Banco Interamericano de Desarrollo

ASALTO AL DESARROLLO

Violencia en América Latina

Juan Luis Londoño
Alejandro Gaviria
Rodrigo Guerrero
Editores

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

RED DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Asalto al desarrollo

Violencia en América Latina

Juan Luis Londoño • Alejandro Gaviria
Rodrigo Guerrero
Editores

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.
2000

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Asalto al desarrollo

Violencia en América Latina

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2000

Edición de textos
Norka Parra de Ansuini y Verónica Coon

Diagramación y portada
TXT Edición • Diseño • Creatividad

Este libro puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Tel. (202) 623-1753; Fax (202) 623-1709; (877) 782-7432

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Asalto al desarrollo : violencia en América Latina / Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria, Rodrigo Guerrero, editores.

p. cm.
Includes bibliographical references.
ISBN:1886938865

1. Violence--Latin America--Economic aspects. 2. Violence--Latin America--Social aspects. I. Londoño de la Cuesta, Juan Luis. II. Gaviria Trujillo, Alejandro. III. Guerrero, Rodrigo. IV. Inter-American Development Bank.

303.6 A275--dc21

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Indice

Prefacio
Ricardo Hausmann 5

Capítulo 1
Violencia en América Latina: Epidemología y Costos
Juan Luis Londoño y Rodrigo Guerrero 11

Capítulo 2
Violencia y la policía en Río de Janeiro
Bernard Couttolene, Ignácio Cano,
Leandro Piquet Carneiro y Luciana Phebo 59

Capítulo 3
El desbordamiento de la violencia en Colombia
Mauricio Rubio 103

Capítulo 4
De la guerra al delito: evolución de la
violencia en El Salvador
José Miguel Cruz, Luis Armando González,
Ernesto Romano y Elvio Sisti 173

Capítulo 5
Capital lesionada: violencia en Ciudad de México
Rafael Lozano, Marta Hijar, Beatriz Zurita, Patricia Hernández,
Leticia Avila, María Lilia Bravo, Teresita de Jesús Ramírez, Carlos
Carrillo, Clotilde Ayala y Blanca Estela López 205

Capítulo 6
Ataque a la violencia en Perú:
reforma penal y policíaca
Hugo Eyzaguirre 233

Capítulo 7
Violencia en Venezuela: un fenómeno capital
Roberto Briceño-León y Rogelio Pérez Perdomo 263

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Reconocimiento

José Luis Bobadilla merece un reconocimiento muy especial por ser el artífice de la concepción multidisciplinaria de este estudio al incorporar en el diseño inicial del proyecto la visión epidemiológica en el análisis de la violencia en América Latina.

El Proyecto de la Red de Centros de Investigación

El Banco Interamericano de Desarrollo creó en 1991 la Red de Centros de Investigación con el objeto de fortalecer la formulación de políticas y contribuir a la agenda de reforma institucional en América Latina. Mediante un proceso competitivo la Red ofrece financiamiento no reembolsable a centros de investigación latinoamericanos para realizar estudios sobre problemas económicos y sociales de la región, cuyos temas específicos son seleccionados por el Banco en consulta con la comunidad dedicada al desarrollo de la región. Todos los estudios tienen un enfoque comparativo que ha permitido acumular una base de conocimientos y derivar lecciones en las áreas de políticas macroeconómicas y financieras, modernización del Estado, regulación, pobreza y distribución del ingreso, servicios sociales y empleo. Los estudios por país se encuentran disponibles como documentos de trabajo en la Librería del BID (correo electrónico: idb-books@iadb.org) y en formato de PDF en Internet (www.iadb.org/res/about_research_network.htm).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Prefacio

La violencia en América Latina ha alcanzado niveles sin precedentes. Cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados y una de cada tres familias en la región es víctima de algún tipo de agresión criminal. Esto, unido a la creciente inoperancia de las fuerzas policiales y de justicia, ha contribuido a crear un sentimiento de indefensión y zozobra entre la población a lo largo y ancho de este continente, sin distingo de *status* social.

Los costos económicos de la violencia criminal en Latinoamérica son muy elevados. Las pérdidas de capital humano ocasionadas por muerte o por incapacidad, y los costos originados por atención médica a las víctimas de la violencia alcanzan en muchos países 5% del PIB. A esto se le deben sumar los efectos nocivos de la violencia sobre la inversión doméstica y extranjera. No es exagerado afirmar que el desarrollo económico de América Latina en el nuevo siglo dependerá en buena medida de la capacidad y efectividad que se tenga para resolver los problemas que originan la violencia e incrementan la criminalidad.

Por la magnitud de este problema se podría pensar que las investigaciones referidas al tema son múltiples y variadas, y que ellas ofrecen no sólo diagnósticos claros sino también soluciones concretas. Desafortunadamente, éste no es el caso. Hoy en día no se tiene una idea concreta ni de la magnitud de la violencia en Latinoamérica, ni de sus causas y, menos aún, de la efectividad de las políticas públicas que se aplican para su prevención y control. Este libro constituye un primer paso para tratar de llenar este vacío. En esta publicación se estudia la magnitud y los costos de la violencia en seis países de la región y se ofrece, para cada caso, una discusión sobre las políticas de control y reducción de la misma.

Todos los estudios parten de la premisa de que la violencia es un problema de muchas facetas y que como tal su análisis debe acoger diversas disciplinas. Si existe un hilo conductor a lo largo del libro es el del eclecticismo metodológico. Así, las políticas de intervención que se favorecen en la mayoría de los estudios están basadas en una multitud de estrategias, desde el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

control de los factores de riesgo más obvios como el alcohol y las armas de fuego hasta el fortalecimiento de la cohesión social.

Nuestro objetivo es que este libro promueva el interés por el estudio de la violencia criminal en Latinoamérica. La importancia y la urgencia del tema así lo requieren. Si la violencia es un asalto al desarrollo latinoamericano—y la evidencia parece ser clara al respecto—se hace imperativo no sólo conocer la verdadera magnitud del problema sino también cuáles son las opciones que se tienen para afrontarlo. Quizá el principal aporte de este libro consista en poner en marcha el debate que finalmente brindará grandes luces sobre cómo abordar el terrible flagelo de la violencia en Latinoamérica.

Ricardo Hausmann
Economista Jefe
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, DC

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Resumen

En América Latina la violencia es extensa y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su cuantía. En la región hay 140.000 homicidios por año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año o, para decirlo en forma más contundente, 54 familias son robadas por minuto, aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo.

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos de aproximadamente 14,2% del PIB latinoamericano; es decir, US$168.000.000. Y en capital humano se pierde 1,9% del PIB; este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente 4,8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan 2,1% del PIB, porcentaje superior al del efecto distributivo de todas las finanzas públicas.

Sin embargo, esta problemática es bastante diversa entre los distintos países del continente. En el Cono Sur—especialmente en Chile y Uruguay—y en Costa Rica se registran los menores índices de violencia, éstos son comparables al de los países europeos. Como la mayor incidencia de hechos violentos se presentan en los países andinos y en el resto de los de Centro América, fue en esta región en donde se concentra la atención de esta publicación. Los casos extremos son El Salvador y Colombia; aquí se encontró que a causa de agresiones contra personas y bienes se destruye una cuarta parte del potencial anual de producción.

La investigación en la que se basa esta publicación se enfocó en la búsqueda de evidencia sobre factores distintos a drogas y guerrilla. De ella se induce la conveniencia de combinar enfoques para comprender mejor un problema tan complejo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Aunque no se puede delinear un modelo integrado para entender esta problemática, los diversos enfoques que se aplicaron ayudan a visualizar su complejidad.

- La **epidemiología clásica** permite identificar que es entre los hombres jóvenes, en el consumo de alcohol y en la tenencia de armas donde se concentran los mayores factores de riesgo.
- La **epidemiología macroeconómica** sugiere que la creciente deficiencia en el sector educativo es el principal factor subyacente al incremento del nivel de violencia en la región: una brecha de un año de educación se asocia estadísticamente con aproximadamente 14.000 homicidios adicionales por año. También indica que el aumento de la pobreza y de la desigualdad que sufrió América Latina en la década de los ochenta pudo haber generado unos 30.000 homicidios adicionales por año.
- La **epidemiología social** permite identificar al consumo de alcohol, a la deficiencia educativa y de capital social, así como a la enfermedad mental entre los factores que, tomados en su conjunto—y aún sin incorporar los efectos de las drogas y la violencia política—podrían explicar satisfactoriamente el exceso de violencia de la región y su ascenso en los últimos años.
- Finalmente, un enfoque de **epidemiología económica** que se concentre en las interacciones repetidas entre individuos, podría ser la vía más idónea para explicar los incentivos y comportamientos sociales de los individuos que subyacen a la dinámica de la violencia de América Latina.

La magnitud y costo de la violencia en la región ha conducido, con frecuencia, a visiones nihilistas sobre las posibilidades de intervención. Se arguye, por un lado, que ésta se halla tan enraizada en la cultura de la gente y sus instituciones que deja poco espacio para el desarrollo de políticas. Por otro lado, se estima que no hay campo para las intervenciones mientras no se logre erradicar los problemas estructurales asociados con la pobreza y la inequidad.

En esta publicación, nos apartamos radicalmente de esta visión. Se asume una mirada optimista y constructiva a las posibilidades de aplicación de políticas. Un problema tan complejo y tan diverso facilita que se aborde de múltiples formas en sus diferentes facetas. Es conveniente una aproximación pragmática, basada en la observación cuidadosa de la realidad, más que en la pura elucubración teórica y contingente de las opciones de aplicación de políticas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Hay políticas simples muy eficaces, en el área de vigilancia y seguimiento epidemiológico de los hechos, el control del consumo del alcohol y otras drogas, restricción al uso de armas de fuego, y la adecuada atención de urgencias en los servicios de salud, que permitirían reducir sustancialmente tanto la incidencia de la violencia como sus costos. Más y mejor educación, así como un crecimiento económico equitativo que permita reducir la pobreza, resultan antídotos de enorme eficacia para la agresión sobre el hombre y sus bienes.

Así mismo, se debe combinar una lucha pública contra la impunidad y por la eficacia de los aparatos judiciales y policiales, con mayor flexibilización para que los individuos y sus asociaciones puedan ejercer mayor prevención y control de los comportamientos violentos. La reconstrucción del tejido social y la acumulación del capital social son las inversiones más importantes que los latinoamericanos podrían hacer para cimentar una convivencia ciudadana más pacífica.

La violencia es en la actualidad—sin duda—la limitante principal del desarrollo económico de América Latina. Es por esto, y por su alto costo social y económico, que se hace imperante y muy apremiante la necesidad de actuar con la mayor eficacia. Las experiencias de países y localidades de la región de los últimos quince años examinadas con algún detalle, ofrecen instrumentos de acción para rescatar el respeto a la vida y a la propiedad como los elementos esenciales de nuestro desarrollo futuro.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 1

Violencia en América Latina: epidemiología y costos

Juan Luis Londoño y
*Rodrigo Guerrero**

La violencia es el principal problema económico y social de América Latina. Paradójicamente, combatir y controlar la violencia no figura como tarea prioritaria en las estrategias públicas, ni se han desarrollado esquemas de política activa más allá de las intervenciones policiales y judiciales tradicionales. Probablemente, la escasa investigación sistemática e interdisciplinaria sobre la violencia y sus posibilidades de control ayudan a explicar la pobre respuesta de los gobiernos y de sus instituciones a un problema delicado y de tanta trascendencia.

En este capítulo se presenta un análisis comparativo sobre la magnitud de la violencia, su impacto económico, los factores de riesgo y las relaciones causales que inciden en su ocurrencia, así como las opciones para su control, con un enfoque interdisciplinario (economistas, epidemiólogos, abogados, sociólogos y otras profesiones), de alto contenido empírico y con clara orientación al diseño de políticas.[1]

Los resultados obtenidos son muy interesantes en la descripción empírica de niveles, modalidades y tendencias de violencia. Se concretaron enormes innovaciones en la obtención de datos básicos, al combinar en los distintos países el análisis de las autopsias con encuestas directas a los diferentes agentes de la cadena de violencia: la opinión, las víctimas, los victimarios y los servicios de salud, tal como se describe en el Cuadro 1.1.

---

* Juan Luis Londoño es Editor de la revista *Dinero* en Bogotá y Rodrigo Guerrero es Director de Asuntos Internacionales de la Fundación Carvajal en Cali, Colombia.

[1] Desde un comienzo, se excluyó del estudio la violencia política, la asociada con el terrorismo y el narcotráfico, así como la doméstica o intrafamiliar.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.1. Innovaciones empíricas de los estudios

	Rgistros de defunciones	Encuesta de opinión	Encuesta de víctimas	Encuesta de proveedores	Encuesta de victimarios
Brasil		Tres encuestas	Gente con acceso a hospitales		
Colombia	Seguimiento de consistencia medicina legal, policía y fiscalía	Activa Encuesta de hogares	Gente con acceso a hospitales	Estimación de costos	Entrevista estructurada con 50 asesinos en las cárceles
El Salvador	Consistencia entre fiscalía y hospitales	Activa		Estimación de costos	
México	Corrección de protocolos de autopsia	Propia	Gente con acceso a hospitales	Estimación de costos y protocolos	
Perú		Encuesta completa para estimar incidencias y costos		Estimación de costos y gastos	
Venezuela	Corrección de protocolos de autopsia	Activa Encuesta de hogares			

La primera sección de este capítulo describe los principales resultados sobre la magnitud, dinámica y costos de la violencia urbana en los países sujetos a estudio.

El trabajo colectivo también condujo a la exploración de nuevos instrumentos analíticos para entender el problema. La epidemiología, en su acepción clásica, busca explicar las diferencias en la enfermedad a lo largo del tiempo y entre poblaciones, así como evaluar el efecto de las intervenciones sobre el comportamiento de la misma. Extendimos el alcance de la epidemiología clásica tal como se aplica en el campo de la salud, para aplicarla al comportamiento humano, donde la dinámica social, macrocontextual y económica adquieren enorme importancia. El comportamiento violento, que en muchas ocasiones, mas no siempre, es racional y previsivo, se da en un contexto de interacciones entre víctimas y victimarios en donde la protección no necesariamente concuerda con una clara delimitación de espacios entre lo público y lo privado. Así, encontramos posible la convergencia de enfoques de economistas, epidemiólogos e institucionalistas que, hasta

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ahora, han buscado aproximarse en forma independiente al problema. La segunda sección describe cuatro etapas del análisis epidemiológico de la violencia.

La investigación condujo también hacia un análisis de la batería de instrumentos de política, que permitió identificar intervenciones muy eficaces, contextos macrosociales que crean menores incentivos para el comportamiento violento y otras medidas que, aunque más complejas, pueden tener un significativo impacto en la disminución de las diferentes expresiones de violencia. En la tercera sección se presenta de forma sucinta este conjunto de instrumentos de política.

Durante los dos últimos años el Banco Interamericano de Desarrollo ha logrado diseñar y poner en marcha operaciones de política sobre convivencia ciudadana en países como Colombia, Uruguay y Brasil que se basan, en gran parte, en los resultados de la investigación aquí mencionada. Esto es una prueba más de que del trabajo interdisciplinario, empírico y orientado a generar política, se pueden obtener los más altos réditos para enfrentar los nuevos problemas de América Latina. Se presentan también datos básicos sobre la magnitud de la violencia (nivel, tendencias y diversidad por países) y sus costos en América Latina.

Definiciones y taxonomía de la violencia

La violencia es un término utilizado para describir situaciones muy diversas, razón por la cual se generan muchas confusiones y controversias. Se requiere por lo tanto, definir claramente lo que se entiende por violencia y hacer una clasificación o taxonomía de las formas más frecuentes. Existen múltiples maneras de clasificar la violencia. Cada clasificación sirve, por lo general, a un propósito determinado y la bondad de la clasificación está estrechamente relacionada con la utilidad de la misma.

Una primera distinción es aquélla entre el acto violento en sí mismo y su correspondiente registro. Muchas acciones violentas no son registradas, a veces ni siquiera son percibidas socialmente como tales y por tanto no se conocen. Tal es el caso de la violencia doméstica contra la mujer, el niño o el anciano, de la cual sólo una pequeña parte aparece en los archivos.
Otra distinción es la que se realiza entre acto violento y delito. El delito es un quebrantamiento de la ley y como tal, está determinado por los códigos existentes en un momento dado. Un mismo acto puede dejar de ser o volverse delito, simplemente por un cambio en la ley. Un mismo hecho, por ejemplo la muerte

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de otra persona, puede ser o no ser delito dependiendo de las leyes de un país. Por ejemplo, las ejecuciones donde existe la pena de muerte no son consideradas como delitos y por lo tanto no aparecen registradas como homicidios. Esto se repite con las muertes resultantes del enfrentamiento con la autoridad.

Clasificaciones de la violencia

La violencia se puede clasificar según la persona que la sufre, en violencia contra los niños, la mujer o el anciano; o diferenciar según la naturaleza de la agresión en física, sicológica, sexual, etc.; o catalogar según el motivo, en política, racial y religiosa, entre otras; o también, según el sitio donde ocurre, en doméstica, urbana, rural o del ambiente de trabajo.

Establecimos dos grandes categorías de violencia: la intencional y la no intencional. La primera incluye aquellos actos donde existe la intención de provocar daño, tales como las lesiones personales o las autoinfligidas. La segunda, los actos donde el daño no es resultante de una intención previa por parte del agresor. Los accidentes de transporte o de cualquier otra naturaleza también se clasifican en esta categoría.

Por su extraordinaria frecuencia y sus profundas implicaciones sociales, merece especial mención la violencia que ocurre en el ámbito del hogar, llamada violencia doméstica, que incluye las formas de violencia contra la mujer, el niño y el anciano.

Violencia intencional

Se define como violencia intencional, el uso o amenaza de uso de la fuerza física, con intención de hacer o hacerse daño. Pero esta definición, si bien tiene ventajas tales como su relativa facilidad de registro, tiene también limitaciones: excluye otras formas muy frecuentes de violencia como la sicológica, y margina los casos en los que se usa fuerza física sin intención de provocar lesión, los llamados accidentes.

Los homicidios y suicidios son manifestaciones extremas de violencia intencional y, por existir datos confiables, se utilizan como indicadores de ésta. Pero ellos son una pequeña parte del conjunto de la violencia y subestiman la magnitud real de las agresiones, porque excluyen las lesiones intencionales donde no se produjo muerte y otras formas de violencia no intencional.

Los niveles objetivos de la violencia tal como se expresan, por ejemplo, en el número de homicidios, pueden contrastarse con su percepción subjetiva. Las fluctuaciones en la percepción

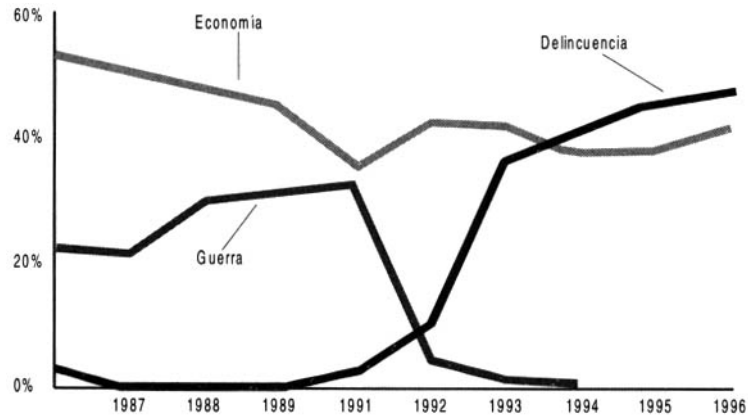
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

pueden no coincidir de manera fiel con los niveles objetivos por varias razones. La frecuencia de ciertas forma de violencia menor (como el raponazo o rapiña) produce en la sociedad una sensación de inseguridad muy grande, aun cuando ésta no vaya acompañada de altas tasas de homicidio. Igual situación ocurre con el despliegue desmedido de los hechos de sangre reseñado por los medios de comunicación que producen una sensación de peligro e inseguridad desproporcionada en la sociedad. En el Capítulo 5 referido a El Salvador, se explica de manera clara cómo las percepciones sociales acerca de la importancia de la delincuencia han venido fluctuando fuertemente a lo largo del proceso de paz que se adelanta en ese país (Gráfico 1.1).

Violencia contra la propiedad

La violencia contra la propiedad es aquélla donde se produce daño contra el patrimonio económico y no contra la integridad de la persona. El robo, el hurto, la "rapiña o raponazo" son las manifestaciones más frecuentes y pueden presentarse con o sin uso de la fuerza física. La cuantificación se realiza en términos de la tasa de incidencia de los diferentes delitos (de acuerdo con la clasificación internacional de delitos) y del valor económico que ellos representan.

Gráfico 1.1. Violencia objetiva y subjetiva en El Salvador



Fuente: Informes del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, El Salvador.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Violencia instrumental y violencia expresiva

Una clasificación que puede tener implicaciones de política muy importantes es aquélla que separa los actos violentos en instrumentales y expresivos. En la primera categoría caen los robos, atracos a mano armada y los homicidios con fines de extorsión o con fines de provecho para el agresor. En la segunda categoría se incluyen los actos violentos producto de la ira, los cometidos bajo efecto del alcohol y, en general, todos aquéllos donde no se puede percibir una intención de provecho. Desafortunadamente no existe información confiable sobre la importancia relativa de estos dos tipos de violencia.

Magnitud de la violencia

Comentarios de método

Para analizar la violencia intencional se utilizaron los registros estadísticos que se recogen rutinariamente en las diferentes agencias oficiales. La cobertura y calidad de los registros, sin embargo, varía significativamente de una ciudad o país a otro y también, de manera fundamental, según el hecho. Hay eventos tales como el homicidio o el robo de automotores que tienen una "alta propensión a la denuncia"; la mayoría son denunciados y registrados. Mientras que en otros, como el robo callejero "raponazo o rapiña", la violencia contra la mujer o el niño, es denunciada y registrada tan sólo en forma parcial. Para conocer la magnitud de este tipo de eventos es necesario valerse de encuestas especiales, generalmente a nivel domiciliario.

Las tasas de violencia, cualquiera que sea su forma, se conocen a partir de los registros de denuncia. Son, por lo tanto, "tasas de denuncia" más que "tasas de ocurrencia" de este fenómeno. Los diferentes delitos tienen una "propensión a la denuncia" distinta. Hechos como el homicidio o el robo de vehículos tienen una alta propensión a la denuncia, sus víctimas proceden a informar a las autoridades del hecho, mientras que los robos de menor cuantía o los llamados delitos contra el pudor sexual, son denunciados esporádicamente. Es obvio que la frecuencia de los primeros puede determinarse de manera más fiel por registro, mientras que los segundos requieren estudios o entrevistas especiales.

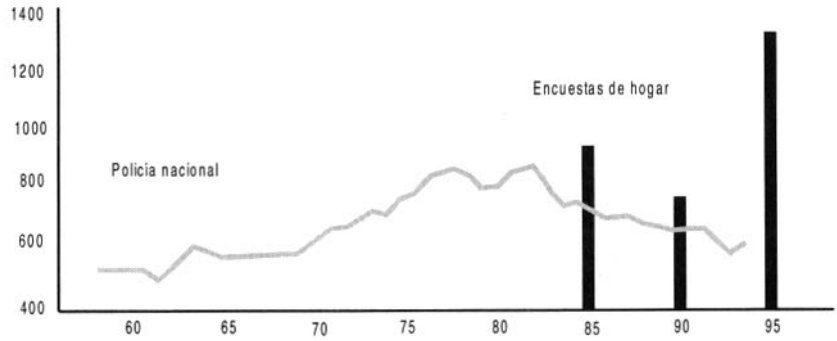
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las discrepancias entre las denuncias de delitos según las registros de la Policía y los resultados de las Encuestas de Hogares pueden ser considerables, como es el caso de Colombia (Gráfico 1.2).

