

DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SOJO (EDITOR)

MAYRA BUVINIC, ROLANDO FRANCO, SARA GORDON,
ÉDGAR E. GUTIÉRREZ, ANDREW MORRISON, MARÍA BEATRIZ ORLANDO,
JUAN PABLO PÉREZ SAÍNZ, ERNESTO RODRÍGUEZ, CARLOS STRASSER.



303.44

D441d Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas / Mayra Buvinic.../et al./ ; Ed. Carlos Sojo.— 1ª. Ed. : FLACSO, 2002.
462 p. : 16.5 x 24 cm.

ISBN: 9977-68-117-1

I. Desarrollo Social-América Latina I. Buvinic, Mayra
II. Sojo, Carlos III. Título.

Social Development in Latin America:
Issues for Public Policy

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C.

Desarrollo Social en América Latina:
temas y desafíos para las políticas públicas

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by World Bank and will be published in English as Social Development in Latin America: Issues for Public Policy in 2002. This Spanish traslation is not an official World Bank traslation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the traslation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Development in Latin America: Issues for Public Policy en 2002. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y productor editorial: Leonardo Villegas Cotejo y corrección de estilo: Maritza Mena
Primera edición: Julio del 2002

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA MARIO	
INTRODUCCIÓN	13
REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	
CARLOS SOJO, JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
Territorialidades y ciudadanías	16
Mercado de trabajo y (des)integración social	26
Este volumen	37
BIBLIOGRAFÍA	57
CAPÍTULO I	
GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL	
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
ROLANDO FRANCO	
INTRODUCCIÓN	65
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN	66
El marco demográfico	66
Inestabilidad del crecimiento	66
Desocupación e informalidad	68
Pobreza e Indigencia	70

Distribución del Ingreso.....	73
Malestar político.....	76
LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL.....	78
Hacia sociedades más igualitarias.....	78
Integración a la sociedad de consumo	82
Reducción de la pobreza	83
Movilidad social.....	85
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?.....	87
Perspectivas de política pública	87
Principios orientadores de la política social	92
CONCLUSIÓN	100
BIBLIOGRAFÍA.....	101

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIALES:

UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN.....	107
LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE.....	107
Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único?	113
LAS NACIONES UNIDAS, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS INDICADORES SOCIALES	118
INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA	129
EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL	132
ANEXO A	
Menú de Indicadores	137
ANEXO B	
Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
ANEXO C	
principios fundamentales de las estadísticas oficiales	146

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON

INTRODUCCIÓN	151
La pobreza en América Latina	153
COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA ...	154
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	155
Debate	158
Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional	164
Las convicciones y las prácticas de los derechos en América Latina	168
La ciudadanía social como construcción de la democracia	175
CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC.....	180
OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	193
Lógica de mercado versus lógica de derechos.....	193
-El empleo	195
-Tributación.....	196
-El gasto social.....	199
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	202
Recomendaciones	205
BIBLIOGRAFÍA	207
APÉNDICE	214

CAPITULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PUBLICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y
DESAFIOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN.....	217
Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo	217
EL CONTEXTO:	
PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS	220
¿De qué estamos hablando?:	
Algunos conceptos básicos sobre juventud	220
Juventud y sociedad:	
Aristas diversas de un vínculo complejo	226
LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:	
EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO	230
Políticas Públicas de Juventud:	
Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico	236
POLÍTICAS DE JUVENTUD:	
UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA	242
Evaluación Programática:	
Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos	242
Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación.....	247
Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan	253
La Visión de los Actores Participantes:	
Entre Discursos y Prácticas Efectivas	258
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA	264
Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo	
Humano en el siglo XXI	264
La Construcción de la Sociedad del Conocimiento	269
Políticas Públicas de Juventud y	
Reforma del Estado: un vínculo por construir	273
El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud	278
UN ENFOQUE GENERACIONAL	
PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	284
Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño	
de Políticas Alternativas	284
Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo	288
Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana	

y Desarrollo Humano	293
Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial.....	299
BIBLIOGRAFÍA	305

CAPÍTULO V

VIOLENCIA, CRIMEN Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN	317
MARCO CONCEPTUAL	318
Definición de violencia.	
Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia	318
Causas de la violencia.	
Factores de riesgo y factores de protección	321
LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	327
Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias	328
La violencia según el género.....	333
La violencia y los grupos socio-económicos	336
La violencia étnica en América Latina	339
La violencia según la edad.....	340
-Violencia social y doméstica contra niños	341
-Los jóvenes como agresores y víctimas.....	343
EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	346
Costos directos de la violencia.....	348
Costos no monetarios	351
Costos económicos multiplicadores	352
Costos sociales multiplicadores	353
FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	357
Sistemas de vigilancia epidemiológica	359
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo	360
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo	363
El control y las respuestas sociales a la violencia	365

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	368
CONCLUSIONES.....	374
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS	377

CAPÍTULO VI

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN CÍVICA, INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, BUEN GOBIERNO LOS OBSTÁCULOS Y LAS CUESTIONES

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN.....	385
Los conceptos fundamentales	389
RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO)	
LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS.....	394
Sobre la capacidad de la política.....	395
Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso	401
- De la democracia.....	401
- De la clase política	403
- De la ciudadanía.....	405
Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural	410
- De genes y mestizamientos	411
- Consecuencias políticas	415
EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”	418
Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática	422
Emprendimientos positivos posibles <i>versus</i> una trama dura y densa	426
En el cuadro, ¿qué políticas?	432
Las dos caras del campo público no estatal	439
Gobierno, gobernabilidad, <i>governance</i> y Estado.....	442
CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN	445
BIBLIOGRAFÍA	449
SOBRE LOS AUTORES	457

- En Venezuela, el gasto público en seguridad fue aproximadamente del 2,6% del PIB de 1995 (IESA, 1997: 25-7).
- En Chile, los gastos privados de seguridad ascendieron a cerca de 238 millones de dólares en 1994, equivalente a 17 dólares per cápita. Estos gastos se desglosan en los siguientes rubros: servicios privados de vigilancia (66,8%), seguros de robo (7,7%) y otros productos de seguridad (14,4%) (PNUD, 1998).
- En Ciudad de México, los gastos relativos a las medidas de seguridad pública y privada sumaron 181 millones de dólares en 1995 (Fundación Mexicana para la Salud, 1997); la administración de justicia y de prisiones se responsabilizó por otros 128 y 690 millones de dólares, respectivamente.
- En Lima, el gasto público del gobierno nacional en policía, cortes y prisiones fue aproximadamente el 1% del producto regional del área metropolitana en 1997, mientras que el gasto privado para medidas de seguridad alcanzó otro 0,41% del producto regional (Instituto Apoyo, 1997: 26-8).

En el cuadro 5 se presenta un resumen de la importancia de los costos de la violencia para algunos países de América Latina, basado en estimaciones comparables que incluyen costos directos. Es importante tomar en cuenta que las categorías de costos no son mutuamente excluyentes (por ejemplo, la voluntad de los ciudadanos para pagar, puede incluir también el valor de un menor impacto de la violencia en la salud), ni completas (por ejemplo, no incluyen explícitamente el costo de un menor nivel de ahorro e inversión). Los estimaciones más conservadoras de los costos directos de la violencia en cuanto a pérdidas en salud y pérdidas materiales alcanzan una magnitud de hasta el 8,4% del PIB nacional en Colombia y un 9% del PIB nacional en Venezuela.

Cuadro 5
Costos económicos de la violencia en América Latina
(expresados como porcentaje del PIB de 1997)

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3

Fuente: Londoño y Guerrero (2000).

