

¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?

BIBLIOTECA BERNARDO KLIKSBERG

IV Inseguridad ciudadana. Hora de mejorar la calidad del debate



Suplemento especial de **Página12**

Colección declarada por unanimidad de "Interés económico y cultural de la ciudad" por el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

En los tres números previos, Bernardo Kliksberg analizó los “Escándalos éticos” de nuestro tiempo, indagó sobre “Por qué la crisis económica mundial”, y revisó “Qué está pasando con los jóvenes en el mundo y en América latina”. En este cuarto número, el padre de la Gerencia Social, y autor de 51 libros extensamente utilizados internacionalmente, examina mitos, falacias, y realidades en el crucial tema de la inseguridad ciudadana.

1 ¿Qué hacer?

El tema de la inseguridad ciudadana es totalmente real en América latina. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de homicidios anuales por cada 100.000 habitantes era de 12 en 1980, de 25,1 en el 2006, y ha seguido en esos niveles. En las encuestas regionales, la inseguridad ciudadana aparece como el segundo problema más mencionado.

Hay diferencias marcadas entre países. La situación es muy grave en México. Las tasas son muy altas en El Salvador, Guatemala y Honduras. Las más bajas (con entre 5 y 7 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes) están en Costa Rica, Uruguay, Argentina y Chile.

Los ciudadanos tienen todo el derecho a exigir seguridad ciudadana. La delincuencia tiene costos directos en vidas y costos invisibles, como la sensación de inseguridad, el miedo y el deterioro de la calidad de vida.

Se ha diseminado una propuesta desde sectores muy conservadores de los países de la región, que ha ilusionado a amplios grupos: “la mano dura”.

Promete resolver rápidamente el problema a través de métodos como poder llevar a prisión a los menores y adolescentes, dar facultades casi discrecionales a la policía, aumentar muy fuertemente las penas, presionar duramente a los jueces para que apliquen la máxima severidad, llevar adelante en todas sus expresiones la llamada tolerancia cero, aumentar la policía privada y gastar mucho más en seguridad pública.

En Guatemala, uno de los dos candidatos a presidente después de la primera vuelta, un ex general, creó el Partido de la Mano Dura; en Uruguay, algunos sectores políticos opositores están haciendo circular un pedido de referéndum para bajar la edad de imputabilidad; en la Argentina, la propuesta de “seguridad fácil”, a través de variaciones de la mano dura, ha sido el centro de la propuesta electoral presidencial de diversos candidatos.

La ciudadanía preocupada por respuestas inmediatas puede ser receptiva a la propuesta. América latina está en una verdadera encrucijada: se inclina hacia la mano dura, cuyos resultados en donde se ha aplicado han aumentado en general la inseguridad ciudadana, o busca soluciones integrales, que han conducido a mejorarla efectivamente en diversos países del mundo?

¿Sigue con un enfoque reduccionista puramente policial del problema o incluye junto a sus dimensiones policiales otras económicas y sociales imprescindibles para lograr realmente buenos resultados?

Para mejorar la calidad del debate actual, contaminado de mitos y falacias, será imprescindible tener

en cuenta, entre otros, los hechos que a continuación se exponen sintéticamente.

2 Hay distintos tipos de criminalidad

No hay un único tipo de criminalidad en América latina. El primer error es unir todos los delitos y proponer una solución única, como la mano dura.

Es decir, sostener que estamos en una sociedad más insegura sin discriminar en los distintos órdenes de delitos, que tienen diversas causas y por lo tanto exigen soluciones diferentes.

Por lo menos habría que diferenciar dos grandes tipos. Uno es el crecimiento del crimen organizado. El narcotráfico en primer lugar. A él se le suman, o forman parte de sus “negocios”, las bandas de secuestro (dos secuestros por día en México), las bandas del tráfico de personas, de juegos clandestinos, robos de autos, etc.

El tipo de crimen organizado es central en la inseguridad de América latina. Además, hoy hay un crimen organizado globalizado, de transnacionales de la droga y otros criminales.

Las respuestas, además de ser locales, deben tener instrumentos internacionales. Por ejemplo, combatir el lavado de dinero (central para el crimen organizado) requiere necesariamente cooperación internacional.