Otro problema relacionado con los registros que es digno de mención, lo constituye el hecho de que con gran frecuencia, en la medida en que se mejora la calidad de los registros, la situación parece empeorar. Esta paradoja se observó en Río de Janeiro, cuando posteriormente de un esfuerzo de la Prefectura para mejorar la calidad de la información, aumentó la cantidad de homicidios, suicidios y accidentes, como consecuencia de que paralelamente se disminuyó la proporción de muertes "de intención desconocida", categoría en la cual se escondían muchos de estos eventos.

Como puede observarse en el Cuadro 1.2, la proporción de muertes por intención desconocida disminuyó de 52% a 9%, al tiempo que las otras causas de muerte violenta aumentaron de manera significativa.

Gráfico 1.2. Discrepancias estadísticas en Colombia



Fuente: Policía Nacional-DANE ENH.

Cuadro 1.2. Muertes por causa externa, Río de Janeiro, 1995

	Enero-Marzo		Octubre-Diciembre	
Homicidios	760	32,8	1.021	50,2
Suicidios	4	0,2	39	1,9
Accidentes	333	14,4	787	38,7
Intención desconocida	1.219	52,6	188	9,2
	2.316	**100,0**	**2.035**	**100,0**

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Con frecuencia diferentes instituciones generan informaciones disímiles. Por ejemplo, las muertes por ajusticiamiento que se registran en los países donde existe la pena de muerte o las que ocurren en enfrentamientos con la autoridad, son clasificadas en la categoría especial "uso legítimo de la fuerza" y no son contabilizadas como homicidios. El conflicto entre las diferentes fuentes de información puede tipificarse en el caso de Caracas, donde se pudo observar diferencias entre los datos de homicidios producidos por Medicina Legal y los datos de la PTJ que fluctúan entre 25% y 40%.

Violencia sobre las personas

Para los efectos de este análisis se midieron los niveles de violencia sobre las personas a través de cuatro criterios: los homicidios, las lesiones, la carga de la enfermedad y las encuestas de victimización.

Mortalidad por homicidios

Las estadísticas vitales a partir de los registros oficiales de los diferentes países, compiladas por la Organización Panamericana de Salud (OPS), es el punto natural de partida para este propósito. Pero se sabe que estos registros son de calidad variable. Por ello se sometieron a chequeos de consistencia comparándolas con otras fuentes. El Cuadro 1.3 incluye algunas de estas comparaciones que fueron utilizadas para obtener estimados confiables acerca de los homicidios y otras formas de violencia.

Tales chequeos de consistencia en los países aquí analizados, extrapolados al conjunto del continente, nos permiten afirmar que durante 1996 en América Latina y en el Caribe se registraron aproximadamente 140.000 homicidios; es decir, 16 por hora; uno cada cuatro minutos. Esto, que se expresa como una tasa de 30 homicidios por cien mil habitantes, es aproximadamente 5 veces más alta que el promedio mundial.

Los trabajos permiten concluir, adicionalmente, que el arma de fuego fue el principal instrumento de violencia homicida, con un promedio cercano a 80%, y con una importancia creciente. En todos los países la violencia homicida se presentó con mayor intensidad sobre los hombres jóvenes, de bajos recursos económicos y, por lo tanto, de poca educación.

En América Latina se presentaron durante 1996, 15.664 suicidios, cifra bastante más baja que la informada para homicidios. No hay duda que la violencia auto-infligida es un

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

problema de menor importancia que la homicida, aún cuando es necesario recalcar que los registros oficiales subestiman a los suicidios. Obsérvese en el Cuadro 1.4, por ejemplo, como en el caso de Colombia, la tasa oficial de suicidios es de 1,4 PCMH, mientras que la estimada en el presente trabajo es cuatro veces mayor.

Lesiones intencionales

Se estimó la prevalencia de lesiones en las consultas de los servicios de salud. En El Salvador 33% de las consultas atendidas en las salas de urgencia corresponden a lesiones intencionales. En Colombia, datos obtenidos de dos hospitales de baja complejidad (en Cali) y un hospital universitario de alta complejidad (en Pereira), mostraron que 43% y 66,8%, respectivamente, de la consulta de urgencias era debida a lesiones intencionales.

En Río de Janeiro se encontró que 38% de las admisiones hospitalarias fueron originadas por lesiones intencionales. Se puede concluir, pues, que una fracción importante de las consultas y admisiones a los servicios de emergencia de los hospitales es causada por lesiones intencionales.

Cuadro 1.3. Tasa de homicidios intencionales por 100,000 habitantes

	Datos OPS, 1995 Homicidios PCMH	Estimados del presente estudio
Brasil (Río de Janeiro)	17,8	79,8
Colombia	76,3	76,0
El Salvador	39,9	138,9
México	17,6	19,6
Perú	2,9	10,2
Venezuela	11,2	35,0

Fuente: Pan American Health Organization. Health Situation in the Americas. Basic Indicators 1996.

Cuadro 1.4. Tasas de suicidio por 100,000 habitantes

	Datos OPS, 1995 Suicidios PCMH	Estimados del presente estudio
Brasil (Río de Janeiro)	2,7	2,8
Colombia	1,4	6,0
El Salvador	2,0	
México	2,8	
Perú	0,7	1,0
Venezuela	4,2	6,0

Fuente: Pan American Health Organization. Health Situation in the Americas. Basic Indicators 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De igual modo se pudo observar un comportamiento de las lesiones interpersonales similar al de los homicidios. Esto es, las lesiones fueron más frecuentes durante los fines de semana o ciertas celebraciones especiales y se asocian a hechos como consumo de alcohol y otros.

Existe una extraordinaria heterogeneidad o variabilidad entre países, y aun dentro de los países mismos. El Salvador y Colombia aparecen con las tasas de lesiones intencionales más elevadas, mientras que Perú tiene las tasas más bajas. En el caso de Colombia se encuentra una tendencia al aumento en la severidad de las lesiones intencionales, medida por la razón o índice entre el número de éstas y el de homicidios, (LI/H). Esta razón fue de 4,0 en Río de Janeiro, 5,6 en Colombia, 9,9 en México, 11 en Venezuela, y 11,6 en El Salvador.

Sólo una cuarta parte de las personas que sufren lesiones intencionales acuden a denunciarlas, especialmente en aquellos casos en los cuales su gravedad o sus implicaciones lo merecen. Los datos hospitalarios brutos, por lo general, se limitan a describir la naturaleza de las lesiones y no permiten conocer si éstas son intencionales. Por ello se acudió a estimaciones directas en los hospitales o a encuestas de victimización. En el Cuadro 1.7 se muestran los resultados de unas encuestas domiciliarias de victimización.

Entre 1% y 5% de los adultos que residen en las ciudades mencionadas en el Cuadro 1.5 informan haber sido heridos de alguna forma en los últimos doce meses. Si asumimos que la gran mayoría de estas lesiones son intencionales, entonces podremos inferir que su frecuencia es mucho más elevada de la que aparece en los registros.

Carga de la enfermedad

La magnitud del daño provocado por la violencia debe ir más allá de la cuantificación del número de víctimas que sufrieron una agresión o del recuento de muertes prematuras ocasionadas por la violencia.

Cuadro 1.5. Heridos con arma punzante o de fuego, tasa por 100 adultos en 12 meses

	Cali	Caracas	Río	San Salvador
Hombres	3,9	5,9	4,0	5,4
Mujeres	1,0	1,8	1,9	1,1

Fuente: OPS, Estudio Multicéntrico ACTIVA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.6. Carga de enfermedad asociada con violencia

	Años saludables perdidos		
	Mortalidad	Discapacidad	AVISAS
México	1,7	0,8	2,5
El Salvador	11,8	0,3	12,1
Colombia-urbano	9,2	3,9	13,1
Lima	0,6	0,4	1,0
América Latina	1,4	1,2	2,6

Fuente: Estudios de caso.

Para este propósito se ha puesto en práctica la estimación de los "Años de Vida Saludable Perdidos" (AVISAS), un indicador compuesto por la suma de los años perdidos por muerte prematura, y de los años sobrevividos con alguna incapacidad funcional. El Cuadro 1.6 presenta las estimaciones de los años saludables equivalentes perdidos a causa de la violencia en los estudios.

Los resultados indican que cada latinoamericano pierde anualmente, casi tres días de vida saludable a causa de la violencia, y que la importancia de la discapacidad es casi tan alta como la de los simples homicidios. También señalan que no existe una simple razón de proporcionalidad entre mortalidad y discapacidad por violencia en los distintos países, pues la letalidad de los actos de violencia es muy diversa.

Otras formas de violencia sobre las personas

Ciertas formas de violencia no son detectadas normalmente a través de registros y requieren encuestas especiales, como las de victimización que reflejan la ocurrencia de ciertos eventos y, que si bien están afectadas por problemas de recuerdo y definición del tiempo de ocurrencia del evento investigado, se acercan más a la "criminalidad verdadera". En algunos casos se utilizaron los resultados de las encuestas realizadas por ACTIVA y en otros, se hicieron encuestas especiales. Las distintas formas de delitos sufridos por la población se registran en el Cuadro 1.7.

La frecuencia con que la población en general informa de delitos tales como robo, o asalto a mano armada, son considerablemente mayores que la que se pudiera estimar a través del análisis de los registros. Alrededor de 10% de la población manifiesta el haber sufrido un robo o el haber presenciado uno, hechos que contribuyen sin lugar a duda a generar el clima de malestar e inseguridad más que la misma tasa de homicidios. El maltrato por parte de la policía aparece como un hecho extraordinariamente frecuente.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.7. Prevalencia de victimización, tasa por 100 adultos

	Colombia, Cali	Brasil, Río de Janeiro	El Salvador, San Salvador	Venezuela, Caracas
Le robaron a mano armada	12,1	8,7	20,0	17,0
Vio algún robo a mano armada	19,9	15,9	29,8	37,5
Cambió de residencia porque le amenazaron	1,0	2,3	3,4	2,0
Fue golpeado por otra persona	5,5	5,4	3,9	3,6
La policía le maltrató o golpeó	1,7	3,0	3,0	2,8
Fue herido con arma blanca / de fuego	1,2	1,1	0,8	1,1
Ud. o un pariente cercano fue secuestrado	1,4	0,6	1,2	3,9
Algún pariente cercano fue asesinado	7,4	4,3	3,5	9,7
Algún pariente cercano se suicidó	1,0	0,4	1,3	2,3

Fuente: Estudio ACTIVA/OPS. Encuestas especiales.

Violencia sobre las personas: tendencias

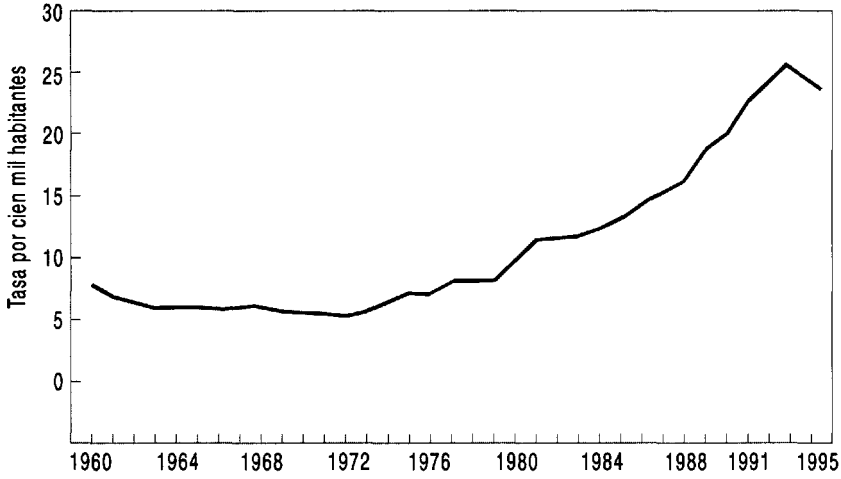
La evolución de la violencia en la región sólo pudo estimarse con niveles razonables de confiabilidad en los registros de defunción, que fueron corregidos hasta obtener su consistencia. Aunque con un margen de error, los datos del Gráfico 1.3 son indicativos.

El Cuadro 1.8 permite ver que esta alta tasa agregada de homicidios esconde una enorme diversidad regional. Las tasas llegan a ser cuatro veces más altas en Colombia y El Salvador, y apenas la mitad o menos en ciudades como Lima. También puede observarse en todos los casos, con excepción de México, una tendencia al aumento en las tasas entre 1980 y 1995.

La tasa de homicidios parece registrar tres subperíodos con distinta dinámica en los últimos 35 años. Durante los años sesenta y comienzos de los setenta, las tasas de homicidios fueron bajas y razonablemente estables. Desde el primer quinquenio de los setenta se interrumpe esta tendencia; la violencia homicida desde entonces se acelera constantemente, hasta superar los 30 puntos en el primer quinquenio de los noventa. Finalmente, después de 20 años de continuo crecimiento, a partir de 1994 se presentarían indicios de un descenso en el ritmo de violencia homicida, cuya fuerza y permanencia es aún difícil de estimar.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.3. Homicidios en América Latina



Cuadro 1.8. Tasas de homicidio por 100,000 habitantes (1980-95)

	1980	1985	1990	1995
México	18	18	18	20
DF	10	12	14	20
El Salvador	40	55	72	139
San Salvador				90
Colombia	35	42	88	80
Cali	30	70	88	110
Venezuela	12	10	18	35
Caracas	18	14	28	52
Perú	2	3	5	10
Lima				25
Brasil	12	14	25	32
Río de Janeiro			90	102
América Latina	**15**	**18**	**25**	**30**

Fuente: Estudios de caso.

Violencia contra la propiedad

Los indicadores de homicidios, lesiones y años de vida saludable dan información del impacto de la violencia sobre la salud de las personas, en lesiones, en muerte prematura o en dimensiones adicionales. Sin embargo, la estimación de la violencia sobre la propiedad condujo a cifras menos creíbles y comparables. Las deficiencias en los registros y la diversidad de criterios para su clasificación en los distintos países son mucho mayores. Por ello las únicas cifras comparables en las ciudades estudiadas en el Latinobarómetro se presentan en el Cuadro 1.9.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.9. Violencia sobre la propiedad, víctimas de robo y asalto en la familia

Ciudad	% de la población
Guatemala	54,9
México	47,7
El Salvador	47,1
Venezuela	43,9
Ecuador	39,2
Colombia	37,4
Perú	36,8
Honduras	36,3
Nicaragua	35,7
Paraguay	35,1
Argentina	34,2
Brasil	33,9
Bolivia	32,8
Costa Rica	32,7
Chile	32,0
Panamá	25,1
Uruguay	21,4
Promedio de América Latina	**30,0**

Fuente: Latinobarómetro y estudios de caso.

Aproximadamente una de cada tres familias había sido víctima de robo o asalto en los últimos doce meses. Esta forma simple de violencia contra la propiedad presenta diferencias entre países bastante menos agudas que las que se observan en las lesiones o los homicidios; el país con mayor frecuencia es Venezuela, y sólo tiene dos veces y media la incidencia del país con menos frecuencia, que es Uruguay.

Costos de la violencia

Comentarios de método

Para la medición de los costos económicos de la ocurrencia y prevención de la violencia identificamos cuatro componentes: las pérdidas en salud, las pérdidas materiales, el deterioro del consumo y del trabajo, y las transferencias entre personas.

Las pérdidas en salud las integran los costos de atención médica y el valor de años de vida saludable. Los costos de atención médica de eventos relacionados con violencia se obtuvieron directamente de encuestas en los hospitales en los distintos

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

países, e incluyen lo pagado por los hogares e instituciones a aseguradoras. El valor de los años de vida perdidos por muerte prematura o incapacidad se obtuvo multiplicando el número de AVISAS por el ingreso per cápita medio de la economía, que equivale aproximadamente al valor presente de los flujos de ingreso monetario—o de satisfacción equivalente—que hubiese generado cada persona en caso de haber vivido saludablemente los años perdidos.

Las pérdidas materiales están compuestas por los gastos efectivos en seguridad y justicia por parte de los sectores público y privado, así como el impacto del deterioro de la violencia sobre la inversión y la productividad. Los costos sobre los aparatos de seguridad, para la prevención y control de la violencia cubren los aparatos judiciales y represivos (policía y ejército) y de prevención a través de campañas u otros esfuerzos; y se obtienen de las declaraciones al fisco.

Los gastos en seguridad privada se obtienen de información directa de empresas especializadas en el servicio y/o de encuestas sobre los hogares y las empresas. Los efectos sobre la productividad y la inversión se estiman sobre la base de modelos econométricos existentes en cada país, o por aproximaciones de modelos *cross-country* estimados.

Los costos intangibles de la violencia se han aproximado por la "voluntad de pago"—manifestada en las encuestas—de la población con el objetivo de vivir en situación de no-violencia o de tranquilidad; reflejan básicamente los costos de consumo y restricción de trabajo asociados con la ocurrencia probable de violencia. Dada la forma de calcularlos se considera que están subestimados, por ignorar aquellos costos no individualizables de la violencia.

Finalmente, se intentó valorar el monto de las transferencias de ingresos de unas manos (las víctimas) a otras (los victimarios) asociadas con los distintos delitos contra el patrimonio económico.

Como no se logró en todos los países la cuantificación completa de cada uno de los cuatro componentes de costos de la violencia, se extrapolaron los resultados de aquellos países con estimaciones más confiables a los de otros con datos menos exactos, sobre la base de los indicadores comparables de homicidios e incidencia de robos.

Para homogeneizar su presentación, los costos de la violencia urbana se han expresado como proporción del Producto Interno Bruto urbano (es decir de aquél que excluye agricultura y minería).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Costos agregados de la violencia urbana

La violencia en América Latina alcanza a representar un costo neto de 12,1% del PIB, es decir, aproximadamente US$145.000 millones anuales; e involucra, adicionalmente, transferencias por 2,1% del PIB, o por casi US$25.000 millones[2] (Cuadro 1.10).

Los costos de la atención médica asociada con la violencia, aunque no son despreciables, pues alcanzan más de US$2.000 millones anuales, constituyen apenas un componente menor de las pérdidas en salud. La destrucción de capital humano, en años perdidos por muerte prematura o discapacidad, es mucho más importante. Basta decir que su proporción del PIB equivale a casi toda la inversión en educación primaria que realiza el continente. El nivel de violencia que registra el continente equivale a destruir gran parte del capital humano que el sistema educativo crea todos los días.

Las pérdidas materiales asociadas con la violencia son elevadas y tienen tres componentes de aproximadamente igual importancia. Los gastos de seguridad y justicia por parte del gobierno representan recursos del orden de 1,6% del PIB. Los gastos directos en seguridad por parte de los hogares y las empresas alcanzan a representar un porcentaje casi tan alto como los públicos, lo cual es un hecho sorprendente.

Los efectos de la violencia sobre la actividad económica y el bienestar son significativos. La violencia urbana ha llegado a representar menores niveles de inversión y productividad por valor de 1,8% del PIB. El deterioro de las oportunidades de consumo y trabajo, así como en los costos sicológicos que manifiestan los hogares en su voluntad de pago por no-violencia representan un costo aún mayor: 5,3% del PIB. Los efectos indirectos de la violencia sobre la actividad económica y el bienestar resultan así mayores que los efectos directos de ésta sobre la salud y los bienes.

Finalmente, la evidencia indica que la violencia no sólo tiene costos económicos muy significativos, sino que sus efectos distributivos son inmensos. Los bienes que se hurtan, roban o atracan y los pagos por extorsión o secuestro representan aproximadamente US$25.000 millones en un año. Este impacto distributivo resulta mayor que todo el que logran las finanzas públicas del continente a través de los impuestos y el gasto.

[2] Las transferencias de ingreso o riqueza entre personas no se consideran un costo neto para la sociedad sino una simple transferencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La diversidad de los países

Así como los países analizados difieren notablemente en la incidencia de los indicadores de violencia sobre la vida y los bienes, la estimación de los costos económicos de la violencia tiene significativas diferencias entre los países. Los Gráficos 1.4 al 1.9 y el Cuadro 1.11 ilustran los principales resultados.

Cuadro 1.10. Costos de la violencia (% del PIB)

A. Pérdidsas en salud	**1,9**
1. Atención médica	0,2
2. Años de vida perdidos	1,7
B. Pérdidas materiales	**3,0**
1. Seguridad pública	1,1
2. Seguridad privada	1,4
3. Justicia	0,5
Subtotal	**4,9**
C. Intangibles:	**7,1**
1. Deterioro inversión-productividad	1,8
2. Deterioro de consumo y trabajo	5,3
D. Transferencias	**2,1**
Total	**14,2**

Fuente: Estimado con base en estudios de caso.

