

# El negocio del crimen

El crecimiento del delito,  
los mercados ilegales  
y la violencia en América Latina

**MARCELO BERGMAN**



# **El negocio del crimen**

Sección de Obras de Sociología

Marcelo Bergman

# El negocio del crimen

El crecimiento del delito,  
los mercados ilegales  
y la violencia en América Latina



Primera edición, 2023

---

Bergman, Marcelo

El negocio del crimen : el crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina / Marcelo Bergman. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2023.

352 p. ; 14 × 21 cm. - (Sociología)

ISBN 978-987-719-440-1

1. Sociología Criminal. 2. América Latina. 3. Delitos. I. Título.

CDD 303.6098

---

### *Distribución mundial*

D.R. © 2023, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.

Costa Rica 4568; C1414BSH Buenos Aires, Argentina

fondo@fce.com.ar / [www.fce.com.ar](http://www.fce.com.ar)

Comentarios y sugerencias: [editorial@fce.com.ar](mailto:editorial@fce.com.ar)

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México

[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Armado de tapa: Juan Balaguer

Diagramación de interior: Hernán Morfese

Corrección: Claudia Mosovich y Virginia Horne

Edición al cuidado de Fabiana Blanco

**ISBN: 978-987-719-440-1**

*El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*, de Marcelo Bergman, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2023 en Arcángel Maggio – División Libros, Lafayette 1695, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La tirada fue de 2.000 ejemplares.

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Hecho el depósito que marca la ley 11723

<i>Prefacio y agradecimientos</i>	9
<i>Introducción. Crimen y prosperidad: una paradoja latinoamericana</i>	13
PRIMERA PARTE	
EL DELITO EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y MAGNITUDES	
I. Tendencias y patrones de la criminalidad latinoamericana	51
II. ¿Por qué ha aumentado el crimen en América Latina?	83
SEGUNDA PARTE	
EL NEGOCIO DEL CRIMEN Y LA PROPAGACIÓN DE LOS MERCADOS ILEGALES	
III. Ganancias y oportunidades. El crecimiento de los mercados ilegales y la delincuencia	117
IV. El negocio de las drogas y su impacto en el delito	153
V. Crimen organizado y equilibrios de alta criminalidad	189
TERCERA PARTE	
EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y LA DISUASIÓN	
VI. La policía en América Latina	225
VII. Tribunales penales, reformas procesales y persecución del crimen en América Latina	245
VIII. La triste historia de las prisiones	271

<i>Conclusiones y observaciones finales</i>	295
<i>Epílogo. El delito en pandemia y pospandemia</i>	305
<i>Referencias bibliográficas</i>	311
<i>Índice de nombres</i>	347

## Prefacio y agradecimientos

TODO LIBRO tiene su genealogía. Este tiene su origen hace más de veinte años cuando comencé a observar que la inseguridad en varios países latinoamericanos crecía y no encontraba respuestas claras y convincentes que explicaran las razones. Había pocos datos bien recolectados y en cada país los especialistas se concentraban en lo local. Mi intuición sociológica me decía que debía existir una razón subyacente que explicara el porqué de este proceso que manifestaba la misma tendencia, aunque con diferentes velocidades e intensidades, y que seguramente debía tener causas compartidas. Si en todos los países el delito crece, debería haber razones comunes que lo expliquen.

Allí comenzó un largo camino. Lecturas, diálogos con especialistas, con funcionarios, con alumnos, y fundamentalmente la recolección sistemática y la producción de información a través de más de treinta encuestas, cientos de entrevistas y la colaboración con países y organizaciones internacionales que se describen en las siguientes páginas. Este libro es el resultado del análisis de esta información, de reflexiones teóricas y de años de producción académica.

En 2018, publiqué en inglés *More Money, More Crime* por la editorial de la University of Oxford. *El negocio del crimen* es una traducción adaptada y actualizada de aquel libro, y contiene los hallazgos principales de la versión inglesa. Su prosa es menos técnica y busca llegar a los interesados en estos temas sin ser especialistas en ellos. Mi intención es generar un debate acerca de lo que ha ocurrido en todos los países de la región en las últimas dos décadas. Si bien algunos datos ya tienen varios años, otros más recientes han sido incorporados para esta edición. Los

argumentos que se exponen siguen siendo válidos y no se han modificado en estos años, por lo tanto, el fundamento empírico sigue estando vigente hasta la fecha.

La tesis que aquí se esgrime es disruptiva, y si bien muchos colegas comparten facetas de ella, a mi entender no fue aún enunciada en forma abarcadora. Como toda tarea científica, se presentan hipótesis con un buen fundamento empírico, pero que pueden ser refutables. A mi entender, el crimen se ha disparado porque ha sido instrumental para generar ingresos y ganancias para miles y millones de latinoamericanos. Este libro busca desentrañar cómo se produjo este proceso, y por qué hay diferencias en las intensidades y la magnitud de los delitos entre los distintos países de la región.

Para facilitar la lectura, en muchos casos se refiere a los lectores a la versión en inglés, especialmente a aquellos especialistas que deseen revisar fuentes y analizar datos que se omiten en esta publicación. Mi propósito en esta versión más corta es invitar a los lectores a reflexionar sobre los patrones generales que han producido tanto dolor para millones de latinoamericanos y sobre los procesos sociales que han contribuido al crecimiento del crimen y que han sido de difícil resolución. Este trabajo busca iluminar algunos aspectos de las olas delictivas en los países de la región, e invita a repensar estrategias efectivas para reducir el daño que el negocio del crimen ha provocado.

No me alcanzaría la extensión de un capítulo para listar a todas las personas que me han apoyado e instruido durante estos últimos veinte años para realizar estas investigaciones y finalmente escribir este libro. En el prefacio de *More Money, More Crime*, ya he mencionado a la gran mayoría de quienes me apoyaron y me brindaron sus sabios aprendizajes para la escritura de aquella obra. Me sabrán perdonar si no los repito aquí.

Para esta edición en español me gustaría mencionar a varias personas que, a veces en forma inadvertida, han contribuido a mejorar y desarrollar este trabajo. En primer lugar y en forma anónima, deseo expresar mi gratitud a los miles de personas que respondieron encuestas dentro y fuera de las cárceles, que dialogaron, o me suministraron valiosa información para obtener los datos que permiten fundamentar las ideas que aquí desarrollo. Asimismo, varios colegas en estos últimos cuatro años me han aportado nuevos comentarios y sugerencias para esta edición que

enriquecen la obra. Peter Andreas, Javier Auyero, Elena Azaola, Lucía Dammert, Gustavo Fondevila, Alisha Holland, Gabriel Kessler, Eduardo Moncada, Jenny Pearce y Carlos Vilalta han hecho comentarios valiosos que agradezco.

Un especial reconocimiento a mis colegas del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) Fernando Cafferata, Carolina Bologna, Ana Safranoff, Antonella Tiravasi, Juan Ambrogi, Daniela Kaiser, Carolina Duque, Gonzalo Croci y Pablo Fernández. Un agradecimiento a las organizaciones que financiaron parte de estas investigaciones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y al Centro de Investigación y Docencia Económicas en México (CIDE) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) en Argentina, que me cobijaron y apoyaron durante tantos años, así como a Mariana Rey, Gastón Levin y el equipo de Fondo de Cultura Económica por valorar, apoyar y editar este trabajo.

Nuevamente, deseo dar gracias a mi familia, Mónica, Eyal, Jess, Martín y Adriel, quienes han sido, a lo largo de tantos años, una fuente inagotable de entrega y aliento. Por último, un agradecimiento a la vida que me ha regalado en estos últimos años un amor entrañable, una nieta que con su felicidad y entusiasmo ha impulsado los míos. A Lina, y sin aún ella entenderlo, le dedico este libro.

## Introducción. Crimen y prosperidad: una paradoja latinoamericana

MIENTRAS QUE EL DELITO en Europa, Estados Unidos y Asia ha ido disminuyendo en los últimos treinta años, los homicidios, los robos y el narcotráfico crecieron a niveles sin precedentes en México, Brasil, Venezuela y América Central. Incluso países con historia de baja delincuencia como Uruguay, Argentina y Chile atraviesan una ola de crímenes que ha provocado malestar social y agitación política, y que ha convertido la seguridad pública en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos (Dammert, 2012; Vilalta, 2012; Kessler, 2009). Este estallido de violencia y temor al delito tiene importantes implicaciones sociales, económicas y políticas que están transformando el tejido social y la vida cotidiana de millones. La delincuencia ha aumentado en todos los países latinoamericanos en los últimos veinticinco años, y la región se ha convertido en la más violenta del mundo.

A pesar de este marcado crecimiento de la criminalidad, no hay explicaciones generales para tres preguntas críticas: 1) ¿por qué ha aumentado la delincuencia en *todos* los países de América Latina?; 2) ¿por qué las nuevas democracias no han abordado eficazmente lo que se ha vuelto el problema y la preocupación más importantes para los ciudadanos de la región?, y 3) ¿por qué las instituciones encargadas de la aplicación de la ley (policía, tribunales y prisiones) tienen un desempeño deficiente?

Entre 1990 y 2015, América Latina tuvo un crecimiento económico sustancial y mostró mejoras significativas en indicadores sociales como la pobreza y la desigualdad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015; Lustig *et al.*, 2013; Lustig, 2015). Asimismo, la mayoría de

los países dejaron atrás las dictaduras militares y las guerras civiles de la década de 1980 y fueron forjando nuevas democracias electorales con mayor transparencia (O'Donnell, 2004; Whitehead, 2002; Hagopian y Mainwaring [eds.], 2005; Mainwaring y Pérez Liñán, 2014). Sin embargo, a pesar de estos importantes logros económicos y políticos, la región fue testigo de un aumento dramático en el crimen y la violencia. Los gobiernos y las instituciones estatales han sido incapaces de crear sistemas efectivos de control social y de justicia penal para contener el crimen en aumento (Frühling, 2012b; Brinks, 2008; Beato, 2012; Hinton, 2006; Pásara, 2014; Ungar, 2011; Arias, 2006 y 2017; Lessing, 2017). Es decir, a pesar de que la pobreza se redujo, la desigualdad disminuyó y los ingresos de las personas aumentaron, la región fue testigo del deterioro constante de la seguridad individual. Ahí radica la paradoja latinoamericana.