Las consecuencias y costos de la violencia doméstica contra la mujer y los niños y adolescentes se resumen en el cuadro 6. Una serie de impactos significativos ocurren sobre la salud mental y física de las víctimas y posiblemente sus hijos. La violencia sexual hacia mujeres y niños incluye el rechazo al uso del condón y otros medios anticonceptivos dentro del contexto de relaciones sexuales inesperadas y no deseadas, con graves consecuencias para la salud sexual y reproductiva (véase Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999, Buvinic, Shifter y Morrison, 1999, García-Moreno, 2000). La elevada frecuencia de maltrato durante el embarazo incrementa los problemas durante este y afecta la salud del feto (Ibídem).

Estos efectos en la salud representan costos directos significativos para el sistema de salud y la sociedad en su conjunto en América Latina (véase cuadro 6). Adicionalmente, los costos directos provocados por la violencia doméstica suelen ser recurrentes puesto que, como afirman Heise, Ellsberg y Gottemoeller (1999:18), las consecuencias para la salud tienen tres características fundamentales:

- los impactos sobre la salud persisten en el tiempo (incluso una vez que el abuso ha terminado);
- cuanto más grave es el abuso, más graves son los impactos en la salud;
- el impacto de los distintos episodios de abuso es acumulativo a lo largo del tiempo.

Costos no monetarios

Los costos no monetarios incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como, por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas y desórdenes depresivos. En la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000), se reseña el resultado de varios estudios con estimaciones de costos no monetarios de la violencia:

- Anualmente, hay 9 millones de años de vida saludables (AVISA) perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de las mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (Banco Mundial, 1993)¹⁶.
- En El Salvador se perdieron 178.000 AVISA en 1995 por muertes violentas (Cruz y Romano, 1997: 30). En Perú la cifra fue de 60.792 (Instituto Apoyo, 1997: 16); 163.136 para Río de Janeiro (ISER, 1998:42), y en Ciudad de México fue de 57.673 (Fundación Mexicana para la Salud, 1997: 14). En Caracas, no se incluyeron los impedimentos en el cálculo (solo se incluyeron las muertes); incluso así, se perdieron 56.032 años potenciales de vida en 1995 por homicidios (IESA, 1997: 31).
- En Colombia, entre el 18 y el 27% de todos los AVISA perdidos durante el período de 1989-1995 fueron causados por homicidios, mientras que el promedio mundial alcanza solo el 1, 4% (CEDE-UNIANDES, 1997: 12-16).

La violencia genera una serie de daños psicológicos, semejantes a los vividos en zonas de guerra (Cardia, 1998).

16 Los AVISA no solo incluyen los años perdidos por mortalidad prematura, sino que también los años que la persona ha estado afectada por incapacidad o enfermedad.

Costos económicos multiplicadores

Los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo y menores ingresos. Existe evidencia, en el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica, de índices más altos de ausentismo y mayor probabilidad de ser despedidas o abandonar sus trabajos (Morrison y Orlando, 1999). Los impactos en la productividad se deben a dificultades en la concentración, desmotivación y al peligro que implica trabajar horas extras o capacitarse en cursos nocturnos. Esta reducción en la productividad tiene impactos intergeneracionales y su efecto negativo sobre el crecimiento económico es significativo (Cotte-Poveda, 2001, realiza una estimación para Colombia).

A nivel macroeconómico, la violencia implica una menor capacidad de ahorro e inversión en capital físico (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999) con el consecuente impacto en el crecimiento económico (Cotte-Poveda, 2001). La violencia también causa la omisión de proyectos económicos eficientes o la ubicación de plantas y empresas en lugares subóptimos desde un punto de vista económico pero más seguros. Otro impacto macroeconómico es la reducción de la efectividad de las políticas económicas, sobre todo de la política fiscal puesto que la violencia dificulta la recaudación de ingresos tributarios e impide la focalización apropiada del gasto público (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). El crimen sobre la propiedad implica transferencias sub-óptimas entre individuos que pueden representar hasta un 4, 4% del PIB en el caso de Colombia (véase cuadro 5).

La violencia doméstica tiene impactos económicos multiplicadores al afectar la inserción y productividad de las mujeres (y de los adultos que fueron objeto de maltrato infantil) en el mercado de trabajo. En el cuadro 6 se mencionan algunos efectos sobre la productividad tales como el ausentismo por motivos de salud y la falta de concentración. En algunos casos, la pareja que causa abuso incluso llega hasta el sitio de trabajo de la víctima para intimidarla y controlar sus

acciones. Esta reducción en la productividad tiene una incidencia sobre el nivel de ingreso, según los modelos económicos de remuneraciones, que pudo constatar en el caso de Nicaragua y Chile (Morrison y Orlando, 1999). Al agregar las pérdidas de ingreso por motivo de violencia doméstica, según el porcentaje aproximado de víctimas a escala nacional, el costo para la sociedad en su conjunto representa entre 1, 6% del PIB para Nicaragua y 2% del PIB para Chile (Ibídem).

Costos sociales multiplicadores

Los efectos multiplicadores sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia por medio del aprendizaje, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación de la población en los procesos democráticos. La privatización de las funciones policiales es uno de los efectos negativos de la transmisión de la violencia que tiene impactos en la desigualdad y la violencia futura (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000)¹⁷.

La baja autoestima de las mujeres víctimas de violencia doméstica suele mantenerlas aisladas y dificulta su participación en el mercado de trabajo, acceso al crédito, participación política y su participación en programas y proyectos comunitarios (Morrison y Orlando, 1999 y Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999). Muchas veces estas mujeres no participan en las juntas de padres en la escuela de sus hijos. Esta escasa participación de la mujer en el plano económico, político y social constituye una barrera para el desarrollo económico y social pues tiene impactos negativos en el mercado de trabajo, la capacidad de superar la pobreza, el funcionamiento de instituciones democráticas y el éxito de programas y proyectos sociales costosos. La violencia doméstica juega un papel fundamental en la transmisión intergeneracional de comportamientos violentos a nivel social y doméstico.

17 En Guatemala, por ejemplo, operan cerca de 200 empresas privadas de seguridad, con un personal que llega a los 11.000 efectivos, cifra equivalente a los agentes de la Policía Nacional a finales de 1996 (ONU, 1998).

La transmisión intergeneracional de la violencia ha sido ampliamente documentada y está sustentada en el marco conceptual. Los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general muestran, en muchos casos, a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera rápida de resolver conflictos y ganar control, acumular riqueza y adquirir aprobación (pandillas). De esta manera, el individuo conforma normas y actitudes que permiten el comportamiento violento según ciertos estímulos del medio ambiente y circunstancias emocionales específicas.

La violencia política, donde las fuerzas policiales y/o los grupos paramilitares se transforman en agentes de violencia perpetrada contra ciertos grupos, especialmente contra niños de la calle, menoscaba la democracia y genera más violencia. La violencia política en algunos países ha generado una cultura del silencio y una mayor tolerancia ante todo tipo de violencia. La impunidad estatal ante la violencia genera, a su vez, violencia individual y grupal para “hacer justicia por su propia mano” por medio de peleas callejeras entre pandillas y linchamientos (McAlister, 2000 y Banco Mundial, 2000).

La erosión del capital social y humano existente en las sociedades, así como la reducción en su tasa de acumulación, tiene consecuencias negativas multiplicadoras para el desarrollo puesto que incrementa la desigualdad, reduce el crecimiento económico y reduce la inversión en capital físico (afectando el crecimiento económico futuro) (Banco Mundial, 2000). La violencia también tiene efectos negativos en la conformación de instituciones propias de los países conducentes a un mejor clima para el desarrollo (Banco Mundial, 2000). Por último, la violencia genera un círculo vicioso puesto que la erosión de “los capitales” para el desarrollo y las instituciones genera mayor violencia futura.