La sociedad precisa, para encarar el crimen organizado, una reforma profunda de la policía. Hace falta construir una policía de primera calidad, profesionalizada y, además, especializada. Por ejemplo, una policía turística, capacitada para ayudar a desmontar el tráfico de niños y mujeres, y una policía entrenada en aspectos contables y financieros para lidiar con el lavado de dinero.

Se debe fortalecer y dotar de recursos a la política para que pueda enfrentar al crimen organizado y erradicar las conexiones entre ambos, que constituyen uno de los principales problemas que han encontrado países como México.

Otro tipo de delito, muy diferente, es la delincuencia juvenil. Esta consiste en niños y jóvenes que cometen delitos menores, van escalando y terminan con delitos mayores y se convierten en mano de obra reclutable para el crimen organizado.

Los sectores más conservadores han logrado que, con frecuencia, en el debate estas diferencias se borren.

Muchas de sus propuestas prometen a la ciudadanía que si se llenan las cárceles de jóvenes (potenciales o reales) delincuentes, la inseguridad ciudadana desaparecerá. En muchos países se propugna la mano dura. Tratan indiscriminadamente los diversos tipos de delincuencia.

Es un error no casual, grave. Hay que combatir el crimen organizado por todos los medios, pero la delincuencia juvenil requiere otro abordaje, que vaya a sus causas. Pero eso es lo no quieren los grupos más reaccionarios de la región. No les interesa que el debate se concentre en causas estructurales.

Un informe de la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos (2006) sobre las maras en El Salvador, donde sucesivos gobiernos de extrema derecha aplicaron la



mano dura —y la mano superdura— arrojando multitud de jóvenes pobres, sin ningún resultado sobre las tasas de inseguridad, concluye:

“Muchos analistas sugieren que el enfoque duro adoptado por el gobierno está motivado políticamente. Es más fácil golpear a los integrantes de las maras que encarar los problemas sociales más complicados que se hallan detrás de su existencia, como la desigualdad en los ingresos y la pobreza”.

3 La culpa la tienen los jueces

La mano dura sostiene, en Argentina y otros países, que “los causantes son los jueces que dejan en libertad a los jóvenes en plazos cortos y después reinciden”.

Estados Unidos tiene la mayor población carcelaria del mundo desarrollado, con 2.186.000 presos. Eso significa 738 presos por cada 100.000 habitantes, frente a 82 en Suecia o 77 en Dinamarca.

La población carcelaria de EE.UU. es similar a la de los que cursan estudios universitarios en el país.

Dos tercios de esos presos, después de que salen de la cárcel, reinciden y vuelven a ella en menos de 3 años.

Se llama a esta situación “la puerta giratoria”.

¿Por qué vuelven a las cárceles? No es porque los jueces norteamericanos sean benignos, sino porque a un joven que en muchos casos llegó a la cárcel por falta de trabajo, le será mucho más difícil conseguirlo teniendo un prontuario.

El *New York Times* (Lewis, 10/6/2009) puntualiza al respecto:

“¿Funciona el encarcelamiento? Aunque muchos somos reacios a admitirlo, estamos usando las prisiones como depósitos, poniendo allí a personas con la esperanza de que cinco años detrás de los barrotes signifiquen cinco años en los que no van a cometer más delitos.”

Ajustándolo por el crecimiento de la población, hay cuatro veces más personas en prisión en el 2009 que las que teníamos en 1980.

Todos estamos de acuerdo con la idea de la rehabilitación, pero hacemos poco para que opere”.

Ante la falta de resultados y el desequilibrio presupuestario agudo generado por el crecimiento continuo de la población en prisión, el Congreso ha dictado la llamada Ley de la Segunda Oportunidad, que establece que cuando un preso sale de la cárcel lo estará esperando el Estado, con apoyo para reinsertarlo laboralmente, asistencia social y legal. Los costos son mucho más bajos que tenerlo en prisión y es efectivo, baja la reincidencia.

