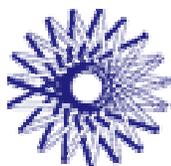
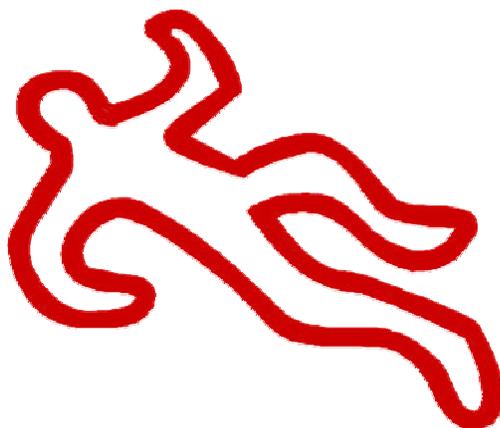


# Urbanización

y

# Crimen

Hacia un enfoque integrado del desarrollo:  
Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana



**centro lindavista**

centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.

**Serie**

**RESPUESTAS PARA LA PAZ**



# **Urbanización y Crimen**



# Urbanización y Crimen

Hacia un enfoque integrado del desarrollo:  
Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana

*Luis Ratinoff*

**PRESENTACIÓN EN LA REUNIÓN SOBRE EL DESA-  
FÍO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL URBANA  
URBANIZACIÓN Y CRIMEN**

Río de Janeiro, del 2 al 4 de marzo de 1997

## **Urbanización y Crimen**

© Centro de Investigación, Información  
y Apoyo a la Cultura A.C.  
Insurgentes Norte 1579, Colonia Tepeyac Insurgentes  
México 07020 Distrito Federal  
Tels. 5781-5940 y 5781-9346  
e-mail: [centrolindavista@centrolindavista.com](mailto:centrolindavista@centrolindavista.com)

Autor: Luis Ratinoff  
Formación / Diseño Gráfico Raymundo Revilla Reoyo

ISBN: 968-5080-08-9  
Primera Edición 2004  
Reservados todos los derechos  
Impreso en México/Printed in Mexico

# Índice

<b>Introducción:</b>	
<b>Una Hipótesis de Trabajo</b>	<b>9</b>
Límites y Propósitos de esta Presentación	12
<b>1. Teorías del Ambiente Adverso</b>	<b>17</b>
Cantidad y Adicionalidad	18
La Hipótesis de la Urbanización Distorsionada	19
El Desafío de las Calificaciones Insuficientes	21
El Desafío del Rejuvenecimiento	22
El Desafío de la Falta de Normas	23
La Urbanización Descapitalizada y la Territorialización de la Ciudad	24
Subculturas Alternativas y Privatización del Orden	25
Ingobernabilidad de la Ciudad	26
<b>2. Corrupción y Crimen</b>	<b>29</b>
Los Mercados urbanos Ilegales y la Instalación del Capital Social Perverso	29
Las ventajas del parasitismo	30
La Indignación Moral y la Barrera Ética	32
Empresas Delictivas o Gobiernos Criminales	33
El Costo de la Legalidad	35
El Problema de la Descriminalización	37
Formación del Capital Social Perverso	39

<b>3.0 Teorías de la Población Criminal</b>	<b>47</b>
Crecimiento de la Población Criminal	47
Regulación de las Actividades Delictivas	50
La Tasa de Actividad	52
La Sustitución de Delincuentes	54
<b>4.0 Teorías del Efecto Multiplicador</b>	<b>57</b>
Los Componentes Estructurales de la Regulación del Crimen	57
Los Altos Costos de la Función Legitimadora de la Justicia	58
Los “Espacios Protegidos” de las Ciudades Modernas	60
Los Dos Mercados de la Protección	62
Las Estrategias Preventivas	63
La Transformación de los Ambientes que Incitan a la Delincuencia	65
Criminalidad Básica y Criminalidad Marginal	67
Los Condicionantes de la Criminalidad Básica	69
El Efecto Multiplicador	73
Reflexiones Finales	

## Urbanización y Crimen Luis Ratinoff

### **Introducción: Una Hipótesis de Trabajo**

Mucha gente piensa que las tensiones y conflictos sociales no resueltos son el camino que conduce a una revolución. Versiones menos radicales de la misma concepción, suponen que en sociedades abiertas esos desafíos condicionan a través del diálogo y la concertación ajustes graduales que transforman progresivamente el orden.

En este modelo de evolución, los grandes proyectos políticos — incluyendo sus componentes ideológicos y utópicos — orientan la transición y son capaces de canalizar en torno a una visión voluntarista del futuro las energías que liberan las frustraciones del presente. La percepción que hay luz al final del túnel de las tribulaciones constituye la esperanza de salvación colectiva que anima a buscar soluciones “menos regresivas”. Si bien todas las concepciones de la sociedad abierta son ambiguas, tienen sin embargo tres componentes esenciales. Suponen que las comunidades sienten que son dueñas de sus destinos, que el juego de los intereses tiende hacia una mayor equidad, pero cuando las rigideces existentes impiden el diálogo y la concertación que facilita alcanzar ese objetivo, explotan revolucionariamente.

Es difícil explicar las altas tasas de criminalidad a partir de esta perspectiva. Las experiencias colectivas de inseguridad personal parecen estar asociadas a indicadores muy diferentes. Donde la delincuencia es elevada, no sólo los proyectos políticos han perdido significación, sino

que el aumento de la desesperanza y el escepticismo reflejan sentimientos humanos de pérdida de control. Reducir la exposición a los peligros y amenazas de la situación en que se encuentran es el problema principal que los individuos y sus grupos primarios deben resolver. Las redes de afiliación y las identidades están condicionadas en un alto grado por los desafíos que plantea la creciente desprotección. En las sociedades modernas de "alta exposición" a los riesgos, los peligros revolucionarios y las controversias ideológicas parecen haber desaparecido, pero la acumulación de tensiones que no encuentran ni solución ni canales políticos, desembocan en manifestaciones implosivas de diversa importancia y significación. A diferencia de las explosiones revolucionarias, estas implosiones no destruyen la trama de instituciones, normas y procesos de la sociedad, pero reducen su eficacia y legitimidad. Las altas tasas de delincuencia constituyen sin duda una de las implosiones más visibles.

Al igual que la inflación denota la persistencia de desajustes macroeconómicos, las tasas elevadas de delincuencia indican que hay profundos desajustes macrosociales. Algunos piensan que el fenómeno es inevitable durante periodos de transición y que las sociedades que experimentan un rápido cambio tecnológico, sufren desajustes que generan crimen y violencia. Pero no todos comparten esta visión optimista de los desajustes y de sus consecuencias. Proponen alternativamente que estos fenómenos constituyen una epidemia que socava la trama normativa de las relaciones humanas y hace peligrar el crecimiento económico.

Las implicaciones que tienen ambas interpretaciones son muy distintas. Si se trata de desajustes transitorios sólo se requieren programas de contención, si es una enfermedad contagiosa la contención ayuda a moderar la difusión de la epidemia pero no ataca los procesos que generan esa morbilidad.

Estos argumentos sugieren que el grado de éxito de los programas de contención es un identificador de la naturaleza del problema que enfrenta la sociedad. En todas las comunidades humanas, el crimen en tanto afecta la seguridad de las personas y de los bienes, es una actividad altamente regulada y la contención es una forma de regulación que por su adaptabilidad puede ser usada en escenarios muy distintos. Donde la delincuencia es baja y el margen de mayor incidencia es producido por desajustes transitorios, esta estrategia es aplicada con éxito a todos los delitos, víctimas y localizaciones; representa además un gasto moderado.

Pero a medida que aumenta la delincuencia, el concepto operacional de contención cambia de significado. El crimen tiende a desbordar los instrumentos y recursos regulatorios y a presionar sostenidamente sobre el nivel del gasto. Estas circunstancias adversas obligan a desescalar la protección. La tendencia es clara, para contener es necesario priorizar la aplicación de la función regulatoria. Por regla general, esto se hace de acuerdo a la importancia de los bienes y de las personas. Si bien aumenta la desregulación, hay personas y bienes que quedan más expuestos a los riesgos. Mantener el crimen circunscrito dentro de áreas específicas evitando que contamine al resto es el nuevo significado operacional del concepto de contención.

En algunos casos, esto es suficiente para estabilizar la delincuencia. Pero si la ilegalidad desbordada las áreas menos reguladas, el concepto de contención adquiere esta vez un significado abiertamente defensivo, de otro modo y dadas las circunstancias, sería difícil o tal vez imposible mantener el marco normativo dentro de las áreas más reguladas. La contención defensiva obliga a reducir y a concentrar aun más la protección pública efectiva. La inseguridad se generaliza y la gente acepta la situación

sacrificando componentes de su calidad de vida; al mismo tiempo la imagen de los sistemas regulatorios sufre el efecto de deterioro que produce su precaria eficacia y la imposibilidad de cumplir adecuadamente sus funciones legitimadores del orden. El gasto en protección crece significativamente y aparecen indicios que ese clima de inseguridad es adverso a las inversiones.

#### Límites y Propósitos de esta Presentación

Estas tendencias son desconcertantes. En los escenarios de alta delincuencia, aumentan los costos de mantener el orden pero sin embargo la protección disminuye y los instrumentos de regulación no sólo sufren las frustraciones de su insuficiencia frente a la magnitud de los desafíos, sino que además experimentan crisis internas que reducen aun más su eficacia y alienan a los reguladores de la gente a cuyo servicio se encuentran.

El análisis de las situaciones de alta delincuencia sugieren que el problema del aumento de la ilegalidad excede las capacidades limitadas de los instrumentos de regulación del crimen. Por lo tanto no es una cuestión que se resuelve adicionando recursos o reasignándolos más eficazmente. Todo indica que es indispensable redefinir los objetivos. El propósito de este ensayo es contribuir a este debate, reflexionando sobre los marcos de referencia e implicaciones de los sistemas regulatorios y de otras intervenciones complementarias.

Si bien los juristas, los científicos sociales, los psicólogos y últimamente los economista son han elaborado todavía marcos de referencia formales para justificar las distintas alternativas de regulación del crimen, recurren de hecho y reiteradamente a algunos supuestos comunes y, a partir de ellos, estiman beneficios directos e indirectos.

El debate actual acerca de la punitividad de los sistemas

regulatorios es un buen ejemplo de la importancia que tienen en las decisiones los supuestos y las anticipaciones de beneficios. Otro tanto ocurre con las propuestas para reformar los sistemas públicos, en que es abundante el uso de supuestos insuficientemente explicitados, como ocurre con el énfasis contemporáneo en la vigilancia de lugares de uso público, con el uso de mapas de delincuencia para facilitar la complementariedad de las intervenciones, con la racionalización de los procesos judiciales para que la administración de justicia sea más expeditiva y económica, con la privatización de algunos servicios y con el reentrenamiento y reestructuración de las fuerzas de policía. Argumentos paralelos pero la naturaleza distintas son utilizados a menudo para justificar programas de reorientación para los niños, para los jóvenes, para reducir la incidencia de la violencia doméstica y para otros finalidades que intentan controlar factores que están en las raíces de la violencia criminal.

La mayoría de las reformas e intervenciones acentúan la complementariedad de las iniciativas, si bien los efectos esperados son imaginados con un alto margen de indeterminación. En el mundo de las múltiples complementariedades es difícil definir prioridades, la lógica de los sistemas enseña que esto puede hacerse ya sea en función de la contribución de los insumos a los resultados o mejorando el conocimiento de los procesos y de las interrelaciones de los factores para detectar los nódulos estratégicos que influyen críticamente en el producto.

Además, la alta criminalidad ha abierto dos importantes debates contemporáneos que excluyen la complementariedad de las soluciones. El primero ya fue mencionado y se refiere a la punitividad de los sistemas reguladores del crimen.

Los análisis de conservadores y liberales usan supuestos aparentemente irreconciliables para predecir los efectos. El segundo debate se refiere a la legitimación de las inter-

venciones y expresa un contrapunto sin solución entre quienes acentúan los derechos de la población y quienes destacan la importancia de alcanzar resultados utilizando expedientes más autoritarios. Es probable que estos debates se refieran menos a los condicionantes del crimen como fenómeno empírico y más a ideales opuestos de vida comunitaria.

Donde los recursos debido a su escasez son un factor, la complementariedad genérica es un argumento insuficiente. Para identificar prioridades, la consistencia de los supuestos cuenta y además sin teorías formales es más difícil interpretar el significado de los indicadores. Los argumentos contemporáneos que se usan en el diseño de intervenciones para regular la delincuencia reflejan algunos núcleos de teorías identificables. Quienes se preocupan del ambiente humano que condiciona el crimen han elaborado gradualmente lo que podría denominarse la teoría de la “urbanización distorsionada”, que ha facilitado sin duda el entendimiento de algunos procesos de deterioro y ha permitido también acentuar la importancia de ciertos factores estratégicos que condicionan el ambiente humano en que florece la delincuencia.

