



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

Informe 38 · Septiembre 2013

*Criminalidad Violenta y Políticas de Control de Armas con un
enfoque sobre Argentina*

Introducción

Este informe analiza la relación entre criminalidad violenta y proliferación de las armas de fuego a nivel teórico y empírico por un lado y la eficacia de las políticas de control de armas por el otro. Cabe subrayar que la gran mayoría de la investigación sobre estas temáticas se relaciona con los Estados Unidos, ya que es el primer país en términos de tenencia de armas de fuego por habitantes¹. En la última parte, se presenta la situación en Argentina.

« The Great Equalizer »²

En el origen de un homicidio se halla un individuo de carácter violento. En este sentido, el arma es secundaria. Sin embargo, esto no debe ocultar el hecho de que un arma de fuego favorece el homicidio y también la perpetración de otros delitos bajo su amenaza. Ha sido demostrado que la probabilidad de que una agresión termina en un homicidio depende de la letalidad del arma utilizada³.

Lo que confiere valor al hecho de poseer un arma de fuego respecto a cualquier otro tipo de arma es que permite al más débil superar al más fuerte⁴. Las armas de fuego nivelan las fuerzas en presencia. El modelo propuesto por Donohue III y Levitt provee una base teórica a

¹ Véase por ejemplo: Small Arms Survey, Chapter 2. Completing the count: Civilian Firearms, *Guns and the City*, 2007.

² « El gran igualador »: inscripción figurando sobre la culata de una pistola colt 45.

³ Véase: Cook, Philip J., “The Technology of Personal Violence”, In M. Tonry (Editor), *Crime and Justice: A Annual Review of Research*, 1991, Chicago: University of Chicago Press, 1-71.

⁴ Véase: Kates, Don B. Jr., “Firearms and Violence : Old Premises and Current Evidence”, In Ted Robert Gurr, ed, *Violence in America*, Volume 1, *The History of Crime*, Sage Publications, 1989, 197-215.

esta tesis⁵. Los autores señalan que una mayor predictibilidad del desenlace de una pelea se traduce sin ambigüedad por una cantidad menor de riñas: mayor es la certidumbre con la cual quienes pelean saben *ex ante* quien saldrá victorioso, menor será el rendimiento anticipado del luchador más débil *ceteris paribus*, lo que lo llevará finalmente a no implicarse. Por lo tanto, a partir de la multiplicación de las armas de fuego, las características individuales que predicen quien será el vencedor son menos observables, más propicias a manipulaciones estratégicas. El desenlace de la pelea pierde entonces en previsibilidad, lo que incrementa la predisposición de los luchadores más débiles a pelear efectivamente, llevando a niveles de violencia más altos.

Sin embargo, este efecto positivo de la proliferación de las armas de fuego sobre las tasas de violencia interpersonal estaría compensado, por lo menos a nivel teórico, por el efecto disuasivo que produce frente a algunos tipos de delitos (robo con violencia, agresión) cuando las armas están en manos de individuos respetuosos de la ley por motivos de autodefensa. No obstante, cabe subrayar que este efecto disuasivo está también compensado por el hecho de que una parte de las armas de fuego que poseen estos individuos sirve para alimentar el stock de armas de fuego utilizadas con fines criminales, que son compradas en toda legalidad en el mercado secundario (reventa de armas de segunda mano) o robadas. En los Estados Unidos por ejemplo, cada siete robo en vivienda se producen por el robo de un arma de fuego⁶.

La cuestión es entonces obvia: ¿cuál es el efecto neto de la proliferación de las armas de fuego sobre las tasas de criminalidad y las tasas de criminalidad violenta en particular?

⁵ Véase: Donohue III, John J., et Steven D. Levitt, "Guns, Violence, and the Efficiency of Illegal Markets", *American Economic Review*, Mayo 1998b, 88:2, 463-67.

⁶ Véase Helsley, Robert W. y Arthur O'Sullivan, "Stolen Gun Control", *Journal of Urban Economics*, 2001, 50, 436-447.