Por otra parte, las cárceles tienen graves consecuencias. El prestigioso *New England Journal of Medicine* (*The Washington Post*, 11/1/07) encontró en un estudio sobre 30.327 presos liberados entre 1999 y 2003 que su probabilidad de morir en una sobredosis de drogas después era doce veces mayor que la de la población promedio, y su probabilidad de ser asesinado, diez veces mayor.

Estas tendencias se dan también en América latina, donde más de uno de cada cinco jóvenes está fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo. No tienen inserción social alguna.

¿Qué espera la sociedad que hagan una vez que salen de cárcel? En EE.UU., varios de los estados, incluso algunos muy conservadores como Louisiana, estimaron que no podían seguir creando prisiones porque es un modelo no financiable e inefectivo.

Se aplicó la mano dura y fracasó. En América latina se sigue echándoles la culpa a los jueces y se están por aprobar los mismos modelos que fracasaron en Estados Unidos.

4 Las causas reales del delito joven

La mano dura ilusiona a la población con la idea de que políticas duras para los jóvenes desfavorecidos, la posibilidad de encarcelar menores, el aumento fuerte de las penas, eliminarán la delictualidad joven.

No hay ninguna prueba estadística que demuestre esta correlación. Lo que se observa en los hechos es que va a aumentar la población penal, sin bajar las tasas de delincuencia joven.

En cambio, hay una fuerte correlación entre la tasa de desocupación juvenil y la tasa de delitos. Aumentan las oportunidades laborales para jóvenes y disminuyen los delitos.

Hay asimismo una relación muy clara entre tasa de escolaridad y delito. A mayor escolaridad, menos delitos. En EE.UU. se estimó que un año más de escolaridad reduce los delitos violentos en un 30 por ciento. Una de cada 10 personas que no terminaron la secundaria está en la cárcel. Entre los que la terminaron, hay uno de cada 27.

Actualmente, el 50 por ciento de los jóvenes latinoamericanos no completa la secundaria. Si se los apoyara para finalizarla, se reduciría sensiblemente la delictualidad.

También hay una vinculación intensa entre articulación familiar y delito. Cuanto más se protege a las familias, particularmente las pobres, que tienen más riesgo de desarticularse por las condiciones hostiles que fomentan la implosión familiar, hay menor probabilidad de delito.

Dos tercios partes de los delincuentes jóvenes en Uruguay, según un estudio de Rubén Katzman, de la Cepal, vienen de familias con un solo cónyuge al frente. En Estados Unidos, en un estudio sobre 60.000 delincuentes jóvenes, también dos tercios partes provienen de familias desarticuladas.

Fortalecer a las familias más humildes es decisivo para reducir la delincuencia juvenil, porque la familia entrega valores, educa y forma desde el afecto, lo que no puede hacer ninguna policía del mundo.

Con la mano dura no se están tratando las causas estructurales del delito. Se eluden. Por lo tanto, no puede sorprender que no tenga mayor incidencia en su eliminación o control.

Un prominente analista del tema, Louis Vacquant (*Las cárceles de la miseria*, 2000), escribe:

“El encarcelamiento, además de afectar prioritariamente a las capas más desprovistas (desocupados, precarios, extranjeros) es en sí mismo una tremenda máquina de pauperización. Al respecto, es útil recordar sin descanso los efectos deletéreos de la detención, no solo sobre los reclusos sino también sobre sus familias y sus barrios”.

5 Tolerancia cero

Se sigue vendiendo activamente como solución la “tolerancia cero”. Según esta doctrina, se debe castigar duramente aun las contravenciones más pequeñas para que no se transformen en mayores.

Se inician, en nombre de ella, guerras contra las personas que viven en las calles, los mendigos, los consumidores de pequeñas cantidades de drogas.

Se argumenta falsamente que ella ha permitido reducir la delictualidad en algunas ciudades de EE.UU. No es real. Las ciudades más exitosas en bajarla son Boston y San Diego, y aplican lo opuesto a “tolerancia cero”. Invierten en la prevención del delito. Movilizan combinadamente los municipios, la policía, las iglesias, las fuerzas sociales organizadas, las comunidades de los barrios y la empresa privada para armar circuitos de inclusión.