Cuadro 6:
Consecuencias y costos de la violencia doméstica
hacia la mujer y los niños

Tipo de consecuencia o costo	Presencia en América Latina
<p>Salud física:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lesiones • Síndrome Dolor Crónico • Trastornos Gastrointestinales • Consumo de Cigarrillo, Alcohol y Drogas • Exceso o deficiencia de peso • Inactividad física 	<ul style="list-style-type: none"> • Causa importante de AVISA (tercera causa de AVISA en Ciudad de México) • Mayor utilización de salas de emergencia públicas por parte de las mujeres víctimas (hasta 8 veces más en Uruguay) • Mayor utilización de servicios de salud (especialistas, radiografías, hospitalización) (hasta 10 veces más en Uruguay)
<p>Salud sexual y reproductiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Embarazos no deseados, adolescentes y de alto riesgo • Enfermedades de Transmisión Sexual incluyendo el VIH-SIDA • Complicaciones durante el parto y postparto y defunciones maternas • Salud del recién nacido • Trastornos ginecológicos: infecciones, enfermedad pélvica inflamatoria, hemorragias, disfunción sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas de abuso sexual en la niñez o testigos de violencia doméstica tienen mayor probabilidad de embarazo adolescente (Barbados) • Menor uso de condones y anticonceptivos en parejas violentas conlleva a un mayor número de embarazos no deseados (Barbados y Brasil) • Más del doble de probabilidad de experimentar enfermedades de transmisión sexual (Brasil y Haití) • Tres veces más complicaciones en el parto y posparto (México)
<p>Salud mental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de Autoestima • Depresión • Ansiedad • Suicidio • Somatización • Trastornos de la Alimentación • Paranoia, Fobias y Adicción • Trastorno de Estrés Postraumático 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor depresión (Nicaragua) • Mayor tasa de suicidio (Nicaragua) • Los efectos de trastorno de estrés postraumático en el caso de violencia doméstica y en la niñez son comparables a los de la tortura y el rapto

<p>Trabajo –Productividad- Comunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menor Participación Laboral • Ausentismo Laboral • Falta de Concentración • Falta de Iniciativa para Asumir Responsabilidades • Apatía y Falta de Entusiasmo • Aceptación de Violencia en el Sitio de Trabajo • Bajos Ingresos • Dificultad para Ascender en las Organizaciones • Menor Participación Política • Menor Participación en Programas Comunitarios y la Escuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres que sufren violencia física severa ganan solo entre un 39% y un 57% de lo que devengan mujeres no maltratadas en Chile y Nicaragua, respectivamente • Mayor pérdida de días de trabajo por motivo de salud (México)
<p>Bienestar de los Hijos y Generaciones Futuras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de Salud Física, Mental y Reproductiva • Problemas en la Escuela y Abandono de la Escuela • Consumo de Alcohol, Cigarrillo y Drogas • Abandono del Hogar • Antecedente para Violencia Doméstica y Social Futura 	<ul style="list-style-type: none"> • Hijos de mujeres maltratadas pueden nacer con una deficiencia de peso de hasta 560 gramos (México) • Hijos de mujeres maltratadas presentan problemas de salud y problemas en la escuela • Muchos niños de la calle huyen del hogar porque son maltratados en él (Brasil, Venezuela) • Agresores y víctimas de violencia doméstica presenciaron o fueron víctimas en la infancia (Chile, Nicaragua)

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000), Heise, Ellsberg y Gottemoeller (1999) y García Moreno (2000). Para estudios específicos citados en Banco Interamericano de Desarrollo, véase pie de página 16 al 22.

FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las intervenciones para combatir la violencia están basadas en la prevención del comportamiento violento, mediante acciones sobre los factores de riesgo y el control social (incluyendo acciones policiales y reclusión) que se ejerce sobre individuos que ya han cometido o estén considerando cometer actos de violencia. Las acciones de prevención primaria están dirigidas a la población en general, con el fin de evitar conductas agresivas. La prevención secundaria está dirigida a grupos de alto riesgo y la prevención terciaria a individuos que ya han ejercido conductas violentas o han sido víctimas de esta.

Estas definiciones señalan diferencias marcadas entre la prevención y el control, pero, en la realidad, las acciones destinadas a combatir la violencia forman parte de un continuo que va desde la prevención hasta el control. Hay acciones preventivas, tales como la enseñanza de técnicas para resolución pacífica de conflictos que pueden ser estrategias de control en el caso de ser implementadas en grupos de personas que ya han cometido actos violentos. Asimismo, las acciones de control policial, tales como el arresto o las multas, tienen en algunos casos un impacto disuasivo importante que actúa como prevención de la violencia futura por parte de otros actores.

Las estrategias para la prevención de la violencia están basadas en el enfoque epidemiológico de la violencia. La epidemiología concibe la violencia como un problema de salud pública puesto que causa muerte e invalidez, incrementa la frecuencia en el consumo de alcohol y sustancias psicotrópicas, aumenta el riesgo de enfermedades de transmisión sexual (violencia sexual) y tiene impactos sobre la depresión y otros trastornos mentales. La “generación-transmisión” social de la violencia se incrementa ante la presencia de ciertos factores de riesgo y se reduce ante la presencia de ciertos factores de protección (Organización Mundial de la Salud, 2002 y Organización Panamericana de la Salud, 1996). Los factores de riesgo, sean características individuales o del entorno, incrementan la probabilidad de que se produzca un hecho violento, aunque no sean la causa última de este. A través de estudios empíricos, es

posible determinar, en forma bastante precisa, la probabilidad de ocurrencia de ciertos hechos violentos y la incidencia de ciertos factores sobre dicha probabilidad¹⁸. Una vez identificados los factores de riesgo más importantes para una comunidad determinada, la epidemiología propone intervenciones públicas sobre ellos con la finalidad de *prevenir* la violencia y reducir su frecuencia. La última etapa del enfoque epidemiológico consta del análisis y la evaluación de la efectividad de acciones preventivas de violencia realizadas en un contexto determinado.

El enfoque epidemiológico enfatiza una combinación de estrategias múltiples en extensos grupos de la población puesto que se pueden esperar efectos más amplios cuando se tratan *varios factores de riesgo* simultáneamente y cuando se realiza una intervención *temprana* (en los primeros años de la niñez) sobre estos (OPS, 1996 y Rosenberg, 1999 en Moser y Lister, 1999). La prevención de la violencia es, en general, más eficiente que las acciones de control de la violencia; por ejemplo, en Estados Unidos se estima que por cada dólar invertido en prevención, se podrían ahorrar al menos 6 dólares invertidos en programas de control (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Greenwood, Model, Rydell y Chiesa, 1998 comparan la efectividad y los costos de cuatro programas de prevención temprana de la violencia con la ley que requiere arresto permanente después de tres ofensas graves en California (EE. UU)¹⁹. Esta investigación concluye que la nueva política de penalización tiene un impacto en la reducción de las tasas de criminalidad; sin embargo, los programas preventivos (especialmente los incentivos para graduarse en la secundaria) tienen notablemente mayor costo-efectividad (evitan más crímenes por dólar invertido).

18 Los siguientes estudios recientes estiman estadísticamente, empleando diversas metodologías, el impacto de ciertos factores de riesgo sobre la violencia en Estados Unidos: Markowitz, a y b (2000) y Grogger y Willis (1998). Estudios sobre factores de riesgo en América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo, Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) (2000) y Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) (2001).

19 Los programas de prevención temprana que se consideraron fueron: visitar y proveer guardería a bebés de madres solteras pobres, entrenamiento a los padres en la resolución pacífica de conflictos, incentivos para continuar en la escuela secundaria y supervisión a los delincuentes juveniles.

