple causalidad de la violencia, el ensayo concluye recomendando dar preferencia a programas de prevención puntuales, de corto plazo, que están dirigidos a objetivos específicos, y cuyos resultados pueden cuantificarse.

Palabras clave:

violencia, costos económicos, prevención situacional, acciones costo-efectivas, América Latina.

Abstract:

Latin America is the region with the highest average homicide rates in the world (27.5 homicides per 100,000 people). It also records high rates of domestic violence. These high interpersonal violence rates, which increased dramatically in the past two decades, exact huge economic and

¹ Mayra Buvinic es Directora de Género y Desarrollo en el Banco Mundial. Fue Jefa de la División de Desarrollo Social y Asesora Especial sobre Prevención de Violencia en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2005).

social costs. Violence has direct costs—the value of goods and services used in violence prevention, treatment of victims, and capture and punishment of perpetrators—and indirect costs; the latter include impacts on health, economic impacts, and social consequences. There is a growing and rich variety of actions to combat violence in the countries of the region, but the empirical base to know what works is very weak. In the prevention area, the most cost-effective actions include integrated municipal programs of citizen security; investment in youth and in early childhood development; control of alcohol, drugs, and gun sales; and situational prevention. Despite violence’s multiple causality, the essay concludes recommending giving preference to short term prevention programs with specific objectives and measurable outcomes.

Key words:

violence, economic costs, situational prevention, cost-effective actions, Latin America.

Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención

I. Introducción

La violencia es, junto al desempleo, la corrupción, la pobreza y los bajos ingresos, una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos en América Latina en este nuevo siglo, según las encuestas de opinión pública. Es también un tema cada vez más importante en la agenda de desarrollo de los gobiernos de la región. Este ensayo hace un recuento breve de la situación actual (prevalencia y antecedentes), lo que se ha documentado sobre sus costos, y las acciones que han sido efectivas en combatirla. Concluye con reflexiones sobre las diversas políticas y programas que se están llevando a cabo.

Es importante destacar que el tema central de este ensayo es la violencia y no el crimen. Esto incluye la violencia criminal, como también conductas violentas (especialmente

en el ámbito privado del hogar) que pueden o no, ser catalogadas de criminal por el sistema de justicia. No incluye actos criminales no violentos o 'sin víctimas', como son el soborno y la corrupción. Tampoco incluye las lesiones producidas por accidentes, ya que la caracterización más importante de la violencia es su *intencionalidad* —el querer hacer daño a otra persona—. Su manifestación más extrema es el homicidio, e incluye, además del daño físico a una víctima, la violencia psicológica y la violencia sexual.

El enfoque en la violencia enfatiza conductas que tienen un componente emocional y no son enteramente explicables siguiendo reglas puramente racionales, lo que permite considerar las políticas de prevención, además de las políticas más tradicionales de control de la violencia.

II. La prevalencia de la violencia

Las estimaciones comparables más recientes (2000) indican que América Latina y el Caribe (incluye 32 países) es la región con la mayor tasa de homicidios promedio por habitante: 27,5 homicidios por cada 100.000 habitantes; le sigue África con 22,2 homicidios, mientras el promedio mundial es de 8,8 homicidios por cada 100.000 habitantes (WHO, 2002: 274). Sin embargo, si a los homicidios se le suma la mortalidad estimada a consecuencia de guerras y de suicidios, entonces América Latina se sitúa debajo del promedio mundial (WHO, 2002).

La región también muestra tasas muy altas de violencia que se producen en el ámbito privado del hogar. Datos de 15 países (1993-2003) muestran que entre 7 y 69% de mujeres adultas con pareja, dicen haber sufrido abusos físicos en algún momento de su relación (Buvinic et al., 2005).

Investigaciones recientes revelan tasas también altas de victimización de los niños. En Colombia, los niños sufren castigos violentos en aproximadamente 23% de los hogares urbanos y en Ciudad de México, sufren violencia en más de 13% de los hogares (Knaut y Ramírez, 2005).

Estos datos confirman que en América Latina prevalece la violencia interpersonal, caracterizada por los homicidios, y no la violencia autodirigida (suicidios) o la violencia colectiva (guerras, terrorismo).

La incidencia de esta violencia interpersonal aumentó considerablemente entre mediados de la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa; la tasa de homicidios promedio en la región se elevó en más de un 80% (Buvinic y Morrison, 2000). En la década actual, la tendencia al aumento de la violencia es menos clara: entre 2000 y 2005, la muerte por homicidio siguió en aumento en algunos países, como El Salvador (de 37 a 55 homicidios por 100.000) y Guatemala (de 25,8 a 42 por 100.000), pero disminuyó en otros, incluyendo Colombia (de 62,7 a 39,3 por 100.000), Honduras (de 49,9 a 35 por 100.000) y Argentina (7,2 a 5,8 por 100.00) (Alda 2007).