Asimismo, los países más exitosos en seguridad ciudadana son los escandinavos. Tienen la menor proporción de policías por habitante del mundo y al mismo tiempo las más bajas tasas de criminalidad (en Noruega y Dinamarca de 0,8 homicidios cada 100.000 habitantes por año y en Suecia 24 o 25 veces menos que en América latina).

La receta ganadora de estos países pasa por la inclusión social. Los países exitosos en seguridad ciudadana han sido los de “exclusión cero”, no los de “tolerancia cero”.

Su éxito está en que han logrado abrirles plenas oportunidades de inclusión a los jóvenes. Tienen garantizada la salud, la educación, posibilidades de trabajo y hay una fuerte protección a la familia.

La Organización Panamericana de la Salud (1998) ha llamado la atención sobre diversas investigaciones al respecto. Pampel y Gartner (1995) crearon un indicador para medir el desarrollo de las instituciones nacionales responsables de la protección social. En países con crecimiento parecido de la población joven, la tasa de homicidios era mucho menor si esas instituciones eran más sólidas.

Messner y Rosenfeld (1997) analizaron la relación entre gastos más elevados en asistencia social y homicidios. El aumento de dichos gastos disminuía la tasa de homicidios. También comprobaron que los países que protegían más a las poblaciones vulnerables a las fuerzas del mercado, a través de redes de seguridad económica, tenían menos homicidios. Briggs y Cutright (1994) encontraron en 21 países una correlación entre gastos de seguridad social y número de homicidios.

6 La mano dura agrava la inseguridad

En toda la región, y en experiencias internacionales, la aplicación de la mano dura tiende a complicar el problema y potencia las discriminaciones contra los jóvenes pobres.

Un policía en cada esquina “Pueden poner un policía en cada esquina y no detendrán los asesinatos en Nueva Orleans (después de la inundación). En cuanto tengan una gran población que no está educada y que no tiene trabajo ni esperanza, ¿qué otra cosa pueden esperar que hagan sino vender drogas? Hasta que no se arregle eso, será difícil ver que los problemas mejoren.”

Eric Malveau, ex fiscal, *The New York Times*, 5/2/2007

El clima social para los jóvenes pobres en la región es bien hostil. En el Latinobarómetro 2008, los encuestados dicen que las personas más discriminadas en América latina son los pobres, y un 62 por ciento dice que la policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto. Ser pobres y jóvenes es un estigma muy importante.

En la práctica, la aplicación de la mano dura ha llevado a empujar aún más lejos de la sociedad a los jóvenes en riesgo y llenar las cárceles de ellos.

El estudio de la AID antes citado sobre la mano dura en Honduras, Guatemala y El Salvador concluye:

“Muchos de los jóvenes jamás han experimentado una interacción positiva con el Estado. Con frecuencia su única vivencia del Estado es la policía haciendo arrestos y encarcelando personas”.

La virtual expulsión de los jóvenes marginados y la falta de alternativas de inclusión prepara el camino para que algunos de ellos puedan ser reclutados por el crimen organizado.

Señala una investigación de la Universidad Nacional de México (2010) sobre dicho país:

“La base de apoyo social del narcotráfico comprende a más de 500.000 personas. Mientras no haya una política económica y social para reducir la pobreza, será difícil revertir la situación”.

En Honduras hicieron cambios legales en el 2006, típicos de la mano dura. En virtud de ellos, la policía podía detener a un joven por tener tatuajes, por ejemplo. También

podía detener a jóvenes que tuvieran apariencia de miembros de maras y estuvieran reunidos.

Se endurecieron las penas, extendiendo los límites de los plazos de encarcelamiento para niños y adolescentes de 12 a 18 años.

A pesar de las políticas radicales adoptadas, los niveles de criminalidad no descendieron. En cambio, fueron continuas las denuncias sobre violaciones de derechos humanos y operaciones de “limpieza social” practicadas con niños y jóvenes.

Así, el Comisionado de los Derechos Humanos, Custodio (2007), declaró sobre los jóvenes que ingresan en las maras:

“Duele que primero los hacemos víctimas de la exclusión del derecho a la educación como un derecho humano y luego los perseguimos y exterminamos por sus actos de conducta irregular, por el delito de asociación ilícita y otros”.