Cuadro 1.11. Costos económicos de la violencia (% del PIB)

	El Salvador	Colombia	Venezuela	Brasil	Perú	México
Costos directos	**9,2**	**11,4**	**6,9**	**3,3**	**2,9**	**4,9**
Pérdidas en salud	4,3	5,0	0,3	1,9	1,5	1,3
Pérdidas materiales	4,9	6,4	6,6	1,4	1,4	3,6
Costos indirectos	**11,7**	**8,9**	**4,6**	**5,6**	**1,6**	**4,6**
Productividad e inversión	0,2	2,0	2,4	2,2	0,6	1,3
Trabajo y consumo	11,5	6,9	2,2	3,4	1,0	3,3
Transferencias	**4,0**	**4,4**	**0,3**	**1,6**	**0,6**	**2,8**
Total	**24,9**	**24,7**	**11,8**	**10,5**	**5,1**	**12,3**

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.4. Costos totales de la violencia

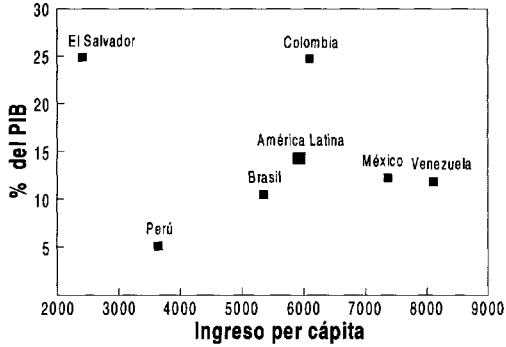


Gráfico 1.5. Pérdidas de capital humano

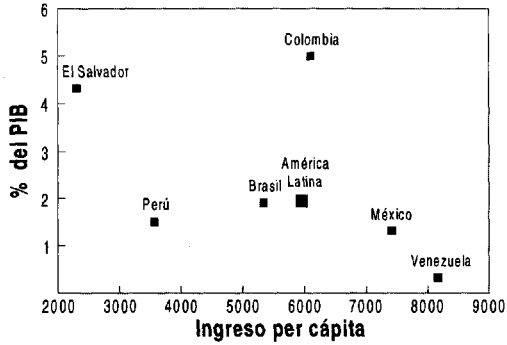
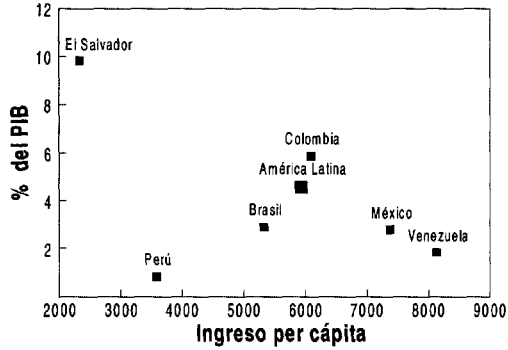


Gráfico 1.6. Las pérdidas materiales



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.7. Los intangibles

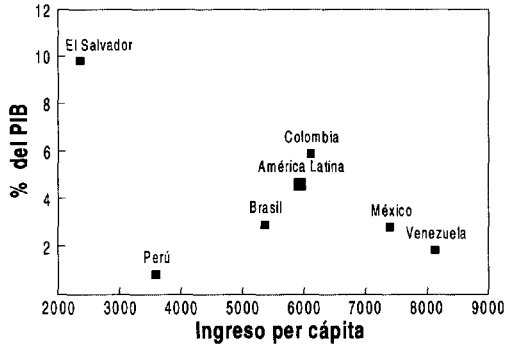


Gráfico 1.8. Las transferencias sociales

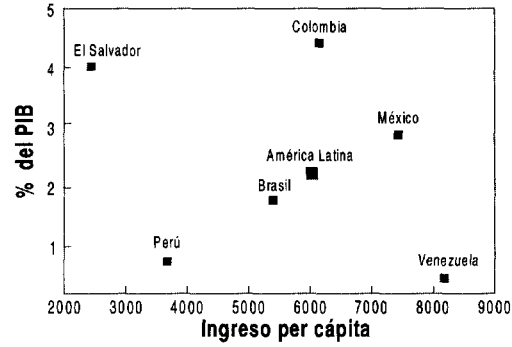
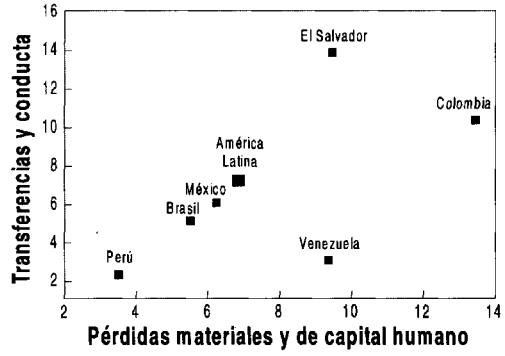


Gráfico 1.9. Los costos de la violencia



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los costos económicos de la violencia difieren significativamente entre los países estudiados, toda vez que varían en una proporción de uno (Perú) a cinco (El Salvador y Colombia). No hay correspondencia unívoca entre la importancia de las pérdidas en salud y las pérdidas materiales; hay países como México y Venezuela que tienen una incidencia mayor de estas últimas que de las primeras. Los costos sobre la productividad y la inversión, por razones no suficientemente comprendidas, son mayores en Venezuela y Brasil que en los demás. Y Colombia se destaca sobre todo por las pérdidas de capital humano y el monto de las transferencias que se realizan por intermedio del delito contra el patrimonio.

Tras esta diversidad de costos de la violencia se esconde una diversidad de formas de manifestación de la misma en los países y que los estudios de caso han logrado identificar:

- *Perú* se caracteriza, comparativamente, por una violencia artesanal, con alta incidencia de eventos de pequeña monta, poca letalidad y relativamente bajos costos sobre la economía.
- En *México* parece proliferar más el delito organizado sobre la propiedad que el delito sobre la vida.
- *Venezuela* es un país donde parece predominar la respuesta privada (de las empresas y los hogares) ante el rápido deterioro de la violencia urbana.
- En *El Salvador* sobresale la cultura de la violencia creada por muchos años de guerra.
- *Brasil* es un país donde predomina la contribución oficial a la violencia urbana.
- Y en *Colombia* la violencia parece haberse profesionalizado más que en ningún otro país del mundo, y donde coinciden en el tiempo y en el espacio múltiples actos de violencia instrumental con problemas de convivencia ciudadana.

Esta variedad de formas, que puede constituir un *continuum* como se interpreta más adelante, representa una ventaja desde el punto de vista analítico y provee la variedad suficiente que requieren los ejercicios epidemiológicos que se describen a continuación.

Algunas conclusiones

En América Latina la violencia está muy generalizada y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su magnitud. En la región hay 140.000 homicidios cada año; cada

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

latinoamericano pierde el equivalente de casi tres días anuales de vida saludable a causa de la violencia; 28 millones de familias sufren de hurto o robo cada año. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en América Latina que en el resto del mundo.

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos que equivalen al 14,2% del PIB de la región, es decir US$168.000 millones. Los gastos en los hospitales son apenas una parte de las pérdidas en capital humano, y éstas son casi tan grandes como todas las pérdidas materiales. La violencia tiene costos indirectos sobre la inversión, la productividad, el consumo y el trabajo, los cuales son incluso superiores a los costos directos sobre la destrucción de la vida y los bienes. Y tiene efectos distributivos casi tan altos como los de toda la intervención del Estado en el continente.

Pero, más que un continente uniformemente afectado por la violencia, América Latina aparece como un haz de experiencias y manifestaciones diversas de violencia que amerita que, en vez de efectuar análisis agregados o de países independientes, sea estudiado en forma comparativa. Y ése es precisamente el objetivo de la siguiente sección.

Epidemiología de la violencia

Ejercicios y modelos

La epidemiología busca explicar las diferencias de una enfermedad a lo largo del tiempo y entre poblaciones. En su acepción clásica, la epidemiología describe las condiciones de tiempo, lugar y persona de ocurrencia de los fenómenos, identifica los factores de riesgo y cuantifica su importancia. En esta sección se aplican y extienden los métodos de la epidemiología al estudio de la violencia.

En la primera parte sintetizamos los hallazgos de la aplicación de métodos clásicos de la epidemiología a la violencia en los diversos países analizados.

En la segunda parte, extendemos el modelo epidemiológico clásico para cuantificar la importancia de los factores de contexto asociados con la violencia.

Y en la tercera, formulamos un par de modelos exploratorios en los cuales más que la ocurrencia puntual de hechos específicos de violencia, importa la dinámica de la violencia. Esta a su vez depende de la capacidad de respuesta e interacción de los distintos agentes ante situaciones históricas de violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Epidemiología clásica

En tres países se aplicaron rigurosas técnicas de epidemiología para identificar y estimar la importancia de los diferentes factores de riesgo asociados con eventos de violencia en las ciudades. En México DF, Cali y Caracas se diseñaron estudios de caso y controles con diferentes características para este propósito, y sus principales resultados se presentan en el Cuadro 1.12.

El análisis epidemiológico de las variables descriptivas tradicionales muestra un patrón consistente en los sitios estudiados. Los principales resultados pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Las muertes por homicidio intencional ocurren con mayor frecuencia en las poblaciones jóvenes, de manera especial en los grupos de edad comprendidos entre 15 y 34 años.

Cuadro 1.12. Epidemiología clásica de la violencia

Factores de riesgo	México DF	Cali	Caracas
Método	Regresión logística	Razón de momios	Razón de momios
Sexo	Diferente violencia para hombres (calle y riñas) y mujeres (casa y golpes)		Los hombres más expuestos
Edad	Entre 15 y 39	Entre 20 y 39 (agresor y víctima)	Entre 15 y 35 años (víctimas y victimarios)
Escolaridad	Mayor riesgo: tener educación primaria		
Nivel socioeconómico	Los habitantes de los barrios y pueblos más pobres	Claro	Habitantes de barrios pobres
Sitios	La calle para lesiones, El hogar para la mujer	La calle para atracos El bar para riñas	
Fechas		Fines de semana Noches	Final de año Fin de semana Noches
Alcohol	En la víctima y el victimario	Muy significativo	
Porte de armas		Positivo	Positivo
Relación con victimario	Desconocido para los hombres Conocido para las mujeres	Amigo con riñas Familiar con abuso	
Antecedente de violencia		Repitencia de lesiones	

Fuente: Estudios de caso.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Existe una clara diferencia en los patrones de violencia por género. La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres. Las tasas para mujeres son mucho más bajas, aunque comparativamente bastante más elevadas que los patrones internacionales. Las mujeres aparecen más como víctimas de violencia no letal, especialmente en contextos familiares.
- Las muertes ocurren de manera más frecuente en horas de la noche y del amanecer, especialmente durante los fines de semana o vísperas de días feriados.
- Las armas y el alcohol son elementos fuertemente asociados con la ocurrencia de eventos de violencia. La gran mayoría de los homicidios se registran con armas de fuego y sólo una pequeña parte—inferior a 15%—con armas cortopunzantes. El alcohol ha sido identificado en las víctimas, por el nivel de alcoholemia en el momento de la autopsia. El alcohol también ha sido identificado en el lugar de los hechos, pues una proporción significativa de los eventos se dio en bares, fiestas o reuniones o en los lugares aledaños. Y, en el caso de Cali, se identificó en los relatos de los agresores.
- La violencia tiene alguna relación con la pobreza. Las poblaciones de bajos ingresos tienen tasas más elevadas que otras, especialmente si se analiza el sitio de residencia de la víctima más que el sitio de ocurrencia del hecho. Las víctimas y victimarios tienen niveles de educación por debajo de promedio. Sin embargo, la relación con la pobreza no es lineal, dado que los lugares con más intensidad de violencia no son necesariamente los más pobres.
- El contexto social en el que se mueve la víctima es bien importante. Las riñas y los atracos son factor de riesgo de homicidios para los hombres, mientras que la vivienda es factor de riesgo de lesión para las mujeres. Los antecedentes de violencia tienden a estar asociados con mayor violencia en hombres y mujeres. Y es más frecuente que éstas guarden mayor relación que aquéllos con los victimarios.

Epidemiología contextual

El análisis independiente de eventos de violencia en ciudades particulares, como los reseñados anteriormente, identifica un conjunto muy preciso de factores de riesgo donde se combinan las características de los individuos, los instrumentos a su disposición (alcohol y armas) y el contexto social donde se desenvuelven. Pero por su diseño, la metodología no permite

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

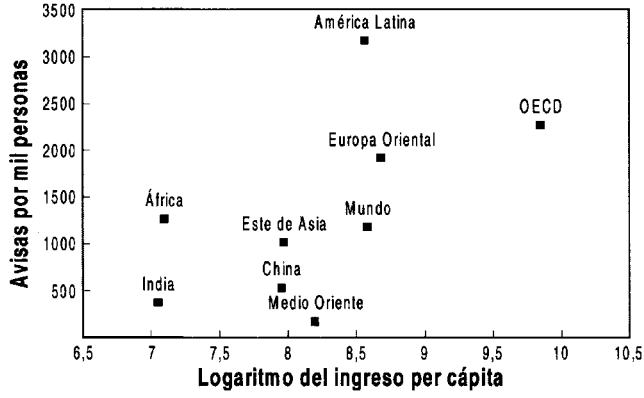
discriminar la importancia relativa de los factores de riesgo, ni la contribución de cambios de estos factores en la ocurrencia de violencia. Por ello reseñamos un conjunto de ejercicios que pondera la importancia estadística y la relevancia de la influencia del alcohol, la salud mental, la cultura, el capital humano y social, así como del contexto macroeconómico sobre la violencia.

El alcohol y la salud mental [3]

El alcohol fue identificado como un factor de riesgo muy asociado con eventos de violencia. Una aproximación a la calibración de su importancia puede lograrse con información internacional comparable sobre ambas variables. En un estudio reciente, Murray y López (1994) presentan datos sobre la carga de la enfermedad asociada al consumo de alcohol y a la violencia en 11 regiones del mundo. También presenta información sobre la incidencia de desórdenes neurosiquiátricos en estas regiones.

Como puede verse Latinoamérica es una región con una alta incidencia de consumo de alcohol y alta prevalencia de insalubridad mental. Según el estudio ACTIVA, los porcentajes de adultos que informaron haber ingerido más de 5 tragos de bebidas alcohólicas en una sola sesión en el último mes, oscilaba entre 48 (Bahia, Caracas) y 16 (Santiago de Chile). El Gráfico 1.10 ilustra cómo la morbimortalidad asociada con el consumo de alcohol tiende a estar muy asociada con el nivel de ingreso; aunque existen dos regiones que se apartan del patrón.

Gráfico 1.10. Morbimortalidad del consumo de alcohol



Fuente: Murray y López (1994).

[3] Esta sección y la siguiente se basan en Londoño (1998).

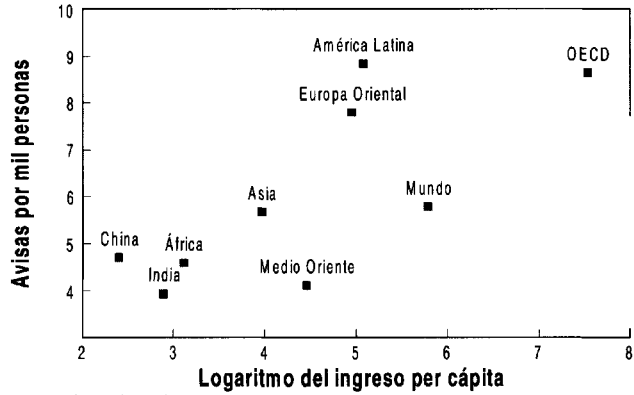
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los países del medio oriente consumen poco alcohol, y los países latinoamericanos mucho. De hecho, la incidencia del consumo de alcohol en América Latina es mayor que en los países de la anterior órbita soviética, como lo es también en los países desarrollados.

América Latina tiene también una alta incidencia de problemas neurosiquiátricos, que resultan 50% más altos que el promedio mundial y similares a los de Europa Oriental y los países de la OECD, como se muestra en el Gráfico 1.11.

Las diferencias en el continente en la relación alcohol y salud mental están asociadas con la incidencia de la violencia. El Cuadro 1.13 ilustra cómo en un ejercicio econométrico de corte transversal, una vez se controla por el nivel educativo, el alcohol (regresión 1) y la enfermedad mental (regresión 2) están muy asociados con la pérdida de años de vida saludable debido a la violencia. Aunque el número de observaciones es pequeño para permitir inferencias estadísticas de alto significado, no puede rechazarse la hipótesis de que los excesos de alcohol y enfermedad mental están asociados con un buen porcentaje del exceso de violencia de Latinoamérica. Es necesario interpretar con cuidado la asociación entre la coexistencia simultánea de altos niveles de violencia, alcohol y enfermedad neurosiquiátrica, pues la dirección de causalidad puede ir en ambas direcciones: que la enfermedad neurosiquiátrica lleve a la violencia o que ella produzca enfermedad neurosiquiátrica. Mayor evidencia de causalidad puede encontrarse en experimentos naturales. Entre 1994 y 1997 en la ciudad de Bogotá, con un programa de reducción de horarios para el consumo de alcohol y control de armas en sitios, se logró reducir la tasa de homicidios en una tercera parte.

Gráfico 1.11. Prevalencia de desórdenes neurosiquiátricos



Fuente: Murray y López (1994).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.13. Modelos de epidemiología social: *Cross Section*

	Const.	Ingreso	Educación	Educación*	Alcoh.	Enfermed. mental	Capital social	R2	Observ.
1	-10.5 (9.4)		-1.3 (2.7)	4.5 (1.9)	2.1 (4.0)			0.82	Regiones del mundo
2	-12.0 (5.5)		-1.4 (3.0)	(4.2) (2.2)		1.5 (5.0)		0.78	Regiones del mundo
3	11.8 (34.5)	0.6 (3.0)	-3.4 (2.3)	-2.6* (1.9)			-0.5 (2.9)	0.65	Depart. de Colombia

* En este caso no es el cuadrado de la educación, sino la velocidad del progreso educativo.
Fuente: Londoño (1998).

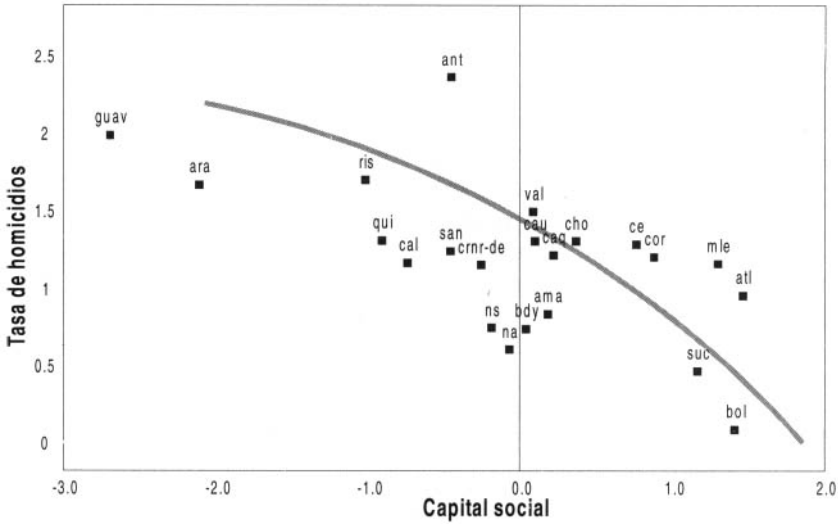
Capital humano y capital social

Los ejercicios clásicos de epidemiología identificaron cómo la violencia tenía mayor incidencia entre las personas con menor nivel educativo. Los ejercicios de corte transversal permiten precisar la posible relación de la educación con la incidencia de la violencia. La importancia de la educación se comprende mejor con un indicador del logro educativo del promedio de la población que con indicadores del esfuerzo reciente, como las coberturas. Y el logro educativo, más que en términos absolutos, importa frente a los niveles que podrían esperarse de la sociedad. Las regresiones 1 y 2 del Cuadro 1.13 indican que esta relación podría no ser lineal: parece que la expansión inicial de la educación tiende a coincidir con menor violencia, pero estos efectos no son estables con la expansión educativa. El punto crítico es que los años de educación tienen diferencias distintas, dependiendo del nivel educativo alcanzado por la sociedad. La regresión 3 permite indagar una vía alternativa: más que el nivel absoluto de educación, lo que parece importar es la lentitud del progreso educativo. Cuando las nuevas generaciones tienen mayor educación que las anteriores, la violencia tiende a ser menor.

La regresión 3 expresa un ejercicio más amplio de asociación de la violencia con las condiciones sociales. A partir de una encuesta de salud mental realizada por el Ministerio de Salud de Colombia en más de 50.000 hogares, se construyó una variable que aproxima el concepto de capital social sugerido por Coleman y Becker. En la encuesta había preguntas sobre la cohesión familiar (presencia de padres), la confianza en los amigos y vecinos, la voluntad de ayuda en caso de robo, y la propensión al trabajo comunitario. Así, por el método de componentes principales, se construyó una variable que representa el grado de capital social en cada uno de los 28 departamentos del país.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.12. Violencia y capital social en los departamentos colombianos



Fuente: Londoño (1998).

El grado de capital social presenta una asociación simple, clara y negativa con la tasa de homicidios, como lo ilustra el Gráfico 1.12. La violencia es mayor en las regiones donde la población tiene menor cohesión social.

Esta asociación se mantiene aún cuando se controle estadísticamente el efecto de otras variables independientes. La incidencia de homicidios resultó positivamente asociada con el nivel de ingreso de las regiones, y negativamente asociada con la velocidad del progreso educativo. Una vez controladas estas variables, como lo muestra la regresión 3 del Cuadro 1.13, la tasa de homicidios continúa muy negativamente asociada con el capital social. Esta asociación puede ser indicio de causalidad, aunque no se rechaza la hipótesis de causalidad inversa; esto es, que la mayor incidencia de violencia destruya el capital social.

Cultura

El instinto a la agresión presente en la especie humana es regulado, fundamentalmente, a través de las normas culturales existentes en la sociedad. Es a través de la cultura y las normas religiosas de diversa índole, como las diferentes sociedades regulan esa tendencia a la agresión. Por eso es tan importante conocer las actitudes y las normas sociales según como las perciben los diferentes integrantes de una sociedad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para que un hecho violento se realice tiene que haber transcurrido antes una gran cantidad de eventos (unos dentro del individuo agresor, otros en el ambiente externo), que lo permitan y faciliten. Actitudes tales como la aprobación de la violencia para resolver el conflicto, la aceptación de la llamada "limpieza social" y la justificación de la tortura como método de investigación policial se asocian con una mayor probabilidad de actuar violentamente. Por otro lado, cuando los ciudadanos no confían en la policía o en el sistema judicial están más propensos a tomar la justicia en sus manos. Tener armas de fuego y saber usarlas facilitan el acto agresivo y, en el caso de producirse, hacen que la agresión tenga consecuencias más graves.

Todo este conjunto de actitudes, percepciones y destrezas influyen de manera decisiva en la intención de actuar de manera violenta. El estudio ACTIVA de la OPS midió en algunas ciudades de América Latina las actitudes más relevantes acerca del comportamiento violento, la creencia en la eficacia de las instituciones sociales, al igual que la percepción referente a las habilidades individuales para resolver conflictos. En el Cuadro 1.14, se resumen algunos de los hallazgos más interesantes.

Llama la atención el contraste que existe entre las ciudades respecto a las variables culturales. Aún cuando por lo general existe un alto porcentaje de aprobación de actitudes violentas, resalta la cifra elevada que se declaró en Caracas, aún en comparación con ciudades con niveles más altos de violencia como Cali o San Salvador. Habitantes de casi 10% de las viviendas informan tener un arma de fuego, y cerca de 45% de los encuestados aprueban el derecho a matar para defender la propiedad. Cerca de 30% piensa que no puede controlarse en caso de ser insultado y casi la tercera parte de los latinoamericanos entrevistados piensan que la policía y la justicia son malas. Este conjunto de patrones culturales favorece sin lugar a dudas el comportamiento violento en la región de las Américas.

Violencia, las brechas y la macroeconomía

Aún con la escasez y las limitaciones de los datos utilizados, los ejercicios anteriores son muy significativos. Indican que, además de las características individuales, del lugar y fecha identificadas, las diferencias del contexto social entre regiones y países derivadas del consumo de alcohol, la enfermedad mental, el capital humano y social, así como de la cultura, están asociadas con la violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.14. Epidemiología cultural

Actitudes hacia la violencia	Cali	Caracas	Río	S.José	Salvador	Santiago
Aprueban insultar a alguien que se cuela en la fila	67	87	75	71	72	68
Aprueba de alguna manera limpiezas sociales	36	73	39	36	63	37
Se tiene derecho a matar para defender la familia	47	70	60	60	60	60
Se tiene derecho a matar para defender la propiedad	35	60	45	43	42	49
Preferencia de programación violenta en TV	51	81	22	27	29	29
En ciertos casos justifica que la policía torture	10	18	13	15	16	8
De acuerdo con la pena de muerte	42	31	39	40	58	44
La gente tiene derecho a tomar la justicia en sus manos	26	38	19	38	24	25
La policía puede detener jóvenes por su aspecto	20	27	17	25	27	14

Armas de fuego	Cali	Caracas	Río	S.José	Salvador	Santiago
Un arma hace la casa más segura	23	24	19	24	18	24
Posee arma de fuego	6	9	5	11	7	9
Si pudiera tendría un arma de fuego	23	31	16	23	22	28

Habilidades para resolver conflictos	Cali	Caracas	Río	S.José	Salvador	Santiago
No se siente capaz de controlarse para no pelear	11	9	6	11	7	6
Si lo insultan puede perder el control y pelear	33	37	16	36	17	20
Cuando lo lastiman siempre cree que es a propósito	25	33	7	26	17	24
En conflicto de pareja no sabe explicarse sin enojarse	9	12	11	13	13	9

Eficacia de las instituciones	Cali	Caracas	Río	S.José	Salvador	Santiago
Consideran como mala o muy mala la acción de...						
Policía	24	28	29	38	18	16
Juzgados	16	55	35	26	35	36
Sistema Penitenciario	51	93	65	49	63	63
Fiscalía	12	32	n.a.	n.a.	29	n.a.