III. Los antecedentes

La violencia tiene múltiples causas que hace más compleja la investigación empírica de sus causas y el diseño de acciones para combatirla. El modelo ecológico para explicar la violencia incluye más de 30 factores de riesgo o de protección, distribuidos en el plano individual, en el hogar, en la comunidad y en la sociedad (WHO, 2002: 12).

El incremento notable de las tasas de violencia en las décadas recientes se ha atribuido sobre todos a factores que operan a nivel macro, de la sociedad, incluyendo la alta proporción de jóvenes en la población –el grupo de edad más dispuesto a ser agresor y víctima

a la vez— el aumento en la desigualdad, que está altamente correlacionada con la violencia; el notable crecimiento de los mercados de armas y drogas asociados con la globalización y el crimen organizado; y las secuelas de los conflictos civiles de los años ochenta (Buvinic y Morrison, 2000). Existe además evidencia de que la violencia genera más violencia debido a una cierta inercia (Fajnzylber, 1997).

Es posible que una combinación de factores macro, incluyendo el repunte económico de muchos países, y acciones gubernamentales puntuales dirigidas a combatir la violencia, expliquen la reducción en las tasas de homicidios de algunos países en la década actual. Desafortunadamente, no existen los datos empíricos para poder atribuir esta reducción de los niveles de violencia a variables o cambios específicos.

Además de los cambios a nivel macro vinculados al aumento (o reducción) de la violencia, los factores en el plano institucional, comunitario, individual y cultural también están asociados a la alta prevalencia de la violencia en la región. Estos incluyen, notablemente, la debilidad de las instituciones de justicia y de aplicación de las leyes, y la corrupción, especialmente de la policía (Carrillo-Flórez, 2007). Hay también factores situacionales que desencadenan violencia. Entre estos últimos se encuentran factores relacionados con el deterioro del medio ambiente urbano (que han dado pie a la teoría de las ‘ventanas rotas’ para

explicar la violencia urbana) y otros ‘gatillos’ o factores desencadenantes de la violencia, como la presencia de alcohol, drogas y armas de fuego. Similar es el papel de la cultura autoritaria, todavía imperante en muchos países o comunidades, que considera el dominio del hombre en el hogar y la violencia contra la mujer como un rasgo masculino aceptable.

IV. Los costos de la violencia

Todo tipo de violencia acarrea altos costos económicos y sociales porque frena el desarrollo. En el plano microeconómico, reduce la formación de capital humano porque induce a algunos individuos a desarrollar habilidades criminales, en vez de educativas; también disuade a algunas personas a estudiar de noche por miedo al crimen violento. En el plano macroeconómico, reduce la inversión extranjera y la nacional; también puede reducir el ahorro nacional si la gente tiene menos confianza en las posibilidades de crecimiento futuro del país.

La violencia dentro del hogar también daña los proyectos para el desarrollo, no sólo las vidas de sus víctimas. El abuso afecta el rendimiento de los niños en el colegio y, por lo tanto, su productividad futura y la rentabilidad de la inversión del Estado en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo y

esta reducción de su productividad es una pérdida directa para la producción nacional.

El control de la violencia requiere del uso de cuantiosos recursos (incluyendo gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales) que podrían ser usados para otros propósitos.

Los costos de la violencia generalmente se dividen en costos directos, que son consecuencia directa de los actos de violencia o intentos de prevenirla, y los costos indirectos, que incluyen el dolor y el sufrimiento, la pérdida de la productividad, y de la calidad de vida. El Cuadro 1 desagrega estos costos.

Los costos directos de la violencia

Los costos directos incluyen el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, el tratamiento a sus víctimas y la captura y castigo a sus perpetradores. Ellos incluyen gastos en el sistema policial y judicial (costos de prisión y detención, así como costos de enjuiciamiento y otros costos de los juzgados), gastos en tratamientos médicos (atención en salas de emergencia, hospitalización, atención en clínicas o en las consultas médicas, asistencia dental y el costo de tratamientos para enfermedades de transmisión sexual), terapia psicológica para víctimas y –en el caso de violencia doméstica– algunas veces para los victimarios, vivienda (albergues y residencias provisorias para mujeres maltratadas y sus hijos) y servicios sociales (capacitación laboral, funcionarios encargados

de los reos que están bajo libertad condicional, programas de educación sobre violencia doméstica, programas de refugio y capacitación para la policía, doctores y otros).