En Guatemala, que tiene uno de los mayores niveles de desigualdad de América latina, como en otros países con mano dura, avanzó la privatización de la policía.

Moser y Winton (2002) estimaban que había 80.000 guardias de seguridad privados en comparación con 18.500 efectivos policiales. Esta enorme actividad de seguridad privada estaba muy poco controlada. Se calcula que había 180 empresas privadas de seguridad, de las que solo 28 eran legales. La supervisión estatal era muy débil.

Un tema importante es la difusión del consumo de drogas, en general y en la población desfavorecida joven en particular.

En EE.UU., que tiene el mayor mercado consumidor de droga del planeta, predominaba la estrategia de castigar con prisión a los portadores de pequeñas dosis de droga. Las evaluaciones mostraron que los resultados eran muy dudosos. El consumo de este tipo no bajó. En cambio se colocó a muchos jóvenes en situaciones de deterioro agudo físico y psicológico en las cárceles, que después repercutían en la destrucción de todo proyecto de cambiar de vida.

Por otra parte, los costos del sistema carcelario subieron fuertemente, por esa ampliamente pobla-

ción de consumidores pequeños de droga.

El país sacó las enseñanzas y generó otra vía distinta a la mano dura en esta materia. Está invirtiendo intensivamente en fortalecer los espacios de rehabilitación de la droga. Los métodos utilizables han mejorado muchísimo y los porcentajes de recuperación de pequeños consumidores son cada vez más altos. Dichos espacios logran resultados efectivos, se rescata vidas y se baja considerablemente la factura carcelaria.

En muchos países de América latina esos espacios son de extrema debilidad. Hay una limitada oferta del sector público en rehabilitación y una muy débil de la sociedad civil.

Además ambas son muy difíciles de alcanzar por la población pobre. Entrevistada recientemente en el *New York Times*, una madre latinoamericana de un asentamiento precario explicaba que en cuanto su hijo comenzó a consumir pasta dura buscó desesperadamente dónde tratarlo. No lo encontró.

7 Las soluciones existen

La ciudadanía tiene todo el derecho a reclamar seguridad, pero la mano dura no la va a dar. Solo sirve para atraer votos a través de consignas demagógicas de solución fácil del problema, que como se ha visto no funciona en los hechos.

Se requiere atacar con todo vigor al crimen organizado. La sociedad debe defenderse aplicando todo el peso de la ley a mafias como el narcotráfico, que causan daños ingentes. Para ello, deben fortalecerse la policía y la Justicia.

Pero hace falta una estrategia diferente para la delictualidad joven, que aborde sus causas profundas.

Las evidencias disponibles indican que más trabajo, más educación, y más familia son los modos más efectivos de encararla y de aumentar la seguridad.

Son significativos los resultados de experiencias como las escuelas abiertas en Brasil y el sistema de orquestas juveniles en Venezuela.

En Brasil, con apoyo de la Unesco, se abrieron las escuelas públicas los fines de semanas en áreas muy pobres, para ofrecer a los jóvenes talleres de literatura, pintura, música, deportivos, de formación en oficios y otros.

La respuesta superó todas las expectativas. Acudieron masivamente, llevaron después a sus familiares, le tomaron cariño a la escuela, bajó la deserción escolar y la violencia (Jorge Werthein, impulsor de la experiencia, 2002).

En Venezuela, José Antonio Abreu (uno de sus más destacados músicos) creó hace treinta años orquestas sinfónicas para niños y jóvenes pobres. Tienen actualmente 300.000 integrantes y han tocado con gran éxito en los principales escenarios musicales del mundo.

Uno de los niños humildes que formó, Gustavo Dudamel, es uno de los más reconocidos directores del mundo y dirige la Orquesta Sinfónica de Los Angeles.

Cuando le entregaron el Premio Príncipe de Asturias, Abreu explicó que las orquestas les dieron a los jóvenes pobres sentido del trabajo en equipo, hábitos de disciplina y sobre todo les devolvieron su dignidad.

La ciudad de Los Angeles pidió a Abreu y Dudamel replicar la experiencia para los jóvenes de las pandillas de dicha ciudad.