Este enfoque es insuficiente, ya que no explica los procesos que multiplican el capital social perverso. Los análisis del narcotráfico y de quienes estudian las consecuencias de culturas jurídicas que tienden a ignorar la significación de la comunidad de derechos, forman un cuerpo de teorías que profundizan el entendimiento del fenómeno de la ilegalidad mediante el estudio de la corrupción y de los mercados ilícitos. Dado que la corrupción parece ser el denominador común, este cuerpo de conocimientos, hipótesis y supuestos, podrían ser denominados teorías de la corrupción.

El crimen está ligado a los movimientos de la población. La urbanización distorsionada sugiere que las migracio-

nes hacia las ciudades de individuos con bajas calificaciones origina una transición que contribuye a la delincuencia pero sólo explica indirectamente la lógica de esta relación, describe la condición pero no el mecanismo. A su vez, los sistemas de policía y de administración de justicia están estructurados también en función de modelos demográficos implícitos que suponen que las fluctuaciones del número de delincuentes condiciona en algún grado el número de actos ilegales. Cualquiera sean las teorías penales, no hay duda que el número determina el éxito regulatorio de esos sistemas. Estas relaciones formales entre los que se incorporan a la vida del crimen y los que se retiran constituyen los que podría denominarse teoría de la población criminal.

Finalmente, no todas las intervenciones regulatorias tienen las mismas funciones y producen efectos equivalentes o comparables. Las informaciones provenientes de los escenarios de alta delincuencia muestran que la mayoría de los recursos se aplican a la reducción marginal de las tasas de criminalidad, pero esas intervenciones influyen poco en los factores que condicionan la criminalidad básica. En principio, esto obliga a asignar en forma permanente recursos elevados para contener el crimen, ya que las intervenciones señaladas tienen efectos multiplicadores muy limitados. Atendiendo a esto último, el análisis del impacto de las regulaciones constituyen lo que podría llamarse teoría del efecto multiplicador.

Estas son las cuatro grandes teorías que examina este ensayo. Hay, sin embargo, tres cuestiones que de alguna manera son parte de la teoría de la corrupción, pero que por razones de tiempo y espacio no son analizadas a continuación. En primer lugar, las olas de violencia y crimen que acompañan a algunos procesos de pacificación o de manera más genérica, de transformación política, cuando a partir de condiciones autoritarias que pierden su viabilidad se desemboca en sistemas que tratan de ins-

*Centro Lindavista. Serie Respuestas para la Paz*

taurar condiciones de mayor libertad. En segundo lugar, el problema especial de la corrupción en los regímenes autoritarios, que en sus fases de disolución tienden a asociarse con actividades delictivas. Finalmente, el fenómeno de facciones insurgentes que tras periodos prolongados de guerras internas, pierden sus objetivos políticos y derivan en el bandidismo.

## **1. Teorías del Ambiente Adverso**

Mucha gente asocia espontáneamente el crimen violento con las ciudades grandes, sobre todo quienes están expuestos a los peligros de las aglomeraciones y piensan con resignación que la delincuencia es una consecuencia inevitable del progreso material, de las densidades elevadas y del tamaño de la ciudad, de modo que terminan por ajustar sus vidas a los peligros para evitar las amenazas

y crear para ellos mismos algún espacio de seguridad. Este fatalismo proviene tal vez de los sentimientos de impotencia que genera un fenómeno que es difícil de explicar y controlar y que los medios de comunicación, que dan cuenta a diario de los hechos delictivos y de su localización, contribuyen a reforzarlos amplificando las ansiedades de los habitantes de las aglomeraciones.

Estas preocupaciones de las población no son infundadas. Los datos muestran que las tasas de delincuencia son significativamente más elevadas en las ciudades grandes, sobre todo en los países de alta criminalidad. Además, si se excluyen las expresiones de violencia política o étnica, la violencia anómica típica de las modernas conductas ilegales florece en escenarios en que existe algún bienestar material, si bien distribuido regresivamente.

Llama la atención que estas experiencias compartidas de descontrol y de profunda inseguridad no hayan originado todavía visiones apocalípticas, pareciera más bien que la gente que se compromete con los beneficios del progreso material están dispuestas a pagar el precio humano que impone la ciudad. Los más optimistas entre ellos piensan que el crimen forma parte de un proceso de transición y esperan que una vez traspasados los umbrales de la prosperidad el fenómeno desaparezca por sí solo.

#### Cantidad y Adicionalidad

Es lógico esperar que la concentración de las actividades económicas y de la población tengan como consecuencia que una proporción equivalente del crimen ocurra en esos lugares. No hay duda que las cantidades son determinantes. Los datos se manejan y los argumentos que se esgrimen aluden, sin embargo, a factores de adicionalidad, ya que sugieren que las condiciones y el ambiente

de las modernas ciudades contienen incitaciones que tienen el efecto de multiplicar las conductas ilegales. En efecto, es fácil relacionar la peligrosidad de la urbe con la protección que dispensa el anonimato de la masificación, con el mayor acceso a algunas informaciones que son estratégicas para delinquir y, por cierto, con la abundancia de medios para desplazarse con rapidez dentro de la ciudad. Todos estos factores facilitan la oportunidad y el ocultamiento. Los análisis criminológicos y el sentido común parecieran confirmar estas hipótesis: la protección infinita que dispensa la impunidad aumenta en función de las dificultades que plantea identificar y aprehender al victimario, lo cual a su vez incentiva la comisión de actos delictivos.

Si bien estas consideraciones ayudan a entender por qué el crimen moderno ocurre principalmente en las grandes ciudades, no explica las enormes diferencias que hay entre aglomeraciones en que estos factores concurren por igual, o incluso todos o algunos están más acentuados y las tasas de delincuencia y violencia son sin embargo más bajas. Cualquiera sea el valor residual de esas relaciones, es evidente que no ayudan a identificar cuáles son los variables que condicionan la varianza. Las evidencias sugieren que no es la densidad o el tamaño *per se* □□ □□ □□□□□□□□ □□ □□□□ □□ □□ □□□□□□□□□□, □□□□

más bien un complejo de factores y variables que califican la urbanización y que generan el ambiente en que florece el crimen. En efecto, dondequiera se observa que hay una profunda brecha entre las capacidades económicas e institucionales y las demandas más elementales de amplios sectores de la población, aparecen situaciones de heterogeneidad cultural, segregación y finalmente, de falta de normas y de desintegración de las instituciones y sistemas sociales básicos. En principio es entendible que con el aumento de la anarquía aumenten también los incentivos que multiplican el crimen violento y la adopción

de estilos de vida que reflejan la profundidad de los sentimientos de inseguridad personal. Es natural que este “clima” humano fomente la formación de las culturas anti-cívicas que son típicas de los ambientes de alta delincuencia y que condicionan las decisiones de los individuos, las empresas y del gobierno.

### La Hipótesis de la Urbanización Distorsionada

La principal hipótesis que intenta explicar la relación entre la ciudad y el crimen supone que una combinación perversa de factores que definen el ambiente de algunas aglomeraciones ha eliminado total o parcialmente los efectos integradores que tiene la urbanización. Si bien estos enfoques pueden ser criticados porque asumen una concepción normativa de la ciudad como una matriz humana que integra y compromete a través de procesos que difunden los valores cívicos, su utilidad es indiscutible. La comparación de este modelo integrativo con las ingratas realidades de las aglomeraciones ha permitido identificar muchos de los factores que condicionan los escenarios en que florece el crimen, además los programas preventivos que llevan a cabo las agencias del sector público y las organizaciones de la sociedad civil y que logran resultados, se inspiran también en la idea que para controlar la delincuencia es indispensable restaurar ese “equilibrio” cívico perdido, reduciendo la incidencia de los factores estructurales de riesgo que reproducen esa combinación perversa y sus secuelas de anarquía social.

Estos ejercicios de análisis y de compilación de información han examinado los insumos, los productos y algunos procesos que singularizan a los escenarios urbanos distorsionados. Si bien la situación de cada ciudad es distinta, esos estudios han identificado algunos rasgos comunes, como son los cambios en la composición de la población y en la organización funcional del espacio urbano. Estas dos dimensiones del problema indican que las dis-

torsiones se originan en el desequilibrio que se produce entre las exiguas capacidades de absorción de la ciudad frente a las dificultades que plantea el número y las calidades de quienes deberían ser absorbidos. El resto de los factores identificados (sociológicos, culturales y psicológicos) se derivan de este estrangulamiento principal,, pero a su vez nadie duda que ellos transmiten, reproducen y multiplican los ambientes en que florece el crimen, crean dinámicas y probabilidades nuevas que tienden a perpetuar esas situaciones. Estos márgenes de autonomía de los factores derivados resulta en procesos que se retroalimenta entre sí, requieren por lo tanto de estrategias específicas que sean a la vez políticamente sostenibles y puedan ajustarse a las probabilidades emergentes de esas tendencias.

A pesar de la complejidad del cuadro, estos diagnósticos expresan un voluntarismo optimista: proponen que una vez identificados los factores y circuitos estratégicos, cabe esperar que de sostenerse en el tiempo las intervenciones que corrigen gradualmente las consecuencias perversas de los desequilibrios, se produzcan efectos acumulativos y multiplicadores; de modo que las cien cabezas de la Hidra que produce el crimen sean reducidas a un número más gobernable.

### El Desafío de las Calificaciones Insuficientes

La mayoría de los estudios señala que la absorción de grupos humanos que provienen de medios culturalmente distintos y agregan a la heterogeneidad, es uno de los principales detonadores de las distorsiones de la ciudad. Si bien el énfasis aparente de esta hipótesis es la rapidez del fenómeno y la magnitud de los volúmenes envueltos en comparación con espacios urbanos finitos que cuenta con una dotación limitada de instituciones, servicios y oportunidades, las conclusiones centrales acerca de las dificultades que plantea la integración de los recién llega-

dos privilegian la importancia de las bajas calificaciones. Por más que el énfasis aparente está puesto en las cantidades, la verdad es que los volúmenes parecieran más bien agregar dificultad, ya que los argumentos subordinan el número a la brecha entre las calificaciones de los grupos en transición y sus expectativas de integración.

No hay duda que el número no sólo estrangula la capacidad de absorción de la ciudad, es también un dato que califica el escenario histórico del distorsionamiento de la aglomeración, ya que denotan la magnitud y profundidad de los desequilibrios económicos y culturales pre-existentes, que los individuos de las áreas atrasadas intentan resolver privadamente desplazándose hacia las localizaciones geográficas en que perciben hay más oportunidades. Las informaciones indican consistentemente que hay desplazamientos de poblaciones poco calificadas tienden a producir estructuras socialmente regresivas en los lugares de recepción. La experiencia de los países industriales confirma que aún en aquellos casos en que los volúmenes envueltos no son tan significativos, las calificaciones insuficientes perpetúan islotes de pobreza en medio de la prosperidad de la ciudad. Cualquiera sean las cantidades envueltas, no hay duda que la falta de calificaciones es una barrera que multiplica sustancialmente el desafío de absorber grupos heterogéneos que desconocen los códigos de la vida moderna; son núcleos humanos que tienden a permanecer entrampados en sus calificaciones inadecuadas y dentro de horizontes culturales inhabilitantes.

#### El Desafío del Rejuvenecimiento

Los recién llegados aportan también las distorsiones directas e indirectas que produce su edad en la pirámide humana de la ciudad. En la medida que la relativa juventud de los nuevos contingentes y su alta natalidad agre-

gan al rejuvenecimiento demográfico (proporcional-mente más a medida que se desciende en la escala social), la creciente presión que se acumula sobre las instituciones que intervienen en la integración cultural y social de la aglomeración. Tiene el efecto de erosionar la eficacia de esos procesos. Un síntoma típico de esta situación de deterioro es el grado en que los problemas y las dificultades de la transición hacia la vida adulta condicionan el comportamiento de los más jóvenes y, en general, la cultura de la ciudad. Si bien este “efecto demográfico” no ha sido bien estudiado todavía, las evidencias sugieren que contribuye a profundizar las ambivalencias normativas y a segmentar las redes de comunicación activa entre los grupos etarios. Se observa que aparecen estilos de vida que se transmiten “osmóticamente” desde los jóvenes hacia el mundo de los adultos y que a través de cambios en las apariencias, en el lenguaje y en otras expresiones formales, aluden a nuevos horizontes de preocupaciones y a redefiniciones de la situación, que son más insólitas y radicales que políticamente motivadas.

En su búsqueda de alternativas y en medio de una dificultosa transición, los jóvenes parecen reducir gradualmente sus compromisos cívicos con un acuerdo social, que en la medida que no contiene espacios suficientes para todos, es percibido como una jerarquía que asegura la exclusión.

### El Desafío de la Falta de Normas

Es significativo que algunos estudios usen las migraciones masivas y los cambios en la estructura de edades como un proxi indicativo de “situaciones transicionales” que se caracterizan por la precariedad de sus sistemas normativos. Sabemos que las poblaciones desplazadas desde áreas atrasadas transportan con ellos valores, disciplinas y estilos de vida que son difíciles de reproducir en el ambiente de las aglomeracio-

nes, también sabemos que las capacidades para integrar culturalmente a los recién llegados en las áreas de recepción son limitadas, sin embargo, son abundantes las posibilidades y los incentivos para que ellos sustituyan sus compromisos con normas y valores tradicionales por los expedientes que son indispensables para sobrevivir en la adversidad. No es de extrañar que en estos escenarios pierdan significación los referentes normativos comunes y los controles comunitarios informales, a la vez que aumente el ascendiente de los grupos que ejercen alguna forma directa de poder y coerción y pueden mostrar que sus acciones terminan en resultados.