No existen cálculos comprensivos sobre los costos directos asociados con la violencia en países latinoamericanos; sin embargo, se considera que estos costos son elevados, aunque un poco menores que los cálculos en los países industrializados, donde hay una mayor disponibilidad de servicios y por lo tanto los costos son más altos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el costo directo del abuso infantil se calcula en 14 billones anuales de dólares. Esta cifra asciende a 94 billones anuales de dólares, cuando se le suman los costos indirectos (Rosenberg et al., 2005: 755).

Cuadro 1

Tipología de costos de la violencia

Costos directos: valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia.

- Sistema de salud.
- Policía.
- Sistema de justicia criminal.
- Vivienda.
- Servicios sociales.

Costos indirectos:

Impactos en salud

- Mayor morbilidad.
- Mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios.
- Abuso de alcohol y drogas.
- Desórdenes depresivos.

Impactos económicos

- Menor participación de la mujer en el mercado laboral.
- Menor productividad en el trabajo.
- Menores ingresos
- Mayor ausentismo.
- Menor productividad de generación siguiente mediante repetición de cursos y menor desempeño educativo de los niños.
- Menores inversiones y capacidad de ahorro.
- Fuga de capital.

Impactos sociales

- Transmisión intergeneracional de violencia.
- Calidad de vida reducida.
- Erosión del capital social.
- Menor participación en el proceso democrático.

Fuente: Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. La violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción. Informe Técnico, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo 1999

Se dispone de datos en varios países de América Latina en lo relativo a la cantidad gastada en los sistemas de seguridad pública y de justicia. En El Salvador, por ejemplo, los gastos de las instituciones de gobierno, los costos legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB de 1995 (Cruz y Romano, 1997: 32).

Los costos indirectos**Impactos en la salud**

Los costos indirectos incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan una demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a los homicidios, al abuso de alcohol y las drogas y a los cuadros

depresivos. Si se calcula el impacto de la violencia doméstica en el deterioro de la salud, los resultados son serios: el Banco Mundial estimó que anualmente hay 9 millones de años de vida saludable (AVISA) perdidos en el mundo en concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces del total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (World Bank, 1993).

En un estudio donde se calculó el peso de las enfermedades en las mujeres de Ciudad de México, la violencia por parte de la pareja y otras formas de abuso contra la mujer fue la tercera mayor causa de pérdidas de AVISA, después de la diabetes y las afecciones perinatales (Lozano, 1999).

La violencia doméstica tiene también un impacto importante sobre la salud en los niños que sufren abuso. Varios estudios realizados en los Estados Unidos, por ejemplo, muestran que existe una relación entre el maltrato infantil y los problemas posteriores de abuso de drogas o alcohol por parte de la víctima. En América Latina, el maltrato infantil es uno de los factores claves que lleva a los niños a vivir en la calle (Knaul, 1995).

La muerte prematura por violencia es la mayor causa de años de vida saludables perdidos por los jóvenes en la región, resultando en una pérdida promedio de 30 a 40 años por muerte. El costo económico directo de estas

mueres y discapacidad provocada por la violencia se estima en 10 billones anuales de dólares (Weaver y Maddaleno, 1999).

El impacto económico

Los costos económicos de la violencia se calculan a partir de contabilizar la menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad de la generación siguiente; a nivel macroeconómico, la violencia frecuentemente lleva a menor capacidad de ahorro e inversión.

Existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica tienen índices más altos de ausentismo laboral y mayores probabilidades de ser despedidas o de dejar sus trabajos. En Canadá, por ejemplo, el 34% de las mujeres maltratadas y el 11% de las víctimas de asalto sexual, indicaron que no podían trabajar el día después de la agresión, lo que genera pérdidas de 7 millones de dólares canadienses por año (Greaves, 1995). Desafortunadamente, no hay evidencia sobre la pérdida de trabajo y ausentismo para países de América Latina y el Caribe.

Pero sí hay datos sobre la relación entre el impacto de la violencia contra la mujer y su capacidad para obtener ingresos. Morrison y Orlando (1999: 56) constatan una diferencia significativa entre las remuneraciones laborales de las mujeres afectadas por violencia física severa y las que no han experimentado este

tipo de violencia. En Managua, Nicaragua, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo un 57% de lo que ganan sus compañeras que no sufren abuso. En Santiago de Chile, este porcentaje es de 39%. En Chile, las pérdidas de ingresos para todas las mujeres representaron más del 2% del PIB chileno de 1996. En Nicaragua, las pérdidas constituyeron aproximadamente un 1,6% del PIB de 1996. Vale la pena recalcar que estas pérdidas incluyen solamente el impacto sobre el ingreso de la mujer y no captan el impacto sobre la participación laboral en sí, ni tampoco el impacto sobre el ausentismo.