Analizando experiencias similares en América latina, se concluye en un estudio de la Unesco (Castro, Abramovoy y otros, 2001):

“El arte, la educación, el deporte y la cultura siempre aparecen como contrapuntos a situaciones existenciales de violencia entre los jóvenes. Pueden ser utilizados para la construcción de espacios alternativos de socialización que les permiten alejarse de las calles”.

En el marco de modelos de economías con rostro humano, como los que avanzan hoy en la Argentina, Brasil, Uruguay, y otros países de la Unasur, están en marcha abordajes y políticas públicas de seguridad ciudadana que no tienen el “miedo” a po-

ner sobre la mesa las causales últimas de la delincuencia joven que tienen los modelos neoliberales ortodoxos que dominaron la región en los '90.

En el país se están atacando frontalmente las grandes causales de exclusión juvenil. Desde 2003 a 2011 se crearon 843.000 puestos de trabajo para jóvenes entre 18 y 24 años. Su tasa de desocupación bajó del 36 al 18 por ciento.

Entre los programas principales, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del Ministerio de Trabajo, da apoyo a 180.000 jóvenes excluidos en 211 municipios.

Por otra parte, la inversión en educación ha crecido sustancialmente. Argentina es hoy el país que más invierte de toda América latina, con el 6,47 por ciento del Producto Bruto. La inversión más que duplica a las de los '90.

Hay nuevas iniciativas públicas orientadas a abrir oportunidades a la población carcelaria y reducir así la reincidencia.

La UBA ha desarrollado una oferta de carreras universitarias para reclusos, que tiene efectos significativos en las tasas de reincidencia.

El Ministerio de Seguridad termina de crear un nuevo cuerpo policial, la policía de prevención vecinal. Entre sus objetivos centrales está “disminuir los índices de conflictividad social y violencia” en las áreas marginadas. Será una “policía de proximidad”, que entre sus funciones asegurará el ingreso de ambulancias y de colectivos en los barrios conflictivos y la prestación de servicios públicos.

Hay mucho por hacer, pero esas direcciones de trabajo son las que pueden efectivamente mejorar la seguridad ciudadana.

La mano dura, fuertemente impulsada en el país, desde consignas facilistas y simplificadoras, como las de Menem, cuando proponía hacer un tiempo “sacar el Ejército a las calles”, forman parte del modelo neoliberal.

Sus devastadores efectos sociales se complementan, como señalaba Castel (1997), con “estrategias de gobernabilidad para contener y segregar a aquellos que sobran”.

Hoy, en gran parte de América latina, el modelo neoliberal, que ya mostró en los hechos que es simplemente “mala economía” y ha perdido la batalla de la opinión pública como opción económica, se refugia en la mano dura y lo usa como su argumento electoral central.

El modelo se apoyaba en “la teoría del derrame”. Aplicando los ajustes ortodoxos, habría crecimiento y se “derramaría” a los más pobres. Solo hubo concentración, pobreza y exclusión.

La mano dura ofrece otro espejismo; seguridad inmediata, violando derechos humanos básicos y semicriminalizando la pobreza. Los resultados en las experiencias existentes han sido nefastos para la seguridad, y los métodos propuestos (como la reducción de la edad de imputabilidad para los niños) violan los acuerdos internacionales y la ética básica.

Pero es el refugio de los sectores beneficiarios del modelo ortodoxo para ganar votos, frente a la ola de indignación mundial reflejada en las manifestaciones simultáneas del 15 de septiembre de 2011, cuestionándolo en 951 ciudades de 88 países pidiendo “un cambio global”.

Además de que los enfoques mano dura son falaces e ineficientes, dejan de lado toda consideración ética. Son una de las violaciones éticas más feroces que hay en América latina. Las víctimas finales de la exclusión social severa que generó el modelo se convierten en los culpabilizados.

El juez español Emilio Calatayud Pérez, quien vive en Granada, es llamado “El Padrado” porque tiene un sistema de reinserción total para todos los jóvenes que llegan a su tribunal. Tiene un 75 por ciento de éxito en rehabilitación. En una reciente entrevista dijo algo tan simple como categórico: “Si no creemos que un chaval de 14 años puede ser reinsertado en la sociedad, estamos perdidos”.