#### La Urbanización Descapitalizada y la Territorialización de la Ciudad

Es persuasivo el argumento que las rigideces que caracterizan a las instituciones y capacidades de la ciudad contribuyen a distorsionar la urbanización, toda vez que las aglomeraciones tienden a expandirse desordenadamente y a incrementar la proporción de quienes se ven forzados a habitar en áreas deterioradas. No hay duda que las brechas de infraestructura física y social consolidan ambientes de desprotección institucional y legal, en que la adversidad del medio y la necesidad de sobrevivir mediatizan los compromisos cívicos.

Las informaciones sugieren que tanto el desorden como el deterioro humano que origina el fenómeno de la urbanización descapitalizada están asociados a expresiones de violencia e ilegalidad. No hay duda que las rigideces estructurales de la ciudad consolidan la segregación, forzando la concentración de los grupos con bajas calificaciones dentro de territorios socialmente especializados, cuyos ingresos provienen de las áreas “modernas” de la aglomeración, ya sea en forma legítima o a través de mercados ilegales, pero que no atraen ni inversiones ni

actividades productivas.

Sabemos que en estos territorios “deprimidos” de la ciudad, la incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo es más difícil y que la delincuencia constituye una alternativa realista de vida. Las rigideces convierten los balances ambiguos de la estructura tradicional de vecindarios con su graduación de capacidades de absorción e integración, en una ciudad de territorios diferenciados por fronteras culturales y de productividad. No es de extrañar que al cabo del tiempo predomine una ética social de la territorialidad, que se reproduce a través de las exclusiones que condicionan la interacción social y se expresa en objetivos privados que se alejan total o parcialmente de las ataduras y recompensas del acuerdo cívico.

Estas pérdidas de capital social expresan procesos de intensa degradación humana. Los estudios indican consistentemente que en las periferias humanas de las ciudades, las agencias de socialización sufren el embate desgastador de las condiciones adversas de esos ambientes. La inestabilidad crónica de las uniones de procreación y las incertidumbres económicas, hacen muy difícil que el núcleo familiar pueda socializar fomentando madurez emocional y valores integrativos. Además de las brechas de cobertura escolar que muestran las cifras, hay también disonancias culturales entre el medio social del cual provienen los estudiantes y la enseñanza formal; disonancias que reducen la eficacia educativa de esas instituciones. Si bien en los territorios de frontera de las ciudades, se necesitan más que en ningún otro sitio, instituciones de enseñanza que alcancen intensidad docente, la verdad es que en medio de la deprivación y del deterioro es muy difícil alcanzar ese objetivo.

### Subculturas Alternativas y Privatización del Orden

Estos vacíos de socialización y las pérdidas de capital

social abren espacios que facilitan compromisos con opciones culturales alternativas, que compiten o se desentendían de las normas y valores que formalmente intentan legitimar un marco integrador común. Las informaciones muestran cómo en la ciudad de territorios coincide la tendencia a reducir las áreas de interacción y participación, con la privatización del orden social y de la seguridad de personas. Los estudios sobre socialización política indican que en los grupos segregados la legalidad representa antes un horizonte de restricciones y una amenaza de represión que la expresión de una cúpula de derechos y obligaciones, a diferencia del énfasis que ponen en los aspectos de protección los habitantes de los territorios en que predominan condiciones menos opresivas. La dinámica de estas expectativas contrapuestas incide negativamente sobre el valor que los distintos sectores de la ciudad atribuyen a la legalidad y también sobre la voluntad de cada uno de ellos para cooperar con las instituciones y agencias dedicadas al mantenimiento del orden.

#### Ingovernabilidad de la Ciudad

Quienes gobiernan una ciudad peligrosa e intentan reducir sus riesgos, enfrentan las dificultades y costos políticos que origina la territorialidad. No hay duda que la territorialidad amplifica el miedo. Sabemos que las desconfianzas recíprocas contribuyen a que las ansiedades contrapuestas de los distintos grupos excedan a las amenazas reales. Estas circunstancias hacen difícil alcanzar compromisos en torno a la implementación de programas que intentan modificar los factores estructurales que condicionan la ilegalidad.

Donde no hay consensos, es siempre más expeditivo fortalecer la impresión de seguridad a corto plazo, incrementando las capacidades de represión pública, ya sea escalando el terror, mejorando la eficiencia de las fuerzas del orden y adicionalmente recomendando a la gente que

tome precauciones que reducen las oportunidades de delinquir y su calidad de vida. Mientras es posible aliviar algunas de las ansiedades de la población mejorando la protección marginal, hay una alta probabilidad que ésta sea la opción pública preferida.

Sin embargo, los desafíos a la gobernabilidad de la aglomeración aumentan sustancialmente cuando la gente percibe que hay una situación en que esos controles siendo indispensables tienen consecuencias marginales: la gente se acostumbra a vivir y a defenderse de la desprotección, pero disminuye la credibilidad de las instituciones y sistemas que garantizan el orden y, por cierto, su capacidad para lograr consenso en torno a objetivos de más largo plazo que integran a los diversos territorios reduciendo la violencia básica que origina la ciudad.

## **2. Corrupción y Crimen**

### Los Mercados Urbanos Ilegales y la Instalación del Capital Social Perverso

Los desafíos a la gobernabilidad de la ciudad que origina el crimen aumentan significativamente cuando los mercados ilegales y la infraestructura de organizaciones y cadenas de corrupción que estos necesitan para funcionar, conquistan un espacio de poder clandestino. Este espacio compite en influencia con las fuerzas y organizaciones legítimas, distorsionando las decisiones, los procesos y los contenidos de la agenda pública.

Sabemos todavía muy poco del funcionamiento de los mercados ilegales, salvo que por regla general florecen y

se consolidan en los ambientes urbanos en que las tasas de criminalidad son elevadas. Son mercados en cuanto concurren agentes interesados en transar bienes y servicios prohibidos por las leyes, pero ese intercambio no está afianzado por un régimen de instituciones y de derechos compartidos; de modo que la exigibilidad de los contratos plantea incertidumbres que aumentan los costos, su ejecución depende de la conveniencia recíproca o de la capacidad de las partes para forzar su cumplimiento dentro del territorio que controlan. Pareciera que si bien constituyen operaciones complementemente desreguladas des-

de el punto de vista de la potestad jurídico formal de la

autoridad pública, su tolerancia a la competencia es baja. Hay indicios que sugieren que los condicionamientos informales, que son esenciales para su funcionamiento, expresan los intereses monopolios y oligopolios que de hecho resuelven que de hecho resuelven sus diferencias, recurriendo a amenazas, corrupción y violencia.

Si bien no todos los productos y servicios de la delincuencia urbana son transables o provienen de acciones orientadas por objetivos económicos racionales, las evidencias indican que en las ciudades modernas el grado de consolidación de los mercados ilegales es uno de los indicadores principales del nivel de criminalidad. Esta relación simbiótica sugiere que la diferenciación funcional de esos mercados y la diversificación de los agentes forman parte de un proceso gradual de deterioro del orden y de instalación más permanente de las actividades parasitarias de la delincuencia; proceso que está acompañado por la formación de cadenas de corrupción y por la proliferación de asociaciones ilícitas, entre las cuales se destaca especialmente el crimen organizado. En estos escenarios, las posibilidades de optimizar los rendimientos económicos de los productos transables de la delincuencia aumentan en función del control de territorios y sectores ilegales. Quienes ejercen ese control tienen el mejor acceso a esos mercados. Es natural que los incentivos de esas situaciones realicen la importancia de los transables ilegales y que el mayor flujo de recursos ilícitos provenga de esas fuentes. Este dinamismo económico es un factor que contribuye a afianzar la ilegalidad.

#### Las Ventajas del Parasitismo

Es difícil interpretar el significado de transacciones ilícitas que ocurren al amparo de las ambigüedades del orden normativo y que a su vez generan un capital social perverso. En un extremo están los equilibrios simbióticos e inestables del parasitismo y de la corrupción que caracte-

rizan la relación del crimen con la esfera legal, en el otro extremo el potencial que ofrece la pendiente que se desliza hacia un estado total de desregulación e ilegalidad. Un escenario social en que sólo sobreviven los sistemas normativos transitorios que genera la violencia de los delincuentes es difícil de concebir. Aun en los casos históricos extremos que son parcialmente asimilables a esta situación, la extracción de rentas ilegítimas en un territorio supone que a pesar de todo persisten algunas regulaciones lícitas que aluden a un marco normativo. La absoluta ilegalidad es en el mejor de los casos una situación excepcional. El cambio, el parasitismo delictivo pareciera ser la regla general, y si bien explotaciones predatorias pueden ocurrir con distinta intensidad dentro márgenes muy amplios, hay un límite más allá del cual la legalidad deja de ser viable y los rendimientos del crimen se vuelven decrecientes. Sería una exageración postular de una manera genérica, que los delincuentes están conscientes de esta situación y tienen expectativas racionales acerca de las consecuencias indirectas de sus operaciones predatorias, quizás hay más posibilidades que esto suceda allí donde los mercados ilegales están consolidados y los agentes organizados operan diversificadamente. Por el contrario, son abundantes los casos de explotación imprudente, en que traspasado ese límite se inician procesos de degradación del orden social que son muy difíciles de detener pero que a veces, tienden a estabilizarse a niveles más bajos. Esto pudiera explicar en parte el fenómeno tantas veces observado en el sentido que la degradación de un territorio está asociada a la conquista de nuevos territorios; en la medida que el crimen elimina sus oportunidades predatorias iniciales, se ve forzado a buscar otras oportunidades para sobrevivir.

Estos dilemas han sido analizados hasta ahora desde dos perspectivas: la de la formación de los valores que condicionan las preferencias sociales y la del control de la criminalidad.

### La Indignación Moral y la Barrera Ética

Son numerosos los estudios que destacan la importancia que tiene la consolidación de culturas delictivas en la etiología del crimen. Hoy día, nadie duda que los mercados ilegales contribuyen a erosionar las resonancias normativas de la esfera lícita. Reiterando lo dicho es párrafos anteriores, pareciera que si bien las culturas esencialmente adaptativas del mundo criminal tienen un razonable grado de autonomía, sus expedientes no pueden sustituir del todo, la vigencia y complejidad de las culturas y subculturas que en los sistemas complejos de interacción son integradas dentro de horizontes éticos legitimadores. La preocupación de algunos analistas político-sociales contemporáneos, por las expresiones de creciente “indignación moral” de una parte, mientras que de otra parte se difunde y justifica la práctica ambigua de justificar la validez de expedientes adaptativos para alcanzar resultados en un mundo incierto, apunta al problema de la disolución interior de las barreras éticas que limitan la expansión de las culturas y subculturas delictivas. En la medida que la gente recurre a estrategias de sobrevivencia que eluden los compromisos con un marco universalista de derechos y obligaciones, este subjetivismo parece conducir a orientaciones corporatistas que justifican la privatización de la noción de orden público en función de los intereses particulares.

El fenómeno contemporáneo de la influencia decreciente de las barreras comunitarias y éticas, ayuda a entender cómo la efectividad de los marcos legales legítimos depende en cada momento tanto del apoyo visible que proporcionan los consensos sociales, como de la consonancia persuasiva de la red invisible de preferencias éticas. Esto se expresa con frecuencia en la preocupación pública por el problema de la corrupción, no como un desafío circunscrito a los casos específicos, sino más bien como el temor difuso frente a una suerte de cáncer social que

ha hecho metástasis.

Si bien las intervenciones para luchar contra la corrupción son siempre específicas, incluyendo la legislación para prevenirla o limitarla, el tema se plantea hoy día como una cuestión estructural. Está muy difundida la imagen de que las instituciones, organizaciones y procedimientos de la sociedad son utilizados en beneficio de intereses clandestinos. La “indignación moral” expresa los sentimientos de impotencia que induce esta visión cínica de la sociedad, que concibe la corrupción como un componente integral del “sistema”. Muchos argumentan que el crimen y la corrupción están íntimamente asociados, de modo que el desafío contemporáneo no se plantea tan solo como el asedio parasitario de subculturas criminales, piensan que en la medida que aumenta la ambigüedad de las prácticas éticas, tal como ellas se manifiestan en las conductas de los individuos y de las organizaciones, la gradual entrega de las fronteras éticas parece ser más significativa que el asedio.

### Empresas Delictivas o Gobiernos Criminales

Hay un grado razonable de acuerdo en cuanto a que los mercados ilegales indican que a la vez que han aumentado las posibilidades de obtener utilidades ilícitas, hay un orden público erosionado que facilita la expansión de las oportunidades que ofrece la clandestinidad. Esta ambigüedad ha dado lugar a una interesante polémica acerca de la naturaleza del crimen organizado.