Fuente: ACTIVA/OPS.

La relevancia de algunas de las hipótesis anteriores, todas derivadas de comparaciones entre departamentos, países o continentes para explicar el nivel de violencia en un lapso del tiempo, puede ser probada en un contexto dinámico para explicar los cambios de la violencia en el transcurso del tiempo. Para ello se requieren datos más completos y métodos econométricos más sofisticados que los utilizados anteriormente. Para este propósito se construyó una base de datos con 184 datos de excelente calidad

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobre el ingreso per cápita, la desigualdad del ingreso, la pobreza, las brechas educativas[4] y los homicidios para 17 países de América Latina entre 1970 y 1995. Para control, por el efecto de factores estructurales de cada país (no identificados formalmente), y para realzar una comparación objetiva se mezclaron las observaciones de países en un análisis de panel. Los resultados más importantes se presentan en el Cuadro 1.15.

La comparación de las regresiones 1 y 2 permite inferir que la aplicación de la metodología de mínimos cuadrados ordinarios a un corte transversal de países en un momento del tiempo puede tener serios sesgos. Por ejemplo, en los signos de las variables,[5] que se corrigen adecuadamente con la metodología de efectos fijos. Las regresiones 2 a 6 exploran la relevancia de esta metodología para entender la relación de la violencia con las variables de contexto.

El ingreso y la educación se encuentran muy estrechamente asociados con la violencia homicida. Pero sus efectos parecen ser no lineales. El progreso inicial en materia educativa, antes de alcanzar los 6 años en promedio, están asociados con una mayor intensidad de los homicidios. A estos coeficientes puede darse una interpretación intuitiva: en las condiciones actuales de América Latina, cada año de mayor brecha educativa aparece asociado con un aumento de 14.000 homicidios (Latinoamérica tiene una educación 2 años menor que la esperada para su nivel de desarrollo). Sólo después que la educación promedio supera los seis años, la educación aparece significativa y negativamente asociada con la violencia. Algo análogo ocurre con el nivel de desarrollo, aproximado por el ingreso per cápita en precios de poder adquisitivo constante. Las fases iniciales de desarrollo en los países de América Latina están asociadas con más violencia. Sólo después de superar un nivel de ingreso determinadoCmenor que el actual del Cono SurCel mayor desarrollo parecería asociarse con una menor incidencia de violencia.

La desigualdad del ingreso y la pobreza también aparece asociada en forma muy significativa con la violencia homicida. Aún después de controlar por el efecto del ingreso y la brecha educativa, la desigualdad del ingreso (regresión 4) y la pobreza (regresión 5) tienen un efecto muy significativo sobre la violencia.

---

[4] La brecha educativa es la diferencia entre los años de educación promedio de la población observados en cada región o país y lo que debería esperarse dado su grado de desarrollo económico (véase BID, 1996).

[5] Lo cual explica la paradoja de los signos de las regresiones 1 y 2 del Cuadro 1.13.

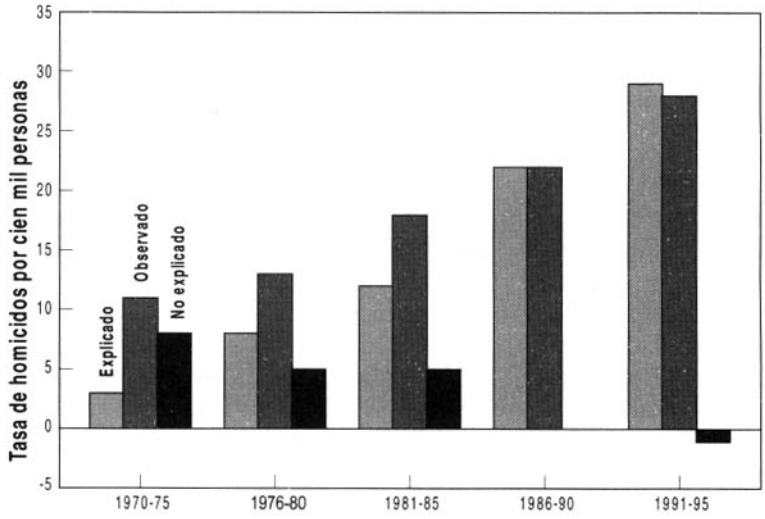
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.15. Epidemiología macroeconómica de la violencia

Tipo de regresión		Const.	Ingreso	Ingreso 2	Brecha educat.	Brecha 2	Pobreza	Gini	R2	R2 dentro	R2 entre
MCO	1	**144**	**-16,6**		**-5,3**			**0,7**	0,22		
		(3,3)	(3,7)		(4,5)			(2,3)			
EF	2	**-224**	**18,7**		**8,3**			**1,0**	0,14	0,39	0,70
		(3,8)	(2,7)		(7,8)			(4,0)			
EF	3	**-416,5**	**35,7**		**46,6**	**-3,9**	**0,72**		0,20	0,65	0,76
		(7,5)	(5,4)		(12,0)	(9,8)	(6,0)				
EF	4	**-355**	**349,5**	**-18,9**	**48,9**	**-4,2**		**1,0**	0,12	0,63	0,72
		(0,6)	(2,5)	(1,5)	(12,2)	(10,4)		(4,7)			
EF	5	**-1935**	**405**	**-22,4**	**45,6**	**-3,8**	**0,82**		0,21	0,66	0,78
		(3,3)	(2,9)	(2,6)	(11,8)	(9,7)	(6,6)				
EF	6	**-1702**	**347,9**	**-19,1**	**45,8**	**-3,9**	**0,71**	**1,0**	0,20	0,67	0,77
		(2,7)	(2,3)	(2,1)	(11,9)	(9,8)	(4,5)	(2,1)			

MCO=Mínimos Cuadrados Ordinarios EF=Efectos Fijos

Gráfico 1.13. Homicidios: La relevancia del modelo



Un aumento de un punto en la proporción de población pobre genera 3.186 homicidios anuales adicionales. La obvia colinealidad entre desigualdad y pobreza no impide que cada una tenga un efecto significativo sobre la violencia (regresión 6). Así pues, las variables de contexto están estadísticamente asociadas en forma muy significativa con los niveles de violencia.

La relevancia del ejercicio anterior no puede medirse, sin embargo, en términos puramente estadísticos. Como lo ha sugerido McCloskey (1996), es necesario confirmar si la magnitud

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de los coeficientes estimados conduce a que los cambios en las variables independientes prediga razonablemente la evolución de la variable dependiente. Con este propósito, utilizamos los coeficientes de la regresión 6 para explicar la dinámica agregada de los homicidios en América Latina. El Gráfico 1.13 confirma que la evolución de las variables de contexto social pueden aportar data sobre la evolución de los homicidios en el continente.

Conclusiones de los ejercicios epidemiológicos

La violencia no es un dato inexplicable ni una expresión de un comportamiento individual puramente aleatorio. El enfoque epidemiológico nos ha permitido identificar las diferencias de violencia entre poblaciones en el transcurso del tiempo.

Los ejercicios clásicos de epidemiología sobre datos micro utilizados en los diversos estudios de caso identifican con precisión algunas características de los individuos asociadas con la violencia: su género y edad; así como también identifican algunas características del contexto más cercano: el lugar y las fechas de las ocurrencias; y permiten sugerir algunos factores de riesgo asociados con los hechos de violencia: el uso del alcohol y las armas, el nivel socioeconómico y el de educación.

Los ejercicios econométricos sobre datos agregados precisan la relevancia y alcance de los factores de riesgo asociados con el contexto que se identificaron en el análisis de los datos micro. En análisis de corte transversal, las diferencias de la incidencia del alcohol y de insalubridad mental pueden explicar gran parte del exceso de violencia de América Latina. Las diferencias de capital social y de normas culturales pueden explicar buena parte de las expresiones de violencia entre regiones y ciudades dentro de América Latina. En análisis de paneles, la evolución de las deficiencias educativas en conjunción con los cambios en la desigualdad y la pobreza dan razonable cuenta de la evolución de la violencia del continente.

Lo ideal hubiese sido un ejercicio estadístico comprehensivo, donde cada uno de los factores contextuales estuviese presente en cada momento. Pero la disponibilidad de información lo ha impedido. Los diversos ejercicios de epidemiología contextual, realizados sobre bases de datos independientes, no necesariamente comparables, deben ser tomados como ejercicios complementarios de exploración acerca de la importancia de las condiciones sociales en la explicación del nivel y la dinámica de la violencia. Su contundencia e integración futura depende de un diseño experimental más

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

completo, con información microeconómica más fina que la prevista en este proyecto.

Con todas las limitaciones definidas, los ejercicios de epidemiología clásica y contextual brindan elementos suficientemente precisos para entender las diferencias y la dinámica de la violencia en los países estudiados.

Epidemiología económica

Esta investigación sobre epidemiología y costos de la violencia en América Latina permitió construir bases de datos de buena calidad sobre este fenómeno. Los ejercicios estadísticos anteriores hicieron uso de estos datos para probar las hipótesis acerca de la importancia de los factores individuales y de contexto social en las diferencias de la violencia entre ciudades, regiones, países y continentes, así como de la dinámica de la violencia de América Latina en el transcurso de los últimos 25 años.

Pero la experiencia de coordinación de estas investigaciones y la continua interacción con los investigadores también facilitó la identificación exploratoria de modelos que dan cuenta más satisfactoria de las dinámicas encontradas. Estos modelos tienen un elemento común: la necesidad de involucrar el comportamiento de los individuos e instituciones ante la aparición y persistencia de la violencia. Este comportamiento, como lo enfatiza la teoría económica, está inducido por los incentivos económicos y sociales, al tiempo que está limitado por las restricciones institucionales sobre los individuos. En materia de comportamiento violento, siempre existen externalidades que pueden ser locales, cuando unos agentes influyen sobre el comportamiento de otros, o globales, cuando los niveles agregados de violencia afectan el comportamiento de los criminales o de sus víctimas. Los tres modelos que esbozamos en las siguientes páginas son pues, en la tradición de Phillipson y Posner (1993), modelos de epidemiología económica. Se exponen sin el rigor formal que algún día podrían tener y sin la posibilidad de ser probados rigurosamente, con la esperanza de generar discusión y comprobación en investigaciones posteriores.

En la vertiente de epidemiología económica sugerimos dos modelos de comportamiento racional ante diferentes conjuntos de información e interacción de los individuos, inspirados en modelos microeconómicos, y un modelo de histéresis derivado por analogía con modelos macroeconómicos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Dos modelos de comportamiento

El punto de partida de cualquier buen modelo de comportamiento ante el crimen es el trabajo pionero de Becker (1968). Los trabajos más recientes de Becker (1996) y Coleman (1991) sobre el efecto de las interacciones en el comportamiento de los individuos agrega mayor riqueza al análisis de la violencia en un contexto social.

El individuo beckeriano

En un mundo de individuos aislados, víctimas pasivas, eventos de crimen no relacionados y violencia instrumental (no expresiva), el comportamiento criminal puede modelarse simplemente como una respuesta racional del individuo que pondera los beneficios frente a los costos esperados del delito. La intuición básica derivada de este modelo fundamental es que el comportamiento criminal será más frecuente cuando los beneficios derivados del acto sean mayores, o cuando los costos de incurrir en el mismo sean menores.

La lógica de este modelo fue aplicada en dos países para explicar los niveles y dinámica de la violencia: Colombia y Perú. El mayor énfasis se hizo en especificar los componentes de los costos del comportamiento violento. Además de los costos de la prevención pública y de la sanción social, los costos del acto delictivo son una combinación de la frecuencia de las denuncias, la probabilidad de apertura de las investigaciones una vez se hayan recibido las denuncias, la probabilidad de identificación y captura de los culpables con la investigación, la probabilidad de sanción para los responsables después de haber sido identificados y capturados, la duración de la pena para los responsables, y la probabilidad del cumplimiento de la pena una vez haya sido impuesta.

La medición de los beneficios esperados resultó más difícil que la de los costos. Los beneficios de los delitos contra la propiedad fueron estimados para el caso de Colombia. Los costos esperados de los actos de violencia fueron estimados por un mayor número de estudios.

Como lo muestra el Cuadro 1.16, un elemento común en los diferentes países analizados fue el contraste entre condenas aparentes altas y/o crecientes ante el crimen violento y las bajas probabilidades de denuncia, investigación, identificación, captura, sanción y cumplimiento de la sentencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1.16. Costos esperados del crimen[6]

	El Salvador	Cali	Caracas	Lima
Ocurrencia	100	100	100	100
Denuncia	25	26	16	25
Registro				10
Investigación				
Condena				2,5
Cárcel				0,9
Sentencia esperada				13 días

Como consecuencia, los costos esperados del crimen son muy bajos, pues las condenas efectivas esperadas son insignificantes. Por ejemplo, en Perú la sentencia esperada por hurto es de apenas 13 días. Esta probabilidad varía según la naturaleza y gravedad del delito. En El Salvador la probabilidad de arresto era de 8,2% y 2,9%, según se trate de homicidio o del robo de un vehículo.

La implicación natural de este hallazgo es concentrar la atención en los incentivos del sistema policial judicial para llevar a cabo con eficacia sus acciones, con el fin de acercar las penas nominales con los castigos esperados del crimen.

Interacciones colemanianas

De acuerdo con la intuición principal del modelo de interacción los criminales no actúan aislados, ni las víctimas son pasivas y los eventos de crimen pueden conducir a otros después de una acción pública eficaz, si aumentan las sentencias esperadas del acto violento cometido por delincuentes aislados de su historia y de sus víctimas. Sin embargo, el campo de acción pública podría ampliarse si se consideran explícitamente las interacciones entre los individuos y los actos de violencia.

Un punto de partida para capturar la interacción entre víctimas, victimarios y sus actos es el modelo estándar de contagio simple usado por epidemiólogos de enfermedades transmisibles. Como lo presenta el Gráfico 1.14, la propagación requiere de la presencia de tres agentes: un criminal independiente que infecta o afecta, una víctima pasiva y una autoridad que interviene en forma neutra sobre el criminal o sobre la víctima para evitar la infección. La autoridad se concentraría en acciones directas, tales como el aislamiento de los criminales y la vigilancia.

[6] En el caso colombiano se ha estimado que la probabilidad de investigación para los delitos es de 16%, y la probabilidad de condena apenas del 2.6%. Véase Deas y Gaitán (1995).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.14. Contagio simple: propagación

El modelo anterior puede extenderse para incluir los hechos estilizados de la dinámica violenta. En primer lugar, en actos repetidos de violencia, el criminal y la víctima dejan de ser independientes y tienden a interactuar. En segundo lugar, la víctima no es pasiva sino activa: previene los actos violentos, puede demandar acción pública preventiva y represiva; y puede demandar y producir por su cuenta protección. En tercer lugar, la autoridad puede perder su carácter neutro, y ser desinformada o cooptada por los criminales.

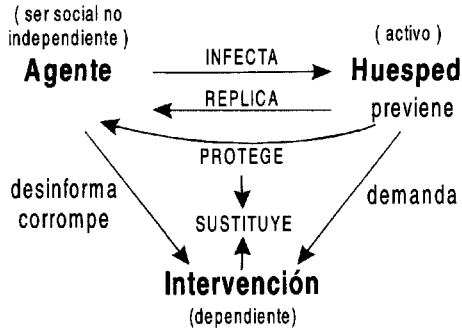
La extensión del modelo de interacción ante la violencia tiene tres consecuencias para el diseño y racionalidad de las intervenciones públicas.

La primera consecuencia es que las interacciones entre víctimas, entre victimarios y entre ambos pueden dar pie a externalidades que hacen que la intervención pública genere multiplicadores. Las interacciones pueden generar círculos viciosos o virtuosos que magnifican el efecto de las intervenciones puntuales, por lo cual el usual análisis costo-efectividad debe ser ampliado. Ello también conduce a justificar la existencia, más allá de las acciones graduales sobre el margen, de tratamientos de choque concentrados e intensivos ante situaciones de violencia, cuyos beneficios se derivan precisamente de la interrupción de las interacciones y de las cadenas de transmisión.

La segunda consecuencia de la interacción entre agentes racionales es el desplazamiento de la modalidad de acción pública desde una intervención directa como agente independiente hacia una acción de regulación de las conductas e interacciones entre los agentes. Por supuesto, la simple provisión de información como en los modelos de vigilancia epidemiológica genera un enorme impacto en el comportamiento de posibles víctimas y criminales. Pero también la generación de normas de comportamiento más allá de las regulaciones penales tiene enorme eficacia, como parece haber ocurrido en la ciudad de Bogotá en los últimos años.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.15. Modelo complejo de interacción



La tercera consecuencia de un modelo ampliado de interacciones sociales, es que la única intervención posible deja de ser del agente público en defensa de la víctima indefensa. Al aumentar la violencia es probable que aumente la agresividad del criminal, al tiempo que disminuye la eficacia del aparato público. Pero también es posible, y deseable, que aumente las demandas de prevención y protección por encima de las posibilidades públicas, abriendo el espacio a la oferta privada por estas intervenciones. La prevención y protección privada debe entonces considerarse como parte activa y complementaria de una buena intervención pública, y no como su sustituto.

Un modelo de histéresis de violencia[7]

Se ha observado que los eventos de violencia no son aleatorios, y su dinámica puede depender del punto de partida y de la historia previa de los actos delictivos. De la comparación de los diversos países hemos encontrado que las manifestaciones de la violencia se transforman con la intensidad de la misma, y que pueden identificarse al menos cuatro dimensiones, que se ilustran en los cuadrantes del Gráfico 1.16. Al aumentar la intensidad de la violencia, tiende a cambiar la naturaleza e instrumentos de la misma. De una violencia más espontánea y expresiva se pasa a una instrumental, más organizada. La disponibilidad y letalidad de las armas aumenta con la intensidad de la misma. En tercer lugar, la capacidad pública de responder ante la violencia creciente es a veces negativa, o cuando menos lenta: la operancia del aparato público tiende a deteriorarse en las fases

[7] La lectura de Gaviria (2000) fue muy útil para inspirar estas reflexiones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

iniciales de la misma. Final, y sorprendentemente, las demandas del público por seguridad no son lineales. La percepción de los problemas es rezagada frente a la intensidad de su ocurrencia y la propensión a la denuncia disminuye ante un recrudecimiento de la violencia.

Gráfico 1.16. Cuatro fases de la violencia urbana

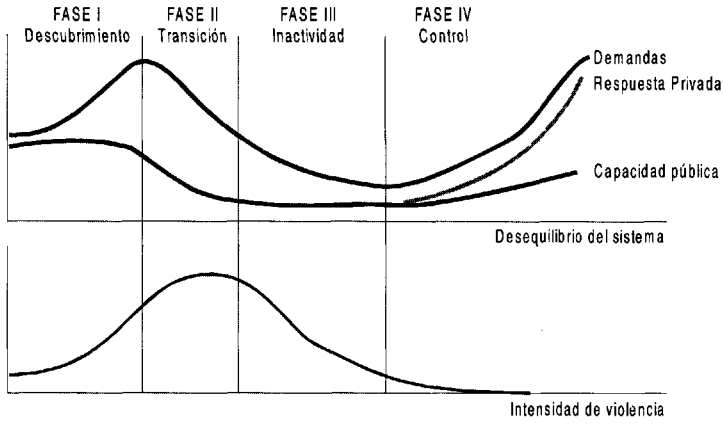
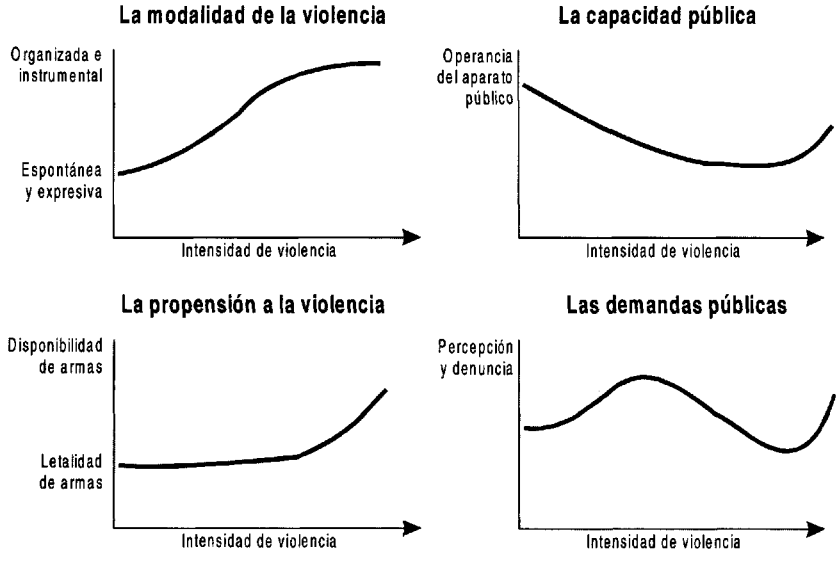


Gráfico 1.17. Patrones de la violencia



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Estas dinámicas de ofertas y demandas de acciones criminales y de protección parecerían combinarse en el tiempo para configurar cuatro fases distintas de la violencia. Partiendo de una situación de calma, la primera fase es de descubrimiento del problema: las poblaciones demandan más protección cuando la capacidad pública no se modifica. El desequilibrio en el sistema tiende a crecer. Tal puede ser la situación actual (1998) en Uruguay, Costa Rica o Perú.

La segunda fase es de transición, y se caracteriza porque aunque la población continúa reaccionando activamente ante la creciente violencia lo hace con menor intensidad. Al mismo tiempo, los aparatos de estado comienzan a debilitarse. Se genera en esta fase, más fuerte que en ninguna otra, una cultura de la violencia. El desequilibrio del sistema alcanza su máximo. Podría ser la situación del Brasil, de Perú o de Venezuela.

La tercera es de inactividad, y se caracteriza por el descenso de las demandas de protección por parte de la población que coincide con la interrupción del descenso de la capacidad de los aparatos públicos. En esta situación, la creciente violencia coincide con un descenso aparente del desequilibrio del sistema: aunque el aparato público no responde la gente deja de exigir protección. Puede ser la situación de México o de Guatemala.

La cuarta es de control de la violencia. Se inicia con demandas muy fuertes por protección de la población que generan una respuesta positiva pero lenta de la protección pública. El desequilibrio potencial del sistema tiende a ser llenado temporalmente con respuestas privadas de protección. Una vez que la protección pública adquiere toda su capacidad de respuesta, la protección privada disminuye pero no desaparece. Puede ser la situación de Guatemala, El Salvador y, quizá, Colombia.

La existencia de cuatro combinaciones potenciales en la dinámica y la oferta por protección en el proceso histórico de la conformación de violencia puede generar nuevas guías para la acción pública. La eficacia de ésta depende íntimamente de la fase en la que se encuentren las fuerzas de oferta y demanda por protección. Y el éxito de la acción radica en evitar que se avance a la siguiente fase. Para un país en fase I, o de descubrimiento, la mejor respuesta es el implantar mecanismos educativos que prevengan el comportamiento violento, y ofrezcan modelos para mejorar las políticas relacionadas con la prevención, control, justicia, penalización y rehabilitación que desestimule el delito; quizá acompañado con acciones puntuales tales como el control de porte y tenencia de armas o del exceso de consumo de alcohol, o de vigilancia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para una situación de transición, o fase II, tienen mayor importancia las acciones de fortalecimiento de capacidad de reacción de las personas, combinadas con acciones que prevengan la organización del crimen, impidan el fortalecimiento del crimen organizado o el descenso de la probabilidad de ser castigado con las penas nominales.