El último costo económico de la violencia dentro del hogar es el impacto intergeneracional que ésta tiene en el futuro económico de los niños. Los niños que sufren o que son testigos de violencia doméstica tienen más probabilidades de tener problemas disciplinarios en el colegio, más probabilidades de repetir curso y, por consiguiente, menor probabilidad futura de obtener un empleo adecuado con un salario decente. En Colombia se encontró una relación significativa entre el abuso infantil y las tasas de repetición de curso; en Ciudad de México, el maltrato infantil se relacionó con menores ingresos adultos (Knaul y Ramírez, 2005). En Chile, a los niños que habían sufrido graves abusos, les fue considerablemente peor en el colegio, que al resto (Larrain et al., 1997).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) auspició estudios acerca del impacto eco-

nómico de la violencia criminal urbana en Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Los estudios desglosan los costos de la violencia en costos directos (impactos en la salud y pérdidas materiales, como ser gasto público y privado en policía, sistemas de seguridad y servicios judiciales); costos indirectos (productividad e inversión, trabajo y consumo) y transferencias (valor de bienes perdidos en robos, rescates pagados a secuestradores y sobornos pagados como resultado de extorsión). Los cálculos finales de costos se expresaron como un porcentaje del producto interior bruto de 1997. Los costos variaron entre un bajo 5,1% en Perú y un alto 24,9% en El Salvador, con una media de 14,2% para los seis países. La clasificación detallada de estos cálculos de costos se presenta en el Cuadro 2.

El impacto social

Los costos sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la erosión del capital social, una reducción de la calidad de vida y una menor participación en los procesos democráticos.

En países industrializados se ha constatado que existe un vínculo entre un hombre que ha sido testigo o ha experimentado abuso de niño y su conducta violenta con su esposa o compañera. Un estudio realizado por Strauss et al. (1980) en los Estados Unidos, muestra que la tasa de abuso por parte de cónyuges fue diez veces más alta en hombres que habían tenido

una niñez violenta que en aquellos que no la tuvieron. Otros estudios en los Estados Unidos y Canadá indican que los niños expuestos a la violencia dentro del hogar tienen puntos de vista inadecuados en cuanto a la aceptación y a la utilidad de la violencia como un medio para resolver conflictos (Jaffe et al., 1989). Dichos estudios también muestran que esos niños tienen un mayor riesgo de ser víctimas y perpetradores de violencia. La conexión entre la violencia doméstica, la pobre actuación de los padres y el futuro comportamiento violento fuera del hogar no ha sido estudiada empíricamente en América Latina y el Caribe, pero no sería sorprendente encontrar dicha relación.

Sin embargo, los efectos de la violencia en los niños no se limitan solamente al hecho de reproducir comportamientos violentos de adultos. Niños que son víctimas o que son testigos

de abuso tienen mayores probabilidades de tener problemas de comportamiento, incluso siendo aún niños. En el estudio sobre abuso infantil realizado en Chile, mencionado anteriormente, se comprobó que los niños que dijeron ser víctimas de violencia física serían tener relaciones interpersonales insatisfactorias, no sólo con sus padres, sino que también con otros niños (Larrain et al., 1997). En un estudio realizado en los Estados Unidos donde se comparó a 102 niños que vivían en refugios para mujeres maltratadas con 96 niños de un grupo de control, se descubrió que la probabilidad de tener problemas serios de comportamiento o adaptación por parte de los niños del refugio era dos veces y media mayor (Wolfe et al., 1985).

Tiene especial importancia la erosión del capital social como consecuencia del aislamiento al que se someten las víctimas de la violencia de la pareja. Esta violencia en muchos

Cuadro 2

Costos económicos de la violencia en seis países latinoamericanos
(expresados como porcentaje del PIB de 1997)

	El Salvador	Colombia	Venezuela	Brasil	Perú	México
Costos directos	9,2	11,4	6,9	3,3	2,9	4,9
Pérdidas en salud	4,3	5,0	0,3	1,9	1,5	1,3
Pérdidas materiales	4,9	6,4	6,6	1,4	1,4	3,6
Costos indirectos	11,7	8,9	4,6	5,6	1,6	4,6
Productividad e inversión	0,2	2,0	2,4	2,2	0,6	1,3
Trabajo y consumo	11,5	6,9	2,2	3,4	1,0	3,3
Transferencias	4,0	4,4	0,3	1,6	0,6	2,8
Total	24,9	24,7	11,8	10,5	5,1	12,3

Fuente: Londoño y Guerrero 2000, pg. 27

casos es instrumental, es decir, el hombre usa la violencia como un medio para obtener un fin, en este caso, el control de la mujer y sus contactos con el mundo fuera del hogar. Al mismo tiempo, esto reduce simultáneamente la calidad de vida de la mujer y su habilidad para participar en actividades fuera de la casa, incluyendo la posibilidad de tener un ingreso y ser parte de las actividades comunitarias.