Algunos asimilan el fenómeno a empresas dedicadas a actividades ilícitas que concurren en los mercados de ilegales transables y controlando territorios y áreas operativas, garantizan su acceso y regulan o monopolizan su funcionamiento; si bien los medios que utilizan para alcanzar esos objetivos no son necesariamente económicos, proceden con la lógica de optimizadores de recursos

que responden al propósito de economizar los altos costos de transacción que caracterizan a la ilegalidad. En esta hipótesis, los rendimientos que obtienen provienen tanto de los sobrepuestos que originan las restricciones de un marco normativo imperfecto (que sólo es implementable parcialmente) como del control racional de los costos de transacción. Para otros analistas, el desafío principal del crimen organizado es conquistar un espacio institucional para la ilegalidad, de modo que la viabilidad de esas empresas es un hecho político más que económico. Esto significa que allí donde existen mercados ilegales consolidados, existen también grupos delictivos que controlan nichos de poder y que operan territorialmente como si fueran quasi-gobiernos. En esta interpretación, una parte de los ingresos ilegales provienen de su capacidad para definir y mantener alguna forma de orden en medio de la anarquía y, al mismo tiempo, para extraer los costos sobrepuestos que origina la relativa protección que dispensan.

Es probable que ambos paradigmas interpretativos correspondan a etapas sucesivas en el proceso de profundización de la ilegalidad; no hay duda que a medida que aumenta la escala económica de la operación, se plantea la necesidad de abrir espacios ilegales de dominación que faciliten sostener esa expansión.

La importancia de esta polémica es que alude al papel de los mercados ilegales en escenarios donde la práctica del sistema jurídico formal es ambigua, de modo que hay un mosaico de grupos, áreas de actividad y territorios que de hecho reciben tratamientos significativamente distintos. Si en estos casos el principio de universalidad de la ley ha dejado de ser viable, siendo reemplazado más bien por grados de juricidad y normas de focalización legal, este orden legítimo pareciera estructurarse a través de contratos o cuasi-contratos de adhesión, cada uno con sus riesgos, obligaciones y beneficios.

Es fácil observar que donde existe un orden jurídico coherente y los principios y las prácticas son relativamente consonantes, los agentes que producen y transan productos ilegales obtienen ventajas mimetizándose a la sombra de las apariencias formales, extraen beneficios indirectos de las instituciones y capacidades legítimas de la sociedad. Pero, cuando los marcos normativos están segmentados en función de intereses y situaciones especiales, se abre un potencial ampliado de oportunidades para obtener retribuciones ilícitas, cuya realización exige expandir los nichos ilegales y correr los riesgos de una mayor visibilidad. En estos casos, se plantea el problema de delimitar esferas de poder y de alcanzar el peso y la influencia que la optimización de la escala y naturaleza de la operación clandestina demanda. No hay duda que los ajustes que supone la situación descrita originan considerables tensiones y conflictos, pero este estado de cosas no es ajeno a los desafíos que plantea un cuadro de derechos y obligaciones, en que la práctica del acuerdo social tiende a desentenderse de los postulados que los justifican.

### El Costo de la Legalidad

La experiencia contemporánea de sociedades con altas tasa de delincuencia ha contribuido a desmitificar los paradigmas formales que corrientemente se usan para interpretar la naturaleza y función del orden jurídico. En la medida que las prácticas legales apuntan a que en las sociedades modernas la teoría del campo unificado de imputación de derechos y obligaciones constituye una meta que trasciende a los sistemas jurídicos tal como ellos operan, es relevante interpretar las prácticas en función del análisis de las condiciones que facilitan o impiden alcanzar ese objetivo, tal como con frecuencia lo hace la jurisprudencia cuando incorpora consideraciones que trascienden el formalismo jurídico. Esto significa aceptar el princi-

pio de que en el mundo real hay estadios o niveles de legalidades posibles. El modelo implícito en estas consideraciones es que en cada situación se plantea el problema de resolver el quantum de juridicidad que es posible dadas las condiciones imperantes y dentro de esos márgenes, cuánta legalidad está dispuesta a financiar la comunidad para mantener algún grado de orden y legitimidad. Si esas condiciones son adversas es probable que los costos públicos y privados de la legalidad aumenten, de modo que es de esperar que las soluciones que se adoptan en situaciones de dureza tiendan a reducir el campo unificado y a segmentar los sistemas.

Los sectores que pagan impuestos no siempre están dispuestos a financiar los costos del orden legal, sobre todo cuando éstos son elevados y los resultados constituyen externalidades de difícil apropiación. Con frecuencia, quienes tienen recursos prefieren reducir los riesgos financiando directamente su seguridad personal o adoptando sistemas privados de arbitraje, consideran que si es imposible utilizar medios directos para alcanzar metas específicas de protección, comprometerse con el concepto abstracto de un orden en el que predomina la ley, es un objetivo subordinado frente a otras prioridades más concretas. Las informaciones muestran que invierten sin embargo en el orden legal abstracto cuando confían en la eficacia de las instituciones y de los consensos sociales, en esos casos suponen que la legalidad define la calidad de vida.

Cuando aumenta el costo de la legalidad, y al mismo tiempo los peligros que inciden en la inseguridad personal se multiplica, la gente tiene la sensación que el riesgo tiende a ser cada vez más función de las decisiones que ellos toman para reducir su grado de exposición. En la medida que los individuos interiorizan esta distinción entre peligro y riesgo, se observa que la magnitud de las amenazas pasa a ser función de sus propias acciones y

expectativas.

### El problema de la Descriminalización

Las prohibiciones legales pueden ser social y económicamente insostenibles, en estos casos tiene sentido preguntarse si esas leyes no son excesivas y si el exceso no origina tal vez productos criminales transables como consecuencia natural de la imposición de restricciones que violan preferencias legítimas de la población. Estas consideraciones dan lugar al argumento de los efectos benéficos de la decriminalización. El argumento se basa en la teoría que toda restricción local tiene costos y beneficios, de modo que cuando el valor de los costos es excesivo, hay buenas razones para desregular. Esta visión utilitaria de la legalidad es hoy día muy popular, sobre todo donde los costos del orden se han vuelto excesivos. La idea que hay áreas en que la restricción legal fomenta la delincuencia lleva necesariamente a adoptar políticas de decriminalización, sobre todo si se supone que el marco legal existe en función de objetivos utilitarios directos que incluyen los costos.

Este tema no es nuevo. La creación de áreas de tolerancia parece ser inevitable en las ciudades grandes; con frecuencia, la “tolerancia” envuelve alguna forma de compromiso entre las autoridades y quienes proveen ciertos productos vedados. En estos casos, la desregulación tiene el propósito de definir un espacio de parcial decriminalización, una especie de nicho para la ilegalidad que se supone ayuda a contener la delincuencia dentro de esos límites y reconoce que en ciertos casos es contraproducente aplicar las leyes estrictamente, ya que hay grupos de la población que consumen habitualmente productos vedados y naturalmente proveedores.

La “prohibición” en los Estados Unidos durante los años veinte es quizás la mejor ilustración de la complejidad de

las relaciones entre el marco legal y las preferencias de la población. La prohibición de la producción y venta de alcohol contribuyó decisivamente a la creación de un mercado ilegal de altos rendimientos, afianzó al crimen organizado, expandió la corrupción, el poder de las “máquinas” políticas y en general, redujo la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas y también la gobernabilidad de varias ciudades. A su vez, la decriminalización de este mercado no eliminó en el corto plazo ninguno de estos problemas. Disminuyó la productividad promedio de los transables ilícitos y, por lo tanto, las prioridades dentro de ese sector. Esto tuvo efectos negativos sobre el potencial de expansión de la esfera ilegal, forzando algunos procesos de integración vertical. A mediano y largo plazo, esas actividades se concentraron en otros mercados ilegales, aumentaron las inversiones de origen ilícito en las áreas lícitas o tal vez semi – lícitas de la economía, a la vez que la capacidad de los conglomerados criminales para controlar las elecciones locales disminuyó. Sería un error, sin embargo, atribuir los resultados positivos exclusivamente al levantamiento de la prohibición. Esta decisión fue un factor importante pero no el único. La alarmante evolución posterior del crimen mostró que el marco legal ayuda a definir la amplitud de algunas oportunidades y el nivel de los riesgos de delinquir, pero no resuelve el problema de los desajustes sociales y culturales que contribuyen a la delincuencia.

La noción de que la legalidad excesiva exagera algunas criminalidades, alude realmente al balance entre las capacidades públicas para mantener el orden y también su legitimidad, frente a las preferencias reales de los distintos grupos y al grado que alcanzan los desequilibrios macro – sociales. Hay escenarios que facilitan el balance, en estos casos, se observa una amplia área de convergencia entre el orden, las capacidades y las preferencias. Sin embargo, no hay que olvidar que las propuestas para decriminalizar áreas específicas responden, por regla gene-

ral, a las presiones que originan situaciones delictivas que están fuera de control y que absorben enormes recursos, tal vez más allá de las capacidades públicas.

### Formación del Capital Social Perverso

En relación a los problemas que plantean estas situaciones de rampante ilegalidad que en el fondo reflejan la relativa impotencia de los sistemas que sustentan el orden, se han planteado diversas hipótesis interpretativas. Thoumi ha sugerido que la escala de las operaciones clandestinas determinan la amplitud de la penetración y corrupción de la esfera legal. Este enfoque de la evolución de los mercados ilegales destaca la importancia de la demanda y de los flujos de ingresos ilegales en los efectos externos que tienen las transacciones ilícitas.

En efecto, dado que la magnitud de la demanda de productos ilegales condiciona el tamaño y el crecimiento de la esfera clandestina, sólo donde esa demanda es significativa, existe la probabilidad que las transacciones ilícitas sean no sólo rentables sino también dinámicas y requieran de un grado de organización y de un espacio social compatible con la escala ascendente de la operación. Esta relativa "autonomía" económica de algunos mercados ilegales plantea desafíos que obligan a ampliar los márgenes de tolerancia de la sociedad, acomodos que pueden ser costosos para la legitimidad del orden público y que envuelven un grado mayor de penetración y corrupción. La segunda derivada de este argumento se refiere a los procesos de acumulación y colocación de las utilidades que origina la escala ampliada de las transacciones ilícitas.

La "limpieza" de dinero puede alcanzar un volumen muy difícil de disimular en economías relativamente pequeñas. En estos casos, las cadenas de corrupción e influencia tienen mayor visibilidad, si bien es muy difícil implementar

políticas eficaces para aislar el fenómeno. En cambio, en economías grandes sólo la imprudencia personal produce visibilidad, de modo que si bien hay capacidades para reaccionar y controlar, la detección es muy costosa. De estas relaciones, Thoumi llega a la conclusión que cuando los volúmenes involucrados son muy elevados en relación al tamaño de la economía, la penetración de la ilegalidad se distribuye en forma difusa en la sociedad y la corrupción escala hacia los poderes públicos y privados más altos. Vale decir, aumentan las coincidencias de intereses y se debilitan las barreras éticas y jurídicas.

Las hipótesis de Thoumi son ricas en sugerencias. Si bien su tema especial es el narcotráfico, hay aspectos que son generalizables y que ayudan a entender otros mercados ilegales. Cuando la demanda es el factor dinámico, se observa que no sólo las utilidades son elevadas sino que además hay un premio en el control de las redes de distribución, es decir, es indispensable contar con grandes empresas criminales capaces de coordinar la producción, el transporte y la comercialización de los productos ilícitos. En cada una de estas fases la legalidad enfrenta riesgos distintos, si bien la mayor parte de ellos son locales. Las informaciones muestran que es indispensable corromper, sobornar o aterrorizar a agentes locales. Este modelo de mercado ilegal es muy distinto del que origina el lavado de dinero que está condicionado por la oferta; en estos casos los montos transables aumentan los riesgos, lo cual incide en los márgenes de utilidad que descuentan los intermediarios y todos los que participan cubriendo la operación. Si bien el dinero es ilícito debido a su origen, la mayoría de las transacciones son en sí mismas lícitas, de modo que las cadenas de colusión que se generan son ambiguas desde el punto de vista legal. Además todos los que intervienen están interesados – incluyendo a veces a terceros – en reducir los flujos de información. Los precios en este mercado son función de las dificultades que envuelve transformar una mercancía

“manchada” en una legalmente “limpia”. Este análisis ayuda a entender por ejemplo el funcionamiento de los mercados de “reducción” de mercadería robada, en que la complejidad de las cadenas multiplica el número de socios interesados en mantener apariencias de legitimidad, si bien todo esto disminuye los rendimientos de los poseedores iniciales de los bienes ilegales quienes pagan ese alto precio para evitar ser detectados.

Rubio propone una segunda hipótesis complementaria. A su entender, los mercados de productos del crimen requieren de una infraestructura de grupos organizados y de intereses ilícitos que mantienen vínculos de corrupción con las esferas lícitas de la sociedad. La existencia de esta infraestructura condiciona la situación existente y crea nuevas probabilidades de explotar las oportunidades que se abren. Sugiere que cuando esto ocurre, la esfera ilegal que por definición es altamente adaptativa, puede responder a los cambios (sobre todo a las modificaciones del marco legal) sustituyendo productos. Yo agregaría que aun en circunstancias de relativa estabilidad, esta infraestructura delictiva tiende a diversificar los transables ilegales como una manera de optimizar los rendimientos, explotar oportunidades, fortalecer las redes y controlar territorios.