Este libro explica por qué el crimen se ha incrementado en todos los países de América Latina en las últimas tres décadas, convirtiendo a esta región en la más violenta del mundo. También examina las implicancias sociales, económicas y políticas de este brote de criminalidad. Se propone una teoría que da cuenta del crecimiento delictivo y argumenta que el delito ha aumentado porque se convirtió en una empresa lucrativa para muchos ciudadanos, empresarios y funcionarios públicos que cosecharon los beneficios de una creciente demanda de bienes ilícitos abastecidos por redes criminales. Las débiles instituciones estatales redujeron aún más su capacidad de disuadir el crimen, ya que las fuerzas policiales, los tribunales y las cárceles no se han podido adaptar adecuadamente a una gobernanza democrática efectiva. El incremento de la actividad criminal y el fracaso de la competencia de las instituciones para contenerla forjaron un círculo vicioso de alta criminalidad y capacidades estatales débiles.

Esta investigación documenta los patrones y las tendencias criminales en 18 países de América Latina, y muestra que el crimen posee un movimiento dinámico y en constante evolución en toda la región. Se analizan, precisamente, algunos de los factores sociales, políticos y económicos que contribuyeron a la expansión del delito.

Se sostiene, en primer lugar, que la criminalidad es un problema regional más que nacional; en segundo lugar, que tanto la prosperidad económica como el incumplimiento de las leyes son dos factores que deben combinarse para el aumento de la delincuencia, y, en tercer lugar, que el crimen se ha convertido en un “negocio rentable”. Por

último, es necesario trascender las explicaciones tradicionales acerca del delito, incluidas las estrechas perspectivas económicas, políticas y legales, y observar las distintas trayectorias de violencia y criminalidad que han tomado los países de la región.

### CÓMO Y POR QUÉ CRECIÓ EL DELITO: UN BREVE RESUMEN

Las décadas de 1990 y de 2000 han sido dos de las mejores que ha tenido América Latina en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. Esta relativa prosperidad también ha producido un mayor consumo de bienes robados (automóviles, teléfonos celulares y computadoras) y un mayor comercio de sustancias ilícitas, de producción y contrabando de drogas, secuestros y un tráfico creciente en trata de personas. Durante este período, los delitos violentos, como los homicidios, los robos y los secuestros, se han duplicado en varios países y en algunos, incluso, se han triplicado en una sola década. El miedo al delito creció y las respuestas de los gobiernos fueron insuficientes. A pesar de que los ciudadanos buscaron soluciones personales, como nuevos barrios cerrados, reubicación y migración, el delito siguió en aumento (Caldeira, 2001; Dudley, 2012; Carrillo, 2009).

La criminalidad se convirtió en un negocio exitoso que produjo grandes oportunidades de generar ganancias para el crimen organizado. Estas redes reclutaron fácilmente a jóvenes de bajos ingresos para convertirlos en soldados de batalla de las pandillas y los carteles. Cientos de miles de ellos han sido asesinados y millones han sido encarcelados; sin embargo, el delito no ha disminuido (Adams, 2011; Auyero y Berti, 2013; Kessler, 2004; Misse, 2006; Briceño-León *et al.*, 2012). Este aumento en el crimen provocó la reacción de los ciudadanos, quienes comenzaron a exigir gobiernos más eficaces; no obstante, estos produjeron escasos resultados. La confianza de los ciudadanos en la policía disminuyó, los jueces fueron inculcados por el síndrome de la “puerta giratoria” y los gobiernos siguieron sin poder generar respuestas efectivas ante el avance de los carteles y las redes delictivas (Bagley y Rosen, 2015; Garzón, 2008; Lessing, 2017; Villalobos, 2014a; Maihold y Jost, 2014).

La delincuencia ha aumentado porque se ha convertido en un negocio rentable y porque los Estados débiles y los sistemas de justicia penal

obsoletos no han logrado enfrentar exitosamente los desafíos que plantean estas nuevas empresas criminales. La relativa mejora de los ingresos ha producido un incremento de la demanda de los consumidores. Algunos de los bienes revendidos provienen de robos y otras actividades ilegales, y se canalizaron a mercados secundarios que fueron organizados y abastecidos por redes ilícitas. Las débiles políticas contra la inseguridad y las grandes ganancias de las actividades ilegales se retroalimentan y crean así un círculo vicioso: un equilibrio perverso de alta criminalidad y poca eficacia estatal. Frente al crecimiento del crimen organizado, los gobiernos no tuvieron la visión para promover una movilidad social ascendente y sostenible de los ciudadanos de bajos ingresos, y no han mejorado de manera sustancial las capacidades técnicas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para disuadir la criminalidad. Por lo tanto, en el contexto latinoamericano, la relativa mejora general de los ingresos alimentó involuntariamente la criminalidad.

Los actores nacionales e internacionales impulsados por las grandes ganancias han convertido el crimen en un “negocio”. Lo que en un principio comenzó con un crecimiento en el número de hurtos y tráfico se extendió luego a robos de gran escala, a la extorsión, al secuestro, al tráfico de personas y a tasas de homicidios sin precedentes. Esta transición desde un equilibrio de baja criminalidad (EBC) que existe en casi todas partes hacia un equilibrio de alta criminalidad (EAC) que predomina en muchos países latinoamericanos es el resultado de la débil capacidad disuasoria del Estado.<sup>1</sup> Ambos procesos son importantes: el desarrollo de la delincuencia como un negocio y la incapacidad (y, en ocasiones, la complicidad) de las agencias y los funcionarios estatales para contenerla. Una vez que se establece un EAC, se torna extremadamente difícil para las policías y agencias estatales desmantelarlo. Esto explica en parte el fracaso de muchos gobiernos latinoamericanos para reducir la delincuencia.

Si bien la mayoría de los países de la región ha tenido una tendencia al alza de la criminalidad, algunos han alcanzado tasas catastróficas de violencia, mientras que otros han podido mantener niveles moderados de delitos. Es decir, estas naciones comparten una tendencia similar de

<sup>1</sup> A lo largo del libro, utilizaré las siglas EBC y EAC para describir los equilibrios de baja y alta criminalidad, respectivamente. Estos conceptos se desarrollan con mayor profundidad más adelante en esta introducción.

aumento de la delincuencia, pero tienen diferentes intensidades y velocidad de crecimiento de la violencia criminal. Los países como Colombia, México, Venezuela, El Salvador, Honduras, Guatemala y algunas regiones de Brasil han tenido crecimientos vertiginosos de sus tasas delictivas, especialmente de homicidios. Aun cuando durante ciertos períodos algunas regiones o países (por ejemplo, el estado de San Pablo o Colombia) redujeron la violencia, nunca lograron revertirla a tasas menores de diez por cada cien mil habitantes, que es considerada la línea que define el problema de los homicidios como epidemia. Además, Uruguay, Chile, Argentina y Paraguay también han tenido crecimiento de delitos graves y principalmente de robos violentos, lo que produce pisos más altos de violencia.

Las rentas de la criminalidad y la debilidad del sistema de justicia penal han provocado una rápida espiral de la delincuencia en algunos países y un crecimiento moderado en otros. Cuando surgen oportunidades para grandes rentas ilegales, se necesitan instituciones fuertes y Estados eficaces con capacidad de neutralizar los efectos perversos del aumento de la delincuencia. En América Latina, han crecido las oportunidades para las rentas ilegales, mientras que la efectividad del Estado en general se mantuvo rezagada.

Este libro tiene una impronta empírica basada en una investigación que se extendió a lo largo de más de catorce años, y utiliza encuestas de presos en ocho países y 15 encuestas de victimización que he dirigido. Una muy breve descripción de todas las fuentes se detalla en el anexo de esta introducción. Los argumentos se desarrollan de una manera simple para que se comprendan los conceptos y las historias detrás de los datos. Utilizo esta evidencia para ejemplificar tendencias, dar una idea de la complejidad de los problemas y examinar argumentos desde una perspectiva humana. La historia reciente de la región muestra que el crecimiento económico no produce mejoras en la seguridad pública a menos que los gobiernos protejan a sus ciudadanos y promuevan una inclusión social genuina.

## LA EXPLOSIÓN DEL CRIMEN

El crimen en América Latina se encuentra entre los más altos del mundo. La tasa de homicidios en la región en 2017 superó las 24 víctimas por

cada cien mil habitantes (América del Sur, 24,2; América Central, 25,3; México, 25,2), y ha sido mucho más alta que en África (12,9), Europa (3), Asia (2,3) y Estados Unidos (5,3) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019). En 2015, la tercera parte de los homicidios en todo el mundo ocurrieron en esta región, habitada por menos de una décima parte de la población mundial. Además, ocho de los diez países más violentos del mundo también se encuentran allí (Amnistía Internacional, 2016).

Desde una perspectiva histórica, las últimas décadas muestran un crecimiento vertiginoso de la violencia y del delito. Aunque América Latina siempre exhibió altas tasas delictivas, las diferencias entre la década de 1980 y las recientes son notables. Por ejemplo, mientras que a comienzos de los años ochenta solo cuatro países tenían tasas de homicidio superiores a diez por cada cien mil habitantes, en 2016, diez de los 18 países de la región superaban esa marca. Y todos los países registran tasas superiores a las de 1980 (con alguna excepción en América Central, que por aquellos años atravesaba guerras civiles).

Este aumento dramático que se observa en los homicidios también se refleja en las crecientes tasas de delitos contra la propiedad. En un tercio de los hogares latinoamericanos, al menos a una persona le han robado alguna pertenencia durante el último año; más de un millón de automóviles se roban cada año en la región, y millones de teléfonos celulares, dispositivos digitales y otras pertenencias personales se roban y se venden en mercados secundarios fácilmente accesibles.

El crecimiento de los delitos contra la propiedad es mayor que el aumento de los delitos puramente violentos. Si bien no hay información confiable para las décadas de 1980 y 1990, es posible afirmar que los robos se han incrementado en forma significativa. Además de los atracos de valiosos artículos personales en la calle, crecen los robos a gran escala de armas, petróleo y productos mineros, como hierro, oro y cobre, entre otros.

También existe un marcado crecimiento en los consumos de sustancias ilícitas, principalmente del cannabis y los distintos derivados de la coca. Esto ha impulsado un rápido incremento de los mercados domésticos de drogas prohibidas. Muchos trabajos (Bergman, 2016; Corporación Andina de Fomento y Banco de Desarrollo de América Latina, 2014; Tokatlian [comp.], 2010) han documentado este aumento. Es notable que

mientras en la década de 1980 los consumos de drogas estaban circunscritos a nichos muy definidos, la demanda interna ha crecido sustancialmente en los últimos años. Además de las rutas internacionales hacia Estados Unidos y Europa, se han desarrollado mercados locales muy rentables. El crecimiento de bandas que se especializan en el tráfico de drogas en Brasil, Colombia y México para abastecer mercados locales da pistas de la dimensión de este incremento (Bagley y Rosen, 2015).