En las secciones subsiguientes se presenta un conjunto de políticas que han sido implantadas con éxito o pueden ser implantadas en América Latina, enfatizando el rol de las políticas relacionadas con la prevención. En primer lugar, es necesario contar con información oportuna y desagregada tanto de los tipos y nivel de la violencia a escala local como de los factores principales de riesgo dentro de una comunidad. Dentro de una estrategia preventiva integral de la violencia, hemos clasificado el abanico de opciones disponibles en políticas con incidencia en el largo plazo y políticas con incidencia en el mediano y corto plazo. Por último, se resumen las acciones de control y respuesta a la violencia de mayor relevancia para la región.

Sistemas de vigilancia epidemiológica

La Organización Panamericana de la Salud ha establecido guías para la creación de Sistemas de Vigilancia Epidemiológica que puedan sustentar las acciones preventivas contra la violencia. Estos sistemas permiten la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información y el análisis e interpretación de los datos no solo para proveer un mejor fundamento analítico en el diseño de estrategias preventivas sino también para permitir la evaluación de los programas adoptados (Concha y Villaveces, 2001). Estos sistemas pueden ser de carácter universal o local y estar basados en información muestral o proveniente de registros institucionales, dependiendo del caso. Para algunos tipos de violencia, especialmente la violencia doméstica, resulta apropiado un sistema de vigilancia epidemiológica de carácter “centinela”, en el cual una o más instituciones escogidas determinan las tendencias de ese tipo de violencia y las reportan a la comunidad y al resto de los organismos dedicados a la prevención de la violencia (Concha y Villaveces, 2001). Tanto la Organización Panamericana de la Salud como el Banco Interamericano de Desarrollo enfatizan el rol de los municipios como unidad base para programas de vigilancia, prevención y control de la violencia en América Latina con la coordinación y apoyo necesarios a escalas regional y nacional (Concha y Villaveces, 2001 y Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

En Colombia, las alcaldías de Bogotá y Cali han desarrollado, dentro de sus programas integrales para combatir la violencia, sistemas de vigilancia epidemiológica con información oportuna y periódica (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo

Un grupo de factores de riesgo que se conforman en el largo plazo y cuya solución no solo es de largo plazo, sino que requiere cambios en la sociedad en su conjunto, son los llamados factores de riesgo *estructurales*. Otros factores cuya solución es de largo plazo son de tipo social y las políticas de *desarrollo social* para aliviarlos actúan sobre los grupos de individuos en alto riesgo de convertirse en agresores o víctimas.

El primer factor estructural de riesgo para la violencia en América Latina es la desigualdad de ingresos, activos y oportunidades (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). Los países con distribuciones del ingreso menos equitativas dentro de la región son Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá, mientras que los países con desigualdad más baja son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay (Comisión Económica para América Latina, 1999). La desigualdad afecta las oportunidades a las que tiene acceso cada individuo y el beneficio esperado de cometer actos violentos contra la propiedad. Dentro de las políticas económicas y sociales destinadas a la reducción de la desigualdad en América Latina, resaltan el incremento del acceso a la educación primaria y secundaria, el mejoramiento de la calidad educativa dentro de las escuelas públicas y políticas para la reducción de las disparidades de ingreso regionales y sectoriales (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Otro factor estructural de riesgo para la violencia es la pobreza, aun cuando no es una causa directa del comportamiento violento. La pobreza puede generar percepciones de privación y sentimientos de frustración, así como contribuir con situaciones de hacinamiento y alta densidad poblacional en el hogar en las grandes urbes, todos estos factores de riesgo de la violencia. Una de las condiciones

necesarias para reducir la pobreza en el largo plazo es el crecimiento económico sostenido y el brindar acceso a la salud y educación a los grupos pobres (Banco Mundial, 2000).

Otros factores de riesgo con un componente estructural y social importantes son el desempleo y la deserción escolar juveniles (jóvenes que no estudian ni trabajan). La desocupación juvenil y el abandono de la escuela secundaria afectan a por lo menos el 8% de los jóvenes entre 13 y 17 años en la mayoría de los países latinoamericanos (Comisión Económica para América Latina, 1999). Puesto que la mayor parte de los crímenes son cometidos por jóvenes, la falta de oportunidades laborales y en la escuela son particularmente graves y fomentan el ingreso de los jóvenes a pandillas urbanas. Entre las estrategias de prevención social de la violencia relacionadas con estos factores de riesgo, están los programas que brinden incentivos a los jóvenes para terminar sus estudios secundarios. Estos incentivos pueden ser incentivos económicos directos, incrementar la vinculación entre la escuela secundaria y las necesidades del mercado de trabajo (certificados de computación y contabilidad), mejorar las relaciones de la escuela con la comunidad y con los jóvenes y mejorar el ambiente escolar. En forma complementaria a los esfuerzos de la escuela, los programas comunitarios de tutelaje o actividades especiales para los adolescentes de alto riesgo pueden contribuir a la reducción de la violencia dentro de este grupo (Arriagada y Godoy, 1999, McAlister, 2000).

Otro ejemplo de estrategias de desarrollo social que pueden tener un impacto significativo en el largo plazo son las visitas a las madres en situación de pobreza crítica a quienes se les puede brindar atención pre y postnatal gratuita para evitar lesiones en los niños que puedan incrementar la tendencia al comportamiento violento. Estas acciones pueden enmarcarse dentro de programas de salud pública diseñados para las mujeres pobres en los que se brinda mayor acceso a los servicios de salud reproductiva e información para un embarazo y crianza saludables (Rosenberg y Mercy, 1991). La sociedad civil puede apoyar estas acciones de prevención temprana de la violencia por medio de organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia en las etapas tempranas del desarrollo

infantil y servicios de guardería infantil (públicos o privados) de buena calidad (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Un grupo más de intervenciones preventivas estructurales son las relacionadas con la aceptación y promoción de comportamientos violentos por parte de una comunidad o de la sociedad en su conjunto. Estas estrategias de prevención usan la escuela, los centros de salud, organizaciones religiosas y los medios de comunicación social para difundir mensajes en contra de la violencia e implantar programas para entrenamiento en la resolución pacífica de conflictos que incluyen reformas en los programas educativos y programas de mediación entre compañeros de clase. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en la instigación de la violencia y pueden utilizarse con éxito para modificar en el largo plazo actitudes colectivas hacia la violencia. Algunas acciones específicas que emplean los medios son: la reducción de la programación violenta en el horario infantil, el entrenamiento a periodistas en el reportaje de crímenes violentos, los mensajes de convivencia pacífica (utilización de telenovelas y otra programación comercial además de campañas institucionales específicas) (Organización Panamericana de la Salud, 2000 y Sanjuan, 1999). Dos ejemplos de programas destinados a la resolución pacífica de conflictos son “Mejor Hablemos” en Cali, Colombia, en el que se ilustran historias reales de resolución pacífica y “Justicia para Todos” en Venezuela, en el que se ilustra la función de un juez de paz mediante el empleo de casos reales (Sanjuan, 1999 y Primero Justicia, 2000).

En la prevención estructural de la violencia doméstica, juega un rol importante la erradicación de la discriminación contra las mujeres en el sistema educativo, mediante la mejora de las oportunidades de las niñas en la escuela y revisiones curriculares que consideren la perspectiva de género (eliminar estereotipos sexistas de los textos escolares e incluir los aportes de las mujeres en las artes y las ciencias). Es importante aumentar la participación de niños y niñas por igual en actividades que antes se consideraban para un solo género como los deportes y la educación familiar. Otra estrategia preventiva en el sistema educativo es el control de la violencia entre compañeros de escuela y el educar a los niños en relación con los

efectos nocivos de la violencia doméstica (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Para la prevención estructural de la violencia doméstica, también se han utilizado con éxito campañas en los medios de comunicación que persiguen como objetivos: - cambiar las actitudes y valores del público, -concientizar a la población, -brindar información sobre los servicios de apoyo disponibles y lograr que tanto las víctimas potenciales o reales como los victimarios conozcan las leyes y penas relacionadas con la violencia doméstica. Un ejemplo de una campaña comprensiva para la violencia doméstica en los medios de comunicación es un programa implementado en Argentina (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Otras estrategias de prevención estructural que han dado buenos resultados son las campañas informativas interinstitucionales (sector salud, sector educativo, alcaldía, organizaciones comunales) que emplean redes locales comunitarias (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).

Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo

Dada la magnitud y graves impactos de la violencia en América Latina, las intervenciones de largo plazo resultan necesarias, pero claramente insuficientes para la región, puesto que sus resultados pueden demorar una generación o más y dependen de complejos factores económicos, sociales y culturales. Por otra parte, los representantes políticos (específicamente gobernadores y alcaldes) tienen más incentivos para implantar acciones contra la violencia si los resultados pueden notarse durante su período de ejercicio de funciones. En consecuencia una estrategia integral para la reducción de la violencia también debe contener intervenciones que ofrezcan resultados en el corto y mediano plazo y cuyo impacto en los hechos violentos sea más directo y observable. Estas estrategias actúan sobre los factores de riesgo *próximos* al individuo que desencadenan o instigan el comportamiento violento y sobre los factores *situacionales* que están relacionados con la oportunidad de cometer un acto violento en forma provechosa para el agresor.

En América Latina, de acuerdo con la información disponible, uno de los principales factores de riesgo próximos son el consumo de alcohol, especialmente durante días festivos y fines de semana y la amplia disponibilidad de armas de fuego. Existen experiencias exitosas en la prevención de estos factores de riesgo en la región, tomando en cuenta las características particulares de una localidad, con impactos importantes en la reducción de la violencia. Las alcaldías de Bogotá y Cali, dentro de sus programas contra la violencia, han adoptado leyes que limitan la venta del alcohol durante ciertas horas del día y ciertos días, así como programas de salud para reducir el consumo de alcohol y drogas (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000)²⁰.

En relación con la portación de armas, se han realizado esfuerzos importantes en El Salvador y Nicaragua para establecer controles bajo los acuerdos de pacificación (Arriagada y Godoy, 1999). En Panamá, la alcaldía de Panamá creó el programa Armas por Comida con la colaboración de la empresa privada de alimentos, cuyos donativos la alcaldía convierte en bonos de comida que son entregados a cambio de armas sin mayores investigaciones (Arriagada y Godoy, 1999). En el caso de Colombia, las alcaldías de Bogotá y Cali han restringido el porte de armas e implementado programas de entrega pacífica de armas con algún incentivo monetario o para realizar una obra social para la comunidad (programa de armas por cucharillas para bebé) (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Sin embargo, también es necesario realizar esfuerzos a escalas nacional e internacional para la regulación del tráfico y disponibilidad de armas.

Los factores situacionales de riesgo pueden ser manejados a través de medidas dirigidas a la reducción de oportunidades para formas de violencia específicas (hurto, vandalismo y asalto, por ejemplo). Estas intervenciones deben hacer más difícil, costoso y menos provechoso el uso de la violencia por parte de un agresor a través de alteraciones del medio ambiente (mayor iluminación, puertas y ventanas con mecanismos de seguridad, alarmas, espejos

20 En Sao Paulo existe un Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas con excelentes resultados (Arriagada y Godoy, 1999)

en pasillos estrechos, entre otras) (State of Victoria, 2000). Estas intervenciones pueden ser públicas o privadas, pero las alcaldías pueden contribuir en la educación de la población en relación con formas de asegurar sus hogares y autos, así como incorporar mayor seguridad en los programas de construcción de vivienda y mejora de barrios. Un caso especial de acciones sobre factores de riesgo situacionales está basado en la “teoría de la ventana rota” de Kelling, según la cual el deterioro del medio ambiente físico, falta de iluminación apropiada y falta de presencia de la policía en la comunidad incentivan la violencia (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999 y OPS, 1996). Este principio fue aplicado con éxito en la ciudad de Nueva York (Ibídem). Las iniciativas de alcaldías latinoamericanas en relación con mejorar el estado de las plazas y calles e incrementar su iluminación, así como aumentar el patrullaje policial en barrios peligrosos también han arrojado resultados positivos, pero el rango de acciones puede ampliarse ostensiblemente al considerar proyectos de desarrollo urbano que incluyan infraestructura para deportes, recreación y organizaciones comunitarias (Ibídem).

El control y las respuestas sociales a la violencia

Para un efectivo control de la violencia y para aumentar el poder disuasivo de las medidas de control, juega un papel fundamental el costo esperado de cometer un delito violento. Este costo esperado es función de la probabilidad de ser aprehendido, la probabilidad de ser juzgado y condenado y los años de condena. En América Latina es común el pésimo funcionamiento de los sistemas de justicia, lo que no contribuye al control de la violencia y genera mayor violencia pues la sensación de impunidad causa nuevos episodios violentos y la justificación de la justicia por mano propia (Arriagada y Godoy, 1999)²¹. Por lo tanto, en el control de la violencia es necesario considerar las reformas del sistema judicial y carcelario, así como las policías de la región.

21 Un caso común de justicia por mano propia son los linchamientos de criminales conocidos (azotes de barrio o violadores) en muchos barrios urbanos pobres. Otro caso común es la venganza entre pandillas y bandas armadas.

Las reformas judiciales deben incluir instancias para la resolución pacífica de conflictos, en los que no es necesario un tribunal para dirimir la disputa, tales como las casas de justicia en Colombia y el programa de jueces de paz en Venezuela (Justicia para Todos, 2002). Estos programas acercan la justicia al ciudadano común y a la vez refuerzan el entrenamiento y mecanismos institucionales para la resolución de conflictos.

Entre las experiencias interesantes de reforma en la acción policial en la región se encuentra la aplicación de modelos de policía que trabajan con la comunidad a través de consultas y mejorar, además, la relación con las organizaciones comunales. Estos modelos incluyen a una policía que identifica y responde ante los factores de riesgo inmediato para la violencia (reportar fallas en el alumbrado, por ejemplo). Una estrategia de control de la violencia que ha dado buenos resultados ha sido el modificar el estilo de patrullaje, pasando este de ser aleatorio a concentrarse en las zonas de alta concentración del delito y durante ciertas horas del día (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Estas estrategias policiales requieren reformas profundas en los cuerpos policiales e incluso la creación de nuevas policías en la alcaldía o municipios. Las reformas necesarias a los cuerpos policiales existentes o las características de las nuevas policías se resumen a continuación (véase Arriagada y Godoy, 1999):

- incrementar los requisitos educativos y mejorar el entrenamiento y capacitación de la policía;
- crear planes estratégicos para que la policía sea capaz de prevenir escenarios potenciales de crimen;
- reducir las funciones de la policía, especialmente las administrativas;
- elevar los salarios de los policías;
- reforzar el control estatal y de la sociedad civil sobre las acciones de los cuerpos policiales.