Estimaciones del efecto de la proliferación de las armas de fuego sobre la criminalidad⁷

Los estudios empíricos se focalizan todavía principalmente en los Estados Unidos. Sin embargo, no existe unanimidad ya que algunos encuentran que las armas de fuego aumentan las tasas de criminalidad, mientras que otros evidencian un resultado opuesto. El único consenso se refiere a la necesidad de seguir... investigando. Según un informe sobre las armas de fuego redactado por un panel de expertos americanos bajo los auspicios del National Resesarch Council, el principal obstáculo para la comprensión de la violencia basada en la circulación de las armas de fuego es la inadecuación de las estadísticas sobre la propiedad y el uso de estas armas⁸.

Por esta razón, los estudios que analizan el vínculo entre la posesión de armas de fuego y la criminalidad no pueden superar algunos límites que vuelven difícil establecer conclusiones finales acerca de la relación causal entre ambas. Para los estudios que utilizan datos macroeconómicos, la primera dificultad es encontrar una medida adecuada de la accesibilidad o de la tasa de posesión de las armas de fuego⁹. En general, las encuestas de hogares son las únicas que proporcionan información directa sobre esta cuestión. Sin embargo, estos datos no están siempre disponibles o son confiables a un nivel suficientemente desagregado, de tal manera que los trabajos empíricos sobre este asunto recurren a un conjunto de variables proxy. Ahora bien, el uso de variables proxy es susceptible de generar sesgos de magnitud y dirección desconocidas. Otros problemas más tradicionales se suman. Entre ellos, la cuestión de la endogeneidad de la tasa de posesión de las armas de fuego plantea que las altas tasas de

⁷ Para un estado bastante reciente de la investigación empírica en los Estados Unidos sobre este tema, véase por ejemplo: Wellford, C.F., Pepper, J.V., y Peetrie. C.V., *Firearms and Violence: A Critical Review*, 2005, Washington, D.C.: National Academies Press; Cook, Philip J. y Jens Ludwig, "Aiming For Evidence-Based Gun Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2006, 25:3, 691-735.

⁸ Véase Wellford, Pepper y Petrie (2005)

⁹ En los Estados Unidos por ejemplo, la mayoría de los Estados no tienen un sistema de licencia o de registro que permitirían tener datos administrativos sobre las tasas de posesión de las armas de fuego.

criminalidad pueden incentivar a los individuos a armarse para protegerse. La cuestión de las variables omitidas tampoco puede ser descartada: es posible que las variaciones de la criminalidad y de la tasa de posesión de las armas de fuego se deban a la influencia de un tercer factor que los datos existentes no permiten identificar. En fin, recurrir a datos agregados (Estados, provincias) no permite establecer si los delitos se producen efectivamente donde se encuentran las armas de fuego.

Sin minimizar la importancia de estos límites, se puede mencionar brevemente los resultados obtenidos por Duggan (2000) y Cook y Ludwig (2006)¹⁰. A partir de datos de panel que cubren los Estados y los condados en los Estados Unidos durante el período de los años 1980-1998, el primero encuentra que un aumento del 10% en la tasa de posesión de las armas de fuego, aproximado a la tasa de suscripción a una de las revistas americanas más importantes sobre las armas de fuego (*Guns and Ammo*) se traduciría en un aumento del 2% en la tasa de homicidio el año siguiente, el impacto sobre los otros tipos de delitos siendo sin embargo menor. Utilizando una base de datos casi idéntica, pero con una variable proxy diferente, Cook y Ludwig (2006) estiman una elasticidad de la tasa de homicidio respecto a la tasa de posesión aproximada de las armas de fuego del orden de +0.3. Utilizan como variable proxy la proporción de suicidios por arma de fuego, que sería una mejor aproximación de la tasa de posesión en los condados y los Estados de los Estados Unidos que la variable utilizada por Duggan (2000)¹¹. En este caso también, la asociación entre la tasa de posesión y las otras formas de delitos es muy débil. Cook y Ludwig (2002) explotan la misma base de datos (y por otra parte las encuestas de victimización realizadas en los Estados Unidos durante el período 1994-1998) y utilizan la misma variable proxy que Cook y Ludwig (2006), sin

¹⁰ Véase Duggan, Mark, “More Guns, More Crime”, NBER Working Paper N° 7967, Octubre 2000; Cook, Philip J. y Jens Ludwig, “The Social Costs of Gun Ownership”, *Journal of Public Economics*, 2006, 90:1-2, 379-391.