Otros de los delitos altamente predatorios que van creciendo en la región son las extorsiones, los secuestros y la trata de personas. Lamentablemente, no hay buenas métricas que permitan comparaciones intertemporales; sin embargo, existe bastante evidencia de que estas tres modalidades delictivas están muy diseminadas, en especial en algunos países con altas tasas de delitos violentos (Bruneau, Dammert y Skinner [eds.], 2011; Cruz, 2010; Moncada, 2021). La teoría de los dos equilibrios que desarrollo más adelante dará cuenta de la disparidad entre distintos niveles de criminalidad.

A pesar de que los estudios criminológicos en América Latina han señalado las altas tasas de homicidios en la región, no responden tres preguntas importantes: ¿por qué las tasas de criminalidad aumentaron en América Latina, mientras que disminuyeron en la mayor parte del mundo durante el mismo período? ¿Por qué la delincuencia se ha disparado en la gran mayoría de los países de la región? Esto implicaría que el aumento de la delincuencia trasciende las débiles capacidades o tendencias estatales en ciertos países, y ¿por qué esta literatura ha pasado por alto el aumento significativo de los delitos contra la propiedad y su impacto en el crecimiento de la criminalidad? En este trabajo procuro acercar algunas respuestas a estas preguntas.

## EL ESTUDIO DEL CRIMEN EN AMÉRICA LATINA

Es sorprendente que no existan teorías acerca del crecimiento del delito en América Latina. Desde distintas disciplinas se ha apelado a paradigmas clásicos que, sin embargo, no han sido sometidos a pruebas empíricas. Por ejemplo, los especialistas en derecho han estudiado el mal funcionamiento de los sistemas de justicia penal y han propuesto reformas a los códigos de procedimiento penal para mejorar su desempeño

asumiendo que el mal funcionamiento de las viejas instituciones es parte central del problema.

Los sociólogos se han focalizado en las condiciones sociales adversas: la pobreza, la desigualdad, el desempleo y los malos ámbitos que promueven el “desvío social”; no obstante, la evidencia aportada fue generalmente pobre y las hipótesis rara vez fueron sometidas a pruebas rigurosas.

En los últimos años, comenzaron a proliferar estudios empíricos sobre la inseguridad (Banco Mundial, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). Los expertos del campo han discutido el problema desde enfoques teóricos diversos, como la tensión social, el control, la desorganización social, los puntos calientes (*hot spots*), la disuasión y las oportunidades y la elección racional (Briceño-León, 2008; Beltrán y Salcedo-Albarán, 2003; Arias y Goldstein [eds.], 2010; Sozzo, 2014; Di Tella, Edwards y Schargrodsy, 2010; Davis, 2010). Estos estudios han brindado una primera aproximación para explicar las disparidades en la tasa de criminalidad entre ciudades o regiones (Koonings y Kruijt, 2015; Moncada, 2016); el efecto de la urbanización y las tendencias demográficas (Muggah, 2012; Beato, 2012; Escobar, 2012); la desigualdad de ingresos (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002); el impacto de las pandillas en el crimen (Rodgers, 2009; Cruz, 2010; Bruneau, Dammert y Skinner [eds.], 2011); los efectos de una policía deficiente y de tribunales ineficaces (Azaola y Ruiz, 2012; Arias y Ungar, 2009; Cano, 2012; Hinton, 2006; Sabet, 2012; Duce, Fuentes y Riego, 2009; Hammergren, 1999; Frühling [ed.], 2004); las políticas de encarcelamiento fallidas (Antillano *et al.*, 2016; Salla, 2007; Bergman y Fondevila, 2021; Macaulay, 2013); las instituciones débiles (Snyder y Durán-Martínez, 2009; Yashar, 2012; Bailey, 2014; Cruz, 2011); el efecto político y social de la victimización (Bateson, 2012; Dammert, 2012; Gaviria y Pagés, 2002), entre otros factores. Sin embargo, estas investigaciones aún no han proporcionado una explicación exhaustiva acerca del aumento de la delincuencia en las últimas tres décadas.

Quedan muchas preguntas sin responder. Por ejemplo, la pobreza y la desigualdad han sido graves históricamente en la región, pero no siempre generaron crimen y violencia. Los barrios marginales proliferaron en las décadas de 1960 y 1970 y no produjeron mucho delito. El comercio ilegal de drogas ha crecido desde la década de 1980 y, sin embargo, hasta hace

muy poco, excepto los casos de Colombia, y tal vez Perú, ningún otro país de la región ha sido seriamente afectado por el tráfico de drogas. Como se verá en el capítulo II, algunas variables como la fortaleza comunitaria, los mercados laborales, el nivel del tráfico de drogas y el grado de eficacia en la aplicación de la ley se correlacionan con las tendencias de la criminalidad, pero ningún estudio presenta una respuesta satisfactoria sobre las causas de la ola delictiva de las últimas décadas.

El marco analítico de este libro responde a preguntas clave, por ejemplo: ¿por qué los mercados laborales débiles crean más delincuencia en ciertos contextos, pero parecen tener pocos efectos en otros? ¿Por qué las drogas y el narcotráfico generan niveles de homicidios muy altos solo en algunos países? ¿Por qué las tendencias delictivas varían entre ciudades con una composición urbana similar? ¿En qué condiciones la pobreza y la distribución desigual del ingreso pueden aumentar las tasas de criminalidad? Presento aquí un modelo de equilibrio general que da sentido a resultados dispares para países o regiones con condiciones similares.

Esta perspectiva permite integrar algunas de las variables mencionadas que se correlacionan con la criminalidad en la región: las condiciones sociales adversas, la rápida y desestructurada urbanización, la liberalización económica, la débil aplicación de la ley, la corrupción, entre otras. Las variables asociadas a la criminalidad pueden producir crimen si son detonadas por ciertas condiciones sociales y económicas o si son neutralizadas por factores limitantes. Esta interacción entre incentivos y restricciones produce distintos resultados: equilibrios estables o inestables, ya sea de alta o de baja criminalidad.

## El rol de los países

Dos características del crimen en la región no han recibido suficiente atención en la literatura criminológica de América Latina: el rol de los países y el de la “demanda” del crimen.

El paradigma dominante de la criminología se ha centrado en las personas que cometen delitos, en el “desviado”. La mayoría de los estudios examinan las condiciones que producen esos “desvíos”. Otra línea de investigación se ha centrado en el lugar físico donde ocurren los delitos y sus características. La Escuela de Chicago (Park y Burgess, 1925;

Shaw y McKay, 1942) y más recientemente la elección racional, el crimen como oportunidad y las perspectivas de las actividades rutinarias (Cornish y Clarke, 1987; Clarke, 1997; Felson, 2002; Weisburd *et al.*, 2006) también enfocan sus investigaciones en los lugares donde ocurren los delitos (la calle oscura, la taberna, la esquina donde se venden drogas, el “punto caliente” del crimen, etc.) y se centran en dos dimensiones: el individuo y su espacio circundante.

Sin embargo, el país es una tercera dimensión que ha recibido poca atención. Aquí examino varios factores nacionales que, sin desacreditar la relevancia de variables como pobreza, desigualdad, desarrollo, etc., ayudan a explicar por qué, en circunstancias similares, existe un rango amplio de posibles resultados. Introduzco el efecto “país” como una dimensión adicional que no se observa demasiado en la literatura de la región.

Tanto la historia como los factores locales afectan en gran medida la preocupación de las personas sobre el crimen. Por ejemplo, la violencia criminal en Colombia u Honduras no puede explicarse analizando solo a las personas y los lugares. Los robos en Argentina y Venezuela no resultan únicamente de las débiles capacidades estatales para disuadir el crimen en esos países. El caos generado por el narcotráfico en Brasil o México no se justifica solo por la geografía o el azar. Los factores criminógenos se desarrollan de manera diferente en cada entorno nacional, produciendo resultados dispares.

### Una perspectiva desde el lado de la “demanda”

Una segunda característica del crimen en América Latina, y tal vez su sello distintivo, es la existencia de una demanda constante de productos ilícitos que ha motivado un auge de las economías ilegales (Naim, 2006; Felbab-Brown, 2010; Yashar, 2012; Dewey, 2015). La literatura del crimen sobre “las personas y los lugares” se ha concentrado en el “lado de la oferta” de la criminalidad, o sea, en las personas que cometen delitos y sus alrededores, y se presta menos atención a los intereses e incentivos que el crimen provoca. Esto es algo desconcertante dada la gran evidencia y la cantidad de estudios en curso.

Tomemos, por ejemplo, el caso de las drogas ilícitas, un caso típico donde la oferta de estupefacientes sigue a la demanda. Dado que muchas

personas quieren consumir drogas y los Estados las prohíben, nace un mercado negro donde algunos individuos (productores, transportistas, *dealers* y otros) aprovechan esta oportunidad para lucrar. En América Latina, se desarrollaron también otros mercados ilegales que se expandieron en los últimos años, y con ellos el uso de la violencia, ante Estados que no pudieron contenerlos.

Las economías ilegales crean mercados criminales. Una fuerte demanda de bienes ilícitos baratos combinada con la complacencia de las autoridades invita a adoptar una perspectiva que no solo estudia la oferta del delito, sino también la dinámica creada por la demanda de bienes ilícitos. Esta demanda socava la capacidad del Estado para disuadir el delito; genera incentivos para un remplazo rápido de infractores detenidos; aumenta la violencia cuando bandas criminales compiten entre sí; crea más corrupción, etc. El estudio de la “demanda” del crimen contribuye a analizar la complejidad de la criminalidad en la región.

## HACIA UNA PERSPECTIVA GENERAL DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA

Es importante distinguir entre la tendencia y la intensidad del delito. Todos los países de la región tienen una tendencia al alza, pero difieren en la intensidad del delito, es decir, su profundidad y extensión. Por ejemplo, las tasas de delitos de Chile y Venezuela se han duplicado desde principios de la década de 1990, sin embargo, los homicidios en este último país son al menos veinte veces más altos. Del mismo modo, Buenos Aires en Argentina y San Pedro Sula en Honduras experimentaron un aumento notable en la delincuencia entre 1990 y 2015; no obstante, las diferencias entre estas dos ciudades son tan sorprendentes como en la comparación anterior. Esto exige una explicación.

Para dar cuenta de las diferencias en las tendencias y en la intensidad del crimen entre los distintos países propongo una perspectiva de equilibrio general del crimen, o sea, un orden donde interactúan los incentivos que generan las rentas de las economías ilícitas y la eficacia de los instrumentos que las restringen. Este equilibrio general se basa en las fuerzas que aceleran el crimen y los factores que lo limitan.