Moser y Holland (1997) señalan que la violencia a nivel comunitario en Jamaica se convierte en miedo generalizado, dando lugar también a una ausencia fundamental de normas de cooperación y comunicación, lo que a su vez destruye el capital social. Un impacto crucial de la violencia es la transmisión intergeneracional. Si los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general les enseñan a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera rápida de acumular riqueza, no hay que sorprenderse, cuando los jóvenes, especialmente los varones, adoptan conductas violentas.

V. Las acciones

Hay una creciente y rica gama de acciones en los países de la región destinadas a combatir la violencia, que abarcan todo el continuo desde la prevención al control de la violencia, desde las respuestas 'blandas' a las respuestas 'duras' para reducir su incidencia y sus costos económi-

cos y sociales. Desafortunadamente, muy pocas de estas acciones han sido documentadas y evaluadas rigurosamente. La base empírica para saber qué es lo que funciona es muy débil.

Esta sección resume las acciones en el área de la prevención que han demostrado ser costo-efectivas o, al menos, que tienen promesa de costo-efectividad. El enfoque se centra en acciones de prevención (afirmando, sin embargo, que las acciones de lucha contra la violencia forman parte de un continuo que va de la prevención al control) porque la preocupación de este artículo es la violencia. Además está demostrado que la prevención es más costo-efectiva, que el control de la violencia. Ésta es una razón de peso para que adopten medidas en este sentido los gobiernos de la región que tienen crónicas restricciones fiscales. Se estima que por cada dólar invertido en prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos.

Programas municipales de seguridad ciudadana

Las experiencias de Bogotá, Colombia, y São Paulo, Brasil, son ejemplos únicos de acciones a nivel municipal que han funcionado en reducir la violencia criminal. La tasa de homicidios en Bogotá se redujo de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 22 homicidios por cada 100.000 en 2004 (Guerrero, 2007:143). El éxito de la municipalidad de Bogotá en reducir

la violencia demuestra la importancia central del compromiso político, reflejado en la creación de una oficina municipal destinada a la prevención de la violencia con recursos financieros propios, que ha sido sustentado a través de distintas administraciones municipales.

Además de este compromiso político mantenido a lo largo del tiempo, diversas evaluaciones de la experiencia en Bogotá indican que las estrategias más vinculadas a la reducción de la violencia incluyeron: campañas para controlar el consumo de alcohol (la 'ley zanahoria' prohibió la venta de bebidas alcohólicas a las tres de la madrugada durante los fines de semana) y el porte de armas; la renovación urbana y del transporte en los barrios más violentos (Avenida Caracas y la zona del Cartucho); la creación de frentes de seguridad constituidos por la comunidad y la policía y estaciones de policía para las familias; y la profesionalización de la policía. Un sistema de vigilancia basado en la recogida de datos integrados sobre la violencia y el delito, utilizando mapas geo-referenciados apoyó todas las acciones antes mencionadas (Buvinic et al., 2005).

En el Estado de São Paulo, las tasas de homicidios se redujeron en un 29% en el período 1999-2004 (de 56 a 40 homicidios por 100.000 residentes). En la ciudad de São Paulo la reducción fue mayor, de un 41%, y aún mayor en barrios muy violentos dentro de la ciudad. Factores explicativos son similares a los de Bogotá e incluyen el uso de sistemas de infor-

mación integrados que ha facilitado la acción policial; mejoras del transporte público y la ejecución de programas sociales como la renta mínima, y las bolsas de trabajo en barrios violentos; participación de las comunidades en programas de prevención de la violencia; y la restricción en la venta del alcohol (World Bank, 2006:7).

La gestión municipal presenta ventajas comparativas (*versus* el escenario nacional) para llevar a cabo programas de prevención de la violencia: porque opera en un ámbito territorial delimitado que circunscribe los desafíos, facilita la coordinación de distintas instancias, y permite concertar compromisos y responsabilidades.

Inversión en los jóvenes y en el desarrollo infantil temprano (prevención social)

La importancia de los programas de prevención dirigidos a los jóvenes se debe a la prevalencia de jóvenes entre los agresores y las víctimas de violencia.

Hay numerosos programas de prevención social en América Latina que se centran en modificar los factores de riesgo (aumentar los factores de protección) que llevan a los jóvenes a tener conductas violentas. Varían desde programas que enseñan técnicas de resolución pacífica de conflictos en las escuelas (prevención primaria), a programas que promueven la reintegración a la familia de jóvenes en riesgo

o niños de la calle (prevención secundaria), al trabajo con los jóvenes delincuentes, como los programas de libertad asistida (prevención terciaria). Sólo en programas orientados a la prevención de la violencia en las escuelas, un estudio reciente identificó 37 iniciativas, la mayoría de ellas enfocadas a promover la convivencia pacífica en la escuela, como ser 'Paz nas Escolas' en Brasil y el 'Programa de Competencias Ciudadanas' en Colombia (Avalos, 2003).