¹¹ Véase Azrael, Deborah, Cook, Philip J. y Matthew Miller, “State and Local Prevalence of Firearms Ownership : Measurement, Structure and Trends”, NBER Working Paper N° 8570, Octubre 2001.

embargo centran el análisis solo en los robos en vivienda¹². Encuentran que la detención de un arma de fuego en el domicilio no generaría ningún efecto disuasivo significativo sobre la tasa de robo en vivienda. De hecho, sus resultados sugieren el efecto contrario: los robos en vivienda son proporcionalmente más numerosos donde las tasas de posesión son más altas. Para los ladrones, la amenaza que representa la posibilidad de cruzarse con alguien armado sería más que compensada por el lucro que representa la posibilidad de robar este arma.

Los trabajos de Mocan y Tekin (2003, 2006) constituyen una notable excepción ya que utilizan una base de datos microeconómicos representativos de los adolescentes estadounidenses que les permite observar directamente la disponibilidad de las armas de fuego en el domicilio de los jóvenes y así evitar recurrir a una variable proxy¹³. Su trabajo muestra que un fácil acceso a las armas de fuego en el domicilio familiar está positivamente asociado a la propensión de estos adolescentes a cometer delitos (robo en vivienda, robo con violencia). Sin embargo, los autores no encuentran que esta accesibilidad disminuya la probabilidad de ser una víctima.

Políticas de control de armas de fuego en los Estados Unidos

Se puede distinguir dos tipos de políticas de control de armas de fuego: las que limitan su acceso y las que buscan responsabilizar su uso. Estos dos enfoques apuntan a incrementar los costos asociados a su posesión y/o su uso.

En la primera categoría entra por ejemplo la Ley Brady sobre la prevención de la violencia por armas livianas, votada en los Estados Unidos en el año 1994. Extiende a todo el territorio estadounidense la obligación de averiguar los antecedentes de cualquier comprador, lo que era

¹² Véase Cook, Philip J. y Jens Ludwig, “The Effects of Gun Prevalence on Burglary: Deterrence vs Inducement”, NBER Working Paper N° 8926, Mayo 2002.

¹³ Véase: Mocan, H. Naci, y Erdal Tekin, “Guns, Drugs, and Juvenile Crime: Evidence from a Panel of Siblings and Twins”, NBER Working Paper N°9824, Julio 2003; Mocan, H. Naci, y Erdal Tekin, “Guns and Juvenile Crime”, *Journal of Law and Economics*, Octubre 2006, vol. XLIX, 507-531.

exigido hasta ese momento solo en 18 Estados. Aplicando una estrategia de estimación de tipo diferencia en diferencia, Ludwig y Cook (2000) encuentran que el efecto de esta ley sobre los homicidios de adultos por armas de fuego no es estáticamente diferente de cero¹⁴. No es sorprendente en la medida en que la Ley Brady no ataca el mercado secundario de reventa de las armas de fuego, que queda ampliamente desregulado en los Estados Unidos.

Ahora bien, considerando que el mercado secundario es la primera fuente de armas de fuego utilizadas a fines criminales, la lógica conduciría a actuar sobre los puntos de paso de las armas de fuego del mercado primario al mercado secundario. Un estudio de caso en profundidad de la estructura del mercado secundario de Chicago subraya el papel de los traficantes de droga como proveedor de armas de fuego sobre este mercado¹⁵. Se estiman también que los costos de transacción son particularmente altos en este mercado. Al apuntar a los revendedores, la acción de regulación de las autoridades podría aumentar el precio de las armas de fuego sobre el mercado secundario. Que este aumento se traduzca en definitiva por una disminución de los homicidios por armas de fuego o no depende entonces de la elasticidad de la demanda de los criminales con respecto al precio.