Los umbrales iniciales también importan. Las tasas de criminalidad en Chile no aumentaron de la misma manera que lo hicieron en Venezuela,

porque en Chile el umbral inicial de delincuencia ha sido muy bajo, mientras que en Venezuela era relativamente alto. Como se mostrará en la segunda parte de este libro, los altos umbrales de criminalidad ponen en marcha mecanismos epidémicos de contagio y propagación del delito que son difíciles de revertir. Una vez que un país ha alcanzado un EAC, se requiere un enorme esfuerzo y recursos para revertir su curso. Colombia es el ejemplo típico. A pesar de las grandes inversiones en seguridad pública, las grandes reformas institucionales y el desarrollo de tal vez una de las mejores policías de la región, este país tiene aún una de las tasas de criminalidad más altas del mundo.

## EL NEGOCIO DEL CRIMEN Y SUS EFECTOS

La ola delictiva que irrumpió en la región desde la década de 1980 y en especial desde la de 1990 está asociada con el crecimiento exponencial del negocio criminal. Aunque tiene ribetes e implicaciones políticas, su origen radica en la apropiación de una renta muy importante por parte de ciertas personas y grupos. No se trata ya de regentar un prostíbulo o una red de apuestas ilegales con la connivencia de autoridades (típica actividad ilícita de la primera mitad del siglo xx), sino de abastecer una demanda constante de bienes que circulan legal o ilegalmente en el mercado. No es posible comprender la dimensión real de la actual ola delictiva sin tener una clara perspectiva acerca de la dimensión de las rentas del crimen.

En las últimas décadas, el negocio criminal ha sido significativamente mayor que el de siglos anteriores. Producto del delito, en los mercados circulan, además de drogas ilícitas, otros bienes transables y legales: automóviles, autopartes, dispositivos digitales, vestimenta y calzado, mascotas, alimentos, telefonía celular, etc. Una fracción de estos productos se origina en robos de efectos personales y termina ofreciéndose en mercados secundarios, por medio de redes especializadas. Cualquier habitante de las urbes latinoamericanas sabe dónde adquirir un *smartphone* de origen dudoso a un precio sustancialmente menor. Cada centro urbano de América Latina tiene grandes mercados o pequeños *outlets* donde se consiguen estos bienes (Dewey, 2015). Aunque no todos los productos que allí se comercializan son robados, algunos de ellos provienen de estos delitos. Asimismo, y como se verá más adelante, también circulan narcóticos para consumo

doméstico que se pueden adquirir con bastante facilidad a través de redes de comercialización ilícitas.

El efecto devastador de este crecimiento criminal redujo la capacidad de los Estados para disuadir la delincuencia y, sin advertirlo, también ha facilitado una diversificación hacia otras actividades criminales. Por ejemplo, la proliferación de armas ha llevado a un aumento en el número de delitos interpersonales. Del mismo modo, el tráfico internacional de narcóticos ha contribuido de manera directa al crecimiento de los mercados nacionales de drogas.

El alza constante de las tasas de homicidios en muchos países latinoamericanos puede atribuirse principalmente al creciente número de este tipo de delitos “adquisitivos” y con fines de lucro. A medida que el negocio del crimen se expande, la violencia también lo hace.

Esto plantea varias preguntas clave: ¿por qué ha aumentado el crimen en esta región y no en el resto del mundo? ¿Por qué ciertos países de América Latina han sido más vulnerables a la delincuencia con fines de lucro que otros? ¿Por qué algunos países con contextos similares tienen mayores picos de violencia que otros?

Mi enfoque teórico sostiene que el crecimiento agudo de la actividad criminal refleja el colapso de un equilibrio. Para identificar las condiciones que conducen a este colapso es necesario examinar el contexto social, económico, político y cultural en el que se desenvuelve el crimen. Un EBC cambia a un EAC cuando la demanda de bienes ilícitos en el mercado desborda la capacidad de las agencias estatales de neutralizar dicha demanda, y cuando las bandas diversifican el negocio del crimen.

Como se verá en el capítulo III, distintos factores han contribuido a un aumento en la demanda de bienes en los mercados ilegales de toda la región. Muchas instituciones encargadas de aplicar la ley fueron negligentes, y algunas autoridades toleraron o no pudieron controlar la existencia de mercados negros. El *statu quo* histórico (disuasión moderada, un pequeño número de actividades ilegales y la subordinación de los líderes del crimen a los poderes de turno) comenzó a debilitarse, mientras los “empresarios del crimen” expandían sus negocios. Este trabajo tiene una perspectiva singular. Mientras que la criminología clásica busca comprender los motivos y las acciones de los delincuentes, el punto de partida de este libro es el contexto social, económico y político. El énfasis aquí está en los crímenes y no en los delincuentes.

¿Por qué colapsó el equilibrio? ¿Por qué países como Colombia, El Salvador, Venezuela o México fueron más susceptibles a ciclos viciosos de violencia respecto a otros como Chile, Uruguay, Paraguay o Costa Rica?

El crecimiento de los mercados ilegales genera de modo gradual una masa crítica de individuos dispuestos a involucrarse en el crimen. Mientras la capacidad de la aplicación de la ley y las instituciones sociales sean fuertes, el EBC se sostiene. Sin embargo, si el crecimiento del crimen excede la capacidad disuasoria de las instituciones encargadas de aplicar la ley, el viejo equilibrio comienza a desmoronarse y la violencia y el crimen aumentan de forma abrupta. Normalmente, un punto de inflexión (*tipping point*) dispara un EAC. Este puede ser causado ya sea por un aumento en la “demanda” de delitos (por ejemplo, mayor tráfico de drogas o ganancias que se obtienen de nuevos mercados criminales) o por la incapacidad de las fuerzas del orden y las instituciones sociales para disuadir el delito (por ejemplo, Estados débiles que colapsan, instituciones que no pueden adaptarse a los nuevos desafíos, un aumento peligroso de la corrupción, etc.; véase Levitsky y Murillo, 2009). Un EAC emerge ya sea por las grandes rentas que genera el delito adquisitivo, o bien por un inadecuado desempeño institucional de la justicia penal. Se alcanza un “punto de inflexión” cuando un mal funcionamiento institucional debe enfrentar a una vibrante y creciente demanda de delitos.

Existen muchos ejemplos para apoyar esta hipótesis, México es quizás el más reciente y notorio. A pesar de que las instituciones policiales mexicanas fueron históricamente corruptas y débiles, lograron contener en forma adecuada el crimen. Sin embargo, en el transcurso del período de transición 1994-2006, el gradual aumento del delito callejero expuso la incapacidad de las fuerzas del orden para garantizar la seguridad pública. Al mismo tiempo, los cambios internacionales en el mercado del tráfico de cocaína y sus tentadoras ganancias produjeron un incremento del delito que el “antiguo régimen” ya no pudo contener. Con los cambios en el negocio del narcotráfico, los traficantes aprovecharon la debilidad institucional del sistema de justicia penal mexicano para socavar el frágil equilibrio preexistente, allanando el camino para la ola actual de violencia.

Una situación similar se observa en Colombia, donde un estado históricamente débil que enfrentó legados de violencia sorteó bastante bien hacia fines de la década de 1960 y principios de la de 1970 con niveles

moderados de delincuencia. No obstante, este delicado equilibrio se deshizo cuando el negocio de la cocaína abrumó a las agencias encargadas de aplicar la ley. La violencia en Colombia explotó en los años ochenta y noventa.

Venezuela, y especialmente Caracas, tuvieron tasas de criminalidad crecientes que en sus comienzos no estaban vinculadas al narcotráfico. El país con treinta millones de habitantes registró siete mil homicidios en 1999 y más de veinte mil en 2011. Lo notable de este caso es el colapso sistémico de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, que fueron incapaces de contener un número “razonable” de delitos callejeros debido a diversos procesos políticos. El robo común, así como los asaltos e incluso los homicidios derivados de conflictos menores, crecieron exponencialmente porque los perpetradores tenían muy altas probabilidades de quedar impunes, diluyéndose así el efecto de disuasión. En este contexto, la violencia se extendió y empujó al país a un punto de inflexión que no fue causado por un crecimiento en la “demanda” de delitos, sino por un colapso en la aplicación de la ley.

Chile, en el otro extremo del continuo, es un país cuyos residentes son reconocidos por cumplir las leyes y donde los funcionarios son percibidos como eficientes y profesionales. Sin embargo, también ha sufrido un aumento de robos comunes y de automóviles, así como un creciente mercado doméstico de drogas que se duplicó en solo una década. Aunque es fácil entender por qué Chile no ha seguido el camino de Colombia o México, no resulta tan sencillo explicar por qué Santiago de Chile no ha seguido el camino de San Pablo o Belo Horizonte, dos ciudades que han tenido un crecimiento similar en tasas de robo y consumo de drogas. El delito creció en Chile, pero la violencia se mantuvo contenida y no alcanzó un nuevo punto de inflexión, es decir, no se generó una masa crítica de individuos dispuestos a subvertir el equilibrio existente. La fortaleza de las instituciones y la aplicación de la ley imponen una vara muy alta para que la mayoría de las personas se animen a desafiarla.

Uruguay y Costa Rica también tienen entornos de EBC. El país centroamericano, aunque amenazado por el tráfico de drogas, mantiene un equilibrio virtuoso de baja criminalidad e instituciones razonablemente estables. En Uruguay, los crímenes callejeros han crecido, pero la amenaza del crimen organizado es baja, y las instituciones de aplicación de la ley aún se perciben como moderadamente efectivas.

Por último, hasta el año 2020, los casos de Honduras y El Salvador contrastan con el de Nicaragua, uno de los países más pobres de la región.<sup>2</sup> Aunque todos estos países están ubicados en el corredor de la droga desde Colombia hasta Estados Unidos, Nicaragua ha tenido un aumento de los homicidios que ya supera los diez cada cien mil habitantes. Sin embargo, la tasa de homicidios en Honduras es 18 veces mayor y las de El Salvador y Guatemala fueron cuatro o cinco veces mayores. ¿Por qué no se ha derrumbado Nicaragua ante la demanda de delitos como lo han hecho sus vecinos? La respuesta parece encontrarse en la capacidad de penetración del Estado (Cruz, 2016) forjando un EBC que hasta ahora se ha logrado sostener (Rodgers, 2007).<sup>3</sup> Honduras y El Salvador, en cambio, cedieron rápidamente a la presión de los narcotraficantes y las pandillas o *maras* porque su EBC era ya muy frágil.<sup>4</sup>

Esta perspectiva sobre el equilibrio delictivo conduce a cinco hipótesis de trabajo. Primero, el tipo de equilibrio del crimen *ex ante* es crítico para la respuesta que pueda dar el sistema de justicia penal a una nueva amenaza. Los equilibrios pueden ser débiles, como en el caso de México durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero de no existir una amenaza importante, las autoridades pueden controlar el crimen durante décadas. En otros casos, los equilibrios inicialmente robustos pueden ser socavados por el impacto de un auge muy importante de los mercados ilegales.