Entre las experiencias de policía comunitaria en la región se encuentran las de las alcaldías de Cali, Medellín y Bogotá en Colombia, Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte en Brasil y Villa Nueva en Guatemala (Moreno, 2002, Candina, 2002 y Lunecke, 2002). La mayoría de estas experiencias encontraron como primer obstáculo el miedo de la población a los cuerpos policiales dada la larga tradición de desconfianza debido a abusos cometidos contra la población en América Latina. Uno de los problemas encontrados en Colombia es la coexistencia de dos sistemas policiales, uno nacional y uno municipal, en una misma ciudad, con métodos y filosofía distintos (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Sin embargo, en las tres ciudades colombianas que adoptaron modelos de policía comunitaria dentro de planes integrales de reducción de la violencia se logró mejorar la relación de la policía con la comunidad (Ibídem y Moreno, 2000). En el caso de Sao Paulo, se ha logrado una mejor comunicación entre la policía y la comunidad pero la opinión pública sigue considerando a la policía como ineficiente (Moreno, 2002). En el caso concreto de Sao Paulo, los organismos policiales adoptaron la filosofía de la policía comunitaria, pero el Estado no ha comprometido suficientes recursos humanos y financieros para el proyecto. En Belo Horizonte, un primer modelo de policía comunitaria fracasó totalmente, en parte debido al aislamiento del programa dentro de la misma organización policial y la fuerte dedicación de los miembros del programa a actividades destinadas a la recaudación de fondos para el mismo (Candina, 2002). Recientemente se ha adoptado en Belo Horizonte un modelo de policía de resultados que recogió las críticas del programa de policía comunitaria anterior y basó su estrategia en la planificación de acciones de la policía, a partir de la confección de mapas de criminalidad y la atención descentralizada a las demandas de la comunidad. De la revisión de estas experiencias puede concluirse que han sido exitosas en cuanto a la modificación de las relaciones entre la comunidad y la policía y en la reducción del abuso policial. Sin embargo, dado lo reciente de algunas experiencias y la carencia de estudios de impacto apropiados, la incidencia de la policía comunitaria sobre la reducción de la violencia no se conoce con certeza.

En cuanto al control de la violencia doméstica, el primer paso es la penalización legal de esta, la cual todavía no se ha logrado en toda la región. En el control de la violencia doméstica es necesario mejorar la respuesta de los organismos de salud, policiales y judiciales, por medio del entrenamiento y la sensibilización en este tema. En algunos países como Costa Rica se adelantan programas para mejorar el diagnóstico de la violencia doméstica y su atención por parte de los organismos de salud (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). La detección de la violencia doméstica y su atención especializada incluye el apoyo emocional y social a las víctimas por medio de líneas telefónicas de emergencia, refugios para mujeres y niños agredidos y centros de atención a las víctimas de violencia.

Una agenda de investigación en el diseño de estrategias para combatir la violencia en América Latina

A pesar de los grandes avances en la investigación sobre la violencia en América Latina durante la última década, existen vacíos importantes tanto a nivel de información básica como a nivel de análisis para el diseño de estrategias que combatan la violencia por medio de su prevención y control. La agenda de investigación más relevante en los próximos años en relación a la violencia es aquella que permita identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales y de la sociedad civil que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano. A continuación se presentan una serie de recomendaciones para futuras investigaciones destinadas a mejorar la información y análisis disponibles para el diseño de políticas públicas contra la violencia:

- *Indicadores de violencia y estimación de los costos de la violencia*

Es necesario contar tanto con más indicadores de violencia comparables a nivel de América Latina y con una mayor desagregación de estos según las características de las víctimas, los agresores

y lugar donde ocurrió el acto violento (rural o urbano, barrio y calle). La mayor parte de la información disponible está basada en tasas de homicidio y frecuencia de robos a escala nacional, provenientes de las estadísticas policiales y de los servicios de salud. Estas estadísticas están sujetas a un subregistro considerable y sesgos según el tipo de comportamiento violento. Es por ello que es necesario realizar encuestas de victimización en más países y con mayor frecuencia para complementar la información que brindan los organismos judiciales y de salud. Igualmente, es importante realizar encuestas de victimización que incluyan a grupos étnicos y sociales marginados. Sin embargo, una desventaja de las encuestas de victimización es el costo involucrado en generar una muestra representativa y llevar a cabo encuestas periódicas.

En relación con la estimación de los costos de la violencia, la mayor parte de los estudios sobre este tema en la región usan una metodología contable puesto que puede producir indicadores de costos a pesar de que solo se disponga de información incompleta (Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt, 2001). Sin embargo, esta metodología adolece de varias desventajas, entre ellas la posibilidad del doble conteo puesto que muchas veces la información procede de distintas fuentes. Otra desventaja importante es el que no es un indicador muy preciso de lo que la sociedad está dispuesta a pagar por menor violencia (valor que los individuos le otorgan a menor violencia) puesto que los gastos incurridos, sobre todo en el sector público, pueden ser notablemente distintos al gasto demandado por la población. Considerando estas desventajas, es necesario disponer de más estudios que utilicen otras metodologías para estimar la disponibilidad a pagar de la población, tales como los estudios que emplean modelos hedónicos que estiman la valoración del público hacia una reducción en la violencia, basándose en las variaciones de precios de la vivienda, por ejemplo, en distintas zonas de la ciudad con distintos niveles de violencia (controlando por las otras características de las viviendas y las zonas) (Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt, 2001). Entre las desventajas de los modelos hedónicos están el que requieren bases de datos detalladas y que la disponibilidad a pagar del público por menores niveles de violencia puede estar afectada por los distintos niveles de ingreso puesto que esta variable

siempre se mide con un gran porcentaje de error. Otra metodología para investigar la disponibilidad para pagar es el método de valoración contingente en el que se le pregunta directamente a los individuos por sus preferencias empleando instrumentos especiales. Esta metodología adolece de forma mucho más patente del problema de la sensibilidad de la valoración ante los niveles de ingreso, puesto que es muy difícil controlar por esta variable al interrogar directamente a un grupo de personas.

- *Factores de riesgo y protección a nivel local*

Para que los planes de prevención y control a escala nacional puedan ser exitosos, es importante contar con programas donde los municipios sean los centros de ejecución (Organización Panamericana de la Salud, 2000, y Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Los sistemas de vigilancia epidemiológica municipales requieren de información a escala local para atacar con eficacia los factores de riesgo de la violencia en una comunidad específica.

- *Impacto de la violencia en el desarrollo*

Si bien se conocen los impactos de la violencia en el desarrollo dada la evidencia teórica y empírica en los países desarrollados, existen pocos estudios sobre estos impactos en la mayoría de los países de la región. Se requieren más trabajos de investigación sobre el impacto de la violencia en la salud y el cálculo de los años de vida saludable perdidos a causa de la violencia. También es necesario contar con más estimaciones del impacto de la violencia en la formación de capital humano, tanto de adultos como de niños. Existe un conjunto de estudios, mayormente que estudian el caso de Colombia, sobre el impacto de la violencia sobre la productividad, el ahorro, la distribución del ingreso, la inversión y el crecimiento económico que sería interesante realizar para un mayor número de países (véase Cotte Poveda, 2001, Gaviria y Velez, 2001, Morrison y Orlando, 1999).

- *Relación entre características individuales, exclusión social y violencia*

La exclusión social impide a un grupo de individuos el acceso al capital humano, físico y social (Borjas, 1995). La segregación de ciertos grupos puede producir mayores niveles de violencia al originar conflictos étnicos y malestar social. Por otra parte, la violencia cobra víctimas desproporcionadas en los grupos de menores ingresos (Gaviria y Vélez, 2001). En América Latina no se conocen las tasas de victimización y agresión tomando en cuenta variables como la pertenencia a un grupo étnico determinado. Los estudios sobre el perfil del criminal aprehendido permiten concluir que la mayoría de los agresores son hombres jóvenes pobres. Sin embargo, estos estudios no arrojan un panorama completo sobre las características de agresores y víctimas puesto que solo ciertos agresores son encarcelados, por lo que no constituyen una muestra representativa de la población. Otro tema de interés es el estudio sobre el abuso policial y discriminación judicial contra individuos de ascendente indígena o africano (Sutherland, 2001).