En cuanto al segundo tipo de políticas de control de las armas de fuego, las que buscan reducir directamente su uso criminal, en los Estados Unidos, dos tipos de intervención han sido exploradas: las estrategias policiales focalizadas sobre las armas de fuego y un endurecimiento de las penas por delitos cometidos con este tipo de armas.

Kennedy, Piehl y Braga (1996) y Braga et alii (2001) analizan la política de “alto el fuego” implementada en Boston en el año 1996 la cual tenía un doble objetivo: reducir la oferta de armas de fuego por las pandillas y aumentar sus costos si decidían utilizarlas¹⁶. En particular,

¹⁴ Véase Ludwig, Jens y Philip J. Cook, “Homicide and Suicides Rates Associated with Implementation of the Brady Handgun Violence Prevention Act”, *Journal of the American Medical Association*, 2000, 284:5, 585-591.

¹⁵ Véase Cook, Philip J., Ludwig, Jens, Venkatesh Sudhir A. y Anthony A. Braga, “Underground Gun Markets”, NBER Working Paper N°11737, Noviembre 2005.

¹⁶ Véase Kennedy, David, Piehl Anne y Anthony Braga, “Youth Violence in Boston: Gun Markets, Serious Youth Offenders, and a Use Reduction Strategy”, *Law and Contemporary Problems*, 1996, 59:1, 147-83; Braga, A.A., Kennedy D.M., Waring, E.J. y A.M. Piehl, “Problem-oriented Policing, Deterrence and Youth Violence:

las pandillas fueron informadas que el uso de una arma de fuego por uno de sus miembros desembocaría en medidas de represalia de las diferentes agencias gubernamentales de lucha contra la criminalidad sobre toda la pandilla y sus actividades. Las estimaciones empíricas del efecto de esta política son mixtas y problemáticas. No logran disociar de manera satisfactoria lo que se desprende de la tendencia y lo que resulta del ruido en la evolución de los homicidios en Boston a lo largo de los años 1990. Por otro lado, no hubo hasta ahora ninguna prueba que el endurecimiento de las penas por delitos cometidos con armas de fuego haya tenido un efecto disuasivo significativo sobre el uso de las armas de fuego a fines criminales¹⁷.

Además, diferentes estrategias han sido elaboradas para limitar la tenencia ilegal de armas que se supone ser también un buen medio para reducir el uso criminal de las armas de fuego.

La primera de estas estrategias consiste en multiplicar las patrullas policiales dedicadas a la lucha contra la tenencia ilegal de armas. Cohen y Ludwig (2003) evalúan una experiencia de este tipo que hay sido implementada en Pittsburgh¹⁸. Utilizan el hecho de que estas patrullas específicas solo se hacían en algunos barrios y solo cuatro noches por semana. Encuentran que, las noches de patrulla, los barrios de tratamiento han registrado una disminución de la cantidad de lesiones por armas de fuego y de informes de los ciudadanos denunciando tiros mucho más importante que en los barrios de control.

Además, diferentes estrategias han sido elaboradas para limitar la tenencia ilegal de armas que se supone ser también un buen medio para reducir el uso criminal de las armas de fuego.

La primera de estas estrategias consiste en multiplicar las patrullas policiales dedicadas a la lucha contra la tenencia ilegal de armas. Cohen y Ludwig (2003) evalúan una experiencia de

An Evaluation of Boston's Operation Ceasefire", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 2001, 38:3, 195-225.

¹⁷ Véase Cook, Philip J. y Jens Ludwig, "Aiming For Evidence-Based Gun Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2006, 25:3, 691-735.

¹⁸ Véase Cohen, J. y Jens Ludwig, "Policing Gun Crimes", in *Evaluating Gun Policy*, Ed. Jens Ludwig y Philip J. Cook, 2003, Washington, DC: Brookings.

este tipo que fue implementada en Pittsburgh¹⁹. Utilizan el hecho de que estas patrullas específicas solo se hacían en algunos barrios y solo cuatro noches por semana. Encuentran que, las noches de patrulla, los barrios de tratamiento han registrado una disminución de la cantidad de lesiones por armas de fuego y de informes de los ciudadanos denunciando tiros mucho más significativa que en los barrios de control.