Segundo, el colapso de un equilibrio puede desencadenarse ya sea por el crecimiento de la demanda de productos ilegales (por ejemplo, la droga en Colombia) o por el debilitamiento de la aplicación de la ley (por caso, Venezuela). No existe una causa única, el delito toma impulso donde las oportunidades y condiciones son favorables. Por ejemplo, un mercado de bienes robados, como teléfonos móviles, puede evolucionar donde hay una gran demanda de estos productos, o bien cuando no hay una herramienta de aplicación efectiva para evitar que este

<sup>2</sup> Deborah J. Yashar (2018) analiza con detenimiento y utiliza un gran despliegue teórico y empírico para explicar las diferencias en las tasas de homicidios entre estos países. Sin utilizar el término “equilibrio”, su argumento es similar al que aquí se esgrime. Ella emplea el concepto “*homicidal ecologies*”. Véase también Cruz (2016).

<sup>3</sup> En los últimos años, se observa en Nicaragua un deterioro considerable de la seguridad pública.

<sup>4</sup> No se analiza aquí los acontecimientos recientes en El Salvador.

mercado se desarrolle. Por lo general, la demanda de bienes ilegales crece donde la aplicación de la ley es débil; sin embargo, este no es siempre el caso.

Tercero, cualquier bien altamente demandado y de circulación restringida tiene el potencial de ejercer presión sobre el equilibrio existente. Holanda cuenta con la tasa más alta del mundo de robo de bicicletas debido a la gran cantidad que hay en el país (Dijk, Kesteren y Smit, 2008: 71). No obstante, la venta de bicicletas robadas es mayor en Europa del Este, donde el control de este mercado negro es más laxo. Cuanto más grande sea la diferencia en el costo entre un bien legalmente adquirido y un producto robado, mayor será el incentivo para robarlo. Por ejemplo, en Estados Unidos, la mayoría de los teléfonos móviles usados se venden por muy poco valor. Este no es el caso de los iPhones y los iPad, que tienen un valor de reventa superior. Como resultado, estos dispositivos se roban con mayor frecuencia que los teléfonos celulares.

Cuarto, no todos los mercados negros son violentos. Aunque en todos los países existen mercados donde se comercializan bienes robados y drogas, el nivel de violencia está determinado por la naturaleza del equilibrio delictivo. Si los mercados secundarios de bienes robados son robustos, esto estaría indicando un alto nivel de robo generalmente asociado a niveles de violencia crecientes. Sin embargo, el control estatal sobre los mercados ilegales es el factor que más incide en mantener controlada la violencia (Naylor, 2009). Cuando las agencias estatales, como la policía, controlan el crimen para su propio beneficio (como en Río de Janeiro en la década de 1980, México bajo el PRI y la provincia de Buenos Aires durante las décadas de 1980 y 1990), los niveles de violencia permanecen relativamente bajos. No obstante, cuando la policía ya no puede controlar a las bandas criminales, la violencia se dispara.

Quinto, los niveles de violencia también están relacionados con el poder de disuasión de un Estado y la capacidad de castigar a los culpables. Cuando la probabilidad de detección y sanción es alta, los mercados tienden a estar más fragmentados y la violencia a ser baja. Esto se observa con claridad en los mercados de drogas de Estados Unidos y Europa Occidental, que se mantienen relativamente pacíficos y sin ningún grupo dominante (por ejemplo, un importante cartel de drogas que operara en Chicago o en Londres sería desmantelado rápido por las agencias de aplicación de la ley). Además, cuando la disuasión es baja, el negocio

del crimen tiende a concentrarse en menos manos y la lucha entre grupos poderosos podría desatar violencia. En un EAC, el crimen organizado tiende a concentrarse en pocos grupos poderosos que, al pelear por las rentas, desencadenan mayor violencia.

## LA NOCIÓN DE EQUILIBRIO EN MATERIA DE CRIMINALIDAD

Esta sección presenta algunos conceptos clave que constituyen un andamiaje teórico importante de este trabajo: la idea de equilibrio del crimen.<sup>5</sup> Para agilizar la lectura, seguidamente aporto breves definiciones de algunos conceptos básicos para concentrarme luego en sus implicaciones y cómo ayudan a explicar la criminalidad en la región. Asimismo, el capítulo v proporciona una descripción completa de los equilibrios de alta criminalidad.

### Primeros conceptos

De acuerdo a la teoría de los juegos, un equilibrio es el resultado de las acciones estratégicas de dos o más individuos que interactúan con frecuencia, y donde cada persona actúa considerando las decisiones que podrían tomar las otras personas. En general, una persona *x* sabe, imagina o intuye lo que harán los demás, y adopta una conducta o decide qué es lo mejor para sí misma, según las decisiones que podrían tomar las otras. Estas interacciones crean la expectativa de que no hay una mejor estrategia individual dadas las acciones de los otros y, por lo tanto, genera incentivos para que las personas sigan actuando de la misma manera. Cuando todos esperan un resultado determinado, este resultado probablemente sea el equilibrio.

El concepto de equilibrio ayuda a enmarcar la relación entre transgresores y autoridades. Cuando los delincuentes creen que las autoridades

<sup>5</sup> En ocasiones, a lo largo del libro se utiliza el término “entorno” de alta o baja criminalidad como aproximación a los vocablos originales en inglés “*high crime equilibrium*” o “*low crime equilibrium*”. En este trabajo se usarán indistintamente los términos “entorno” y “equilibrio”.

no los detectarán, es muy probable que el crimen crezca. Por el contrario, si los potenciales transgresores creen que las policías son eficaces, la tasa de criminalidad será baja. El tipo de equilibrio modela las expectativas y el comportamiento de los malhechores.<sup>6</sup>

El equilibrio delictivo que desarrollo en este libro es uno en el que muchos potenciales transgresores adoptan una *estrategia condicional* de abstenerse de cometer delitos en la medida en que creen que otros delincuentes están siendo detenidos y castigados. Por lo tanto, para lograr un EBC no hay otra solución que la hobbesiana, es decir, un Leviatán que castigue eventualmente a una gran parte de los delincuentes.

Dado que en toda sociedad se cometen delitos, lo que determina el nivel de criminalidad es cuántos crímenes se concretan y por cuántas personas. En los EBC (pocos delitos ejecutados por pocos transgresores), las agencias policiales exitosas pueden enfocarse en nuevos delincuentes y, al sancionar a una fracción importante de ellos, envía señales a otros potenciales transgresores de que la probabilidad de detección y sanción es alta, disuadiendo así a muchos, pero no a todos, de emprender una carrera criminal.

### Contagio

Los equilibrios delictivos ponen en marcha mecanismos de contagio o imitación. El contagio, o sea la forma en que los potenciales infractores toman decisiones racionales para imitar el comportamiento de los demás, explica cómo se constituye una masa crítica de transgresores y por qué los cambios en la aplicación de la ley rara vez logran neutralizar los poderosos efectos de la imitación. Para comprender sus efectos, comencemos con un ejemplo.

Si la probabilidad de detección y sanción es alta, habrá menos casos de impunidad, por lo tanto, muchos delincuentes potenciales se abstendrán de incursionar en el delito. En cambio, cuanto más transgresores evaden la detección, un mayor número de potenciales infractores los imitarán. El deterioro en estos casos es muy rápido.

<sup>6</sup> Por ello, si la expectativa es que la mayoría va a transgredir las normas, lo más probable es que las estrategias y decisiones de un individuo sean las de transgredir o esperar a que los demás lo hagan.

La menor capacidad de detección genera incentivos para que más potenciales transgresores se sumen a la actividad delictiva. En igualdad de condiciones, el efecto de contagio estimula el crimen muy rápidamente, mientras que las agencias de aplicación de la ley tienen dificultades para mantener a raya el crimen. La evolución dinámica del contagio reduce las capacidades de aplicación de la ley y se necesitará un mayor número de leyes y de policías para lidiar con el aumento endógeno del número de delincuentes.

### *La aplicación y el cumplimiento de la ley*

La efectividad de la aplicación de la ley es endógena al número de transgresores. En sociedades con pocos delincuentes, el cumplimiento de las leyes es más efectivo por dos razones: primero, las sociedades con pocas transgresiones asignan proporcionalmente más recursos para detectar y sancionar un reducido número de delitos. Segundo, la probabilidad de contagio disminuye. La percepción de una aplicación efectiva de las leyes fomenta un equilibrio virtuoso en la seguridad pública.

En los EBC, la disuasión es más efectiva y, por lo tanto, la aplicación de la ley se vuelve más creíble. Además, las estrategias de *enforcement* (aplicación de la ley) pueden orientarse a convencer a los transgresores potenciales de que la imposición de sanciones es altamente probable. En cambio, en los EAC, las agencias de aplicación deben primero ser creíbles, o sea, probar que tienen la capacidad de atrapar y castigar. Dado que en los EAC hay naturalmente muchos delincuentes, los agentes del orden, en el mejor de los casos, procuran que la situación no se descontrole. En los EBC, el trabajo del ejecutor [*enforcer*] es la contención; en cambio en los EAC este debe primero transformar el *statu quo* si busca reducir la criminalidad.

Cuando un país llega al EAC, la capacidad de las fuerzas del orden público para controlar el delito disminuye de manera drástica. Colombia, Guatemala, Honduras, Venezuela y recientemente algunos estados de México dan muestra de esta incapacidad y las dificultades que enfrentan para revertir el rumbo.

De este análisis se derivan varias consecuencias importantes:

- 1) Cuanto menor sea la probabilidad de detección de delitos en un país, más rápido será el contagio.

- 2) Si la criminalidad no se contiene al inicio de una ola delictiva es de esperar un rápido deterioro de la seguridad pública.
- 3) Dada la velocidad del contagio, para mantener la seguridad en su mismo nivel, las capacidades de *enforcement* deben aumentar con la misma rapidez que el crecimiento del delito. Esto rara vez ocurre.
- 4) En entornos de EAC, el número de transgresores crece exponencialmente mientras que las capacidades de aplicación de la ley aumentan a un ritmo más lento, ampliando la brecha entre la criminalidad creciente y la aplicación de la ley deficiente.