La fase III, la de inactividad, es la más difícil porque el empeoramiento de la violencia coincide con un debilitamiento general de las fuerzas que pueden combatirla. Se requiere reactivar los aparatos policiales, judiciales y carcelarios, dando prioridad a las acciones de mayor costo-efectividad y calidad.

La fase IV, control de la violencia, requiere una acción simultánea en todos los frentes: el estímulo al control social, la agilización del aparato público y el estímulo abierto a la protección privada complementaria.

El ordenamiento y priorización de las acciones públicas depende de la fase en la que se encuentre el país, y de la configuración de una estrategia que conduzca a abortar el proceso típico que acompaña el recrudecimiento de la violencia. En cualquier caso, una buena estrategia debe combinar acciones sobre la demanda de protección y sobre la capacidad de producción de la misma por actores públicos y privados.

Violencia y ciudad en Latinoamérica

La violencia criminal en Latinoamérica (y en el mundo en general) afecta mucho más a las áreas urbanas que a las rurales; y dentro de las primeras, mucho más a las ciudades grandes que las pequeñas. Esta conexión, aunque raras veces cuantificada, es ya parte de nuestro subconsciente: nuestras pesadillas criminales ya no ocurren en desolados pasajes en el campo sino en el centro de una gran ciudad, entre grandes rascacielos e indiferentes peatones.[8]

Varias hipótesis han sido sugeridas para explicar la asociación positiva entre crimen y tamaño de ciudad. Una es que en las ciudades más grandes están las mejores víctimas; sus habitantes son más adinerados y tienen, en general, una mayor proporción de bienes que pueden ser robados y enajenados. Otra es que las personas con una mayor propensión a convertirse en criminales están excesivamente concentradas en las grandes

[8] Esta sección está basada en Gaviria y Pagés (1999).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

urbes, bien sea porque el ambiente urbano propicia las conductas delictivas, o porque hombres jóvenes u otros grupos de alto riesgo tienden a migrar más que proporcionalmente hacia las ciudades.

La última hipótesis es que la probabilidad de arrestar a aquéllos que violan la ley es menor en las ciudades, bien sea por la existencia de rendimientos decrecientes en la producción de arrestos, o porque las grandes ciudades (normalmente agobiadas por todo tipo de necesidades) no invierten lo necesario en policía y justicia, o incluso porque la cooperación con la fuerza pública es menor en las grandes ciudades.

Nuestro objetivo de análisis es más descriptivo que analítico; antes que discriminar entre las hipótesis mencionadas arriba, queremos establecer hasta qué punto existe en Latinoamérica una conexión positiva entre el tamaño de las ciudades y la prevalencia criminal. Esto no es fácil, pues como ya se ha mencionado, las estadísticas criminales son escasas y, cuando las hay, son de difícil comparación entre países.

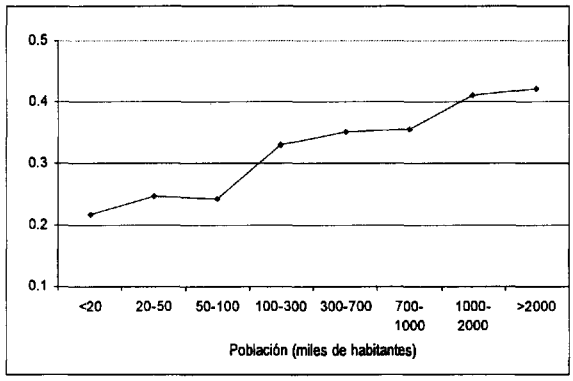
Afortunadamente, el Latinobarómetro (usado anteriormente para comparar las tasas de victimización entre países) puede usarse para estudiar la conexión entre crimen y tamaño de ciudad. El Latinobarómetro ofrece varias ventajas al respecto. Primero que todo provee información comparable sobre tasas de criminalidad—victimización en este caso—para 17 países de la región. Segundo, provee información sobre tasas de victimización para varias ciudades al interior de cada país. Con todo, el Latinobarómetro provee información sobre tasas de victimización para más de 80 ciudades en Latinoamérica, incluyendo todas las grandes urbes de la región.

El Gráfico 1.18 muestra el cambio de las tasas de victimización con respecto al tamaño de ciudad. La relación es evidentemente creciente, aunque no exactamente lineal.[9] En general, se pueden distinguir tres grupos de ciudades: un primer grupo conformado por ciudades con menos de 100.000 habitantes que tienen, en promedio, bajos niveles de criminalidad, un grupo intermedio conformado por ciudades con poblaciones menores de un millón, pero mayores de 100.000 habitantes, que tienen niveles intermedios de criminalidad; y un grupo de ciudades con poblaciones por encima de un millón de habitantes que tienen altos niveles de criminalidad.

[9] Las tasas de victimización miden la proporción de familias en las cuales por lo menos alguno de sus miembros fue una víctima de crimen durante los últimos doce meses.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1.18. Tamaño de ciudad y tasas de victimización en Latinoamérica



Fuente: Gaviria y Pagés (1999).

Gaviria y Pagés (1999) muestran que la asociación positiva entre criminalidad y población ocurre no sólo en el agregado, sino también, y sin excepción, en cada país por separado. Algo similar se aprecia si se analizan otras fuentes de información y otras regiones del mundo.

Estos autores muestran también que existe una conexión positiva entre criminalidad y crecimiento de la población. Así, no sólo las ciudades grandes tienen más crimen; también las ciudades que han crecido más rápido sufren del mismo mal. Por supuesto, en muchas casos unas y otras son las mismas: grandes urbes que siguen añadiendo habitantes mientras contemplan inermes como el crimen y la violencia se multiplican a diario.

Retornando a las explicaciones sobre la asociación positiva entre crimen y tamaño de ciudad mencionadas, se puede afirmar que un examen directo de las hipótesis es bastante difícil, y quizás imposible, por falta de información. Sin embargo, existe evidencia que contradice a las dos primeras hipótesis (las ciudades más grandes tienen mejores víctimas o mayores porcentajes de criminales en potencia) y favorece a la tercera (la probabilidad de arresto es menor en las ciudades más grandes). En particular, Gaviria y Pagés encuentran que la asociación positiva entre crimen y tamaño de ciudad se mantiene después de controlar por la riqueza de los habitantes y las características socioeconómicas de las ciudades. Este no sería el caso si las ciudades grandes tuviesen más incidencias de crímenes debido a la presencia de mejores víctimas, o la presencia de una mayor

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

proporción de individuos con un mayor riesgo de cometer crímenes (hombres jóvenes, migrantes o jóvenes fuera del sistema educativo).

Hoy los retos para las ciudades latinoamericanas son muchos; no sólo deben afrontar las crecientes demandas de servicios públicos e infraestructura, sino también garantizar la seguridad ciudadana en un entorno cada vez más complicado. Como es lo usual las soluciones fáciles nunca solucionan nada. Varios hechos son claros: debe invertirse en policía, deben controlarse los factores de riesgo más obvios (alcohol y armas), y debe tenerse en mente que las dinámicas criminales una vez toman fuerza son difíciles de detener; en consecuencia, la necesidad de estar alerta y actuar con rapidez y determinación.

Conclusiones y recomendaciones

La experiencia de investigación presentada en esta publicación deja lecciones interesantes para el desarrollo de otras investigaciones y para el diseño de política sobre esta materia.

En el plano analítico hay dos conclusiones relevantes. El trabajo empírico conducente a nuevas fuentes de información sobre violencia tiene una alta rentabilidad social, tanto por la conciencia que se despierta sobre los problemas, como por las reflexiones y modelos analíticos a los que induce. Segundo, la epidemiología interdisciplinaria es mucho más rica que la de cualquier disciplina aislada.

Esta investigación ha conducido a muchas respuestas analíticas posibles frente a un problema de una dinámica compleja. Los modelos más elementales son, sin duda, los de la epidemiología clásica y del actor racional, con el énfasis respectivo en la identificación de factores de riesgo y de aumento de los costos esperados de los actos de violencia. Los modelos que se estiman que son más útiles, están aún incompletos; los modelos sobre la influencia del contexto y de las interacciones de los individuos proveen muchas sugerencias para el diseño de políticas, pero deben ser debidamente formulados y probados. En cualquier caso, el uso de ejercicios de epidemiología clásica y contextual en combinación con modelos de actores activos, racionales e interactuantes es un gran paso para la convergencia hacia un modelo epidemiológico general sobre la violencia.

Desde el punto de vista del diseño de políticas, la investigación puede servir de antídoto contra el nihilismo que se deriva de tres aproximaciones analíticas muy comunes en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

este campo de estudio: los estructuralistas, que sostienen que la violencia sólo desaparecerá cuando se logren reformas que supriman la pobreza y la desigualdad; los analistas de la cultura de la violencia, más comunes entre los científicos sociales y de salud; y los racionalistas, que ven el actor inevitablemente racional, más comunes entre los economistas. Por el contrario, los estudios de caso de esta investigación pueden ilustrar que son muchas y variadas acciones que han demostrado ser eficaces contra la violencia, y que la aplicación de las mismas acciones en el debido contexto resultan aún mucho más eficaces.

La lección principal derivada de este análisis es la recomendación de centralizar la lucha contra la violencia con un "pragmatismo contingente" que permita combinar medidas y políticas conocidas, muy eficaces, con acciones complejas pero de enorme potencial, dentro de contextos macrosociales que ayudan a desestimular el comportamiento violento.

Entre las acciones conocidas y eficaces destacan cuatro:

- El poder de la información usada en procesos sistemáticos de vigilancia epidemiológica y de activación de las demandas por prevención y protección;
- El control de los excesos de consumo de alcohol y otras formas de insalubridad mental;
- El control de la tenencia de armas; y
- La eficacia en el tratamiento de las urgencias en los sistemas de salud.

Se han identificado cuatro tipos de medidas que, aunque pueden resultar más complejas, prometen excelentes resultados.

- Primero, tener como principal instrumento contra la impunidad el aumento efectivo de la penalidad esperada, superando la ilusión legalista del aumento de penas.
- Segundo, fortalecer la independencia de los instrumentos públicos de control del crimen y la violencia, como son la policía, la inteligencia y los jueces, para evitar su cooptación o debilitamiento por parte del crimen organizado.
- Tercero, flexibilizar y potenciar la prevención y el control de la violencia por actores no públicos, que agilicen y complementen la acción estatal.
- Cuarto, la construcción y el fortalecimiento del tejido social, donde las acciones educativas se desarrollan para moldear las interacciones sociales y fomentar el control y sanción social de los comportamientos violentos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los contextos macro sociales que se encuentran asociados con una menor intensidad de la violencia tienen dos características: Primero, mucha y buena educación para la mayoría de la población. Segundo, un crecimiento económico equitativo para reducir la pobreza.

En todo caso, la combinación precisa de las acciones y medidas simples y complejas, así como las estrategias macrosociales dependerá del contexto preciso de violencia y de la historia particular que a ella ha conducido.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Informe para el desarrollo económico y social de América Latina.* Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Becker, G. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy.* 76(2):169-217.

Becker, G. 1996. *Accounting for Tastes.* Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.

Coleman, J. 1991. *Foundations of Social Theory.* Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.

Deas, M. y Gaitán, F. 1995. *Dos ensayos sobre la violencia en Colombia.* Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Gaviria, A. 2000. "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". *Journal of Development Economics.* De próxima publicación.

Gaviria, A. y Pagés, C. 1999. "Patterns of Crime Victimization in Latin America." Working Paper 408. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Londoño, J.L. 1998. *Violencia, psique y capital social.* En: S. Burki, S-R. Aiyer y R. Hommes, editores. *Poverty and Inequality. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.* Washington, DC, Estados Unidos: World Bank.

McCloskey, D.N. 1996. *The Vices of Economists and the Virtues of the Bourgeoisie.* Amsterdam, Países Bajos: Amsterdam University Press.

Murray, C.J.L. and López, A.D. 1994. *Global Comparative Assessments in the Health Sector: Disease Burden, expenditures and intervention packages.* Geneva, Suiza: World Health Organization.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Organización Panamericana de la Salud. 1996. *Health Situation in the Americas*. Washington, DC, Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud.

Phillipson, T.J. y Posner, R. 1993. *Private Choices and Public Health: The AIDS Epidemic in an Economic Perspective*. Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 2

Violencia y la policía en Río de Janeiro

*Bernard Couttolene, Ignácio Cano, Leandro Piquet Carneiro y Luciana Phebo**

Este capítulo abarca tres temas: la magnitud de la violencia criminal en Río de Janeiro, los costos directos e indirectos de la violencia y un examen crítico de la policía de Río de Janeiro a la luz de estadísticas sobre muertos y heridos en confrontaciones con la misma.

Los resultados del capítulo están basados en tres fuentes básicas de información: estadísticas de mortalidad y morbilidad recopiladas por organizaciones adscritas al sector salud, estadísticas policiales sobre delitos y actuaciones de la policía, y encuestas domiciliarias de victimización. La combinación de estas tres fuentes de información permite estudiar en forma exhaustiva las diferentes dimensiones de la violencia en la ciudad de Río de Janeiro.

Se estima que en 1995 se presentaron alrededor de 3.700 homicidios en la ciudad de Río de Janeiro. En el mismo año más de 9.000 personas fueron hospitalizadas a causa de la violencia, más de 70.000 personas sufrieron algún tipo de lesión por la misma causa y más de 300.000 fueron robadas o asaltadas. Sólo los costos médicos de atención a las víctimas representan 2% del producto bruto municipal. Si se tienen en cuenta los costos indirectos y los costos intangibles sobre el bienestar de las personas, los costos totales de la violencia pueden alcanzar hasta 10% del total de la producción anual de bienes y servicios.

* Los autores están afiliados al Instituto de Estudios de la Religión, ISER, Río de Janeiro, Brasil.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La policía parece jugar un papel nada despreciable en la generación de violencia en esta ciudad. La policía de Río de Janeiro es responsable por 10% de todos los homicidios y da muerte a más de 50% de sus oponentes. Estas cifras no tienen parangón alguno ni en Brasil ni en ciudades violentas en otras latitudes y sugieren, según diversos analistas, que la policía de Río de Janeiro puede estar involucrada en serios abusos de poder.

Magnitud de la violencia

Estadísticas de salud

Los datos sobre las lesiones y muertes ocurridas por causa de la violencia en el municipio de Río de Janeiro fueron recopilados a partir de la información suministrada por el Movimiento de Autorizaçao de Internaçao Hospitalar (MAIH), el Sistema de Informaçao de Mortalidade (SIM) y el Sistema de Informaçao Ambulatorial (SAI) del Ministerio de Salud. Tanto el SIM como el MAIH hacen uso de la novena revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CID9) para clasificar las causas de muerte y los motivos de hospitalización. La información sobre atención prestada en los servicios de emergencia fue obtenida directamente de los principales hospitales de la ciudad. Se dejan de lado en este estudio los casos no atendidos por el sistema institucional de salud, ya sea porque fueron considerados por la víctima como menos graves, o por falta de acceso a las unidades del sistema.

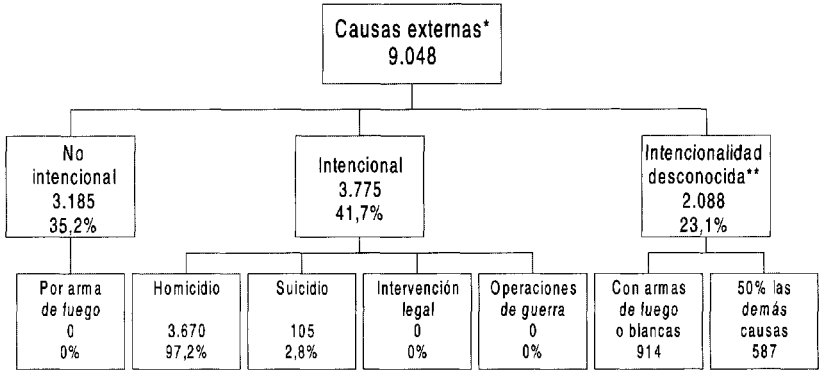
Las cifras sobre mortalidad provienen de la base de datos del *Sistema de Informaçao de Mortalidade/ 1995* mantenida por el Departamento de Epidemiología de la Secretaría Municipal de Salud de Río de Janeiro. En el estudio se incluyeron las muertes de residentes y no residentes de Río de Janeiro ocurridas en 1995. En principio, se seleccionó el Código E del CID9, correspondiente a las causas externas de muerte. Los subcódigos seleccionados fueron: E950 (suicidios y lesiones autoinfligidas), E960-E969 (homicidios y lesiones provocadas intencionalmente por otras personas) y E980-E989 (lesiones para las cuales se desconoce la intencionalidad). Se excluyeron los subcódigos E970-E978 (intervenciones legales) y E990-E999 (lesiones resultantes de operaciones de guerra), pues ambos carecían de registros para el período estudiado.

Los subcódigos referentes a lesiones cuya intencionalidad es desconocida se redistribuyeron según los siguientes criterios.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Todas las lesiones ocasionadas por armas (de fuego y armas blancas) se clasificaron como intencionales. La mitad de las demás lesiones se clasificaron como intencionales y la mitad restante, como no intencionales. Entre aquellas lesiones señaladas como intencionales, 95% se contaron como homicidios y 5% como suicidios (Gráficos 2.1 y 2.2). Los incidentes reclasificados fueron considerados en forma aleatoria sin tener en cuenta la información demográfica.

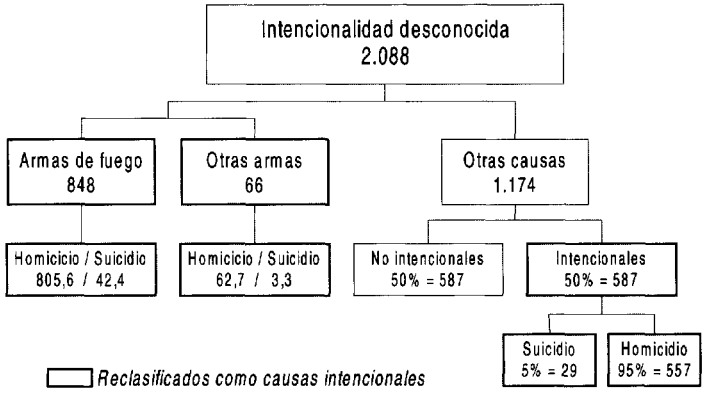
Gráfico 2.1. Causas externas incluidas en el estudio



* Excluidas causas relacionadas con errores médicos y utilización terapéutica inadecuada de drogas.

** Los detalles figuran en el Gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Redistribución de las causas externas de intencionalidad desconocida



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El género y edad de las víctimas se utilizó para calcular los años perdidos por muerte prematura (APMP). También se utilizó la esperanza de vida del Japón, es decir, 82 años en el caso de los hombres y 82,5 en el de las mujeres. La tasa de descuento incluida en el cálculo de los APMP fue de 3%.

Los casos de internados por causas externas en hospitales públicos y privados con convenio con la red pública del municipio de Río de Janeiro provienen de la base de datos de MAIH, proporcionada por el DATASUS/Ministerio de Salud. Las causas externas se seleccionaron según el motivo de la hospitalización, pudiendo ser por la naturaleza de la lesión (por ejemplo, fractura del cuello del fémur o traumatismo del hígado), o por la causa externa de la lesión (por ejemplo, ataque con arma de fuego o explosivo). Se excluyeron las lesiones causadas por errores médicos, la utilización inadecuada de drogas, e intoxicación debida al alcohol o alimentos.

Los casos seleccionados que no contienen información sobre intencionalidad fueron clasificados como intencionales o no intencionales en base a la información disponible y utilizando también información al respecto de varios hospitales de los Estados Unidos (Rice y Mackenzie, 1989). De esta forma, se estimó que del total de lesiones cuya intencionalidad es desconocida, 38% corresponde a la categoría intencional y 62% a la categoría no intencional. Todas las lesiones provocadas por arma de fuego o arma blanca clasificadas bajo la categoría de intencionalidad desconocida, se consideraron como intencionales. Las lesiones provocadas por arma de fuego clasificadas como no intencionales se consideraron como intencionales y las ocasionadas por arma blanca como no intencionales.

Los cuadros se formularon según género, grupo de edad, residencia, motivo, permanencia y valor medio de la hospitalización. Los pacientes internados se clasificaron como residentes o no residentes del municipio de Río de Janeiro; la duración de la hospitalización se midió en días y el valor medio de la misma se calculó en reales.

Los casos de violencia atendidos en los hospitales de emergencia del municipio de Río de Janeiro durante el año 1996 fueron recopilados *in situ*, ya que no existe una fuente para centralizar los datos, ni un banco de datos que contenga información sobre la causa de la atención en las salas de emergencia. De todos los hospitales públicos de Río de Janeiro, sólo se utilizaron los hospitales clasificados por el Consejo Regional de Medicina del Estado de Río de Janeiro (CREMERJ) como centros de referencia para traumatismos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los datos fueron recopilados en siete hospitales, cuatro de ellos administrados por el Municipio de Río de Janeiro (Hospital Souza Aguiar, Hospital Miguel Couto, Hospital Lourenço Jorge y Hospital Salgado Filho) y tres, administrados por el gobierno estatal (Hospital Getulio Vargas, Hospital Rocha Faria y Hospital Carlos Chagas). Cabe señalar que la mayor parte de las víctimas de causas externas que requieren atención de emergencia la reciben en esos hospitales. Los cuadros construidos se limitaron a los datos que pudieron obtenerse en todos los establecimientos: número total de pacientes atendidos, número y porcentaje de pacientes atendidos por causas externas, y entre éstos, el número y porcentaje de causas intencionales y no intencionales.

Estadísticas de seguridad y justicia

El sistema policial de Brasil cuenta básicamente con dos cuerpos de policías: la Policía Militar, encargada de las actividades de control y prevención, y la Policía Civil, encargada de investigar los crímenes cometidos.

La Policía Militar del Estado de Río de Janeiro registra sus actuaciones en Boletines de Ocurrencia (BO). Si un suceso involucra un delito, la policía militar debe además registrar lo ocurrido en un Registro de Ocurrencias (RO) ante la delegación de la Policía Civil de la zona correspondiente. Así, al menos en teoría, todos los episodios de violencia que llegan a conocimiento de la policía deben quedar registrados en los RO.

La mayor parte de las muertes violentas quedan registradas en los RO. Las estadísticas policiales son mucho menos confiables para los otros actos violentos. La Sección de Estadística de la Secretaría de Policía Civil prepara mensualmente resúmenes estadísticos de los actos de agresión, bajo el título de Incidencia Criminal o Incidencia de Infracciones Penales. En estos resúmenes figura el número total de ocurrencias de cada tipo que se ha registrado en el mes, de acuerdo con las categorías que establece la propia policía. Las víctimas por confrontaciones con la policía se registran en la categoría de "otros" lo que hace imposible analizar su incidencia mensual a partir de tales resúmenes. De ello se deriva la necesidad de trabajar con los RO originales.

Sin embargo, existe una correspondencia directa entre el número de RO y el número de hechos y, con frecuencia, existe más de un RO para un mismo hecho. Por ejemplo, si se lleva a la víctima de una confrontación a un hospital y ésta fallece allí,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

puede existir un RO que registre la confrontación (emitido por la delegación de la zona) y otro RO que registre la remoción del cadáver (emitido por el policía de guardia en el hospital). En otras ocasiones, la misma confrontación es registrada en RO de diferentes prefecturas.