Todavía no hay datos de evaluaciones rigurosas de los impactos de programas de prevención social dirigidos a los jóvenes sobre la conducta violenta de éstos. Sin embargo, evaluaciones en países industrializados demuestran que los programas preventivos son más costo-efectivos en cuanto a reducir la violencia. Por ejemplo, los programas que incrementan la permanencia de los estudiantes en las escuelas de secundaria a partir de becas y otros incentivos; los programas que utilizan la escuela para ofrecer actividades atractivas de utilización del tiempo libre de los jóvenes; y más recientemente en el desarrollo humano, programas de desarrollo infantil temprano y de visitas a madres con infantes en hogares de alto riesgo (Greenwood, 1998; UN y World Bank, 2007). Sería interesante investigar el posible efecto indirecto, preventivo sobre la violencia, de los programas de transferencias condicionadas a familias de bajos ingresos, tan en boga en la región.

Control de ventas de armas, alcohol y drogas

Se cuenta con evaluaciones sobre el efecto preventivo sobre la violencia, cuando se establece control en las ventas de alcohol, drogas y armas, que son los 'gatillos' o detonantes de la violencia. El vínculo entre el consumo de alcohol y el crimen violento se ha demostrado en los países industrializados. Los crímenes cometidos bajo la influencia del alcohol ascienden a un 8,3% de todos los costos de la violencia criminal en los Estados Unidos en 1995 (Rosenberg, 2005). En Diadema, en el estado de São Paulo, la restricción en la venta de alcohol después de las 10 de la noche contribuyó a un descenso sustancial en la tasa de homicidios, de 76 por 100.000 en 2000 a 35 en 2004 (World Bank, 2006:7).

Una iniciativa de control y devolución de armas de fuego del gobierno de Brasil, iniciada en 2003, parece estar ligada a un descenso de 8% en crímenes por armas de fuego en 2004 —el primer descenso en 13 años (Banco Mundial, 2006: 40)—. Una evaluación rigurosa en Colombia, utilizando un experimento natural, demostró que las restricciones en el porte de armas de fuego durante ciertos fines de semana y días festivos, resultaron en una reducción de 13% en la tasa de homicidio en Cali y 14% en Bogotá (Villaveces et al., 2000).

Prevención situacional

La prevención situacional busca reducir las oportunidades para el ejercicio de la violencia,

haciendo que el crimen violento se haga más peligroso y difícil, o menos ventajoso para el agresor. Se trata de una estrategia incipiente pero promisoría en la región. Ésta incluye acciones puntuales, como poner obstáculos físicos, establecer controles de acceso y sistemas de vigilancia, iluminar las calles, y acciones más comprensivas de diseño urbano y ambiental —la metodología de prevención de la violencia mediante el diseño ambiental (CPTED)—. En los últimos años ha habido iniciativas de implementar la metodología CPTED en Chile, Brasil, Honduras y El Salvador (Rau, 2007).

La prevención de la violencia situacional mediante el diseño ambiental ha generado en los Estados Unidos reducciones significativas del crimen a corto plazo (Morrison, 2007). El impacto de la construcción del sistema de transporte *Transmilenio* en Bogotá, como se mencionó más arriba, esencialmente una iniciativa de diseño urbano, tuvo como resultado una reducción significativa en la tasa de homicidios en el corredor afectado por este sistema de transportes (Moreno, 2005). El diseño ambiental, y más generalmente, la prevención situacional (en la que se puede ubicar también el control del alcohol, drogas y armas) son respuestas pragmáticas, más simples para prevenir la violencia, ya que es más fácil modificar el medio ambiente físico que la conducta del agresor, y con mejores resultados a corto plazo; por consiguiente, también con mayor probabilidad de ofrecer tasas de costo-efectividad más

altas que las acciones de prevención social cuyos resultados son a muy largo plazo (Rau, 2007; Morrison, 2007).

VI. Reflexiones

¿Qué hacer en cuánto a la violencia de género?

El lector habrá notado que ninguna de las cuatro líneas de acción resumidas más arriba está explícitamente diseñada para prevenir la violencia doméstica contra la mujer, mientras la región se caracteriza por su activismo en cuanto a acciones para combatir la violencia de género. Un ejemplo de esto es la Convención Interamericana sobre la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la 'Convención de Belém do Pará', ratificada por 31 países en la región. Ésta obliga a los signatarios a implementar políticas de prevención, control, y erradicación de la violencia contra la mujer, incluyendo la adopción de un marco legal nacional apropiado.