Ahora bien, es evidente que un conjunto de disposiciones legales que impidiera directamente la sustitución de mercados ilícitos o la diversificación de los agentes que operan en ellos, podría tener consecuencias negativas en la esfera lícita de la economía. La verdad es que el marco legal penaliza más bien la causa, es decir los hechos delictivos que dan lugar a los bienes que se transan en forma clandestina y a la vez autoriza intervenir sólo una vez que se han producido las transgresiones. Por eso, si bien la sustitución, diversificación y consolidación de mercados ilegales son procesos que alcanzan cierta visibilidad, eluden las normas y las acciones de los

agentes del orden. Una de las funciones principales del marco legal es garantizar un ámbito de libertad, a veces para que los agentes del crimen ajusten sus operaciones de transables.

Además, este espacio de garantías legales que se derivan de los derechos de propiedad, ayuda incluso a la diversificación facilitando inversiones en el ámbito legítimo de la economía, aun cuando para nadie sea un secreto que esas inversiones tienen el efecto de ampliar las bases económicas de las empresas criminales y aumentar su influencia y penetración. La diversificación facilita también la integración de la pluralidad de mercados ilegales, a través de las redes, que tejen las empresas y agentes que se articulan vertical y horizontalmente en función de la producción y comercialización de los diversos transables ilícitos. Esta integración parece tener tanto consecuencias agregadas como locales. A los niveles agregados es probable que el resultado sea una concentración apreciable de los rendimientos económicos del crimen, lo cual plantea la problemática que propone Thoumi en su segunda hipótesis sobre los efectos externos del lavado de dinero.

Las informaciones sugieren que las consecuencias locales de la mayor integración de los mercados ilegales en territorios segregados de las ciudades son significativos. En esos lugares casi no existen instituciones, asociaciones voluntarias, gobierno y canales de participación, de modo que la gente se siente desprotegida y desvinculada del resto de la sociedad, sino que hay un vacío de poder que llenan las redes y sistemas que forman los operadores de los mercados ilegales. Estas verdaderas estructuras corporativas de gobierno local, representan el orden que de hecho pueden dispensar quienes tienen ascendiente, ya que controlan en esos territorios las fuentes dinámicas de ingreso y los instrumentos más directos de violencia.

Pinheiro y otros investigadores interesados en los problemas que plantean sistemas legales que profesan pero de hecho no observan los derechos básicos, estiman que es alta la probabilidad que en esos escenarios las jerarquías e instituciones de la sociedad sean utilizadas para violar las normas de protección jurídica. El resultado es paradójico, ya que el principio de la universalidad de la ley es usado para mantener las segregaciones. Esta profunda distorsión del orden jurídico hace difícil trazar el límite que separa la legalidad de la ilegalidad y facilita el desarrollo de relaciones simbióticas con la esfera de la violencia y el crimen. La hipótesis sugiere que una vez que las relaciones entre la ley y la comunidad han sido fragmentadas y privatizadas, es natural que algunos grupos tiendan a percibir que la legalidad y sus instituciones constituyen una amenaza, mientras que otros la definan como un instrumento para intimidar. La corrupción principal está en la naturaleza de este orden que legitima distintos grados de protección legal.

La hipótesis de las consecuencias de un orden legal en que los derechos tienen a perder importancia en la aplicación de las normas, sugiere que en esas situaciones disminuye la vigencia de la juricidad estructural de los sistemas, que además de integrar las normas contribuye a corregir los efectos perversos de las prácticas distorsionadas. Las descripciones de los procesos que llevan a la disolución de la comunidad jurídica, indican que aumenta en forma sostenida el desfase entre el grado de autonomía individual real y la esfera jurídica de libertad correspondiente, al mismo tiempo que la ambigüedad de la protección legal reduce la legitimidad de las obligaciones que imponen las normas. Cuando esto ocurre, los individuos ya no perciben su libertad formal como el resultado de un conjunto de autonomías que deben ejercerse colectivamente, además son pocos los que creen que las capacidades para escoger con algún grado de racionalidad es-

tán determinadas por el marco jurídico y, menos aun, que los espacios legales de autonomía individual facilitan alcanzar los ideales legitimadores de autorrealización ética.

No es de extrañar que uno de los rasgos más interesantes de la cultura jurídica en que los derechos básicos tienen poca significación, es un vacío que es llenado en la práctica por la percepción de que si bien todos tienen formalmente derechos, nadie adquiere obligaciones; cada cual está autorizado para alcanzar sus objetivos a cualquier costo. Nadie acepta al principio que las restricciones compartidas a la libertad pueden ser beneficiosas para todos, de modo que el ejercicio de los derechos se traduce políticamente en un problema de justicia distributiva de beneficios tangibles, en que unos obtienen ventajas mientras que otros sufren perjuicios.

Estas tres hipótesis intenta dar cuenta de la cultura jurídica que predomina donde hay un alto nivel de criminalidad y violencia, cultura que está asociada al ambiente en que florecen los mercados ilegales. Tal vez el rasgo más saliente de estas situaciones, es la creciente irrelevancia del marco normativo formal en la producción y reproducción del orden y su reemplazo por normas y procedimientos expeditivos, que reflejan las prácticas y los intereses de los sistemas de poder e influencia.

Si bien se mantiene el supuesto de la validez de su marco legal pre-existente, esta claudicación focalizada de la cultura cívica universalista, contribuye a que el orden efectivo tienda a reflejar en un muy alto grado el ascendiente y la protección que proporcionan los intereses organizados, de modo que el ejercicio de los derechos depende de la capacidad para ejercerlos y de su funcionalidad para las redes de intereses.

No es de extrañar que las informaciones indiquen que en los escenarios de alta delincuencia están menos defini-

dos los límites que separan la legitimidad de la ilegalidad. En efecto, las situaciones amorfas que resultan de la interpenetración de ambas esferas son más abundantes. La instalación de un capital social ilegal denota que hay un divorcio creciente entre las conductas reales y el concepto regulatorio abstracto de una comunidad de derechos.

### 3. Teorías de la Población Criminal

La incidencia del crimen en la sociedad es función del número de delincuentes, de la frecuencia con que infringen las leyes y de la duración de la etapa criminal activa en la vida de cada uno. Las relaciones formales entre estas variables definen el marco analítico formal en que se apoyan la mayoría de las intervenciones para regular el fenómeno de la criminalidad.

#### Crecimiento de la Población Criminal

Todos están de acuerdo que la cantidad absoluta y la proporción relativa de delincuentes activos son variables centrales en la explicación del nivel de criminalidad. Quienes hacen proyecciones de la violencia utilizan ambas variables anticipando el tamaño de las categorías de edad y sexo en que se reclutan los delincuentes y de algunos factores asociados, como la pobreza, el desempleo o las migraciones hacia las grandes ciudades.

La cantidad aumenta típicamente cuando el volumen de quienes adoptan ese estilo de vida es superior al número de quienes lo desertan en forma voluntaria o forzada. Esta relación tan simple condiciona la exposición de la co-

unidad a los riesgos que crea la delincuencia. Donde a pesar del crecimiento demográfico general el número de delincuentes se mantiene estacionario, las tasas de victimización disminuyen. En este caso especial, el ingreso de nuevos delincuentes es igual al número de los que se retiran.

Sólo cuando se ha alcanzado este equilibrio, existen buenas posibilidades para que las estrategias anti-delictivas que intentan acelerar el egreso de delincuentes hagan descender las tasas de criminalidad agregada, de otro modo esas mismas estrategias a lo más podrán incidir en el ritmo de crecimiento de los delitos.

Las tasas de expansión o disminución de la población criminal están asociadas a la estructura de edades de quienes adoptan ese estilo de vida. Cuando el crecimiento resulta de la incorporación de nuevos contingentes, se produce un rejuvenecimiento; sería muy difícil imaginar situaciones en que la expansión ocurre ya sea como consecuencia del ingreso de individuos con edades más elevadas que el promedio de la población criminal, o debido a la prolongación del periodo criminal activo. La primera situación sería posible si hubiese un sector de los adultos que abandona sus obligaciones y compromisos mientras los flujos de jóvenes se mantienen constantes. Este fenómeno podría ocurrir, por ejemplo, si en ausencia de redes de seguridad aumentara el desempleo estructural de adultos mientras la economía absorbe jóvenes cualquiera sea su nivel de preparación. A su vez, es difícil imaginar una prolongación del periodo criminal activo que no redundara en un incremento significativo de los riesgos de delinquir. Esto sólo sería posible si disminuyeran las capacidades de detección de los sistemas de justicia y descendieran las tasas de mortalidad de los delincuentes.

Esta asociación entre la tasa de expansión y el rejuvenecimiento, explica la disparidad que se produce en algunos

escenarios de alta delincuencia respecto del envejeci-

miento de la población general, en estos casos la tasa de crecimiento de los grupos delincuentes está muy por encima del ritmo del crecimiento demográfico.

Siguiendo la lógica de estos procesos, tiene sentido la proposición que cuando son decrecientes las tasas de expansión, la población criminal debería envejecer. En efecto, la conjetura de retiros masivos en las capas más adultas es improbable, podría ocurrir si al mismo tiempo aumentara la mortalidad, el encarcelamiento y la deserción de los delincuentes adultos. Sin descontar del todo estas posibilidades, es más fácil que el descenso se produzca como resultado de la disminución de los flujos de jóvenes que normalmente alimentan el crecimiento.

En los últimos treinta años, el aumento del número ha estado asociado al rejuvenecimiento de la población criminal. Las edades de ingreso son hoy día más bajas que a mediados del siglo y los delincuentes se retiran antes. La simulación de las informaciones sugiere que esto ocurrió en dos etapas. En la primera fase, la incorporación de jóvenes creció sostenidamente y en consecuencia las edades de ingreso descendieron más rápido que las de egreso, en tanto que en la segunda fase las primeras bajaron más lento que las segundas e incluso tendieron a estabilizarse. Al comienzo de esta transición, la absorción de contingentes más jóvenes prolongó el periodo de actividad promedio; debido a que las generaciones antiguas se sumaron las nuevas creció aceleradamente el número de delincuentes. En la segunda etapa de transición, la desaparición de las generaciones antiguas redujo el ritmo de descenso de las edades promedios hasta estabilizarse al nivel más bajo, en tanto que descendieron las edades de egreso ajustándose a las expectativas y oportunidades de los nuevos actores y escenarios, la tasa de crecimiento tendió a descender, hasta reflejar principalmente las fluctuaciones de las tasas de incorporación. No hay duda que estos movimientos de la población criminal explican

en parte algunas de las tendencias delictivas del periodo.

En el caso hipotético que aumentaran las edades de ingreso y las de egresos se mantuvieran constantes, las tasas de delincuencia descenderían rápidamente. Estas consideraciones destacan la importancia estratégica que tiene el grado de apertura de la población criminal. En los casos en que el número absoluto de delincuentes no cambia, de modo que los que ingresan reemplazan a los que se retiran, la regulación social del crimen tiene más probabilidades de alcanzar sus objetivos de reducción de la delincuencia. Por el contrario, con tasas de reemplazo superiores a uno, hay menos probabilidades de lograr ese objetivo.

#### Regulación de las Actividades Delictivas

La tasa de incorporación, la frecuencia delictiva y la deserción de la población criminal son procesos que la sociedad intenta regular elevando los riesgos que condicionan la actividad y reduciendo las oportunidades de delinquir. Esto tiene el doble propósito de disuadir difundiendo las imágenes de alta peligrosidad que son inherentes a estas actividades, a la vez que inhabilitar y persuadir a los delincuentes activos.

Las anticipaciones de los riesgos son ineficaces si la gente no tiene conciencia de las alternativas y piensan que esas oportunidades no están a su alcance o también cuando hay muy pocas alternativas. Todo indica que la propensión al riesgo condiciona en un alto grado la decisión de delinquir, ya que los mismos individuos no sólo anticipan los peligros sino también las ventajas directas de la ilegalidad que, en el corto plazo, pueden ser muy elevadas.

Quienes optan por la delincuencia descuentan las consecuencias indirectas y el largo plazo, lo que sugiere que la mayor propensión al riesgo responde en algún grado a

las incitaciones de las culturas que originan las segregaciones sociales y económicas. Los compromisos cívicos juegan también un papel muy importante ya que limitan la legitimidad de proceder unilateralmente y acentúan la importancia de las consecuencias indirectas y del largo plazo. Donde la cultura cívica es deficiente, el aumento de los riesgos directos de delinquir debería tener efectos significativos en la disuasión de nuevos contingentes, también en la incidencia de ciertos delitos que afectan la seguridad de las personas y de sus posesiones e indirectamente en las frecuencias delictivas. Es probable además que al disminuir las oportunidades de bajo riesgo haya delincuentes que prefieren abandonar esas actividades. A veces esto no ocurre porque las perspectivas temporales de los jóvenes son muy acotadas y descuentan la viabilidad de las alternativas.