- *Violencia contra niños y ancianos*

Apenas existe un reducido número de estudios sobre la violencia doméstica y social contra los niños, que deben ser replicados en más países de la región. No se dispone de estadísticas comparables de violencia contra los niños entre países. Asimismo, es necesario realizar estudios sobre las pandillas urbanas en un mayor número de ciudades y construir indicadores comparables entre países sobre este fenómeno. Por otra parte, no existen estudios ni estadísticas que capten la violencia doméstica y social contra el anciano en América Latina.

- *Relación entre capital social, capital humano y violencia*

Los estudios de Moser y McIlwaine (2000) sobre comunidades urbanas pobres en Guatemala y Colombia proveen evidencia sobre la relación entre la destrucción de capital social y la violencia, así

como propuestas para combatir la violencia a partir del fortalecimiento del capital social existente en las comunidades²². Puesto que el capital social de cada comunidad tiene características propias, sería muy útil realizar estudios de este tipo en otras comunidades urbanas y rurales de la región.

A nivel agregado, la relación entre capital humano y violencia presenta gran complejidad, por lo que no ha sido fácil determinar empíricamente si un mayor nivel educativo promedio en la población reduce la violencia (Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) 2001). De hecho, lo que parece ser relevante es la relación entre la desigualdad en las oportunidades educativas y la desigualdad en la distribución del ingreso, que, a su vez, tiene una influencia directa sobre la violencia. Investigaciones sobre la relación entre la calidad y distribución de la educación en las comunidades e individuos podrían arrojar más luces sobre qué intervenciones en el sistema educativo tienen mayor impacto para reducir la desigualdad de ingresos en el futuro y, por tanto, la violencia.

- *Marco institucional para el diseño e implantación de políticas de prevención y control de la violencia*

Es necesario contar con mayor investigación sobre los marcos institucionales necesarios para el diseño e implantación de las políticas de prevención y control de la violencia que se sugieren en este trabajo. Para la implantación de algunas políticas en relación con el control de la violencia, tales como la sustitución del encarcelamiento por penas alternativas, es necesario realizar reformas del código penal en algunos países. Otro problema importante en relación con las políticas de prevención y control de la violencia son los mecanismos de coordinación entre agentes locales, nacionales y de distintos sectores (salud, educación, justicia, etc.). La necesidad y el diseño de reformas legales e institucionales debe estudiarse por medio de investigaciones específicas.

22 En Moser y Lister (1999) se reseñan programas elaborados a partir del capital social existente, incluyendo algunas pandillas en Nicaragua.

- *Impacto de las intervenciones sobre los comportamientos y actitudes violentas*

Con la finalidad de identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano, se requiere de estudios de impacto y evaluaciones de programas de prevención y control ya implantados. Dada la escasez de información, el éxito de algunos programas se mide observando la evolución de las tasas de homicidio. Dado que las tasas de homicidio son sensibles a muchos factores, incluyendo la metodología de recolección, y en muchos casos no se dispone de tasas a nivel de una región o comunidad, es fundamental la utilización de instrumentos específicos para la determinación del impacto de intervenciones concretas sobre los comportamientos y actitudes violentas. Existen instrumentos específicos para este fin que han sido validados y utilizados en otros países, por lo que su utilización debe formar parte del diseño de la intervención. Las encuestas de victimización también son herramientas valiosas para medir los impactos de reformas o nuevos programas, porque permiten comparar los índices de victimización *antes* y *después* de la intervención y determinar la efectividad de esta una vez que se controla por los otros factores que pudieron incidir sobre las tasas de victimización a lo largo del período considerado.

- *Diseminación de buenas prácticas para la prevención y el control de la violencia*

Existe un vacío importante en la diseminación de buenas prácticas en la región. Experiencias como las policías comunitarias y los programas integrales de prevención y control a nivel de alcaldías en Colombia pueden aportar mucho al diseño de políticas contra la violencia en otros países y comunidades (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). En relación con la violencia doméstica contra la mujer y los niños, existen experiencias en la preparación de guías y folletos educativos desarrollados en un lenguaje sencillo y amigable, en el contexto de programas de salud pública, en Estados Unidos, países africanos y en México cuya difusión podría ser de gran utilidad (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).

CONCLUSIONES

Los elevados niveles de violencia, en sus distintas manifestaciones, consituyen, en América Latina, una importante barrera para el bienestar de sus pobladores y el desarrollo económico y social de la región. Tanto la incidencia de las distintas manifestaciones de la violencia como los costos directos e impactos negativos sobre la salud, la productividad, el ahorro y la inversión. Puede concluirse de esta revisión que una estrategia para el desarrollo económico y social de la región debe incluir, como prioridad fundamental, la reducción de la violencia.

En cuanto al diagnóstico del problema de la violencia, se dispone de tasas de homicidio a escala nacional y de algunas encuestas de victimización, pero todavía se carece de información básica y oportuna acerca de la incidencia de la violencia a escala local en la mayoría de los países. Tampoco se tienen suficientes indicadores sobre la violencia doméstica y social contra la mujer, el niño y el anciano, por lo que se requiere de encuestas y estudios especializados sobre estos temas. Dentro del diagnóstico del problema, tampoco se tienen suficientes datos sobre el porcentaje de victimarios y víctimas dentro de grupos socialmente excluidos por razones étnicas o socioeconómicas. Los Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de la Violencia a escalas nacional, regional y local pueden contribuir significativamente con la generación y diseminación de información sobre la violencia y los factores de riesgo para regiones y comunidades específicas.

Para la prevención y el control de la violencia en América Latina, es importante diseñar estrategias a largo plazo con la finalidad de combatir los factores de riesgo estructurales y sociales (desigualdad, desempleo, falta de atención postnatal a madres en pobreza crítica, educación y mensajes para la resolución no violenta de conflictos y la no tolerancia a la violencia) a escalas nacional, regional y local. Por otra parte, dada la magnitud e impactos de la violencia se

requieren estrategias cuyo impacto sea observable en el corto y mediano plazo con la finalidad de combatir los factores de riesgo próximos (alcohol y armas) y situacionales (iluminación, presencia policial). Para la implantación de estos programas, es imprescindible que los municipios y alcaldías (u otras formas de gobierno local) sean los centros de ejecución, dada la heterogeneidad de las manifestaciones de la violencia entre localidades y para lograr una mayor efectividad en las intervenciones sobre factores próximos y situacionales. Algunas experiencias exitosas en la región que han empleado un enfoque integral para la prevención y el control de la violencia a escala local que incluye sistemas de información a nivel municipal, programas educativos y campañas informativas, mejoramiento de los espacios públicos y reformas a los cuerpos policiales empleando esquemas de policía comunitaria y de resolución de problemas.

Puede concluirse que aunque se cuenta con reportes sobre experiencias valiosas en la región, todavía hay grandes carencias en relación con el conocimiento sobre las políticas y programas que pueden funcionar en cada uno de los países. Adicionalmente, se requiere de una mayor diseminación de experiencias valiosas y buenas prácticas en el continente. La agenda de investigación más relevante en los próximos años en relación con la violencia es aquella que permita identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales y de la sociedad civil que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano. Con la finalidad de identificar estas intervenciones, se requiere de estudios de impacto y evaluaciones de programas de prevención y control ya implantados, empleando instrumentos específicos para medir directamente la incidencia de la intervención sobre el comportamiento y actitudes violentas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

- Alschuler A. 1997. "Two Guns, Four Guns, Six Guns, More Guns: Does Arming the Public Reduce Crime?". *Valparaíso University Law Review*. Vol 31.
- Arriagada y Godoy. 1999. "Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa". *Serie Políticas Sociales*. Chile. Comisión Económica para América Latina.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America Report*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Buvinic y Morrison (eds.) 2000. *Notas Técnicas Prevención de la Violencia*. Washington, D. C. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) 2000. *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2002. *Building Institutions for Markets. World Development Report*. Washington, D. C. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2000. *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*. Washington, D. C. Banco Mundial: Estudios de Países.
- Banco Mundial. Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) 2001. *Crimen y Violencia en América Latina*. México. Banco Mundial y Alfaomega Grupo Editor.
- Bandura, A. 1973. *Aggression: A Social Learning Analysis*. Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall.