La convención, así como un número creciente de reformas legales dirigidas a combatir la violencia contra la mujer, han provisto un marco legal apropiado y han incrementado la conciencia ciudadana sobre el problema, pero en la mayoría de los casos la implementación de las reformas ha sido débil y, en consecuencia, éstas no han tenido un gran efecto en

reducir la prevalencia de la violencia contra la mujer. El problema con la aplicación de las reformas legales (en ésta como en muchas otras áreas) está vinculado a la escasez de recursos y a la poca capacidad institucional de instituciones claves, como la corte de justicia y la policía.

Además de las reformas legales, se han implementado en la región numerosas acciones de apoyo y tratamiento a las víctimas de la violencia doméstica (estaciones de policía femeninas, redes de protección comunitaria, servicios de salud, etc.) pero ha habido pocas iniciativas de prevención, y escasos resultados cuantificables (Morrison et al., 2007: 25). Las iniciativas de prevención se han concentrado en cambiar actitudes y normas sociales sobre la aceptación de la violencia en las relaciones de pareja a partir de campañas de comunicación en los medios y de la educación en el plano comunitario.

En la región el combate al alcoholismo y a las drogas no se ha considerado como una medida de prevención de la violencia doméstica, como tampoco el diseño ambiental. Aunque la restricción en la venta de alcohol, el control de drogas, y la iluminación de las calles y parques, entre otras medidas ambientales, tienen el potencial de ser opciones costo-efectivas para combatir la violencia contra la mujer a corto plazo, con impactos positivos sobre otros tipos de violencia. En general, debiera darse más importancia a la prevención de la violencia doméstica a partir de medidas puntuales que a

corto plazo tienen el potencial de cambiar conductas violentas, aun cuando no afecten actitudes sobre los papeles tradicionales de género.

La trampa de la multi-causalidad de la violencia

La necesidad de tener múltiples respuestas a las múltiples causas de la violencia ha llevado al diseño de complejos programas de seguridad ciudadana que son difíciles de ejecutar y evaluar. Generalmente necesitan la coordinación de diversas agencias gubernamentales que normalmente no trabajan conjuntamente —como son las agencias de control del Estado (la policía, la justicia, el ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación)—. Además implican el establecimiento y el trabajo con sistemas de información y monitoreo complejos y con agencias no gubernamentales y comunitarias.

En la práctica, sólo los gobiernos municipales donde existe un compromiso político de largo plazo de lucha contra el crimen y la violencia, con capacidad institucional y recursos asignados han tenido éxito en ejecutar programas de seguridad ciudadana comprensivos. Este recuento de acciones sugiere dar preferencia a la ejecución de acciones de prevención más puntuales, de corto plazo, que también pueden medirse más fácilmente, a pesar de la múltiple causalidad de la violencia.

El valor de sistemas de información y vigilancia confiables

La multiplicidad de objetivos añade complejidad a la evaluación de los programas y a la medición de conductas, que de por sí son difíciles de medir. Un problema de medición típico es que las tasas de violencia pueden inflarse artificialmente como consecuencia de las intervenciones que mejoran los sistemas de registro del crimen (lo que puede también llevar a percepciones erradas de la ciudadanía sobre una agudización falsa de la violencia). Otro problema es que muchas de las acciones para combatir la violencia, especialmente las acciones de prevención social, tienen efectos retardados en el tiempo, imposibles de medir en el corto plazo. Y un tercer problema es que factores estructurales (por ejemplo, una crisis económica) pueden anular los efectos de acciones puntuales (control del alcohol) que en un contexto estructural diferente pueden ser muy efectivas para combatir la violencia.

A pesar de estos problemas de medición, la instauración de sistemas de información y vigilancia confiables para medir la incidencia de la violencia, el diseño de acciones de prevención y control, y la medición de sus resultados ha sido clave para asegurar el éxito de programas municipales y debe de tener prioridad dentro de las inversiones gubernamentales para prevenir la violencia.

Más allá de la prevención

Este ensayo ha destacado la importancia de ampliar la gama típica de acciones de control de la violencia en América Latina e invertir en su prevención. Esto no significa, sin embargo, que el control de la violencia no sea importante, especialmente porque el control efectivo es una herramienta potente de prevención, y que no existan grandes desafíos para mejorar las acciones de control. Entre ellos, quizás el mayor es la reforma y la profesionalización de los cuerpos policiales. El problema de la violencia es serio y la agenda de lo que queda por hacer es larga. Pero un creciente número de experiencias exitosas deja entrever que la alta incidencia de violencia en América Latina puede reducirse.