Si bien los argumentos a favor de elevar los peligros que envuelve la actividad delictiva son elocuentes, no hay que olvidar que la propensión al riesgo responde también al nivel de las dificultades. La relación es dinámica dentro de ciertos márgenes. La importancia de esta observación es que ayuda a entender las situaciones en que la delincuencia se desborda y satura las capacidades de disuasión de las instituciones y organizaciones que representan el orden; lo cual ocurre por regla general, cuando los factores que incitan a la ilegalidad tienen una influencia abrumadora. En estos casos es posible observar que, a pesar de los peligros reales, aumenta el número de quienes prefieren el riesgo y en consecuencia disminuye la efectividad de los instrumentos de regulación. A lo anterior habría que agregar que el desarrollo de esas capacidades de regulación no ocurre en el vacío, las condiciones sociales, políticas y culturales imperantes definen los límites dentro de los cuales pueden esperarse resultados de las agencia e instrumentos reguladores.

Un aspecto crucial es la cooperación de las comunidades. Los controles informales son poderoso disuasor del

crimen, ya que reducen la protección tácita del anonimato y originan redes activas de protección ciudadana. Además, donde la cooperación es genuina, esto amplifica la efectividad de las capacidades reguladoras y compromete a las autoridades.

Las medidas de vigilancia y protección que reducen las oportunidades para delinquir constituyen otro poderoso instrumento de regulación de los flujos de entrada y salida de la población criminal. El efecto de reducción del crimen que producen estas intervenciones es selectivo, como se aprecia con mayor nitidez en los escenarios de delincuencia elevada. En estos casos, esa disuasión afecta específicamente a personas, espacios y categorías delictuales. Esta especificidad tiene dos consecuencias. Es probable que la disminución de algunas oportunidades desplace una parte de la actividad criminal hacia las oportunidades que no están protegidos, ya que las oportunidades son un factor que incide en el número de hechos delictivos y sólo indirectamente en el número de delinquentes. Además, las informaciones muestran que cuando la rentabilidad es alta, aparecen asociaciones criminales que se especializan en violar los “santuarios de seguridad”.

#### La Tasa de Actividad

La cantidad de actos delictivos depende también del nivel de actividad. Las distintas categorías de delitos tienen frecuencias muy diversas, según la distribución de las oportunidades, el grado de protección y la propensión al riesgo de los delinquentes. Además, la dedicación de cada uno puede variar significativamente. No todos se dedican de manera exclusiva a sus actividades ilegales, aun cuando muchas veces la dedicación parcial responde a razones de protección. Sabemos poco acerca de cómo se relaciona el crimen habitual con el ocasional. Hay indicios que sugieren que donde aumente el crimen habitual,

aumenta también el ocasional; incluso en algunas categorías de delitos transables muchos ocasionales se convierten en victimarios habituales. La relación es más compleja en la no-transable; en estos casos es muy difícil imaginar vínculos directos. Es probable que las condiciones de descontrol que caracterizan a los ambientes de alta criminalidad incentiven el aumento de las frecuencias delictivas de los ocasionales.

La sociedad intenta regular en forma directa las frecuencias delictivas, utiliza principalmente la identificación y control de los delincuentes. También lo hace de manera indirecta cuando promueve la reducción de las oportunidades, ya que si éstas disminuyen, bajan también las tasas de actividad.

En principio, si no hubiesen instrumentos para regular la tasa de actividad, es probable que el número de delitos aumentaría significativamente, como ocurre a menudo en aquellos sitios en que estos instrumentos son ineficaces. La importancia de regular la tasa de actividad es indiscutible, pero reiterando lo dicho, su efectividad depende de un alto grado del número de delincuentes nuevos que se incorporan y que no hay sido identificados. Esta relación es válida para cualquier marco regulatorio, pero en este caso hay un factor adicional de complejidad. Los instrumentos de regulación de la actividad identifican victimarios sobre la base de una sucesión de actos delictivos específicos, las tasas significativas de actividad facilitan la tarea, pero si la población criminal crece más rápido que los delitos, aumenta en forma más proporcional la presión del número sobre los recursos limitados. Las informaciones sugieren que en estos casos los reguladores enfrentan una situación difícil, de una parte, una significativa proporción de los recursos que tienen están comprometidos en el sector controlado de la población criminal, y a la vez, deben responder al desafío de un número creciente de delincuentes de costosa identificación y tal vez

baja productividad en las etapas iniciales.

### La Sustitución de Delincuentes

La tasa de egresos de la población criminal es elevada. No hay duda que el efecto de los riesgos es significativo, las carreras tienen una duración relativamente breve y el ritmo de sustitución es alto. Incluso, hay signos tempranos de inhabilitación. Se observa que al cabo de unos pocos años de delincuencia la tasa de actividad de los individuos tiende a descender.

En comparación con la población general e incluso con los grupos que sufren deprivaciones, la mortalidad de los criminales activos es alta. Pero no es ésta la única razón que explica la corta duración de las carreras delictivas. A medida que los individuos acumulan delitos, aumenta su visibilidad, y también los riesgos de ser identificados. La fase de alta impunidad inicial desemboca en una etapa de alta exposición, que a su vez termina en un periodo de controles relativos y de restricciones absolutas a la libertad personal. Es probable que donde los sistemas regulatorios son poco eficaces, éstas fases del ciclo se presenten menos diferenciadas, pero aun en estos casos es evidente que a medida que los delincuentes avanzan en sus carreras se ven forzados a adoptar conductas más cautelosas, la clandestinidad es el estilo habitual de vida de las fases tardías del ciclo de los criminales activos. En una ocupación en que el riesgo es un componente esencial del éxito, la ventaja comparativa de las nuevas generaciones acelera la tasa de reemplazo.

Donde la rotación es elevada, es probable que las estrategias que se proponen inhabilitar criminales activos tengan menos efecto sobre el descenso de las tasas de delincuencia, ya que a igualdad de oportunidades contribuyen a la rotación. Todo indica que las inhabilitaciones tie-

nen su máximo impacto en poblaciones criminales cerradas, en que el ritmo de reemplazo es bajo.

## **4. Teorías del Efecto Multiplicador**

La preocupación por el costo-beneficio de los instrumentos y estrategias que se usan para regular, controlar y reducir la criminalidad, ha aumentado en los últimos años. La conciencia que la extrapunitividad puede ser tan contraproducente como la extrapermisividad es el resultado de varios decenios en que el gasto en seguridad parece haber crecido a la zaga del aumento del crimen.

### Los Componentes Estructurales de la Regulación del Crimen

Las propuestas que se hacen para resolver los problemas aumentando la eficiencia de la policía y de los sistemas de administración de justicia, suponen que el uso de esos recursos es subóptimo. Suponen también que estas iniciativas son de gran impacto ya que mejoran en forma directa e inmediata la seguridad ciudadana. La verdad es que la instrumentación de estas reformas es lenta y si bien tienen algunos resultados de corto plazo, los efectos más importantes son difusos y maduran en el largo plazo. En los servicios de policía y vigilancia, el énfasis de las reformas es adoptar procedimientos más eficaces, en cambio, en la administración de justicia, los objetivos están más relacionados con la eficiencia interna de los servicios. Ambos sistemas son complementarios y constituyen barreras esenciales contra la violencia y el crimen, pero no hay que olvidar que al mismo tiempo que tratan de impedir la delincuencia, intentan regular jurídicamente la relación entre esas manifestaciones de ilegalidad y el

orden social. Son componentes estructurales de los sistemas de regulación porque a la vez que tratan de contener el crimen, son legitimadores del orden.

Cuando la criminalidad es reducida, las apariencias sugieren que los sistemas de policía y de administración de justicia cumplen sus funciones legitimadoras y regulan eficazmente la violencia y la criminalidad. Además, en esos casos los recursos parecen ser adecuados para atender el nivel de las necesidades. El problema de priorizar el uso de los recursos se plantea cuando el crimen es tan elevado que los sistemas convencionales son impotentes y las necesidades exceden a las capacidades. Dada la magnitud de las brechas que caracterizan a esos escenarios, no es de extrañar que el efecto marginal del aumento del gasto corriente para seguridad sea por definición subóptimo. Aun suponiendo que la sociedad estuviese dispuesta a aumentar el volumen de los recursos públicos que se destinan a regular el crimen, si de hecho las intervenciones no son eficaces hay buenas probabilidades que la brecha de financiamiento aumente. Se plantea el dilema de cómo asignar recursos insuficientes para minimizar los daños de la atrición, toda vez que en el corto plazo priorizar las intervenciones y programas reduce la cobertura de la protección pública. Esto incide en los costos totales, ya que aumenta el gasto privado en protección, como una manera de suplir los vacíos que crea la retirada parcial del sector público.

#### Los Altos Costos de la Función Legitimadora de la Justicia

La logística básica de los sistemas de policía y justicia reproduce, en principio, las normas y procedimientos acordados por la sociedad para legitimar el uso de la fuerza. Sólo intervienen después que las leyes han sido violadas, idealmente observan garantías en los procedimientos y concluyen aplicando penalidades que están

previamente reguladas. Es difícil hacer comparaciones acerca del precio que hay que pagar por estos servicios, pero en tanto responden a propósitos legitimadores tienen una estructura de costos relativamente rígida, es probable además que el grado de cumplimiento de las garantías es un criterio de calidad que eleva los precios de sus componentes.

El aumento de la criminalidad no genera economías de escala, más bien aumentan los costos unitarios, ya que crece el número de procedimientos que no pueden completarse y alcanzar resultados dentro de plazos razonables

y de delincuentes encarcelados. Cuando esto ocurre, la

gente reacciona a favor de la reducción de las garantías y de la extra-punitividad de los sistemas. Es probable que la simplificación de los procedimientos desinfle algunos costos, sin embargo no sabemos bien si esto a su vez origina funciones adicionales de supervisión. La experiencia muestra que al cabo del tiempo es indispensable agregar oficinas especializadas en controlar los abusos del poder que confiere la mayor flexibilidad. Hoy día nadie duda que la extra-punitividad adiciona a los costos. Sabemos que a menudo esta decisión se toma tanto en función de la necesidad de responder a la indignación moral de la gente como para alcanzar una mayor eficacia. En la medida que las comunidades están dispuestas a pagar este precio adicional, la punitividad constituye en nuevo énfasis que se agrega a los existentes, de otro modo es una prioridad que compita con otras prioridades y puede incidir la eficacia agregada de los servicios.

Los sistemas de policía tienen sin embargo márgenes de flexibilidad que les permite acentuar la importancia de la prevención, por regla general pueden reasignar recursos para mejorar las funciones de vigilancia y protección, que por lo demás son medidas populares ya que inciden positivamente en la seguridad personal. Estas actividades preventivas producen, por regla general, efectos inmediatos y directos. Pareciera que los costos unitarios procesamiento y castigo. Mientras éstos últimos son específicos para cada delito y delincuente, la vigilancia es difusa en el sentido que beneficia a un número indeterminado de víctimas potenciales, además es un instrumento muy eficaz porque a la vez que aumenta los riesgos de delinquir reduce sustancialmente las oportunidades.

#### Los “Espacios Protegidos” de las Ciudades Modernas

La creación de “espacios protegidos” es una de las estrategias preventivas de lucha contra el crimen que tiene mayor difusión de los ambientes urbanos modernos. Es-

tos espacios son por excepción públicos y cuando esto ocurre incluyen vigilancia, iluminación y otras medidas de seguridad, finalmente la expulsión gradual de grupos y actividades que originan riesgos para los habitantes de las localidades. La mas de las veces, los “espacios protegidos” resultan de las decisiones que toman los individuos y organizaciones en respuesta a los riesgos de la inseguridad. Los costos de esta forma de protección son absorbidos privadamente y son inseparables de otros gastos e inversiones. Así ocurre con la decisiones residenciales de quienes están dispuestos a solventar el precio de vivir en áreas de baja criminalidad, a invertir en mejorar la seguridad de las viviendas, a pagar por la vigilancia privada y por la creación de barreras a la libre circulación. Todas estas técnicas defensivas tienen costos de instalación y mantenimiento difíciles de estimar y comparar.

Hay también un alto número de autoprotecciones que no tienen costos económicos pero que afectan la calidad de vida, como ocurre, con la modificación de los horarios y las restricciones territoriales a la circulación autoimpuestas. Estas conductas constituyen adaptaciones defensivas que reducen sustancialmente las oportunidades que se ofrecen a los delincuentes. Como el número de delincuentes no disminuye en proporción, no es de extrañar que aumenten las tasas de victimización de las personas y áreas que carecen de protección.

Todas las intervenciones privadas destinadas a defender espacios, personas y bienes suponen que estos islotes de seguridad generan protecciones específicas que impiden el acceso de los criminales. Sólo indirectamente y por excepción agregan a la protección general, cuando generan economías que permiten aplicar recursos a otros objetivos de disuasión. Ahora bien, el grado de protección que dispensan depende de la magnitud y efectividad de las barreras interpuestas. El principio de disua-

sión que inspira a los “espacios protegidos” es que el delincuente común evita cualquier dificultad porque desconoce si la barrera aparente está asociada a otras dificultades adicionales menos visibles. Este impedimento psicológico se desvanece en la medida que aumenta la información y el victimario puede calcular el peligro y encontrar técnicas para superar el riesgo, de modo que donde hay bandas organizadas, la protección aparente depende de la efectividad de la protección real que dispensan.