Los datos sobre el sistema penitenciario provienen de la Secretaría Estatal de Justicia de Río de Janeiro y son sistematizados para todo Brasil por el Ministerio de Justicia. Estos datos permiten estimar los costos totales del sistema penitenciario. La calidad de las estimaciones varía substancialmente de un estado a otro. En el caso de Río de Janeiro, las entrevistas con los técnicos responsables de la recuperación de los datos, permitieron calificar como adecuadas las estimaciones disponibles del costo.

Encuestas de victimización

Se utilizaron datos provenientes de tres encuestas de victimización realizadas en la región metropolitana de Río de Janeiro:

- *Atitudes e Normas Culturais Frente a Violência en Cidades Selecionadas da Regiao das Américas* (ACTIVA - Rio de Janeiro) realizada en 1996 por el ISER con la coordinación de la Organización Panamericana de la Salud.
- *Lei Justiça e Cidadanía: Acceso à Justiça, Cultura Política e Victimizaçao no Rio de Janeiro*, realizada por CPDOC (Fundación Getúlio Vargas) y el ISER. Ésta se llevó a cabo entre diciembre de 1995 y julio de 1996. Los entrevistados fueron interrogados sobre incidentes de victimización acaecidos en los 3 meses y 12 meses previos a la entrevista.
- *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios* (PNAD), realizada por la Fundación Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) en 1988. Aunque la encuesta fue nacional, se utilizó una muestra representativa de la población de la región metropolitana de Río de Janeiro.

Limitaciones de la información

En general, la calidad de los datos utilizados en este capítulo es bastante inferior a la de los obtenidos en varios de los países incluidos en este libro. Esto, en cuanto se refiere a la integridad de los registros, proporción de causas mal definidas y proporción de muertes declaradas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sistema de información sobre mortalidad

Aquí existen dos problemas principales. Primero, 10% de todas las muertes son por causa desconocida y, segundo, se desconoce la intencionalidad de 23% de todas las muertes por causa externa. También se cuestiona la confiabilidad de la clasificación de los casos de muerte cuya intencionalidad se conoce y los certificados de defunción no siempre registran toda la información relevante. Entre las causas externas consideradas intencionales (N=5.276), en un caso (0,02%) no se registró el género; en 950 casos (18,1%) no se registró la edad; y en 3.258 casos (61,75%) no se registró el nivel de instrucción. Tampoco fue posible identificar con precisión las defunciones entre la población de Rio de Janeiro, ya que para la tercera parte de las muertes por violencia intencional se desconoce el municipio de residencia de la víctima.[1]

Movimiento de Autorización de Internación Hospitalaria

La principal finalidad del *Movimiento de Autorizaçao de Internaçao Hospitalar* (MAIH) es determinar la transferencia de recursos del Sistema Único de Salud (SUS) a las unidades de salud. Por ello, no existe un mayor interés por describir con precisión el motivo de la hospitalización. De las 369.208 hospitalizaciones ocurridas en 1995 en Rio de Janeiro, sólo 921 se clasificaron como debidas a causas externas. Para aliviar este problema, se optó por incluir todas las lesiones posibles ocurridas por traumatismos, en una clasificación según naturaleza de la lesión y por causa externa.

El MAIH no cubre los hospitales privados que no tienen convenio con el SUS. En términos del país como conjunto, 73,7% (115 millones de brasileños) utiliza el SUS, mientras que 26,3% (41 millones) usa el mercado suplementario de salud. Si suponemos que esa distribución se repite en Río de Janeiro, se estarían dejando de lado casi 1,5 millones de personas.

Hospitales de emergencia

Para la recopilación de datos de personas atendidas en los hospitales de emergencia, se utilizaron sólo las instituciones públicas. Se consideró que esta decisión es adecuada, dado que el número de casos de emergencia por traumatismo atendidos

[1] Del total de muertes por causas externas intencionales con información sobre residencia de la víctima, 88,4% fue entre los residentes del municipio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en hospitales privados no es muy alto, y que los hospitales públicos de emergencia constituyen la referencia para toda la población del municipio, independientemente de su clase socioeconómica.

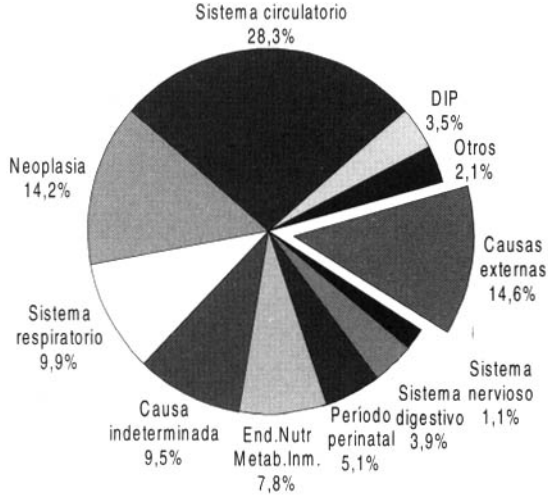
El subregistro, que se debe al llenado incompleto de las fichas de atención por el médico de planta, constituye una de las principales limitaciones que presentan los ingresos en hospitales de emergencia. En uno de los que se pudo recopilar datos directamente del prontuario, se verificó que 28% de los casos carecían de información sobre la intencionalidad de la lesión. Por otra parte, las variaciones en las prácticas de registro de un hospital a otro, impiden una comparación sistemática entre ellos.

Resultados

Las muertes por causa externa representaron 14,6% del total ocurrido en Río de Janeiro en 1995. Entre todas las causas de muerte, las externas sólo son superadas por las enfermedades cardiovasculares (Gráfico 2.3).

Entre las 9.048 muertes debidas a causas externas, 3.185 (35,2%) fueron no intencionales, 3.775 (41,7%) intencionales y 2.088 (23,1%) de intencionalidad desconocida. Considerando sólo las muertes de intencionalidad conocida, la distribución de causas intencionales y no intencionales es de 54,2% y 45,8%, respectivamente. Después de la reclasificación de las muertes de intencionalidad desconocida, la distribución pasó a ser de 58,3% intencionales (N=5.276) y de 41,7% no intencionales (N=3.772).

Gráfico 2.3. Mortalidad proporcional, Río de Janeiro, 1995



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Entre las causas externas intencionales, la distribución de homicidios y suicidios fue de 97,3% y 2,7%. Después de la reclasificación la distribución pasó a ser 96,6% homicidios (N=5.906) y 3,4% suicidios (N=180). De las muertes por "causa externa" e "intencionales", 91,3% ocurrió en el género masculino, 56,9% entre la población de 15 a 29 años (Gráfico 2.4) y 77,8% en aquellos con menos de 8 años de educación. (Gráfico 2.5). De las 5.276 muertes por causas externas intencionales, sólo 94 ocurrieron en profesionales de mayor calificación (ciclo de instrucción superior).

Gráfico 2.4. Mortalidad de las causas externas intencionales, distribución por grupos de edades. Río de Janeiro, 1995

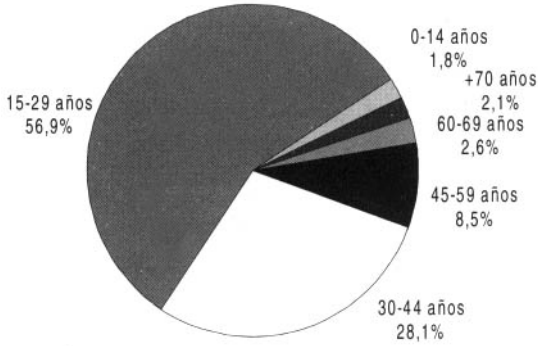
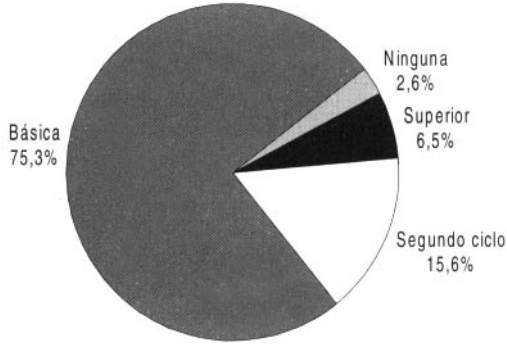


Gráfico 2.5. Mortalidad de las causas externas intencionales, distribución por grado de instrucción. Río de Janeiro, 1995

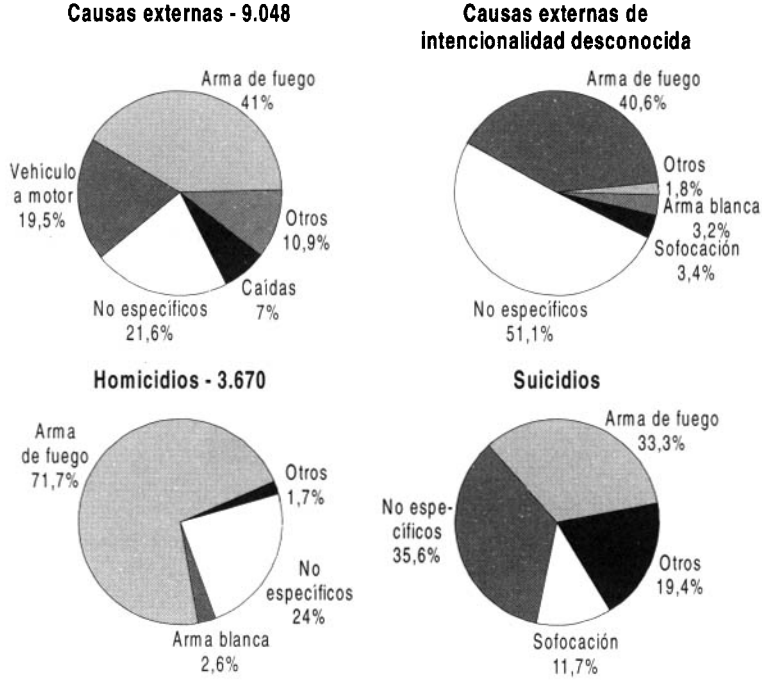


© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Respecto a los medios de violencia, 41% de las muertes por causa externa involucraron armas de fuego y 19,5% vehículos automotores. Si se consideran sólo las muertes intencionales, 71,7% de los homicidios y 33,3% de los suicidios involucraron armas de fuego (Gráfico 2.6 y Cuadro 2.1).

Con base en la información disponible, se estimó una tasa de suicidios de 2,82 por 100 mil habitantes (pcmh) y una tasa de homicidios de 79,80; ambos ocasionaron 153.509 años de vida saludable perdidos prematuramente. Durante 1995 se internaron 369.208 pacientes en hospitales de Río de Janeiro. De ellos, 19.056 (5,2%) declararon causas externas como motivo de hospitalización. La mayoría (18.135) tuvo como motivo una causa externa clasificada según la naturaleza de la lesión. Sólo 351 hospitalizaciones fueron clasificadas como resultado de suicidios/lesiones autoinfligidas y homicidios/lesiones provocadas intencionalmente por terceros. Las causas externas no intencionales y de intencionalidad desconocida alcanzaron 553 y 17 hospitalizaciones, respectivamente. Después de la reclasificación se obtuvieron 7.258 hospitalizaciones por causas intencionales y 11.798 por causas no intencionales (Cuadro 2.2).

Gráfico 2.6. Mecanismos de muerte de las causas externas, Río de Janeiro, 1995



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2.1. Mecanismos de muerte de las causas externas. Río de Janeiro, 1995

Intencionalidad y mecanismo	Muertes clasificadas en la CID9, 1995	Intencionalidad desconocida (ID)	Reclasificando el grupo ID
Total de causas externas			
Arma blanca	142	66	142
Ahogamiento	169	1	169
Caída	635	5	635
Fuego/ Quemadura	211	2	211
Arma de fuego	3.712	848	3.712
Vehículo de motor	1.763		1.763
Bicicleta, otros	1		1
Pedestres, otros	1		1
Transportes, otros	10		10
Envenenamiento	21	19	21
Sofocación	360	70	360
Otros específicos, clasificables	58	4	58
Otros específicos, no clasificables	9	7	9
No específicos	1.956	1.066	1.956
Total	**9.048**	**2.088**	**9.048**
No intencional			
Arma blanca	4		4
Ahogamiento	168		168
Caída	620		620
Fuego/ Quemadura	179		179
Vehículo de motor	1.763		1.763
Bicicleta, otros	1		1
Pedestres, outros	1		1
Transportes, outros	10		10
Envenenamiento	1		1
Sofocación	250		250
Otros específicos, clasificables	50		50
Otros específicos, no clasificables	1		1
No específicos	137	533	670
Intención indeterminada		54	54
Total	**3.185**	**587**	**3.772**
Intencional / Suicidio			
Arma blanca		3	3
Caída	9		9
Fuego/ Quemadura	18		18
Arma de fogo	18	42	60
Envenenamiento	1		1
Sofocación	21		21
Otros específicos, no clasificables	1		1
No específicos	37	27	64
Intención indeterminada		3	3
Total	**105**	**75**	**180**
Intencional / Homicidio			
Arma blanca	72	63	135
Caída	1		1
Fuego/ Quemadura	12		12
Arma de fuego	2.846	806	3.652
Sofocación	19		19
Otros específicos, clasificables	4		4
No específicos	716	506	1.222
Intención indeterminada		51	51
Total	**3.670**	**1.426**	5.096
Efectos adversos			
Cuidados médicos	56		56
Drogas	3		3
Total	**59**	**0**	59
Todas causas externas	**9.107**	**2.088**	9.107

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Según la categoría de la naturaleza de la lesión, las fracturas fueron la causa del mayor número de pacientes internados (N=9.639) e implicaron el mayor tiempo de hospitalización (120.347 días). En los hospitales de emergencia que participaron en el mencionado estudio se atendió a 1.460.647 pacientes. De éstos, 109.579 (7,5%) ingresó a la institución por causas externas. Entre las causas externas que recibieron atención, 71,8% se debió a causas externas no intencionales y 18,2% por causas externas intencionales.

Cuadro 2.2. Hospitalizaciones en el sector público y convenios con el SUS

Total de internaciones	**369.208**
Causas externas*	19.056
Naturaleza de la lesión	**18.135**
Intencionales[1]	6.891
No intencionales[2]	11.244
Código E	**921**
No intencionales[3]	553
Intencionales[4]	351
Accidentes por arma de fuego	239
Intentos de suicidio	8
Intentos de homicidio	103
Otros	1
Intencionalidad desconocida[5]	17
Arma blanca	1
Arma de fuego	13
Otros	3
Reclasificación del grupo de intencionalidad desconocida	
Intencionales	15
No intencionales	2
Resumen después de las reclasificaciones	
Intencionales	7.257
No intencionales	11.797

* Excluye los códigos 960-971; 972-980; 984-985; 988-993; 995-999; E870-E879; E930-E949.

[1] 38% de la naturaleza de la lesión

[2] 62% de la naturaleza de la lesión

[3] Códigos E800-E949, excluidos E870-E879; E930-E949 y el E922 (accidentes por arma de fuego).

[4] Códigos E922; E950-959; E960-969; E970-E978; E990-E999

[5] Códigos E980-E989

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Estadísticas policiales

El Cuadro 2.3 muestra los delitos contra la vida y la integridad física según las estadísticas de la policía civil para 1992 y 1995. El Cuadro 2.4 muestra la misma información pero en cuanto a los delitos contra la propiedad (incluso extorsión y secuestro). Según la información recogida de la policía, los homicidios aumentaron 10% entre 1992 y 1995, mientras que los delitos contra la propiedad disminuyeron sustancialmente: 51% hurtos, 17% robos y 21% extorsiones y secuestros. La calidad deficiente y la falta de consistencia en las estadísticas policiales arrojan algunas dudas sobre la veracidad de estas tendencias.

Cuadro 2.3. Delitos contra la vida y la integridad física

Tipo de daño sufrido por las víctimas	1992		1995		Variación
	Víctimas [a]	Tasa por 100 mil [b]	Víctimas [a]	Tasa por 100 mil [b]	
I. Muerte					
a) Homicidios	3.385	63,18	3.744	66,32	10%
b) Suicidios	182	3,40	191	3,38	5%
c) Otras muertes no intencionales	1.148	21,43	1.227	21,74	6%
II. Lesiones					
d) Lesiones intencionales	15.351	286,50	15.129	268,00	-1%
e) Lesiones no intencionales	14.530	271,18	15.916	281,94	9%
III. Relación lesiones/homicidios	**4,54**		**4,04**		

Fuentes:

a. Ocurrencias de la Policía Civil, datos correspondientes al municipio de Río de Janeiro.

b. Con datos de población residente, datos correspondientes al municipio de Río de Janeiro.

Cuadro 2.4. Delitos contra la propiedad y otras formas de delito

Tipo de daño sufrido por las víctimas	1992		1995		Variación
	Víctimas [a]	Tasa por 100 mil [b]	Víctimas [a]	Tasa por 100 mil [b]	
a) Hurto (sin uso de fuerza)	49.641	926,48	34.535	611,76	-51%
1. Vehículos	19.775	369,07	15.598	276,31	-34%
2. Otros	29.866	557,41	18.937	335,46	-66%
b) Robo a mano armada	36.728	685,48	32.965	583,95	-17%
1. Vehículos	18.306	341,66	16.327	289,22	-18%
2. Otros	18.422	343,82	16.638	294,73	-17%
c) Extorsión y secuestro	559	10,43	487	8,63	-21%

Fuentes:

a. Ocurrencias de la Policía Civil, datos correspondientes al municipio de Río de Janeiro.

b. Con datos de la población residente estimada, datos correspondientes al municipio de Río de Janeiro.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Encuestas de victimización

Las encuestas de victimización permitieron la identificación de los patrones de prevalencia de un conjunto más amplio de formas de criminalidad y el estudio de la respuesta pública e institucional a los distintos incidentes reportados (Cuadro 2.5). De este análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

- El riesgo de ser víctima de una extorsión practicada por parte de un policía o de una autoridad pública es dos veces mayor que el de ser víctima de una extorsión por alguien que no sea autoridad pública;
- La proporción de personas que desean adquirir un arma de fuego es tres veces y media mayor que la proporción de personas que ya poseen un arma en su casa;
- El riesgo de ser herido por un arma de fuego es dos veces y media mayor que el de ser herido por arma blanca;
- También se puede estimar que en el municipio de Río de Janeiro se realizan aproximadamente 340.000 robos a mano armada anualmente, de los cuales 80.000 llegan a conocimiento de la policía, quien a su vez registra solamente 63.000 de ellos.

El Cuadro 2.6 presenta un resumen de las estadísticas policiales y los incidentes de victimización más comunes en la región metropolitana de Río de Janeiro. Desafortunadamente, no es posible efectuar comparaciones entre la encuesta de 1988 realizada por el IBGE y la encuesta de 1996 realizada por el ISER, pues el tipo de preguntas y la metodología utilizada difieren radicalmente de una encuesta a otra.[2] No obstante, son evidentes dos tendencias básicas: el aumento de la prevalencia de las víctimas de robo y hurto y la disminución de las tasas de confianza en la policía. La tendencia observada también parece indicar que el incremento del problema de la criminalidad es concomitante con la disminución de la confianza que la población tiene en la policía.

[2] La encuesta del IGBE recogió informaciones sobre todos los miembros de la familia residentes en el domicilio, y la información podía obtenerse de cualquier adulto que residía allí. La información recogida por el ISER se obtuvo directamente de los individuos seleccionados aleatoriamente en los domicilios de la muestra.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2.5. Prevalencia de los distintos tipos de daños sufridos por las víctimas, Río de Janeiro (porcentajes)

Tipos de daños	%
Víctimas de robo a mano armada	8,7%
Asistieron a algún robo a mano armada	15,9%
Víctimas de extorsión policial o de otra autoridad pública	4,0%
Víctimas de extorsión por alguien que no es una autoridad pública	2,1%
Sufrieron amenazas para obligarle a cambiar de opinión o callarse sobre algo	2,3%
Víctimas de agresión física	5,4%
Víctimas de maltrato o agresiones por parte de la policía	3,0%
Heridos por arma blanca	0,3%
Heridos por arma de fuego	0,8%
Asistieron a alguien herido por arma blanca o de fuego	5,0%
Sufrieron amenazas de muerte (ellas mismas o familiares)	6,3%
Víctimas de secuestro (ellas mismas o sus familiares)	0,6%
Tuvieron un pariente cercano asesinado	4,3%
Tuvieron un pariente cercano que se suicidó	0,4%
Tienen algún tipo de arma de fuego en su casa	4,5%
Propensión a tener un arma de fuego para autoprotección	16,5%
Tomaron más de cinco dosis de bebidas alcohólicas en el último mes	27,0%

Fuente: Investigación ACTIVA, ISER, datos correspondientes a la región metropolitana, Río de Janeiro.

Cuadro 2.6. Magnitud de la violencia en Río de Janeiro

		Tasas de ocurrencia según cifras de victimización		Tasas de denuncia a policía según cifras de victimización		Ocurrencias policiales		
Tipo de daño		**1988**	**1996**	**1988**	**1996**	**1992**	**1995**	**Variación %**
Contra el patrimonio	Hurto o robo	6,50%	16,4%	27,3%	24%	49.641	34.535	-30,43
	Robo a mano armada		7,0%		24%	36.728	32.965	-10,25
	Hurto o robo de vehículos	0,61%		85,9%		38.081	31.925	-16,17
Contra la persona	Agresión por cónyuge, pariente o conocido	0,41%	1,7%	37,9%	32%			
	Agresión por desconocido	0,50%	1,9%	38,8%	18%			
	Suicidio					182	191	4,95
	Homicidio					3.385	3.744	10,61
Practicado por la autoridad	Extorsión		2,9%					
	Agresión	0,01%	1,1%					
	Homicidio							
	Lesiones							
	n=	15.990	1.580					

Fuentes:
Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios Lei, IBGE, 1988, RM de Rio de Janeiro
Pesquisa Lei, Justiça e Cidadania, 1996, CPDOC- ISER, datos de la RM de Río de Janeiro.
Pesquisa ACTIVA - ISER, datos correspondientes a la RM de Río de Janeiro.
Secretaría de Policía Civil, datos correspondientes al municipio de Río de Janeiro.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Análisis, conclusiones y recomendaciones

En Río de Janeiro las muertes y lesiones por causa externa y motivación intencional afectan principalmente a la población joven, masculina, con menor grado de instrucción y menos preparación profesional. La pirámide social de las víctimas de la violencia posee mayor desigualdad que la del conjunto de la población (véase "costo económico de la violencia" en este mismo capítulo). Un patrón similar se observa cuando se utilizan datos sobre victimización para estudiar las características de las víctimas de agresión o abuso practicados por la policía. En este caso, de nuevo la población más expuesta es predominantemente joven, masculina y de nivel socioeconómico bajo.

Otro hecho que se debe destacar es que el número de muertes por causas externas intencionales supera al de las causas externas no intencionales. De esta forma, en 1995 se produjeron en el municipio de Río de Janeiro más muertes por violencia, que por accidentes. Las causas externas mostraron perfiles distintos de mortalidad y morbilidad: mientras que entre las intencionales predominaron los casos de fallecimiento, en las no intencionales predominan las hospitalizaciones, lo que indica que los incidentes clasificados como no intencionales tienden a ser menos graves y muestran una menor probabilidad de muerte.

Las armas de fuego fueron el principal medio utilizado en las muertes producidas por la violencia intencional y también el instrumento más usado en las agresiones denunciadas por las víctimas en las encuestas domiciliarias. El 72% de las lesiones y 71,7% de los homicidios se cometieron con armas de fuego.