### *Masa crítica y punto de inflexión*

Muy pocos brotes de violencia producen un EAC. ¿Por qué algunos casos se tornan extremadamente violentos? Los países que entran en un EAC vienen de altas tasas delictivas. Por ejemplo, es poco probable que Chile y Uruguay caigan en un EAC. Por el contrario, zonas del nordeste de Brasil podrían alcanzar niveles de violencia fuera de control porque ya enfrentan una inestabilidad alta. El EAC irrumpe desde un desequilibrio. La progresión natural es de un EBC hacia una inestabilidad delictiva y solo entonces hacia un EAC.

Una explicación persuasiva para dar cuenta de estas transiciones es el mecanismo propuesto por Schelling (1978) sobre masa crítica y punto de inflexión. Los EAC generalmente irrumpen desde entornos que ya sufren altos índices de criminalidad. Muy a menudo, una alta tasa de homicidios (al menos quince o veinte por cada cien mil habitantes), cientos de extorsiones y docenas de secuestros van generando la “masa crítica” delictiva que pronto producen un punto de inflexión, o sea, el rápido deterioro de un frágil equilibrio.

La brecha cada vez mayor entre el crimen y las capacidades de aplicación de la ley es típica y endógena en los EAC y esto explica los brotes violentos de alta criminalidad que se desarrollaron en la región en lapsos de pocos años. México cayó en la alta criminalidad en solo cuatro años, Venezuela en menos de una década, Honduras en menos de siete años y Colombia en el transcurso de una década (la década de 1980). Estos países tenían historias de violencia arraigada, pero alcanzaron el estatus del EAC sorprendentemente rápido.

En resumen, los equilibrios se entienden como entornos generalmente estables de alta o baja delincuencia que dan señales a potenciales transgresores acerca de comenzar una carrera criminal o abstenerse de hacerlo. Por supuesto, otras variables cumplen un papel importante (demanda de bienes ilícitos, estado de la economía, mercados laborales, fortaleza de la comunidad, oportunidades de delincuencia, etc.), pero, *ceteris paribus*, un EAC genera las condiciones para la rápida propagación del crimen. El contagio y la escasa efectividad de la aplicación de la ley son factores endógenos a la ecología del delito imperante: aceleran la criminalidad en el EAC y permiten que el crimen se mantenga bajo control en el EBC.

### ¿Qué determina el tipo de equilibrio?

Varios estudios han analizado recientemente el crimen utilizando marcos similares. Bailey (2014) y Dudley (2016) han propuesto una distribución bimodal o una “trampa” donde el crimen y las capacidades de aplicación están en un *statu quo* estable, lo que aquí denomino “equilibrio”. Asimismo, como ya mencioné, Yashar (2018) desarrolla un concepto similar (*ecologies*) para subrayar las características de países y regiones de alta criminalidad. Sin embargo, ninguno de estos estudios identifica las variables que causan esta trampa o ecología.

Tampoco la hipótesis de los equilibrios delictivos indica la dirección de la causalidad que los produce (si más demanda delictiva o menor capacidad de disuasión). Cuando un equilibrio se torna inestable, pone en marcha los mecanismos ya descritos (contagio, efectividad de la aplicación, etc.). No obstante, el mérito de este enfoque es que permite examinar la criminalidad desde una variabilidad de factores que inciden en la formación del equilibrio.

Tomemos el ejemplo del robo de automóviles. En las últimas décadas hubo una fuerte demanda de autopartes para vehículos usados como resultado del gran aumento del parque automotor. Esta demanda generó incentivos para que las organizaciones criminales abastezcan estos mercados. Cada año se roban aproximadamente un millón de automóviles en América Latina y la mayoría se desarman para la venta de autopartes, mientras otros de alta gama se venden en el extranjero.

Este mercado existe en otras partes del mundo, pero su tamaño es proporcionalmente menor. Asimismo, el nivel de violencia durante el robo también varía (muy bajo en Chile, muy alto en Venezuela). Otras consideraciones, como las redes de comercialización, el tipo de demanda, la corrupción, la tolerancia política y muchas otras afectan el nivel de robo y violencia, lo que determina si estos delitos se desarrollan en entornos de EBC o de EAC. En síntesis, el tipo de equilibrio delictivo varía según la composición de los mercados, la política, las capacidades de aplicación de la ley.

Las presiones que ejercen los mercados merecen especial atención. Por ejemplo, todos los países tienen una demanda interna de combustible, pero solo en algunos se roban grandes cantidades de gasolina de tuberías y refinerías para abastecer estaciones de servicio o gasolineras. ¿Por qué estos robos ocurren, por ejemplo, tan a menudo en México y Colombia, pero solo esporádicamente en Ecuador y Perú? Esto obedece a que las mafias y los canales de distribución ilegal existentes en los dos primeros países han dificultado la tarea de las autoridades para dismantelarlos y, a su vez, utilizan parte de los ingresos de su floreciente negocio de gasolina robada para sobornar a policías corruptos para que miren hacia otro lado y ayudar así a consolidar estas organizaciones criminales. Es decir, no se trata solo de una demanda de combustible barato que colabora con la formación de un EAC, sino también con la gestación de un sistema de lucro que va consolidando una infraestructura criminal madura.

En síntesis, la criminalidad —ya sea alta o baja— es el resultado de varios factores que producen un equilibrio dado. Los productos con alta demanda generan oportunidades para que los delincuentes suministren dichos bienes a través de fuentes ilícitas, creando así redes ilegales. Esta demanda del mercado se convierte en un factor que presiona a las capacidades de los organismos de aplicación de la ley durante un período determinado. En la medida en que haya una demanda sostenida en el tiempo y la aplicación de la ley sea débil, la delincuencia se puede convertir en un negocio rentable. En este proceso, se van incorporando nuevos actores, y la violencia puede aumentar si la impunidad es flagrante, mientras nuevos negocios criminales se van desarrollando (extorsión, secuestro, tráfico, etc.). Esta es la característica saliente del equilibrio de alta criminalidad.

## Sobre la violencia y el equilibrio de los delitos

El factor que distingue a los EAC y EBC son los niveles de violencia. Los países con EBC pueden tener dos subtipos: aquellos con tasas de criminalidad relativamente bajas (como Chile o Uruguay) y aquellos que tienen niveles significativos de delitos contra la propiedad (Argentina y Perú). Estos países con EBC han evitado (al menos hasta ahora) el tipo y la magnitud de crímenes violentos que se observan en algunos estados mexicanos, Colombia, Venezuela y el triángulo norte de América Central.

Los equilibrios EAC se distinguen por la prevalencia de delitos altamente depredadores. Además de muy notorias altas tasas de homicidios, estos países registran un número significativo de secuestros, extorsiones y robos a gran escala (minería, petróleo, etc.). Estos delitos altamente rápidos son muy poco comunes en un EBC. Los países con un gran número de delitos contra la propiedad corren el riesgo de enfrentar un grave deterioro en la seguridad pública si la aplicación de la ley no fuera capaz de evitar que aumenten estos delitos violentos.

En un EAC, además del contrabando y el tráfico de drogas, las organizaciones delictivas incursionan en otros crímenes depredadores y violentos con fines de lucro. Con la disminución de la disuasión emerge el uso estratégico de la violencia extrema, el aumento de la corrupción, unas tasas asombrosas de impunidad y la consolidación del crimen organizado. Esto rara vez se observa en un equilibrio de baja criminalidad.

En síntesis, algunos países con EBC pueden tener tasas de delitos contra la propiedad superiores al promedio, pero logran evitar altas tasas de violencia y otros delitos altamente predatorios.

## Implicancias

Este enfoque proporciona varias implicancias importantes, y un conjunto de herramientas o conceptos útiles para el estudio del delito en la región. Aquí enumero algunos de ellos:

- ◆ Equilibrios duales. Los equilibrios bajos y altos pueden mostrar diferencias. Por ejemplo, países con EAC como Venezuela o República Dominicana tienen tasas de criminalidad muy diferentes.

Lo mismo ocurre con los EBC. Tanto Argentina como Chile son países con índices de criminalidad bajos, pero el delito en Chile ha sido casi la mitad que el de su vecino. Es decir, existen múltiples equilibrios. Aquí utilizo un enfoque de doble equilibrio por dos razones principales. Primero, son de comprensión simple y, segundo, los equilibrios de baja y alta criminalidad son generalmente estables, mientras que los equilibrios intermedios suelen ser inestables y transitorios. Como veremos, la mayoría de los países tienen EBC o EAC estables.

- ♦ **Medición.** Los criminólogos utilizan tasas delictivas para medir la criminalidad. Los equilibrios delictivos altos o bajos son conceptos abstractos y arbitrarios. Con fines analíticos emplearé las tasas de homicidios como una medida inicial de criminalidad y, donde existan datos disponibles, usaré las tasas de victimización como sustituto de los delitos contra la propiedad.<sup>7</sup> Empleo como punto de inflexión una tasa de diez homicidios por cada cien mil habitantes, ya que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido esta tasa como el umbral para determinar si los homicidios son una epidemia. En este libro, cualquier país con menos de diez homicidios por cada cien mil se considera como EBC; los países con tasas entre diez y veinte están en transición hacia la inestabilidad; y los países con tasas superiores a veinte son claramente equilibrios de alta criminalidad.
- ♦ **Rango.** El delito es por naturaleza geográficamente heterogéneo. Cada país tiene múltiples regiones, algunas con mayores delitos que otras. Las tasas de criminalidad en el noreste de Brasil son de tres a cinco veces mayores que las de los estados del sur de Brasil. Los estados mexicanos del Pacífico (Guerrero, Michoacán y Sinaloa) tienen diez veces más crímenes que dos estados del Atlántico (Campeche y Yucatán). Esta distribución desigual de la delincuencia también se observa en ciudades. En Río de Janeiro coexisten y colindan zonas seguras y otras plagadas de crímenes, y lo mismo ocurre en Tijuana (México); Bogotá (Co-

<sup>7</sup> Desde luego, no todas las victimizaciones son delitos contra la propiedad, pero en su mayoría están vinculadas a robos.

lombia); Ciudad del Este (Paraguay), y en muchas otras ciudades. Debido a la carencia de datos para estados y ciudades, utilizo los países como unidad de análisis.

- ◆ Estabilidad. La mayoría de los países tienen equilibrios delictivos estables (altos o bajos) mientras que los estados en transición son inestables. Aunque la estabilidad es una propiedad del equilibrio delictivo, la evidencia demuestra que el pasaje del EBC al EAC es mucho más común que en la dirección opuesta. Solo un puñado de ciudades y muy pocos países han hecho una transición exitosa del EAC al EBC en menos de quince años.
- ◆ Políticas. Una ventaja importante de este enfoque es que puede ofrecer recomendaciones de políticas en función del tipo de equilibrio. Por ejemplo, los países deberían prestar especial atención al inicio de una ola delictiva, y para evitar un grave deterioro deberían aumentar sus capacidades de *enforcement* en forma significativa. Asimismo, para controlar el crimen en un EAC se requieren diferentes tipos de políticas públicas respecto a las que puede requerir un EBC. Al final, el deterioro de un EBC hacia un EAC puede ocurrir relativamente rápido, pero recuperar un EBC puede llevar años o décadas. En las conclusiones se desarrollan estas y otras recomendaciones de políticas públicas.