No hay duda que la distribución de los “espacios protegidos” privados es altamente regresiva, refleja los recursos que cada uno puede destinar a la adquisición de seguridad. Sólo en la medida que aumentan los espacios públicos defendidos y hay más vigilancia en las áreas de alto riesgo, este efecto regresivo es menos acentuado.

#### Los Dos Mercados de la Protección

Es oportuno examinar en este contexto la adquisición privada de seguridad. Esta existe aun en escenarios de baja delincuencia y por regla general representa un gasto considerable. Siempre hay bienes, personas y actividades que de ser afectados por actos criminales pueden originar pérdidas considerables. Por regla general estas actividades e inversiones son financiadas como un gasto regular de la operación de empresas y organizaciones que agregan estos costos a sus presupuestos. Su justificación es obvia, la adquisición de seguridad privada evita daños significativos. Parece probable también que este gasto aumente en función de los niveles y criminalidad y de los sentimientos de inseguridad generalizada, sobre todo donde los mercados ilegales están consolidados y hay un número significativo de asociaciones para delinquir. En estos casos se produce una modificación de los riesgos que fuerza la expansión de esa demanda.

Existe además un segundo mercado de la protección pri-

vada. En las comunidades de baja delincuencia, una proporción sustancial de la protección pública beneficia directamente a las capas medias y altas. También lo hace de manera indirecta al aislar los focos de violencia e ilegalidad que aparecen en las áreas habitadas por grupos con ingresos más bajos. Son ambientes en que la adquisición de seguridad privada adicional para reforzar la protección pública no es una prioridad. Este cuadro cambia sustancialmente con el desborde de la delincuencia, ya que aumenta la inseguridad de los sectores acomodados frente a la relativa impotencia de las fuerzas del orden. No es de extrañar que crezca la demanda privada de seguridad para suplir los vacíos de la insuficiente protección pública. Es probable que en este segundo mercado, los costos unitarios sean más moderados que en el primer mercado pero el valor de la demanda total puede llegar a ser considerable. Mientras en el primer mercado es posible transferir al público los gastos de la protección por la vía de los precios, en el segundo mercado los consumidores de seguridad deben absorber esos costos como un componente presupuestario regular, que a veces reduce sus consumos alternativos. Esto contribuye quizás a que esos gastos reflejen más de cerca de capacidad económica de las familias y que en muchos casos la seguridad que se adquiere sólo disuada a aquellos que evitan las dificultades aparentes.

### Las Estrategias Preventivas

En las ciudades modernas, la prevención del crimen y la violencia tiene dimensiones que trascienden los objetivos policiales, los de la administración de justicia y la protección de bienes y personas. La conciencia creciente que la cantidad de hechos delictivos condiciona la efectividad de esas estrategias de prevención, ha puesto en el primer plano el problema de intervenir en la raíz misma de los procesos que originan las conductas delictivas.

La simple observación que un número relativamente pequeño de individuos produce tanta inseguridad en una comunidad, sugiere que ocuparse de la génesis de la ilegalidad tiene efectos multiplicadores. Los casos de éxito parecen probar la validez de este argumento, pero la verdad es que hasta ahora ha sido difícil diseñar estrategias preventivas que puedan reproducir su éxito en ambientes distintos y que además sean diferenciables de los propósitos más amplios y de largo plazo de las políticas sociales.

Al cabo del tiempo, las comunidades han logrado institucionalizar tres maneras de intervenir en la genética del crimen y la violencia urbana: (i) reduciendo la incidencia de algunos factores ambientales y culturales con el propósito de promover climas humanos de interacción menos peligrosos; (ii) creando alternativas viables al estilo de vida delictivo, y (iii) fomentando la conciencia de los peligros e implicaciones que a mediano y largo plazo están asociados con el crimen.

De hecho, hay una gran diversidad de programas. Sus costos dependen de los componentes especiales que incluyen, de la modalidad de entrega de los servicios, de la participación y cooperación de las comunidades y del tamaño y singularidad de las poblaciones que benefician. En la mayoría de los casos se diferencian de los programas de la política social, en la medida que incluyen componentes y adaptaciones especiales para responder mejor a las necesidades de los grupos y localidades de alto riesgo.

En este contexto hay que mencionar el reciclaje de delincuentes. Estas actividades constituye un caso especial porque la intervención ocurre a la zaga de actos manifiestos de ilegalidad, de modo que el reciclaje está asociado a la aplicación de alguna penalidad específica e incluye componentes educativos directos o indirectos, como es el servicio a las comunidades y otras acciones cívicas se-

mejantes. También hay programas de reciclaje que no están vinculados al cumplimiento en una penalidad, como sucede en el caso de las pandillas juveniles. Si bien los componentes varían en cada caso, todos incluyen la reorientación no sólo de los individuos, sino principalmente de las asociaciones a que pertenecen y eventualmente a través de éstas del ambiente cultural que condiciona la vida de esos sectores de la población. Estas intervenciones son más específicas en la definición de sus objetivos iniciales pero son abiertamente difusas respecto de sus efectos multiplicadores finales.

Casi todas las intervenciones para modificar las orientaciones de los grupos de alto riesgo persiguen una variedad de objetivos de largo plazo. Los propósitos directos e inmediatos que son identificables y a veces medibles, se justifican en la medida que producen a su vez, efectos multiplicadores a mediano y largo plazo. Finalmente, en tanto son estrategias preventivas, no diferencian la delincuencia potencial de la criminalidad actual.

### La Transformación de los Ambientes que Incitan a la Delincuencia

Cambiar los ambientes que originan el crimen es una tarea de enorme complejidad. La multiplicidad de componentes no sólo incide en el costo de los programas. Atacar todas las brechas en forma coetánea es por regla general una imposibilidad aun si se dispusiera de recursos abundantes. A su vez, seleccionar algunos aspectos plantea el problema de las deseconomías de ignorar factores que condicionan al resto. En la práctica es esencial, sin embargo, diseñar las intervenciones en función de un número limitado de problemas estratégicos.

Por desgracia, el estado actual del conocimiento es deficiente, sería deseable tener un mejor entendimiento de cómo interactúan los factores y sobre todo los nodulos estratégicos que articulan los procesos y condicionan los

resultados. No hay duda que los estudios de la etiología de la conducta criminal han ayudado a definir algunas prioridades genéricas, pero las especificidades a través de las cuales esas prioridades se manifiestan en cada lugar pueden variar significativamente. No es de extrañar que los costos de estos programas reflejen el estado del arte. Quizás esto explique también la tendencia a agregar nuevos factores como una manera de asegurar el éxito final de los programas.

Es cierto que el estado del arte es deficiente, pero es cierto también que los procesos que amplifican la criminalidad están sólo parcialmente predeterminados y cambian en función de probabilidades emergente. En efecto, este margen de indeterminación permite intervenir para revertir las tendencias. Pero modificar las probabilidades tiene dos implicaciones centrales. Para alcanzar resultados acumulativos que tengan un efecto multiplicador, las acciones deben ser consistentes y sostenibles durante un período compatible con las dificultades y complejidades.

Para difundir nuevas probabilidades es esencial también que los grupos afectados se comprometan con los objetivos de las intervenciones. Ya sabemos que el uso de modelos lineales con implicaciones paternalistas es una proposición cara y poco efectiva cuando el desafío es complejo. No hay duda que la participación de la gente abre nuevas posibilidades que modifican dinámicamente el peso de los factores, es un recurso no económico que tiene consecuencias económicas, toda vez que es una técnica que al cabo del tiempo ayuda a identificar cuáles son los factores estratégicos a la vez que produce externalidades muy significativas. Sin embargo, su máximo efecto multiplicador depende que las condiciones externas a los programas sean favorables.

Ahora bien, las capacidades que demanda la participación pueden formarse de manera espontánea como resul-

tado de la reacción colectiva frente a una experiencia prolongada de privaciones, violación de derechos y abandono institucional. En estos casos, surgen líderes, organizaciones y demandas locales. Pero también pueden haber sido formentadas por agentes externos. Cuando esto ocurre, la intermediación de asociaciones cívicas es un componente del costo que hay que financiar.

#### Criminalidad Básica y Criminalidad Marginal

La heterogeneidad de estos programas hace muy difícil definir criterios uniformes para evaluar costos. No sólo no hay unidades de comparación, además hay intervenciones que ocurren una sola vez, otras con periodos fijos y, por último, las que no pueden discontinuarse y constituyen un gasto presupuestario corriente. Finalmente está el problema de comparar aquellas que tienen funciones legitimadoras directas y que originan costos especiales con las que sólo contribuyen indirectamente a legitimar el orden legal.

Las múltiples propuestas para mejorar la eficiencia operativa de algunos servicios suponen que en cada uno de ellos haya funciones de producción identificables, de modo que si mejora la relación entre el número de unidades producidas y los costos, es posible elevar su efectividad sin elevar el gasto. Esta mayor eficacia dentro de los márgenes discretos de cada servicio es un instrumento muy útil, si bien es una proposición que elude el problema de estimar cuál es el efecto que tiene cada unidad producida en la tasa de delincuencia. El estado del arte no permite todavía avanzar en esa dirección. Esas propuestas de reforma responden también a la necesidad de reducir los daños que produce la atrición de recursos. Con frecuencia esta concepción de la eficiencia esconde preferencias por la cantidad sobre la calidad de los servicios, vale decir, tiende a sacrificar la importancia relativa de algunas funciones legitimadoras de la legalidad.

Las críticas más elocuentes al estado actual de los sistemas regulatorios del crimen, se originan en la imagen de la futilidad del gasto y frente a fenómenos que sobrepasan la capacidad de esos servicios, sobre todo porque los resultados no parecen ser acumulativos y multiplicadores. Además, el cambio mismo de objetivos de los sistemas y programas que regulan los actos delictivos contribuye a esta imagen de impotencia. La continua transformación del concepto de contención a medida que aumentan las tasas de criminalidad, desde propósitos de control hasta la defensa de las áreas en que predomina la ley, amplifica la percepción pública que no hay un orden efectivo. Si la localización de la línea de contención depende de la eficacia de las intervenciones y tiende a desplazarse de manera sostenida desde la protección universal hacia la defensa particular, tiene sentido esperar que aumenten las dudas acerca de la viabilidad de la comunidad legal.

Esta relación entre la protección legal universal y la existencia de una comunidad jurídica efectiva no es tautológica. Sabemos que se forma a través de procesos históricos que resultan en conductas individuales que la reproducen; en efecto, la comunidad jurídica es la expresión de un amplio conjunto de compromisos personales con la ley y el orden. La apariencia de tautología sugiere más bien que es un proceso acumulativo cuyos efectos son más intensos a medida que la comunidad de derechos y obligaciones se consolida.

En los últimos veinte años hemos aprendido a diferenciar conceptualmente las intervenciones que inciden sobre los factores que condicionan la violencia y la criminalidad básica, de las que afectan más bien los márgenes del fenómeno. Donde las tasas de delincuencia son moderadas, las acciones exitosas sobre los márgenes son el instrumento principal de regulación y contribuyen a la imagen social de un orden efectivo. Pero donde las actividades ilegales son muy elevadas, el desafío principal es cómo

reducir el núcleo básico de criminalidad y violencia y esto es difícil de hacer desde los márgenes.

No es que las reformas racionalizadoras y el control de algunos factores no produzcan resultados, éstos pueden llegar a ser dramáticos como ha ocurrido más de una vez, las experiencias sugieren, sin embargo, que esas mejoras encuentran rápidamente un techo que no pueden traspasar, de modo que sostenerlas demanda un esfuerzo continuo e intenso de contención. Es significativo también que a pesar de esos éxitos, las tasas reducidas de delincuencia marginal afectan muy poco a la criminalidad básica que se mantiene a niveles elevados. Si los esfuerzos en el margen encuentran un límite más allá del cual los rendimientos decrecen en forma dramática, pareciera que es indispensable diseñar intervenciones que sean capaces de modificar algunos condicionantes estratégicos de la criminalidad básica.

Hasta ahora lo que se hace para traspasar los márgenes e incidir sobre la criminalidad básica es experimental. Tal vez esto se debe a la extraordinaria complejidad del desafío y a la diversidad de los problemas, a las dudas que originan las dificultades de conceptualizar las externalidades que producen esas intervenciones, a la indeterminación de los plazos implícitos, pero sobre todo al insuficiente conocimiento de cómo las dimensiones culturales y sociales influyen en la formación de la criminalidad básica.

#### Los Condicionantes de la Criminalidad Básica

Los antecedentes sugieren que el nivel de la ilegalidad básica refleja en un alto grado la profundidad de los desequilibrios macrosociales. En efecto, los escenarios de baja criminalidad resultan tanto del buen funcionamiento de los sistemas que regulan la delincuencia marginal, como de la efectividad de las instituciones y mecanismos que reparan la trama de la sociedad reduciendo los efec-

tos regresivos de las inequidades y segregaciones. Estas funciones de reparación a veces tienen también algunos efectos acumulativos en el mediano plazo que contribuyen a corregir progresivamente factores estructurales regresivos, pero en el corto plazo alivian las tensiones, conflictos y frustraciones que producen los desequilibrios macrosociales. La violencia estructural que generan los sistemas de interacción social dependen de la efectividad de los mecanismos reparadores.