Las diversas limitaciones de los sistemas de información de salud determinaron que se aplicaran criterios para la redistribución de casos cuya intencionalidad era desconocida. Esos criterios, basados en datos locales o en datos externos, fueron aplicados siempre en forma conservadora; el número de casos reclasificados en el estudio como intencionales fue probablemente menor que los ocurridos en la realidad. Por lo tanto, la magnitud de la violencia, que ya es elevadísima en el municipio de Río de Janeiro, puede ser aún mayor que la indicada en este capítulo.

Las encuestas domiciliarias sobre el tipo de daños también revelan un amplio subregistro de las ocurrencias criminales por causa de la violencia. Entre 70% y 80% de las víctimas no recurren a la policía. Entre 10% y 15% de aquéllas que acuden a las prefecturas policiales para efectuar una denuncia, abandonan

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la prefectura sin haber logrado registrarla efectivamente; la mayoría de las veces porque la policía se niega a efectuar tal registro. Las causas del subregistro son múltiples y probablemente se alimentan unas con otras. Los factores culturales, como la falta de confianza en las autoridades públicas y la existencia de mecanismos informales de mediación de conflictos, se suman a las deficiencias institucionales, dando como resultado un subregistro generalizado de los hechos criminales. Este proceso tiende a producir un aumento de la impunidad de los agentes agresores y, en consecuencia, una corrosión de la capacidad reguladora y coercitiva del sistema público.

De acuerdo con los datos de la policía y según los datos del SIM, Río de Janeiro muestra una tasa de homicidios de 66 pcmh. Después de la reclasificación de los casos de intencionalidad desconocida, dicha tasa asciende a 79,8 pcmh.

Además de estas recomendaciones, se considera que mejorar la información del sistema de salud y realizar encuestas de victimización cada cierto tiempo con cuestionarios y metodología afines, como ya se ha hecho en varios países, permitirá reorientar las políticas de seguridad y de atención de las víctimas. En relación a los sistemas de información en materia de salud se recomienda lo siguiente:

- Mejorar el sistema de información de la mortalidad para reducir las muertes de intencionalidad desconocida.
- Utilizar el código E (causas externas) en el AIH para la clasificación de las causas de hospitalización.
- Centralizar la información de ingresos a salas de emergencias.

Costo económico de la violencia

En esta sección se estima el costo relacionado con la violencia criminal. Se incluyen los gastos en salud, los gastos públicos relacionados con mecanismos de seguridad y justicia y, en parte, las pérdidas materiales derivadas de la violencia. Primero se presentarán los resultados, luego las conclusiones y se discutirán las recomendaciones de política.

En los costos directos de atención a las víctimas se incluyen: gastos de los cuidados prestados en el hogar, costos de la atención institucional (ambulatoria y hospitalaria), costos de rehabilitación institucional y costo de las actividades de control y prevención de la violencia. En los costos indirectos se incluyen: costos intangibles, asociados con el sufrimiento físico y emocional de las víctimas de la violencia y sus familiares; costos indirectos,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

a veces denominados costos económicos, representados por las pérdidas de producción e ingresos por parte de las víctimas; costos legales, judiciales y relacionados con mecanismos de seguridad; y pérdidas materiales derivadas de la violencia (vehículos e infraestructura, entre otros).

Estadísticas de seguridad y justicia

La información disponible para estimar las pérdidas materiales directas de las familias y las empresas es bastante precaria. La policía no está en condiciones de informar el valor medio de un robo a un establecimiento comercial, un robo de carga, o incluso el valor medio pagado en los 139 secuestros que ocurrieron en 1995 en el municipio de Río de Janeiro. Sólo se dispone de datos sobre el valor medio de los robos de bancos (41 en 1995).

La única estimación realizada sobre las pérdidas materiales directas relacionadas con la violencia se refiere a los casos de robos y hurtos, que se estimaron al combinar las encuestas sobre el tipo de daños y las estadísticas policiales. En 1995 se produjeron 31.925 robos de automóviles en el municipio de Río de Janeiro, de los cuales se recuperaron 11.354. Las pérdidas relacionadas con el robo de automóviles se calcularon al usar un valor medio estimado por automóvil de US$4.803.[3] Las pérdidas relacionadas con otro tipo de robos también se basaron en valores comerciales de los productos robados.

Los gastos públicos de las instituciones de seguridad y justicia se obtuvieron del *Sistema Integrado de Informaçoes Contábeis do estado do Rio de Janeiro*, habiéndose considerado el presupuesto efectivamente. Los datos disponibles corresponden a 1996 y fueron calculados a precios de 1995.

Estadísticas de salud

La estimación del costo de atención institucional de las víctimas de la violencia es necesariamente aproximada y debe realizarse mediante mecanismos indirectos. Los datos disponibles sólo incluyen a las víctimas que recibieron atención en el ámbito del Sistema Unico de Salud (SUS). En este área fue necesario

[3] Esta estimación tiene en cuenta la edad media de 11,5 años de la flota y el precio de mercado de los vehículos nuevos y usados de acuerdo con la distribución proporcional de las marcas y modelos en circulación (datos obtenidos del Departamento Estatal de Tránsito).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

realizar dos correcciones: aumentar los datos disponibles para el sector público, para los casos de emergencias y traumatismos, y estimar la atención prestada por instituciones no contratadas o que no tienen convenio con el SUS (hospitales privados).

En el primer caso es necesario ajustar la cantidad de servicios prestados para atención de emergencia y ambulatoria. Este ajuste se basa en la relación observada entre el número de hospitalizaciones y el de atenciones de emergencia y ambulatorias en los siete hospitales públicos en referencia (Cuadro 2.7). Los datos del Cuadro 2.7 sugieren que:

- Las hospitalizaciones por violencia intencional representan 37% de las hospitalizaciones por causas externas, 8,9% del total de hospitalizaciones en los hospitales de referencia y 2,1% del total de hospitalizaciones del SUS.
- Para el caso de pacientes internados a causa de violencia intencional, los hospitales de referencia atienden a 45% del total de hospitalizaciones y del total de atenciones de emergencia registradas.

El número de consultas ambulatorias es más difícil de estimar ya que los datos del SUS no determinan el motivo o el diagnóstico de la consulta. La encuesta sobre asistencia médico-sanitaria realizada en 1988 por el IBGE revela que la proporción de emergencias en el total de consultas ambulatorias en Río de Janeiro era 18,5% en el sector público y 6,9% en el sector privado.

Cuadro 2.7. Atención de víctimas de violencia por el SUS, Río de Janeiro

Tipo de atención	7 Hospitales públicos de referencia (1)	Total SUS (2)	Proporción (1)/(2)	Proporción (1) por internación causa externa
Total de internaciones*	39.858	387.219	10,3	nc
Internaciones por causas externas*	9.548	21.182	45,1	1
Internaciones por violencia intencional*	**3.547**	**7.990**	**44,4**	**0,37**
Consultas y total de atenciones	3.195.560	34.165.837	9,4	nc
Total de servicios de emergencia	1.460.647	nd	nd	nc
Emergencia, causas externas	109.579	nd	nd	11,5
Emergencias por violencia intencional	30.876	nd	nd	3,2
Atenciones de emergencia	478.848	810.869	59,0	50,2
Consultas com terapia	281.347	1.297.551	21,7	29,5
Consultas ortopédicas	70.690	214.151	33,0	7,4
Consultas con observación	94.355	209.615	45,0	9,9

* Datos correspondientes a 1994.

Fuente: Sistema de Información Hospitalaria y Sistema de Información Ambulatoria de IBGE; datos de emergencia de 7 hospitales de referencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Al mismo tiempo, la relativa gravedad de las lesiones causadas por violencia intencional sugiere que esas proporciones son mayores en el caso de la atención prestada a víctimas de violencia. La misma encuesta muestra que en ese año los proveedores privados (incluidos los que tienen contratos o convenios del sistema público) absorbieron 56,2% de las 597.436 atenciones registradas en el municipio (por todas las causas), 27,7% de las 31.728.000 consultas y atenciones ambulatorias y 12,5% de las 4.865.000 atenciones de emergencia.

La *Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar* (PNAD) realizada en 1986 por el IBGE señala, en su módulo de utilización de los servicios de salud, que en la zona urbana del estado de Río de Janeiro 5,7% de la utilización de los servicios de salud correspondió a accidentes y lesiones, es decir, a causas externas (en toda la región sudeste esa proporción fue 6,7%). De ese total, 60,4% de la demanda se dirigió a los hospitales, 6,7% a los centros o puestos de salud y 1,6% a los centros ambulatorios de empresas o sindicatos u otras unidades (los valores para la región sudeste fueron 64,2%; 21,4%; 10,4% y 4%, respectivamente). Estas cifras confirman que los locales más recurridos para la atención de las víctimas de causas externas son los hospitales, no sólamente para efectos de hospitalización, sino también para la atención ambulatoria o de emergencia.

Como no existe información sobre el número de pacientes atendidos en unidades ambulatorias y hospitalarias—el sistema de información del SUS sólo contiene la cantidad de actos o procedimientos practicados—no puede saberse con precisión el número de víctimas atendidas por año en los establecimientos de salud. En base a los datos disponibles es posible realizar una estimación aproximada: suponiendo que el número de víctimas que sufrió dos o más hospitalizaciones por el mismo incidente sea bajo, y que cada víctima que haya recibido atención en forma ambulatoria haya recibido como promedio tres procedimientos o atenciones, se llega a un número aproximado de 9.500 pacientes internados y de 75.000 pacientes atendidos en forma ambulatoria (Cuadro 2.8).

Puesto que parte de los pacientes internados también utiliza servicios ambulatorios, es posible llegar a un número final de víctimas de la violencia intencional en Río de Janeiro utilizando el concepto de prevalencia, siendo alrededor de 70.000 pacientes si se consideran solamente aquellos casos que son lo suficientemente graves como para requerir tratamiento en un establecimiento de salud.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2.8. Servicios prestados a las víctimas de la violencia intencional

	SUS	Privado	Total
Total de internaciones	369.208	250.000	619.208
Violencia intencional	7.257	2.500	9.757
Total de atención ambulatoria	34.165.840	16.500.000	50.665.840
Violencia intencional	170.829	57.750	228.579
Total de atenciones de emergencia	6.320.000	1.138.500	7.458.500
Violencia intencional	68.613	5.692	74.305

Para estimar la incidencia de los casos de violencia intencional se pueden utilizar los datos de la encuesta PNAD 1986. Esta encuesta muestra que 80.724 personas buscaron servicios de salud por accidentes o lesiones en el estado de Rio de Janeiro (zona urbana) en ese año (5,7% del total que solicitó atención). Si se considera que el municipio de Río de Janeiro alberga a 45% de la población urbana del estado y que cerca de 38% de los casos de causas externas corresponden a violencia intencional, se obtiene un estimado de 13.804 casos de violencia intencional. Incluso si se considera el incremento de la violencia observado desde 1986, dicho valor sigue siendo muy inferior a la estimación calculada anteriormente, a pesar de la diferencia entre el concepto de incidencia (en el caso de la PNAD) y de prevalencia (basado en los datos del SUS).

Costos directos de la violencia (hospitalización y emergencia)

En Río de Janeiro—y en general en Brasil—no hay datos confiables sobre el costo real de la atención médica, principalmente respecto a diagnósticos o causas específicas. Los datos disponibles son parciales, incompletos y de dos tipos: los valores fijados por el Ministerio de Salud para el reembolso a los proveedores con convenios o contratos en el ámbito del *Sistema de Informaçao Hospitalar* (SIH) y del *Sistema de Informaçao Ambulatorial* (SIA), y la información sobre el costo de los servicios provenientes de algunos hospitales públicos y privados. Aunque los datos sobre el costo hospitalario provengan de instituciones muy diferentes, hayan sido obtenidos en años distintos y con metodologías no siempre comparables o confiables, proporcionan por lo menos una aproximación inicial del costo real de los servicios prestados.

Los valores pagados por el SUS subestiman notablemente el costo real de los servicios médicos prestados e incluso el gasto público incurrido en estas actividades. Las transferencias

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

provenientes de fuentes federales no constituyen la única fuente de recursos para las unidades proveedoras de servicios del SUS, ya que los estados y las municipalidades también contribuyen con cerca de 26% del gasto público total (Geller y Scott, 1992).

En el financiamiento de las unidades públicas proveedoras de servicios, los recursos federales transferidos se usan para cubrir gastos operativos de materiales y servicios, mientras que la mayor parte del gasto de personal se cubre mediante la dotación presupuestaria propia de la unidad, que proviene del tesoro estatal o municipal. Como el gasto en personal representa cerca de 60% de los gastos hospitalarios y hasta 80% de las unidades ambulatorias, se deduce que el valor pagado por el AIH subestima proporcionalmente el gasto público total de una hospitalización y una atención ambulatoria o de emergencia, respectivamente.

Cuadro 2.9. Comparación de los costos unitarios de la asistencia médica

	Internación	Paciente-Día	Consulta ambulatoria	Atención de emergencia
Valor SUS (AIH e SIA)[1]	406,85	31,63	2,73	4,91
Fator de corrección[2]	2,73	2,5	5,45	5,45
Valor SUS corregido	1.017,12	79,8	13,63	24,54
Costo hospitales privados[3]	2.126,96	392,67	26,18	39,27
Costo horpitales privados de primera línea[4]	4.172,12	1.014,40	41,45	62,17

[1] Valor promedio del AIH para pacientes de violencia intencional, y de consultas y atenciones de emergencia en general, reembolsado por el SUS; en el caso de las consultas y atenciones de emergencia se consideró una consulta con algún procedimiento relacionado (terapia o atención).
[2] Basado en la proporción de gastos en personal sobre el total de las unidades de servicios.
[3] Promedio de 23 hospitales privados contratados para casos quirúrgicos en 1990, convertido a precios de 1995; el valor por hospitalización para casos de violencia intencional sería mayor por la mayor gravedad y tiempo de permanencia.
[4] Promedio de remuneración de una muestra de planes privados de salud. La AMB recomienda un valor de 39 reales para una consulta médica.

Cuadro 2.10. Costo de atención a víctimas de violencia intencional (miles de reales)

	SUS		Privado	Total
	Gasto	Costo	Costo	Costo
Internaciones	7,381.11	22,796.68	7,853.40	30,650.09
Atenciones ambulatorias	1,393.98	2,675.61	1,362.35	4,037.96
Atenciones de emergencia	1,684.12	2,694.15	223.60	2,917.76
Costo total	10,459.21	28,166.45	9,439.35	37,605.80

Los valores unitarios utilizados fueron: R$932,50, 12,50 y 22,50 para el gasto del SUS; y R$2.880,00, 24,00 y 36,00 para el costo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El valor del gasto público así corregido es todavía muy inferior al costo reportado por las instituciones privadas (Cuadro 2.9). Debe señalarse que el gasto público en salud no es un buen indicador del costo de la atención médica en ciertas condiciones; la insuficiencia crónica de suministros en los establecimientos financiados con recursos públicos ocasiona una importante reducción en la calidad y la efectividad de la atención médica prestada. Para la estimación del costo de la atención médica se calcularon dos valores distintos: el que se gastó en el sector (basado en el valor unitario pagado por el SUS por la hospitalización de pacientes víctimas de violencia intencional y por consultas y atenciones ambulatorias y de emergencia) y, una estimación del costo real de la atención prestada (basada en el costo registrado en diversos hospitales privados y públicos, actualizados a 1995). De este modo, los valores estimados figuran en el Cuadro 2.10.

Las cifras indican un costo directo real de la violencia en Río de Janeiro de 34,5 millones de reales en 1995, de los cuales 75% corresponde al SUS y 25% al sector privado. Las hospitalizaciones representan la mayor parte de ese monto (81,5%).

La segunda alternativa para el cálculo del costo del sector privado no parte de la producción de los establecimientos privados de salud, sino del gasto directo realizado por las familias para atención médica. La encuesta de presupuestos familiares realizada en 1987 por el IBGE informa que en la zona metropolitana de Río de Janeiro, las familias gastaban un promedio de 1.846,25 cruzeiros en atención de la salud, lo cual representa 5,61% de su presupuesto. No es posible saber qué porcentaje corresponde al tratamiento de causas externas o violencia, aunque se puede hacer una aproximación multiplicando ese valor por la proporción de demandas de servicios debida a causas externas (5,7% en el estado de Río de Janeiro o 6,7% en el sudeste urbano). La misma encuesta revela que del total de servicios de salud en la zona urbana de la región sudeste, 37% ocasionó pagos de parte del paciente y 63% fueron gratuitos.

Luego de efectuados los cálculos, se obtiene un monto de R$80,00 por familia por año (R$25,00 per cápita) y un valor total de R$136,85 millones.[4] Este método posiblemente sobrestima

[4] El real, la actual moneda corriente del país, osciló entre US$0,91 en 1995 y US$1,12 actualmente. Esta estrecha franja de variación cambiaria permite una comparación fácil y directa entre los valores establecidos en una u otra moneda.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

el costo del sector privado, ya que la mayor parte de las víctimas de violencia intencional son personas de bajos ingresos que gastan menos que el promedio considerado en este cálculo. Además, los casos más graves, como los de violencia intencional, están dirigidos en su mayoría al sector público. Si se considera el valor de 502,53 cruzeiros gastado por el grupo de menores ingresos, se llega a un valor final del gasto privado de R$37,25 millones, todavía superior al estimado en el Cuadro 2.4.

Costos causados por incapacidad

Para estimar los costos directos (o económicos propiamente dichos) es preciso tener en cuenta el grado de severidad y duración de las secuelas causadas por la violencia intencional. No obstante, en la actualidad no se cuenta con esa información. El trabajo clásico en este aspecto fue elaborado originalmente por Murray y López para el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 (Banco Mundial, 1990 y Murray y López, 1996a) y se basa en el concepto de la naturaleza de la lesión. Para Brasil no se cuenta con información sobre cómo se distribuyen las distintas hospitalizaciones según la naturaleza de la lesión. Esa distribución se estimó a partir del ponderado de las lesiones que más contribuyen a la violencia intencional.

Se consideró que sólo los casos que requieren hospitalización tuvieron secuelas. Los coeficientes se aplicaron a 9.757 internaciones, utilizándose la misma fórmula básica empleada para estimar los años perdidos por muerte prematura. Se aplicaron los mismos coeficientes para hombres y para mujeres y para los diferentes grupos de edades. Los resultados de estos cálculos pueden verse en el Cuadro 2.11.

Cuadro 2.11. Años perdidos por incapacidad

Grupo de edad	Número de internaciones		Años perdidos por incapacidad	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
0-4	251	146	357,93	208,63
5-14	746	338	1.183,16	538,10
15-29	2.127	552	3.013,96	784,94
30-44	1.692	513	1.737,68	535,06
45-59	894	398	560,54	260,69
60-69	363	293	133,58	116,03
70 y +	319	526	42,75	71,01
Total	6.392	2.766	7.029,60	2.514,46

No se consideraron 599 hospitalizaciones por ser reincidencias de pacientes internados anteriormente.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para el cálculo del costo económico se utilizó el valor del rendimiento promedio mensual suministrado por la PNAD de 1995 para la región metropolitana de Río de Janeiro. No fue posible calcular ese valor separadamente para los municipios de Río de Janeiro y los otros municipios de la zona metropolitana. El rendimiento mensual se calculó separadamente por género y nivel de escolaridad y fue necesario reclasificar estos niveles para armonizarlos con los datos sobre mortalidad y morbilidad hospitalaria; los casos donde no se conocía la escolaridad (61,8% del total) se distribuyeron de acuerdo con la misma proporción que aquellos de escolaridad conocida. Los valores del rendimiento mensual figuran en el Cuadro 2.12.

La PNAD contiene información sobre el rendimiento por grupos de edades. El rendimiento considerado en el cómputo final tuvo en cuenta la distribución por nivel de escolaridad de las víctimas de violencia intencional, y la probabilidad de que el individuo estuviera ocupado para cada nivel de escolaridad, dando como resultado un rendimiento promedio esperado anual de R$5.655 para los hombres y de R$3.329 para las mujeres. Éste fue el valor utilizado para el cómputo del costo económico. Los resultados se resumen en el Cuadro 2.13.

Cuadro 2.12. Rendimiento mensual por género y escolaridad

Escolaridad	Total	Hombres	Mujeres
Ninguna	216	249	167
Primer ciclo incompleto	285	346	183
Primer ciclo completo	379	461	255
Segundo ciclo completo	642	791	454
Tercer ciclo completo	1.487	1.866	1.071
Promedio de personas ocupadas	530	625	392
Personas no ocupadas	181	288	126

Fuente: IBGE, PNAD 1995.

Cuadro 2.13. Valor económico de los años perdidos por violencia intencional

	Hombres	Mujeres	Total
Años perdidos por muerte prematura	140.848	12.744	153.592
Valor en miles de reales	868.832	46.278	915.110
Años perdidos por incapacidad	7.030	2.514	9.544
Valor en miles de reales	43.362	9.130	52.493
Total de años perdidos	147.877	15.259	163.136
Valor total de los años perdidos en miles de reales	912.194	55.409	967.603

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Análisis, resultados y conclusiones

De acuerdo con lo que se resume en el Cuadro 2.13, el costo directo de la atención de las víctimas y el costo económico por muerte prematura e incapacidad en Río de Janeiro alcanzaron en 1995 aproximadamente los US$916 millones. De ese total, 91% corresponde al costo de producción perdida por muerte prematura, 5,2% al costo de producción perdida por incapacidad y 3,7% al costo directo de tratamiento de las víctimas. Aunque el costo económico es con frecuencia más elevado que el costo directo, en este caso la diferencia es aún más notable. Ello se debe a dos factores: la letalidad de la violencia urbana y el hecho de que muchas de las víctimas son jóvenes con una larga vida productiva por delante.

Las víctimas del género masculino representan 93,3% de los costos de la violencia. Es interesante notar que la distribución por sexo cambia entre los diferentes componentes del costo total: la participación de los hombres es de 67,9% en los costos directos, de 82,6% en los costos económicos por incapacidad y de 94,9% en los costos económicos por muerte prematura. Ello se debe, por una parte, a la mayor gravedad y letalidad de las lesiones sufridas por los hombres, y por la otra, a su mayor rendimiento promedio. El costo total por víctima, considerándose la estimación bruta anterior de 70.000 víctimas por año, sería de R$13.165. El costo total por habitante sería de R$168.[5] El Cuadro 2.15 integra estos costos con las estimaciones de gastos estatales por concepto de seguridad y justicia, con las pérdidas materiales y los gastos directos de las familias, el Estado y las empresas.