### **Equilibrio del crimen: ganancias, crímenes organizados y políticas**

La propiedad bimodal de los equilibrios delictivos se utiliza con fines de simplificación. Ningún país vive exclusivamente bajo una alta o baja criminalidad, ya que la distribución heterogénea del crimen y los cambios a través del tiempo crean una variedad de equilibrios criminales. Los equilibrios altos o bajos son modelos de tipo ideal que tienen cada uno características específicas compartidas. Los EBC y EAC difieren notablemente en el nivel de ganancias que obtienen los grupos delictivos, el tipo de organizaciones criminales que operan en esos países, la clase de compromiso y conexiones entre el crimen organizado y la política, y el nivel de eficacia que tiene la justicia penal en cada uno de los entornos.

La delincuencia también se ve afectada por el nivel de desarrollo y concentración del crimen organizado; por los niveles de posible connivencia entre políticos, las campañas electorales y los jefes de bandas criminales; y por la capacidad de disuasión que tienen la policía y los tribunales. En un EBC, el crimen organizado es débil y apenas se está desarrollando mientras enfrenta instituciones policiales y a una justicia suficientemente efectiva. En estos casos los delincuentes obtienen ganancias de la ilegalidad, pero las autoridades los controlan. Los líderes del crimen pueden contribuir a las campañas electorales y también sobornar a funcionarios, pero no tienen todo un departamento de Policía o una larga lista de fiscales en su nómina. En cambio, en los EAC, en muchas ocasiones ocurre lo contrario.

### *Ganancias*

Los beneficios del comercio ilegal y de la delincuencia difieren notablemente entre los distintos equilibrios. En el mundo de las drogas ilegales, la participación de las bandas locales en su tránsito hacia países de altos ingresos produce un nivel de ganancias extraordinario (véase capítulo VI). Esto puede crear una gran presión que mina el equilibrio criminal en un EBC y puede convertirlo en un EAC. México es el ejemplo clásico de este proceso, a partir del momento en que el crimen organizado mexicano tomó el control del tráfico que tenían los carteles colombianos en la década de 1990. Sin embargo, las oportunidades para obtener grandes ganancias no siempre ejercen mucha presión sobre el EBC. Perú y Bolivia, dos de los tres mayores productores de cocaína, pueden considerarse países con EBC, no con EAC. La combinación de las oportunidades para obtener ganancias, cierto tipo de políticas, el desempeño de instituciones de justicia penal y el grado de desarrollo de bandas delictivas son los que producen el equilibrio de alta criminalidad.

Las ganancias que obtiene el crimen organizado están determinadas por la demanda agregada de bienes ilegales, por la competencia y fragmentación en los mercados ilícitos y por la diferencia de precio entre bienes legales e ilegales. Por ejemplo, los robos de teléfonos móviles son muy comunes en todos los países de la región y su reventa en espacios de comercialización es muy conocida. El precio de venta de un teléfono móvil

robado es una fracción del costo de uno de igual marca comercializado legalmente (el valor de venta de un móvil robado oscila entre un tercio y la mitad de lo que cuesta uno igual nuevo). La competencia es intensa entre ladrones, distribuidores y vendedores. Para los “especialistas” suele ser relativamente fácil robar un teléfono móvil en espacios públicos. En esta cadena, varios distribuidores restauran y readaptan los teléfonos, y hay literalmente miles de personas que venden teléfonos celulares robados en las estaciones de tren o metro, en las plazas públicas y en muchos otros puntos donde circulan miles de personas a diario. Esta gran fragmentación de la oferta produce un negocio de pequeñas ganancias para la mayoría de los actores. Por el contrario, la industria del automóvil robado es mucho más rentable. Las autopartes nuevas son caras y están sujetas a onerosos impuestos; la prima de riesgo para los ladrones es alta (los ladrones detenidos generalmente son encarcelados) y el desmantelamiento de automóviles para piezas requiere de pericia y conocimiento, una ubicación estratégica del taller y cierto encubrimiento policial. Por lo tanto, hay menos participantes en este negocio y las ganancias son mayores.

En resumen, las características del “negocio ilegal”, el tipo de oportunidades y los niveles de fragmentación determinan las ganancias del comercio ilegal. En un EBC, la fragmentación es mayor, las oportunidades son menores y la violencia se reduce al mínimo. Por el contrario, en un EAC, las ganancias son mayores y el nivel de concentración fortalece a las bandas criminales. Más importante aún, en el EAC el crimen se diversifica y genera importantes ganancias para las organizaciones delictivas.

### *Crimen organizado*

El negocio del crimen requiere de organización. La escala de las operaciones dicta el tamaño de los grupos y su estructura. Las organizaciones criminales suelen ser unidades pequeñas e interdependientes que cooperan o luchan entre sí por una porción de las rentas. En lugar de concebirlas como grandes empresas ilegales, el negocio del crimen se asemeja a lo que Reuter (1985) definió como “crimen desorganizado”, en el que las pequeñas unidades ejecutan diferentes tareas (robo, compras, distribución, ventas, lavado de dinero, etc.), y cada una es autónoma y reemplazable. Es una percepción errónea considerar a los poderosos carteles de la

droga como grandes corporaciones con miles de trabajadores. Se trata en realidad de miles de personas distribuidas en pequeñas unidades independientes que interactúan entre sí, ya sea por un pago de servicios, por una fracción de las ganancias o de los bienes traficados.

En los EAC el crimen organizado está bien establecido, pero es solo incipiente en un EBC. En los países con un EAC, varias organizaciones logran establecer redes con la policía, con empresas y políticos. Estos grupos tienen un corto período de alta visibilidad y hegemonía hasta que son remplazados por otros grupos. El negocio criminal nunca desaparece. Algunos grupos se diversifican hacia otros negocios criminales (por ejemplo, desde el tráfico ilegal de drogas hacia la minería y el robo de petróleo). En los países con un EBC, las bandas delictivas son más fluidas. En general se organizan para uno o más “negocios” y luego desaparecen. Sus líderes con frecuencia se dedican a empresas legales, y a pesar de que incursionan en algunos negocios ilegales, realizan genuinos esfuerzos para encubrir las actividades ilícitas.

### *Política y crimen*

Existen pocos estudios empíricos que examinan el papel desempeñado por el crimen organizado en apoyo a políticos y campañas electorales. La evidencia es mayormente anecdótica y apunta a intercambios fluidos entre los jefes del crimen y los políticos (Trejo y Ley, 2016; Casas-Zamora, 2013). Este tema exige una agenda de investigación que excede a este estudio. En los siguientes párrafos listo algunos de los temas centrales.

Un aspecto notable del reciente aumento del delito en la región es que la mayoría de las actividades criminales se han desarrollado bajo la atenta mirada de las autoridades. En cualquier ciudad de América Latina, la mayoría de los ciudadanos saben dónde se compran teléfonos móviles de dudosa procedencia o dónde se revenden piezas de automóviles usados robadas. A pesar de que circulan miles de millones de dólares provenientes de negocios ilícitos, no se ha implementado ninguna política seria contra el lavado de dinero, y en las últimas décadas muy pocas personas han sido acusadas por tales delitos. La mayoría de las actividades ilegales en la región son toleradas en la medida en que no produzcan violencia inmanejable. Sin embargo, la violencia a gran escala estalla en

la etapa en que los gobiernos ya han perdido su capacidad de regular el negocio criminal y a las bandas. Las autoridades generalmente procuran intervenir cuando es demasiado tarde.

¿Por qué los gobiernos toleran ciertos niveles de criminalidad creciente? Dos hipótesis podrían explicar tal tolerancia: los beneficios y la abstención/contención (*forbearance*).<sup>8</sup> Los beneficios son los sobornos que pueden recibir policías, fiscales o políticos a cambio de permitir la venta, distribución, comercialización y administración de negocios ilegales. Esta práctica tiene larga data, ya que líderes de negocios ilícitos como la prostitución, el juego y el alcohol ilegal les han pagado “cuotas” a alcaldes, a jefes de Policía e incluso a ministros para que hagan “la vista gorda” (véanse, por ejemplo, Astorga, 2005; Caimari, 2012; Piccato, 2001; Auyero y Sobering, 2019). En las últimas dos décadas, los líderes de mercados ilícitos y grandes traficantes de drogas ilegales han hecho importantes pagos a alcaldes y departamentos de Policía en México, Colombia y Venezuela. En una escala menor, estas prácticas también existen en Brasil, Argentina, Perú y en la mayoría de los países de América Latina.

Hay algunas pruebas e indicios inquietantes que evidencian que los gobiernos han usado dinero proveniente del negocio del crimen para financiar aparatos políticos y campañas electorales. Algunos funcionarios encargados de otorgar licencias y arbitrar concursos, así como departamentos de Policía y agencias reguladoras, han utilizado su poder discrecional para tolerar el comercio ilícito a cambio de ingresos ilegales canalizados para diferentes propósitos políticos: desde el simple clientelismo hasta campañas electorales.

La abstención, un concepto desarrollado por Holland (2016), contribuye persuasivamente a explicar la tolerancia de las autoridades. La abstención significa que los jefes municipales, los políticos e incluso los ministros y presidentes eluden a propósito la aplicación de la ley en aras de otros beneficios públicos, o incluso más precisamente, para evitar los altos costos que ocasiona hacer cumplir la ley. Aunque este concepto se desarrolló para explicar la evasión a imponer sanciones administrativas, también se puede aplicar a la “tolerancia al delito”, ya que el consumo de bienes ilegales brinda beneficios a los políticos. Para los gobernantes, el

<sup>8</sup> El término original, *forbearance*, no tiene traducción literal, pero significa la tolerancia y la abstención de las autoridades en aplicar la ley.

desmantelamiento de mercados como La Salada en Buenos Aires, Tepito en la Ciudad de México o las “cachinas” de La Victoria en Lima puede generar importantes consecuencias. De hecho, dado que todas las principales ciudades de la región tienen varios mercados no regulados donde se revenden bienes ilegales y robados, existe una virtual “luz verde” para estas operaciones. ¿Por qué las autoridades se abstienen de intervenir?