Por eso, la cadena de causalidades que difunde la criminalidad básica comienza cuando los sistemas de interacción y comunicación simbólica que regulan los compromisos cívicos han perdido efectividad, ya sea por el abandono en que se encuentran algunas instituciones y mecanismos moderadores o porque estos no han sido ajustados para responder a la escala de los nuevos desafíos.

Los análisis epidemiológicos del crimen y los análisis de los factores que predicen la probabilidad de delinquir identifican un segundo nivel de condiciones microsociales y culturales que multiplican los efectos del descontrol inicial. Es fácil observar que la distribución de los factores de peligrosidad no es uniforme, y que hay individuos y grupos cuyas vidas están más condicionadas por la incertidumbre y el riesgo. Esta concentración de las probabilidades determina el grado de exposición al riesgo, pero no predice quiénes en esas categorías ingresarán a la población criminal.

Por desgracia sabemos poco acerca de los condicionantes directos de la decisión de delinquir, mucha gente piensa que es una cuestión subjetiva, que si bien está intercalada en el camino crítico de la ilegalidad, es irrelevante para los propósitos prácticos que plantea la regulación social del fenómeno. Hasta ahora es una decisión principalmente masculina que en las ciudades modernas las más de las veces es tomada por gente relativamente

joven. Si el crecimiento de la población criminal está asociado a su rejuvenecimiento y a valores de masculinidad, es probable que las variables culturales sean un factor no subjetivo que influye poderosamente en las decisiones. Esto es un nivel en la cadena de causalidades que tiene una importancia crítica porque es el indicador que está más cercano a la decisión.

Además de las incitaciones que sugiere esta dimensión cultural, las decisiones responden también a los incentivos. Si bien éstos se manifiestan como oportunidades y recompensas, es evidente que las oportunidades y las recompensas que benefician a las conductas predatorias aumentan en los ambientes de descontrol. En este nivel, la criminalidad básica se apoya firmemente en la estructura de corrupción que de alguna manera está vinculada a la consolidación de los mercados ilegales. El surgimiento de un capital social perverso que incide en el resto de la comunidad parece ser no sólo síntoma sino también condición.

Estos cuatro niveles en las cadenas causales de la criminalidad básica ayudan a entender mejor la naturaleza del fenómeno. La idea que el funcionamiento de las sociedades ocurre a través de procesos que crean violencia no es nueva, lo que ahora hemos aprendido es que cuando esos conflictos no se canalizan políticamente ni hay mecanismos sociales que ayuden a reparar los daños más extremos, aparecen cadenas implosivas que erosionan la trama de la sociedad. El grado de violencia estructural está condicionado por el juego de esos factores, de una parte el nivel de desprotección que originan las exclusiones y las inequidades del mismo modo que las crueles opciones que plantean los cambios y adaptaciones, de otra parte, la eficacia de las capacidades institucionales y programáticas que crean la sociedad para reducir los daños.

Los multiplicadores de la violencia estructural que forman

el segundo nivel, son factores de amplificación que resultan de la ineficacia de los mecanismos de reparación y que una vez que se consolidan tienen una dinámica propia, como ocurre por ejemplo con la desorganización de las familias, el consumo excesivo de alcohol, la violencia doméstica, las escolaridades deficientes y las bajas calificaciones, para nombrar los amplificadores más conocidos. Las intervenciones para regular estos factores operan a contrapelo, en ambientes adversos que esos factores crean y reproducen, lo que en alguna proporción tiende a frustrar los efectos progresivos de esas acciones. Esto tiene una enorme importancia, ya que los impactos causales directos de esas intervenciones son menos significativos que la apertura de nuevas posibilidades, por eso es esencial movilizar a las poblaciones afectadas por la violencia estructural.

Sobre el marco ético de la decisión de delinquir, el desafío más significativo proviene de algunas tendencias culturales contemporáneas que inciden directamente en las agendas personales. Si bien el énfasis radical en los valores de sobrevivencia interpreta sin duda las situaciones de alta exposición al riesgo, esto tiene sin embargo consecuencias que aumentan la peligrosidad del ambiente. La idea que más allá de los grupos de adhesión y de los núcleos primarios, no hay espacios compartidos que sean legítimos, es un poderoso acicate para justificar el uso predatorio del marco legal e incluso la ilegalidad y la corrupción. Por lo demás, estos valores son consistentes con la percepción generalizada que no hay obligaciones sino derechos.

Las intervenciones en este campo no intentan resolver los problemas y si bien son paliativos para crear conciencia sobre el significado de las opciones, que por añadidura están dirigidos en forma específica a grupos de alto riesgo, sus efectos parecen ser importantes. Responden tal vez a una necesidad, en efecto introducen la idea que las alternativas de vida están ligadas a la adopción de

valores. Esto contribuye a reabrir el diálogo ético interior y exterior y a equilibrar las perspectivas unilaterales que fomentan los ambientes de deprivación y las “culturas rápidas” (fast cultures) de la difusión de imágenes.

Finalmente, el difícil desafío de la corrupción comienza a encontrar algunas respuestas. En primer lugar es hoy día un tema de debate público. Si bien los medios de información tienden a privilegiar estos aspectos negativos y tal vez magnifican el problema, no hay duda que en la medida que lo hacen representan un control. Si bien el hecho es lamentable, el asesinato de periodistas sugiere que la prensa juega un papel muy importante. En segundo lugar, están las iniciativas legales para castigar la corrupción pública. Es probable que estos esfuerzos si bien hasta ahora cubren sólo un aspecto del problema, contribuyen a definir un marco normativo más general. En tercer lugar, la creciente preocupación por los derechos básicos de la población es sin duda un factor de enorme significación. Por último, el fenómeno de los mercados ilegales (sobre todo el lavado de dinero y el narcotráfico) comienza a aparecer como tema de la agenda política.

### El Efecto Multiplicador

El nivel de seguridad de una comunidad es la suma de las seguridades que tiene cada uno. Esta proposición sugiere que en la medida que las capacidades para adquirir seguridad no están homogéneamente distribuidas, esa regresividad no sólo concentra la inseguridad en los sectores menos dotados, además crea problemas adicionales que reducen el nivel de seguridad que de manera realista pueden esperar quienes están mejor dotados.

En un esquema de máxima desprotección colectiva, la suma de los recursos que se destinan a esos propósitos debería ser mucho más elevada que en la situación opuesta. Donde hay una mejor protección colectiva, la

seguridad de los menos dotados tiene significativos efectos multiplicadores en la seguridad agregada de la sociedad, incluyendo los mejores dotados.

De esta proposición se desprende que en principio son más económicas aquellas inversiones en seguridad cuyos efectos de disuasión trascienden sus propósitos inmediatos, ya que elevan el nivel colectivo de la protección.

Las situaciones de alta criminalidad muestran que si bien el uso de estrategias más eficaces puede lograr descensos iniciales dramáticos en las tasas de delincuencia, este cambio en las probabilidades mejora poco sin embargo la seguridad de los individuos.

El efecto estadístico es más significativo que la experiencia personal debido sobre todo a que el descenso es relativo, pero el nivel de criminalidad continúa siendo muy alto. En cambio en los escenarios de más baja delincuencia, cambios relativos modestos mejoran significativamente la protección personal efectiva.

Las consecuencias indirectas de las intervenciones son difíciles de conceptualizar, el aumento de la protección parece ser un proceso de acumulación dinámica, de modo que cambia gradualmente el peso de los factores. Tomando en cuenta estas dificultades, es útil distinguir dos tipos de economías externas que producen los efectos indirectos:

- i. Las más fáciles de conceptualizar son aquellas que mejoran la complementariedad de las intervenciones de contención, como ocurre por ejemplo con el aumento de la vigilancia en las zonas peligrosas, con la adopción de procedimientos más eficaces para identificar victimarios, o con las reformas de los procedimientos de la justicia penal.

A veces estos efectos indirectos son más amplios, por ejemplo, cuando la mayor complementariedad contribuye a legitimar las funciones públicas de regulación de las actividades delictivas. Esto es muy importante. La confianza en el imperio de la ley es por regla general una brecha crítica que reduce la cooperación entre quienes aplican el marco normativo y el público.

- ii. Más difícil es conceptualizar los efectos multiplicadores de las intervenciones que intentan reducir la delincuencia básica.

Los niveles que intervienen en las cadenas causales permiten discernir algunas prioridades, pero en la práctica éstas pueden no coincidir con las prioridades acotadas de las intervenciones específicas. Más que una contradicción, esto ocurre como resultado de los límites que define la voluntad política o las capacidades privadas.

Tal vez una buena hipótesis de trabajo es suponer que los efectos multiplicadores serán mayores en la medida que las prioridades acotadas coinciden con las prioridades causales.

Eso es más difícil de lograr donde no hay disposición para instrumentar programas amplios para reducir paralelamente los factores que contribuyen a la violencia estructural y sus multiplicadores. Es decir, a las limitaciones de diseño que son inevitables en estas intervenciones hay que sumar las limitaciones que se derivan de la falta de resonancia externa, en estos casos la “dureza” de la frontera externa define el límite máximo del efecto de multiplicación.

Hay que advertir, sin embargo, que en muy pocos casos el ablandamiento de la frontera multiplicadora ocurrió como consecuencia de grandes decisiones macrosociales.

Por regla general, hubo una cadena de decisiones políticas graduales que fueron reforzadas por algunas tendencias económicas y sociales favorables. Es difícil decidir si fueron las decisiones las que crearon condiciones o si más bien las tendencias fomentaron espacios para las decisiones reguladoras.

El desafío se plantea más bien donde ni las tendencias son favorables ni existe la disposición. En estos casos aumenta la importancia de las organizaciones de base que tienden a establecer órdenes parciales y descentralizados, que son legítimos en la medida que son efectivos y que a veces se enfrentan pero también coalescen con el mundo del crimen. En estos casos, el dilema de quienes intentan expandir la esfera de la legalidad es cómo integrar esos poderes espontáneos dentro de los marcos formales y jerarquizados de los sistemas de autoridad de la sociedad.

### Reflexiones finales

Tal vez la conclusión más importante que uno puede extraer de estas reflexiones es que, si bien la legalidad constituye uno de los principales valores profesados por las comunidades, en la práctica es una prioridad subordinada. Pareciera que la preocupación pública por reducir el crimen no están todavía asociada al interés por reducir también el fenómeno de la ilegalidad. Además de quienes creen que ambas finalidades son incompatibles, es probable que mucha gente piense que en la medida que las tasa de delincuencia baja, el efecto indirecto de esas tendencias es la restauración de la legalidad.

Esta es una relación compleja, muy difícil de predecir. En tanto que la disminución de la inseguridad personal contribuye a legitimar los sistemas de policía y administración de justicia, esa hipótesis tiene viabilidad.

Pero si el precio que hay que pagar para alcanzar ese

*Centro Lindavista. Serie Respuestas para la Paz*

objetivo es incrementar la represión y los márgenes de ilegalidad con que operan las fuerzas del orden o grupos privados, es probable que restaurar el orden jurídico requiere de esfuerzos paralelos.

La importancia de la criminalidad básica es una conclusión inescapable de estas reflexiones. Si bien es la situación de los países de alta delincuencia lo que más ha contribuido a crear conciencia de este problema, no hay duda que sus implicaciones son más generales y ayudan a entender algunas de las relaciones entre el mundo de la economía, las políticas sociales y el crimen.

Finalmente, es importante entender que una vez que el crimen, la violencia y la ilegalidad se han instalado, el proceso de desalojarlos es gradual y para mantenerlo durante el período adecuado, acuerdos políticos y consensos sociales amplios son indispensables. Debe hacer además movilización y concertación de voluntades.

*Urbanización y Crimen*

*Centro Lindavista. Serie Respuestas para la Paz*

*Urbanización y Crimen*





**Serie**  
**RESPUESTA PARA LA PAZ**

**CENTRO LINDAVISTA**

**Objetivos**

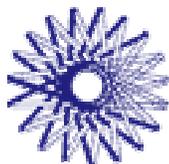
El Centro Lindavista, ( Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura», A.C. ) , tiene como objetivos apoyar el desarrollo integral de México, mediante la investigación, difusión y asesoría en los campos educativo y cultural, económico y social, de relaciones internacionales y otros afines.

**Actividades**

Para lograr lo anterior, realiza estudios, publicaciones, conferencias y talleres; promueve centros de documentación y mecanismos de comunicación, apoyando acciones de promoción y asistencia social; diseña proyectos de desarrollo, así como su administración y financiamiento.

La asociación, como organización no lucrativa de utilidad social, tiene especial interés en realizar acciones de cooperación y colaboración estratégica con organizaciones privadas, sociales y públicas, así como con organismos no-lucrativos de nuestro país y del extranjero para proseguir sus objetivos.

El Centro coordina el proyecto “Construcción de la Paz y Resolución de conflictos” que busca crear espacios y formar personas en el diálogo para la Paz



**centro lindavista**

centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.