- Berkowitz, L. 1996. *Agresión: Causas, Consecuencias y Control*. Bilbao. Editorial Desclee de Brouwer.
- Borjas, G. 1995. "Ethnicity, Neighborhoods, and Human Capital Externalities". *American Economic Review*. 85:3.
- Buvinic y Morrison. 2000. "Living in a More Violent World". *Foreign Policy*. Washington, D. C. Issue No. 118.
- Buvinic, Morrison y Shifter. 1999. "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action". *Technical Study. Sustainable Development Department*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calhoun, J.B. 1962. Population Density and Social Pathology, *Scientific American*. 206: 139-148.
- Candina, A. 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. Año III. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Carranza, E. coordinador. *Delito y Seguridad de los Habitantes*. 1997. Madrid: Comisión Europea y ILANUD.
- Cavalcanti, J. 2001. "Family Farmers and Laborers at the End of the Millennium". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international-pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- Clark, D. y Cosgrove, J. 1990. "Hedonic Prices, Identification, and the Demand for Public Safety." *Journal of Regional Science*. Vol 30:1.
- Concha-Eastman y Villaveces. 2001. *Guías para la Vigilancia Epidemiológica de Violencia y Lesiones*. Washington D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Concha-Eastman y Santacruz. 2002. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas*. Washington, D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Cotte Poveda, A. 2001. "The Effects of Socio-Political Instability on the Colombian Productivity: 1952-2000". *Documento de Trabajo Departamento de Economía*. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Da Silva, J. 2001. "Old and New Myths About Rural Brazil". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international-pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- Dahlberg, Lina. 1998. "Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors and Prevention Approaches". *American Journal of Preventive Medicine*. 14(4).
- Dilulio, J. 1996. "Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy". *Journal of Economic Perspectives*. 10(1): 3-24.
- Easterly, W. 2002. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?". *Economic Development and Cultural Change*. Forthcoming.

- García-Moreno, C. 2000. "Violencia contra la Mujer: Género y Equidad en la Salud". *Publicación Ocasional Oficina Sanitaria Panamericana*. Washington, D. C. No.6. Organización Panamericana de la Salud.
- Gaviria y Vélez. 2001. "Who Bears the Burden of Crime in Colombia?". *SSRN Working Papers Series*.
- Greenwood, Model, Rydell y Chiesa. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Mónica, CA. RAND Criminal Justice.
- Grogger y Willis. 1998. "The Introduction of Crack Cocaine and the Rise in Urban Crime Rates". *NBER Working Papers*. No. W6353.
- Heise, Ellsberg y Gottemoeller. 1999. "Para Acabar con la Violencia contra la Mujer". *Center for Health and Gender Equity Population Reports*. Maryland. Vol 27, Número 4.
- Katzman, R.. 1999. "Segregación Residencial y Desigualdades Sociales en Montevideo". *Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales (SIEMPRO-UNESCO)*. Buenos Aires.
- Latinobarómetro. 2002. "Informes Opinión Pública Latinoamericana". <http://www.latinobarometro.org>. Visita Mayo 2002.
- Lehtola y Paksula. 1997. "Situational Crime Prevention and Economic Crime". The National Research Institute for Legal Policy, Helsinki. <http://www.om.fi/optula>. Visita Mayo 2001.
- Londoño y Guerrero. 2000. "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos." Banco Interamericano de Desarrollo. Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) 2000. *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luneke, A. 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. Año III. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Markowitz, S. 2000. "Criminal Violence and Alcohol Beverage Control: Evidence from and International Study". *NBER Working Papers*. No. W7481.
- Markowitz, S. 2000. "An Economic Analysis of Alcohol, Drugs, and Violent Crime in the National Crime Victimization Survey". *NBER Working Papers*. No. W7982.
- McAlister, A. 2000. *La Violencia Juvenil en las Américas: Estudios Innovadores de Investigación, Diagnóstico y Prevención*. Washington, D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Maccoby, E.E. y C.N. Jadelin. 1974. *The Psychology of Sex Differences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mahoney, K. 1994. "Masculinidad y Violencia". *Memorias de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud*. OPS, Washington, DC 16 - 17 de Noviembre.

- Morrison y Orlando. 1999. "El Impacto Socioeconómico de la Violencia en Chile y Nicaragua". *El Costo del Silencio*. Morrison y Biehl (eds.) Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moser C. y Holland J. 1997. *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, D. C. Banco Mundial: Serie de Estudios Latinoamérica y el Caribe.
- Moser C. y Lister S. 1999. *Violence and Social Capital: Proceedings of the Seminar Series 1997-1998*. Washington, D. C. Banco Mundial
- Moser C. y McIlwaine C (a). 2001. *La Violencia en el Contexto del Postconflicto: Según la Percepción de Comunidades Pobres de Guatemala*. Sustainable Development Working Paper No. 5. Washington, D. C. Banco Mundial: Región de Latinoamérica y el Caribe.
- Moser C. y McIlwaine C. (b). 2001. *La Violencia y la Exclusión en Colombia: Según la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres*. Washington, D. C. Banco Mundial: Región de Latinoamérica y el Caribe.
- Moreno, D.(a) 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. Año III. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Moreno, D. (b) 2002. "El Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la Ciudad de Bogotá. Contexto y Balance de la Iniciativa". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. Año III. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Organización Mundial de la Salud. 1999. "Report of the Consultation on Child Abuse Prevention". http://www5.who.int/violence_injury_prevention/main.cfm?s=0009. Visita Mayo 2002.
- Organización Panamericana de la Salud. 1996. "La Violencia en las Américas: La Pandemia Social del Siglo XX". *Serie de Publicaciones: Comunicación para la Salud*. Washington, D. C. No.10.
- Perry, B.D. 1996. Incubated in Terror: Neurodevelopmental Factors in the Cycle of Violence. *Children, Youth and Violence: The Search for Solutions*. (J. Osofsky, Ed.), New York: Guilford Press.
- Reiss, Albert y Jeffery Roth. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D. C. National Academy Press.
- Rubio, M. 1999. *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá. CEDE/ Tercer Mundo Editores.
- Rivera, G. 2001. "Las Comunidades Agrarias ante la Reforma de la Tenencia de la Tierra". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- Rosenberg, M y Mercy, J. 1991. *Violence in America: A Public Health Approach*. New York. Oxford University Press.

- San Juan, A. 1998. "Juventud y Violencia en Caracas: Paradojas de un Proceso de Pérdida de la Ciudadanía". *Sao Paulo sin Miedo: Un Diagnóstico de la Violencia Urbana*. Río de Janeiro, Editorial Garamond.
- State of Victoria-Department of Education and Training 2000. "Situational Crime Prevention". <http://www.sofweb.vic.edu.au/emerg/crimprev/situatCP.htm>. Visita Diciembre.
- Sutherland, J. 2001. "Economic Development vs. Social Exclusion: The Cost of Development in Brazil". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- United States Department of Justice. 2000. "Homicide Trends in the United States:1998 Update". *Bureau of Justice Statistics Crime Data Brief*. <http://ojp.usdoj.gov/bjs/homicide>. Visita Mayo 2002.
- Teruel, G., Villoro, R., Morrison, A., Hammitt, J. 2002. "Measuring the Costs of Crime and Violence as an Input to Public Policy: Evidence from Mexico City". *Woodrow Wilson Center for International Scholars Journal*. Forthcoming. Washington, D. C.