Los gobernantes optan por la no intervención por varias razones, y no solo porque pueden recibir un soborno o fondos para financiar las próximas elecciones. Reconocen que el costo de desarmar los mercados será muy alto, que estos mercados ilícitos están muy desarrollados y que los organismos encargados de hacer cumplir la ley podrían estar coludidos y en connivencia con los líderes del comercio ilegal. Una consideración adicional son los beneficios percibidos que estos bienes robados brindan a los consumidores. Millones de latinoamericanos compran drogas, autopartes robadas, o dispositivos digitales, e incluso películas pirateadas e indumentaria robada en estos puntos de venta. Los precios son solo una fracción del costo de los productos de marca nuevos y, por lo tanto, el consumo agregado aumenta. Recordemos que cuando el consumo crece, los gobernantes obtienen mayor aprobación. De manera indirecta, estos mercados secundarios, al promover el consumo, producen beneficios políticos. Por lo tanto, es perfectamente racional que los políticos se abstengan de aplicar la ley. El capítulo IV aporta consideraciones adicionales a esta hipótesis. En resumen, los mercados ilegales crecieron bajo la mirada de las autoridades, que toleran delitos y contravenciones a baja escala, en particular cuando la violencia permanece bajo control.

Los siguientes capítulos presentan evidencia para sostener la plausibilidad de la perspectiva de los dos equilibrios. El objetivo no es probar acabadamente una teoría, sino presentar una hoja de ruta para desentrañar el aumento de la delincuencia en América Latina. Futuras investigaciones, y con mejores datos, podrán probar o rechazar varias de las hipótesis que este libro esboza.

## LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Este libro está organizado en tres partes: en la primera describo las tendencias y la magnitud de la criminalidad y evalúo varias hipótesis sobre

el aumento de la delincuencia en la región. El capítulo I presenta una descripción exhaustiva de las tendencias de los delitos violentos y contra la propiedad en la región durante los últimos veinticinco a treinta años para los 18 países de América Latina. Se define la “variable dependiente” del estudio, o sea que describe el crecimiento del delito en la región. El capítulo II analiza las teorías criminológicas a la luz de la ola delictiva actual. Pone a prueba algunos supuestos acerca de las causas de la criminalidad utilizando datos de los ámbitos social, económico y político, y muestra que solo hay evidencia muy débil para afirmar que la pobreza, la desigualdad y la falta de desarrollo explican el crecimiento de los delitos. Para explicar la situación actual en la región, es más adecuado pensar en un proceso complejo de múltiples variables.

La segunda parte estudia el lado de la demanda del crimen en América Latina. El capítulo III muestra que en paralelo a la relativa bonanza económica surgieron nuevos mercados secundarios para los bienes robados, y se revisan varios de estos mercados, tales como el de los teléfonos celulares, dispositivos electrónicos y armas de fuego, para centrarse en un mercado subestimado, pero muy importante que ha impulsado el crimen: la industria del robo de vehículos. En el capítulo IV se estudia el impacto de los narcóticos. Se inserta el debate sobre la producción, el tráfico, la comercialización y el consumo de drogas dentro del marco conceptual de este libro, y se analizan los efectos de las estrategias de aplicación de la ley en la consolidación de los carteles o la fragmentación de las pandillas. También examina el efecto indirecto de las políticas de drogas de Estados Unidos sobre el crimen en la región.

El capítulo V estudia el EAC y proporciona una explicación acerca de la manera en que el delito con fines de lucro ha evolucionado en muchos países hacia una criminalidad muy violenta. Asimismo, ofrece una visión general de las organizaciones que se especializan en diferentes tipos de delitos. Desarrolla un estudio del caso de México, con foco en los efectos devastadores de la diversificación criminal y de los estados débiles.

La tercera parte examina algunos aspectos de los sistemas de justicia criminal. El capítulo VI se centra en el limitado éxito de la policía para mejorar la seguridad pública y examina diferentes estructuras y estrategias policiales para combatir la delincuencia. Se muestra que las fuerzas policiales en general reaccionaron lenta y erráticamente contra

el aumento de la delincuencia, no desarrollaron sistemas de información sólidos y carecieron del apoyo de los ciudadanos.

El capítulo VII aborda los tribunales y las fiscalías, y analiza sistemáticamente uno de los temas críticos y poco profundizados en la región: la impunidad. Este capítulo muestra que las numerosas reformas penales y judiciales han sido deficitarias en desarrollar una efectiva procuración y administración de justicia para reducir la criminalidad organizada. Se utiliza información recopilada de seis mil presos para documentar los procesos judiciales desde la “voz” de los acusados, contrastándola con la “voz oficial” de los tribunales de justicia. Las discrepancias son notables.

El capítulo VIII revisa el papel de las cárceles en América Latina y el escaso impacto que han tenido en contener el crimen e imponer una efectiva disuasión. Este capítulo muestra que las cárceles fracasaron en rehabilitar, incapacitar y disuadir a los reclusos liberados que vuelven a las calles y al crimen. Analiza el efecto de “sustitución” de transgresores encarcelados que son reemplazados en las redes criminales por otros, lo que hace que el encarcelamiento no tenga un real impacto en la reducción de la delincuencia, en particular en los equilibrios de alta criminalidad.

Un capítulo final resume el argumento central del libro e identifica las directrices actuales para abordar mejor los desafíos de la criminalidad en las naciones latinoamericanas.

## ANEXO. DATOS, FUENTES Y MÉTODO

El estudio empírico del crimen en América Latina es engorroso, porque los datos a nivel individual son muy difíciles de recopilar. Este libro, sin embargo, se construye sobre bases empíricas sólidas. Por ello armé una base de datos completamente nueva, recopilada de diferentes proyectos,<sup>9</sup> que incluyen cuatro encuestas de internos en reclusión en México más cinco encuestas de internos en reclusión en otros países (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador y Perú).<sup>10</sup> Estas encuestas tienen muestras de

<sup>9</sup> Para un mayor detalle, véase Bergman (2018: 309-316).

<sup>10</sup> En ocasiones también se incluyen datos de encuestas similares realizadas en Costa Rica y Honduras que se efectuaron con posterioridad. Deseo agradecer a la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por permitirme utilizar los datos de estas encuestas en esta publicación, así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la

aproximadamente mil presos condenados seleccionados al azar, obtenidas en entrevistas personales que incluyen más de doscientas preguntas destinadas a recopilar información sobre cuestiones que van desde los perfiles sociodemográficos de los internos, los patrones de participación personal en la delincuencia, el debido proceso legal hasta las condiciones carcelarias. Sobre la base de más de seis mil respuestas, se proporciona una rica información acerca de drogas y delincuencia, y cantidad de ganancias obtenidas en delitos contra la propiedad, corrupción, reincidencia, etcétera.

También utilizo información de encuestas de victimización que dirigí, incluidas ocho en México y una en Argentina, junto con otras encuestas en la región en las que estuve involucrado. Además, incluyo una evidencia inicial de dos encuestas de casos penales recopilados de archivos judiciales en México y Argentina (de mil casos cada una). Y empleo y analizo datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés), de Latinobarómetro y de grandes organizaciones como el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), el Banco Mundial, entre otras. En resumen, reuní datos de múltiples fuentes, tanto a nivel agregado como individual. Este es uno de los primeros libros sobre la inseguridad en América Latina en usar fuentes de datos tan difundidas y constituye la culminación de doce años de extensa investigación en la región.

Debido a la falta de información sólida, este trabajo tiene un objetivo tanto descriptivo como analítico. Presento información básica sobre crimen y seguridad ciudadana desde una perspectiva regional y para cada país. Ofrezco un argumento persuasivo para explicar el estado actual de las cosas.

La calidad de los datos contenidos en los registros públicos varía entre los diferentes países, es desigual y tiene en muchos casos problemas de validez y confiabilidad. Desafortunadamente, la mayoría de los países de la región han dedicado poco esfuerzo a la recopilación y procesamiento de información. Asimismo, algunos han evitado en forma deliberada que los académicos y expertos accedan a los registros de seguridad pública.

---

Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que también las han impulsado y financiado.

Si bien gran parte de los estudios sobre delincuencia y seguridad pública en América Latina se centran en países y ciudades, este libro intenta explicar una tendencia general y las diferentes intensidades del aumento de la delincuencia que aumenta dentro de un patrón regional general. Al ofrecer una perspectiva comparativa, intento identificar variables que tengan en cuenta trayectorias similares de criminalidad, así como diversos resultados.

En los siguientes capítulos, la evidencia se presenta con mucha claridad en forma de gráficos y cuadros. Renuncio al análisis estadístico en profundidad a favor de la simplicidad, la fluidez y un abordaje menos técnico. Solo se incluyen unos pocos modelos multivariados simples; y los lectores que no estén familiarizados con los análisis de regresión pueden omitirlos sin que se pierda el argumento central. La evidencia es convincente y habla por sí misma.

Una observación final: el crimen es en general altamente concentrado. La mayoría de los homicidios y delitos contra la propiedad se restringen a algunas ciudades o zonas determinadas. Tal distribución desigual del crimen plantea varios desafíos, ya que la mayoría de los datos disponibles son de nivel nacional, lo que inhibe una comparación genuina a nivel regional o entre ciudades. A pesar de la gran concentración de la incidencia delictiva en cuadras o zonas circunscriptas, su impacto o posible contención son más de orden nacional.

A pesar de que durante los últimos treinta años el delito ha disminuido a nivel mundial, la criminalidad en América Latina ha alcanzado niveles sin precedentes. Si bien las estadísticas demuestran que, desde comienzos del siglo XXI, la región ha experimentado crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, aumento de la demanda de consumo y extensión de la democracia, también ha sufrido un dramático estallido de violencia y delitos contra la propiedad. Este incremento tiene enormes implicancias sociales, económicas y políticas que están transformando el tejido social y la vida cotidiana de millones de ciudadanos.

A partir de fuentes diversas, *El negocio del crimen* intenta responder tres interrogantes fundamentales: ¿por qué ha aumentado la delincuencia en todo el continente?: ¿por qué las nuevas democracias no han abordado de manera eficaz uno de los problemas más importantes para los ciudadanos de la región?: ¿por qué las instituciones encargadas de la aplicación de la ley tienen un desempeño deficiente?

Marcelo Bergman analiza el desarrollo del crimen organizado como negocio en América Latina, así como el fracaso y la incapacidad —en muchos casos, complicidad— de los organismos y los funcionarios estatales para contenerlo con éxito. De este modo, sostiene: “A pesar de que la pobreza se redujo, la desigualdad disminuyó y los ingresos de las personas aumentaron, la región fue testigo del deterioro constante de la seguridad individual. Ahí radica la paradoja latinoamericana”.

ISBN 978-987-719-440-1



9 789877 194401