Esta cosecha de resultados sobre el vínculo entre armas de fuego y criminalidad se revela pobre. Como lo recomienda el informe ya mencionado de Wellford, Pepper y Petrie (2005), mejorar la adecuación de las estadísticas con los objetivos buscados y desarrollar datos individuales, empezando por incluir en las encuestas y estudios longitudinales un conjunto de preguntas sobre la tenencia de armas de fuego y su uso, es un primer paso imprescindible.

Criminalidad violenta y políticas de control de armas en el caso argentino

En el año 2006, se estimaba que había en Argentina entre 1.200.000 y 2.600.000 pequeñas armas y armas de fuego legales y entre 700.000 y 2.000.000 ilegales en manos de civiles²⁰. En comparación, las policías tendrían alrededor de 270.000 armas de este tipo. Según los resultados de las dos Encuestas Nacionales de Factores de Riesgo realizadas en 2005 y 2009, la presencia de armas de fuego en el entorno disminuyó en el país de 9.8% en el año 2005 a 7.1% en el 2009²¹²². La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta el menor porcentaje (4.6%, sin cambios con respecto al 2005), mientras la provincia de La Pampa presenta el

¹⁹ Véase Cohen, J. y Jens Ludwig, “Policing Gun Crimes”, in *Evaluating Gun Policy*, Ed. Jens Ludwig y Philip J. Cook, 2003, Washington, DC: Brookings.

²⁰ Karp Aaron, “Surplus Arms in South America: A Survey”, Small Arms Survey Working Paper 7, Agosto 2009, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.

²¹ Véase: Ministerio de Salud de la Nación, *Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*, 2006, Argentina; Ministerio de Salud de la Nación, *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo: Para enfermedades no transmisibles*, 2011, Argentina.

²² En estas encuestas se pregunta al entrevistado si actualmente hay algún arma de fuego dentro de la casa, automóvil, garaje o depósito.

mayor porcentaje (10.4% con dos puntos menos con respecto a 2005). En la Provincia de Buenos Aires, la presencia de armas de fuego en el entorno llega al 7.2% en 2009, en disminución con respecto a 2005 (10.6%). Cabe notar que no se observaron diferencias relevantes con respecto al sexo, la edad, el nivel de educación y el nivel de ingresos. Por otro lado, en 2009, último año por el cual el dato está disponible, el 51% de los homicidios dolosos cometidos en Argentina han sido por armas de fuego²³.

En Argentina, no se sabe mucho más que esto sobre proliferación de las armas de fuego y criminalidad violenta. A nuestro conocimiento, no existe ningún estudio empírico robusto que establezca una relación causal clara e indudable entre los dos fenómenos, probablemente debido a la falta de datos adecuados²⁴.

Uno de los pocos informes sobre la situación argentina subraya en su análisis de armas con pedido de secuestro o secuestradas durante el periodo que va de 1973 a noviembre de 2006 la liviandad y facilidad con la cual el Registro Nacional de Armas (RENAR) autoriza la compra de armas de calibre 9 mm, la gran disponibilidad y circulación de estas pistolas consideradas de guerra en manos de civiles, y el gran número de este tipo de armas que pasan de las manos de “ciudadanos honestos” a los circuitos criminales²⁵. Cabe resaltar también que, según el mismo informe, “la gran mayoría (83%) de las armas con pedido de secuestro/secuestradas pertenecía a individuos particulares”.

²³ Sistema Nacional de Investigación Criminal, Dirección de Política Criminal, Ministerio de Justicia de la Nación, 2009.

²⁴ Las encuestas de victimización que han sido realizadas por la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación incluyen unas preguntas sobre la tenencia de armas de fuego, la razón por la cual se posee tal arma y su eventual uso. Sin embargo, no han sido realizadas en una base regular. Asimismo, la cobertura geográfica ha cambiado de una a otra encuesta. Sobre todo, estas bases de datos no son de acceso público. En cambio, las encuestas realizadas por el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP) de la Universidad Torcuato di Tella son realizadas mensualmente, cubren los principales centros urbanos del país. Sin embargo, integran solo una pregunta muy específica sobre la tenencia de armas de fuego. Las ya mencionadas encuestas nacionales de factores de riesgo cuentan también con una sola pregunta. Además se realizaron de manera episódica.