Referencias bibliográficas

- ALDA, Erik (2007), "La Seguridad y Convivencia Ciudadana en Latinoamérica y el Caribe", Mimeo.
- AVALOS, B. (2003), *Prevención de la Violencia en Escuelas de América del Sur*, Catastro de Programas y Proyectos, PREAL, Santiago de Chile.
- BUVINIC, Mayra y Andrew MORRISON (2000), "Living in a Violent World", *Foreign Policy*, Number 118 (Spring 2000), pp. 58-73.
- BUVINIC, Mayra, Andrew MORRISON y Michael SHIFTER (1999), "La Violencia América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción", Serie de informes técnicos, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- BUVINIC, Mayra, Eric ALDA y Jorge Lamas (2005), "Emphasizing Prevention in Citizen Security", Best Practice Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- CARRILLO-FLOREZ, Fernando (2007), "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez mas escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, Nueva época, Número 0, pp. 191-198.
- CRUZ, José Miguel y Luis Ernesto ROMANO (1997), *La Violencia en El Salvador en los noventa: Magnitud, costos y factores posibilitadores*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- FAJNZYLIBER, Pablo (1997), *What Causes Violence?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington D.C.
- GREAVES, Lorraine (1995), *Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women*, Centre for Research on Violence against Women and Children, London, Ontario.
- GREENWOOD, Peter W., Karyn E. MODEL, C. Peter RYDELL y James CHIESA, (1998), *Diverting Children from a Life of Crime; Measuring Costs and Benefits*, RAND, Santa Mónica, CA.
- GUERRERO, Rodrigo (2007), "Sistemas de información en los programas de prevención de violencia" en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- JAFFE, Peter G., S.K. WILSON y D. WOLFE (1989), "Specific Assessment and Intervention Strategies from Children Exposed to Wife Battering; Preliminary Empirical Investigation, *Canadian Journal of Community Mental Health* Vol. 7, pp. 157-63.
- KNAUL, Felicia y Miguel Ángel RAMÍREZ (2005), "Family Violence and Chile Abuse in Latin America and the Caribbean: The Cases of Colombia and Mexico", Technical Papers Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- LARRAIN, Soledad, Jeannette VEGA e Iris DELGADO (1997), *Relaciones familiares y maltrato infantil*, UNICEF, Santiago Chile.
- LONDOÑO, Juan Luis, Alejandro GAVIRIA y Rodrigo GUERRERO (eds.) (2000), *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew y Maria Beatriz ORLANDO (1999), "El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua" en Andrew Morrison y María Loreto Biehl (eds.) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew y María Loreto BIEHL (eds.) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia doméstica en las Américas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew, (2007) "Alternate View Paper: Violence and Crime in Latin America", World Bank, Washington, D.C.
- MORRISON, Andrew, Mary Ellsberg y Sarah BOTT

- (2007), "Addressing Gender-Based Violence: A Critical Review of Interventions", *The World Bank Research Observer*, Vol. 22, No. 1 (Spring 2007), pp. 25-51.
- MOSER, Caroline y J. HOLLAND (1997), "Urban Poverty and Violence in Jamaica", Paper commissioned by the World Bank, Washington D.C.
- RAU, Macarena (2007), "Prevención situacional en América Latina y el Caribe" en Eric Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cual es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- ROSENBERG, Mark L., Alexander BUTCHART, James MERCY, Vasant NARASIMHAN, Hugo WALTERS y Maureen S. Marshall, Chapter 40: Interpersonal Violence, in Dean T. Jamison, Joel G. Breman, Anthony R. Measham, George Alleyne, Mariam Claeson, David B. Evans, Prabhat Jha, Anne Mills, and Philip Musgrove (eds.) *Disease Control Priorities in Developing Countries 2nd Edition*, World Bank, Washington D.C. pp. 755-770
- STRAUSS, M. A., R.J. GELLES y S. STEINMETZ (1980), *Behind Closed Doors*, Doubleday, New York.
- UNITED NATIONS y WORLD BANK (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Washington D.C.
- VILLAVECES, A., P. CUMMINGS, V.E. ESPITIA, T.D. KOESELL, B. MCKNIGHT y A.L. KELLERMANN (2000), "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities", *Journal of the American Medical Association*, Vol. 283, No. 9, pp. 1205-09.
- WEAVER, Katherine y Maddaleno MATILDE (1999), "Youth Violence in Latin America: current situation and violence prevention strategies", *Pan American Journal of Public Health*, Vol. 5, pp. 338-343.
- WORLD BANK (2006), "Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy", Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, World Bank, Washington D.C.
- WORLD BANK, (1993), *World Development Report: Investing in Health*, World Bank, Washington, D.C.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, (2002), *World Report on Violence and Health*, World Health Organization, Geneva.