²⁵ DerGhougassian, Khatchik (comp.) et alii, *Las Armas y las Víctimas: Violencia, Proliferación y Uso de Armas de Fuego en la Provincia de Buenos Aires y la Argentina*, 2007, Universidad de San Andrés: Buenos Aires.

No obstante, Argentina posee una normativa para el control de armas de fuego bastante completa. Está compuesta por las leyes siguientes y sus Decretos Reglamentarios y modificatorios²⁶:

- Ley 20.429: Ley Nacional de Armas y Explosivos (mayo 1973);
- Ley 24.492: Prohibición de la transmisión de todo tipo de armas de fuego, ya sea a título gratuito u oneroso y establecimiento de los requisitos para la obtención de la condición de legítimo usuario de armas (mayo 1995);
- Ley 25.886: Modificación del Código Penal con respecto a la portación y el uso de armas de fuego (abril 2004);
- Ley 25.938: Creación del Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados (septiembre 2004);
- Ley 26.216: Declaración de emergencia nacional en materia de armas de fuego y materiales controlados y creación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (diciembre 2006);
- Ley 26.138: Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (agosto 2006).

Lo que hace falta es una aplicación firme y sistemática de este arsenal jurídico por parte del sistema policial y judicial. Dicho de otra manera, un mejor control de armas en el país pasa por una reforma policial profunda, con el objetivo de reducir en particular los niveles de corrupción que obstaculizan la aplicación de las leyes actuales. Como lo sugiere la evidencia en el caso de los Estados Unidos, poner en marcha patrullas policiales apuntando directamente a la tenencia de armas ilegales en barrios altamente violentos podría ser también particularmente efectivo a la hora de reducir las tasas de criminalidad violenta²⁷.

²⁶ Véase para más detalles: Informe de la República Argentina sobre la Implementación del Programa de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, 2011.

²⁷ Cook, Philip J. y Jens Ludwig, "Aiming For Evidence-Based Gun Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2006, 25:3, 691-735.

Lo que hace falta también es una mejor comprensión del vínculo entre criminalidad y armas de fuego y una mejor evaluación de las políticas de control de armas basadas en evidencia cuantitativa robusta. Por ejemplo, se desconoce si el Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que se implementó a partir del año 2007 tuvo un efecto realmente significativo sobre la cantidad de armas en circulación y sobre las tasas de criminalidad²⁸. Sólo se sabe que se tradujo por la entrega y la destrucción de 128.734 armas entre los años 2007 y 2011, que el tipo de armas entregadas en mayor cantidad fueron revólveres 22, 32, 38 y pistolas 22 y 9mm. No se dio a conocer los porcentajes exactos, tampoco el estado de estas armas. En base a las estimaciones mencionadas para 2006, el total de las armas entregadas representaría apenas el 10% de las armas registradas en el RENAR, el 6.8% de todas las armas legales e ilegales en manos de civiles según la estimación baja y el 2.8% según la estimación alta...

Siguiendo las recomendaciones establecidas para los Estados Unidos, conseguir un diagnóstico más preciso sobre la proliferación de las armas de fuego en Argentina y la eficacia de las políticas de control pasa también por el desarrollo de bases de datos suficientemente desagregadas, más completas y precisas, elaboradas de manera regular y de acceso público.

²⁸ En los Estados Unidos, los programas de entrega voluntaria de armas han mostrado tener pocos efectos por distintas razones: son breves y voluntarios, dejan la posibilidad para los propietarios comprar nuevas armas para reemplazar las que entregan. Además, los que entregan las armas son pocos susceptibles en general de cometer delitos y las armas que entregan son a menudo rotas o muy distintas de las que se usan en los delitos. Véase para más detalles Cook, Philip J. y Jens Ludwig, "Aiming For Evidence-Based Gun Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2006, 25:3, 691-735.