Cuadro 2.14. Costo total de la violencia intencional, Río de Janeiro, 1995 (miles de reales)

	Hombres	Mujeres	Total
Costo directo (tratamiento)	25.534	2.071	37.605
Costo económico (indirecto)			
Por muerte prematura	868.832	46.278	915.110
Por incapacidad	43.363	9.131	52.494
Costo total	937.729	67.480	1.005.209

[5] Rice *et al.* (1989). Se estimó el costo por habitante en Estados Unidos en el caso de las heridas causadas por armas de fuego en US$54.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2.15. Costo de la violencia, Río de Janeiro (en US$)

Costo anual de la violencia en el municipio de Río de Janeiro	**2.448.689,062,52**
PIB municipal a costos de factores, 1995	**51.205.121.022,73**
Costo de la violencia como proporción del PIB	**5%**
A - Costo de la atención de las víctimas y años perdidos por incapacidad y muerte prematura	**1.005.209.424,08**
1 – Gastos directos de atención médica	37.605.802,79
2 – Costo de los años perdidos por muerte prematura	915.110.165,79
3 – Costo de los años perdidos por incapacidad	52.493.455,50
B - Pérdidas materiales y gastos de seguridad	**1.494.725.807,80**
1 – Costo bruto para la sociedad	679.837.704,11
a - Gastos de seguridad pública 2	582.356.616,22
b - Gastos con justicia (1+2)	97.481.087,90
1 - Sistema judicial	69.937.777,42
2 -Sistema Penitenciario	27.543.310,48
c - Gastos de seguridad privada	No estimado
d – Efectos sobre el crecimiento y las inversiones privadas	No estimado
2 – Transferencias sociales	814.888.103,69
a - Seguros (Primas de los aseguradores y siniestros)	645.905.143,26
1 - Vida y hospitalización	36.590.720,02
2 – Protección de bienes	609.314.423,24
b – Pérdidas materiales directas	168.982.960,42

1. Dólar promedio 1995: 1 Real = US$0,9168

2. Incluye Guardia Municipal de Río de Janeiro, Ministerio Público (jurisdicción criminal), gastos de los tribunales de justicia criminal y gastos de la policía. Valores de 1996 a precios de 1995. *Fuentes:* Ministerio de Salud, SIM; Secretaría Estatal de Seguridad Pública, Río de Janeiro; Sistema Integrado de Informaciones Contables de Río de Janeiro; Ministerio de Justicia, Censo Penitenciario, 1995; Departamento del Sistema Penitenciario (DESIPE); Contraloría General del Municipio, Prefectura de Río de Janeiro; Fundación Nacional de Aseguradoras (FUNDASEG).

Toda interpretación del Cuadro 2.15 debe tener en cuenta que los gastos públicos y algunos gastos privados de protección y control guardan una relación inversa con los niveles de violencia: niveles más bajos de violencia pueden bien deberse a mayores gastos en protección y control. Por lo tanto, el costo global de US$2.000 millones que se muestra en el Cuadro 2.9 debe tomarse con cautela. Este valor corresponde a 5% del PIB del municipio (40% del costo total de la violencia se debe a la atención médica de las víctimas y a los años perdidos por incapacidad y muerte prematura). Es necesario realizar una última advertencia: las estimaciones basadas en los datos de la policía están sujetas a revisiones futuras. Se espera que los resultados aquí presentados puedan suscitar el interés del sector público y de la sociedad civil por el tema, y contribuir a la renovación de las estrategias de control y prevención de la criminalidad y la violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Políticas de control de la criminalidad

Toda política de control de la violencia ha de comenzar con una evaluación de los sistemas policiales. Dicha evaluación debe comenzar por un examen exhaustivo de la forma de actuar de los propios agentes del Estado y sus subordinados. Desde mayo de 1995 la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Río de Janeiro decidió conceder aumentos salariales—de 50%, 100% y 150%—como recompensa por actos de valentía, y comenzó a otorgar masivas promociones a cargos superiores en base a criterios semejantes. Tal política ha sido criticada (Human Rights Watch, 1997) aduciendo que no sólo estimula las confrontaciones armadas, sino que también contribuye significativamente al aumento del número de víctimas de esas confrontaciones.

Dicha política contrasta marcadamente con la aplicada en el estado de Sao Paulo donde, en el mismo año 1995, se inició el *Programa de Acompanhamento de Policías-Militares Envolvidos en Ocorrências de Alto Risco* (PROAR). En este programa los policías involucrados en confrontaciones armadas son sometidos a un período de reciclaje de seis meses, incluyendo un seguimiento psicológico destinado a combatir los efectos negativos de las confrontaciones. También deben destacarse las prácticas policiales hoy en boga en el estado de Espíritu Santo. En este estado existe una estrategia de vigilancia comunitaria que asigna prioridad a los contactos entre la policía y las comunidades, quienes definen en forma conjunta las prioridades y contribuyen mediante informaciones útiles a la acción policial preventiva.

Esta sección estudia el número de víctimas provocado por las intervenciones armadas de la policía de Río de Janeiro.[6] El

[6] Las fuerzas policiales del mundo se enfrentan muchas veces en situaciones donde deben utilizar armas de fuego. La ONU en su VII Congreso sobre Prevención de la Criminalidad y Tratamiento de Criminales, (agosto y septiembre de 1990, La Habana, Cuba), elaboró un conjunto de principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por agentes de la ley, que afirma: los agentes de la ley no usarán armas de fuego contra las personas, excepto en defensa propia o en defensa de otros contra una amenaza inminente de muerte o de heridas graves, para prevenir la ocurrencia de un delito particularmente grave que involucre una seria amenaza a la vida, para prender a una persona que presente ese peligro o que se resista a su autoridad o para evitar su fuga, y sólo cuando los medios menos extremos resulten insuficientes para lograr esos objetivos. *En cualquier caso, el uso intencionalmente letal de armas de fuego sólo puede efectuarse cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida* (cursiva del autor).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

uso de fuerza letal por parte de los agentes de la ley puede ser excesivo por dos razones: falta de entrenamiento de los policías en técnicas y estrategias e intención deliberada de herir o matar al oponente cuando éste ya está preso o dominado. Sobra decir, que la primera de estas causas se puede combatir mediante un mejor entrenamiento de las fuerzas policiales, mientras que la segunda debe ser objeto de estricto control y castigo. Los casos aquí estudiados incluyen todos los incidentes en los cuales (i) se presentaron víctimas civiles y (ii) los policías hicieron uso de armas de fuego. La palabra civil debe entenderse como equivalente a "no policial". En resumen:

- Se excluyeron las confrontaciones armadas entre civiles sin participación de policías.
- Se excluyeron las heridas o muertes de civiles provocadas en confrontaciones con policías pero por otros medios distintos de las armas de fuego.
- Se excluyeron las confrontaciones armadas entre policías y civiles en las cuales sólo resultaron heridos policías.
- Se excluyeron las confrontaciones entre civiles y policías en las cuales estos últimos no han utilizado armas de fuego (por ejemplo, si alguien dispara contra un policía pero éste no responde, incluso cuando los disparos alcanzan accidentalmente a otras víctimas civiles).
- Se incluyeron los casos en que los policías disparan contra civiles que no responden.
- Se incluyeron los casos en que las armas de fuego de los policías se disparan en forma accidental provocando víctimas civiles.
- Se incluyeron los casos en los cuales los policías disparan contra civiles estando los policías de servicio o de descanso.
- Se incluyeron las muertes o heridas por arma de fuego producidas por policías, tanto en cumplimiento de su deber como resultantes de acciones de carácter privado o incluso ilegal, registradas en la delegación.
- Si la confrontación armada entre policías y civiles produce víctimas civiles como consecuencia de heridas o muerte, se incluye el caso, independientemente de si las balas partieron de las armas de los policías o de sus oponentes. En primer lugar, ello responde al principio de que los objetivos del análisis son la letalidad y el número de víctimas producidas por las acciones policiales y no necesariamente por los policías propiamente. En segundo lugar, resulta muy difícil establecer quién fue el autor de los disparos en casos de víctimas accidentales, las llamadas balas perdidas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Fuentes, alcances y términos básicos

En primera instancia se recopilaron los registros de ocurrencia (RO) que hicieran referencia a muertos o heridos por acción de la policía entre octubre de 1996 y abril de 1997. Después de constatar que las confrontaciones no siempre se clasificaban de la misma manera, se pasó a examinar todo el conjunto de los ROs y no aquellos que registraban muertes de civiles. Algunos RO podían descartarse simplemente por el título, como por ejemplo "atropellamiento". En otros casos (robos, lesiones) fue preciso leer la descripción para descubrir si involucraban algún herido o muerto en confrontaciones con la policía. Se estima que el equipo analizó más de 450.000 RO. Además de los RO, también se consultaron los siguientes documentos oficiales:

- Interrogatorios policiales, militares y averiguaciones realizados por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro a pedido de las Comisiones de Seguridad Pública y de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.
- Informes del Estado Mayor General de la Comisión Especial de Investigación Sumaria de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro, relacionados con promociones de policías por actos de valentía (también fueron solicitados por la Asamblea).
- Informes de autopsias del Instituto Médico Legal referentes a los muertos por acciones policiales, para verificar la letalidad de las acciones y obtener indicios que confirmaran que no había una versión de la policía en cada caso. Más específicamente, estos informes fueron examinados para determinar si algunos de ellos presentaban señales de ejecuciones sumarias. Además de los propios informes de autopsias, se obtuvieron en el IML guías de levantamiento de cadáveres, documentos hospitalarios (boletín de informaciones médicas hospitalarias y certificados de defunción del hospital) y documentos de identificación de la víctima (términos de reconocimiento e identificación de cadáveres).

En cuanto al alcance temporal de la investigación, la meta era obtener una serie histórica suficientemente prolongada que permitiese seguir la evolución de la letalidad policial en el tiempo para así poder comparar el gobierno municipal actual con los anteriores, e inferir el posible impacto de las prácticas policiales adoptadas recientemente. Por ello, el período considerado comienza en enero de 1993 y termina en julio de 1996. La actual administración de la Secretaría de Seguridad, que formuló las políticas descritas, tomó posición en mayo de 1995. Por lo tanto,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

se cuenta con un intervalo anterior de más de dos años para poder establecer una comparación, y con un período de más de un año de vigencia de las políticas actuales.

Respecto al alcance espacial la investigación se limitó a los casos ocurridos en el municipio de Río de Janeiro. Se verificaron los RO de varias prefecturas y se seleccionaron los episodios ocurridos dentro del municipio. El hecho de que sucedan fuera del municipio algunos casos registrados en las prefecturas de Río de Janeiro plantea la interrogante de que paralelamente también deben existir algunos casos ocurridos en este municipio que se registraron en prefecturas situadas fuera del mismo. Estos casos no se incluyen en la presente investigación y, por tanto, el conjunto de casos investigados puede ser algo menor que el número efectivo de casos.

Un elemento fundamental de la selección de casos es que la misma se rige por las versiones que aparecen en los documentos oficiales considerados: RO, IPM, entre otros. Se trata entonces de las víctimas que los policías reconocen en su actuación y no necesariamente el número total efectivo de víctimas. La versión oficial de los hechos descrita en los RO y los IPM fue siempre espetada incluso cuando algunos elementos eran dudosos o francamente increíbles.

En numerosas ocasiones el cumplimiento de los RO deja aspectos en blanco y la descripción se realiza en forma tan resumida que no permite esclarecer los hechos. Se descartaron un total de 19 casos por no contarse con suficiente información para determinar si se ajustaban a los criterios de selección. Es razonable suponer que muchos de estos casos se habrían incluido si la descripción hubiese sido más detallada.

Estas dos últimas salvaguardas, relacionadas con las muertes no registradas o de autor desconocido, y con hechos registrados con información insuficiente, subrayan de nuevo el hecho de que el conjunto de casos investigados constituye una referencia igual o menor que el número real de ocurrencias.

Se mantuvo contacto con las autoridades de seguridad pública del estado de Espíritu Santo, pero desafortunadamente los datos necesarios no estaban disponibles. En el caso de Sao Paulo fue posible recopilar algunos datos, aunque sin la profundidad y el detalle de los recopilados en el caso de Río de Janeiro. A continuación se explican las fuentes de la investigación realizada en Río de Janeiro. En cuanto a los términos utilizados, cabe aclarar que:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Se denomina índice de legalidad a la división entre el número de muertos y el de heridos resultantes de un conjunto de confrontaciones. Así este índice será igual a 1 cuando existe el mismo número de muertos y heridos. Los valores muy inferiores a 1 sugieren disparos sin objetivos específicos. Los valores muy superiores a 1 sugieren un uso excesivo de la fuerza e incluso la posible presencia de ejecuciones. Chevigny (1991) muestra que el índice de letalidad en los años setenta y ochenta fue de 0,33 para la policía de Chicago y de 0,44 para la de Nueva York. Al respecto, este autor señala que si la precisión de los disparos aumenta substancialmente, ello puede sugerir que los policías no están ejerciendo debida discreción y pueden incluso estar abusando su autoridad.
- Para los efectos de esta investigación, se entiende por víctima a un civil que fue herido o muerto en uno de esos casos. Por policía se entiende a cualquier miembro de las fuerzas del estado que ejerce funciones de seguridad pública. En su gran mayoría, éstos son miembros de la policía militar y de la policía civil, pero también se incluyen casos de otras fuerzas: policía federal, policía ferroviaria federal y otros (agentes penitenciarios, guardias ferroviarios, guardias municipales, bomberos). No se incluyen los casos de protección privada.
- Por oponente se entiende a un civil contra quien los policías disparan intencionalmente y que resulta muerto o herido. Por víctima accidental se entiende a un civil contra quien los policías no disparan intencionalmente.
- En algunas situaciones la información contenida en los RO no permitió distinguir si una víctima era accidental o intencional y, en otras, la descripción no aclara si la víctima fue herida o muerta. Tales víctimas se incluyeron, pero se contabilizaron en forma separada.

Los RO son documentos breves, fundamentados en la lógica jurídica de tipificar los posibles delitos cometidos para que puedan ser investigados. De acuerdo con esta lógica jurídica, no se permite una evaluación del desempeño de la policía, ni en los aspectos básicos, ni en el uso de armas de fuego. Como esta información no aparece codificada, debe inferirse de la descripción del hecho. Esta es muy breve y está expresada en un lenguaje repetitivo y estereotipado que no siempre permite extraer todas la información necesaria. Muchas partes de los documentos permanecen en blanco, especialmente las relacionadas con las características de las víctimas, bien sea por falta de información o por falta de cuidado en el cumplimiento.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En resumen, los RO presentan problemas de confiabilidad por la insuficiencia de la información, la limitación de la descripción o porque los casilleros no se completan adecuadamente.

Las víctimas de las intervenciones policiales no están codificadas y figuran en RO clasificadas de diversas formas, siendo una de las más comunes la de actos de resistencia. En consecuencia, las fuerzas policiales ignoran de hecho el número de personas que resultan muertas o heridas en sus intervenciones, y sus documentos oficiales tratan estas muertes y heridas como si fueran meras externalidades, un producto secundario de la acción policial. De otro lado, los informes médico-legales son heterogéneos en su contenido, algunos presentan mayor descripción y la gran mayoría son poco informativos. Los gráficos presentados no siguen un patrón y ninguno de los casos incluye fotografías del cadáver.

Resultados del análisis

El número de casos o episodios registrados que culminaron en muertos o heridos por arma de fuego entre enero de 1993 y julio de 1996 ascendió a un total de 1.194. De éstos, 122 se conocieron a través del registro del policía de guardia en el hospital al cual fueron llevadas las víctimas. El hecho de que algunos casos sólo fueron identificados a través del policía de guardia, otros sólamente a través de la delegación en la que ocurrieron los hechos, y otros figuran en ambos registros, permite llegar a la conclusión de que es posible que no se lograra registrar todos los casos. Si el registro de todos los casos fuese perfecto, el número de todas las víctimas registradas por los policías de guardia de los hospitales habría coincidido con el registro de la delegación de la zona en la que ocurrieron los hechos. En 122 casos se contradice este principio, lo que revela la escasa confiabilidad de los registros.

Cuadro 2.16. Número total de víctimas en las intervenciones policiales con víctimas civiles

Año	Oponentes muertos	Oponentes heridos	Civiles muertos accident.	Civiles heridos accident.	Muertos no clasific.	Heridos no clasific.	Policías muertos	Policías heridos
1993	155	103	7	48	6	5	5	33
1994	220	126	8	80	9	21	6	25
1995	358	131	10	91	4	3	10	40
1996*	209	50	5	58	0	3	5	24
Total	**942**	**410**	**30**	**277**	**19**	**32**	**26**	**122**

(*) El año 1996 incluye hasta el mes de julio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En ocho episodios, los disparos de los policías fueron accidentales, y en los restantes 1.186 casos el uso de armas de fuego por parte de los agentes fue deliberado. La distribución de las víctimas ocasionadas en estos 1.194 episodios se ve en el Cuadro 2.16.

Los muertos y heridos no clasificados son aquellos para los cuales se no se sabe si eran oponentes o víctimas accidentales, dada la ambigüedad de la descripción. Es importante destacar que, a pesar del elevado número de víctimas fatales por arma de fuego encontrado en las acciones policiales, en el sistema de registro de muertes del Ministerio de Salud y de la Secretaría Municipal de Salud no apareció ningún muerto por intervención legal: arma de fuego (Código E970, de la novena clasificación internacional de enfermedades). Los códigos E970 a E978 aparecen en blanco, lo que indica que nunca son utilizados.

El primer examen de estos datos indica que existen muchas más víctimas entre los oponentes que entre los policías. La proporción corresponde a 36 oponentes muertos por cada policía muerto. Entre los heridos, la proporción es superior a tres oponentes por cada policía. Debe señalarse, sin embargo, que este estudio incluyó solamente los casos en que existían víctimas civiles, sin considerar aquellos casos en que sólo hay víctimas entre los policías, lo que obviamente dificulta la comparación. Para determinar el número de víctimas policiales recurrimos a los datos oficiales del Estado Mayor de la policía militar. En 1995, el número de policías militares muertos en servicio alcanzó a 27 en todo el estado. De éstos, 22 fallecieron en confrontaciones armadas o en acciones de marginales y el resto perdió la vida en accidentes o por otras causas.

La investigación muestra un total de 287 oponentes muertos en incidentes que involucran policías militares en servicio en Río de Janeiro durante el año 1995. Suponiendo que los 22 policías militares fueron muertos en Río de Janeiro, lo que obviamente no es cierto, y que los 22 policías militares fueron muertos por armas de fuego y no por otras causas, la relación entre policías y oponentes muertos sería de 1:13.

Es de esperarse que el número de víctimas sea mayor entre los oponentes que entre los policías, ya que en general éstos están más preparados y entrenados. Pero un desequilibrio muy marcado podría indicar un uso excesivo de la fuerza. Chevigny (1991), en su estudió de las fuerzas policiales de Nueva York y Chicago, señala que en los años ochenta murieron en promedio ocho oponentes por cada policía. Datos más recientes muestran, por ejemplo, que todos los policías de los Estados Unidos

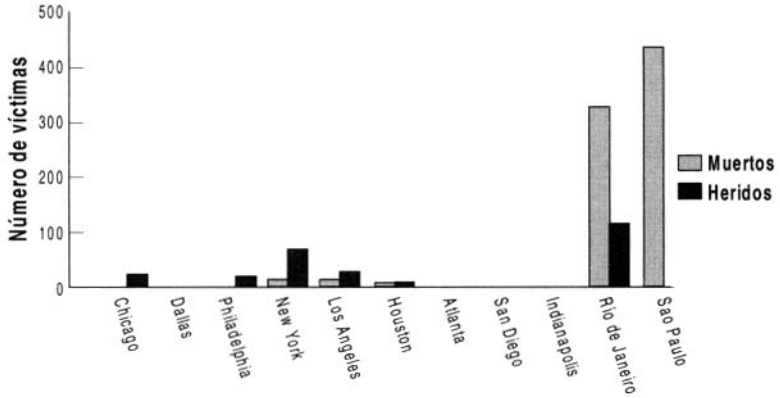
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mataron, teniendo en cuenta todo tipo de armas, a 385 oponentes en 1990. Por otra parte, 66 agentes policiales fueron asesinados en servicio en ese mismo año (Geller y Scott, 1992). Estas cifras sugieren una proporción de 5,8 oponentes muertos por cada policía muerto.

Chevigny sugiere que cuando resultan muertos diez o quince veces más civiles que policías existe la sospecha de que la fuerza mortal de la policía puede estarse utilizando para otros propósitos que no son la protección de la vida en emergencias. Esta comparación parece sugerir un uso excesivo de la fuerza por parte de la policía en Río de Janeiro. Los Estados Unidos pueden constituir un buen elemento de comparación. De un lado, sus datos son mucho más detallados y su policía es relativamente sofisticada, del otro, es también una sociedad comparativamente violenta, con tasas de homicidios muy superiores a las de otros países industrializados.

El Gráfico 2.7 muestra el número de muertos y heridos en varias ciudades norteamericanas comparadas con Río de Janeiro y Sao Paulo[7] en el último año para el que se dispuso de datos: 1995 en el caso de las ciudades brasileñas y 1991 en el caso de las otras ciudades. En el caso de Sao Paulo, los datos sólo incluyen confrontaciones con la policía militar.

Gráfico 2.7. Oponentes muertos y heridos por la policía, por ciudades



Fuente: RO; IPM; promociones por actos de valentía (ISER); Sec. Seg. S.P. (datos de la PM), 1995. *Fuente para las ciudades de los Estados Unidos:* Geller y Scott, 1992.

[7] Los datos sobre Sao Paulo provienen de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo. Sólo se contó con datos del número de muertos, desconociéndose el número de heridos.

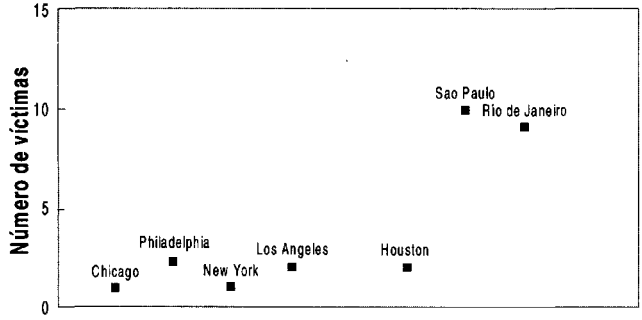
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Resulta evidente que las acciones de la policía de Río de Janeiro ocasionan un número de muertes notablemente superior al de muchas ciudades estadounidenses que se consideran violentas y peligrosas. Sólo Sao Paulo registra un número de defunciones comparable al de Río, pero con una población casi dos veces mayor. Estos datos muestran la magnitud de la tragedia, pero no revelan necesariamente un uso excesivo de fuerza, ya que éste sólo puede juzgarse en relación con el contexto y el peligro enfrentado.

Otro elemento esencial para evaluar las intervenciones de las fuerzas de seguridad pública es la proporción de homicidios dolosos (intencionales) cometidos por la policía. El razonamiento es el siguiente: si la policía existe principalmente para proteger la vida y la integridad de la población, y sólo debe usar fuerza letal precisamente para proteger otras vidas, algo no funciona bien si la policía termina matando en sus intervenciones a un gran número de personas.

En el municipio de Río de Janeiro el número de homicidios dolosos en 1995 fue de 3.831. Ese mismo año las fuerzas policiales dieron muerte a 385 oponentes. Ello implica que 9,3% de las personas muertas dolosamente en Río lo han sido a manos de la policía (casi una de cada diez víctimas es el resultado de intervenciones policiales). Vale la pena realizar una comparación al respecto con algunas metrópolis estadounidenses y con la cuidad de Sao Paulo. Como se muestra en el Gráfico 2.8 en las ciudades estadounidenses la policía es responsable por lo menos de 4% de los homicidios dolosos, mientras que en Río y Sao Paulo la proporción se aproxima a 10%, lo que pone de presente la fuerte contribución de las acciones policiales en la magnitud real de la violencia letal en las metrópolis brasileñas.

Gráfico 2.8. Proporción de homicidios dolosos cometidos por la policía



Fuente: RO, IPM, promociones por actos de valentía (ISER), Sec. Seg. S.P. (sólo PM), 1995.
Fuentes para las ciudades norteamericanas: Geller y Scott, 1992.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Es importante señalar que la comparación anterior no se ve afectada por el nivel de violencia de cada ciudad. Lo que se compara aquí es el nivel de violencia de la policía en relación con la del contexto en que ésta opera. Sin embargo, el registro del número de homicidios dolosos presenta algunos problemas:

- En primer lugar, la policía civil de Río de Janeiro no incluye entre los homicidios dolosos aquellos practicados por la propia policía, resultando así un denominador que omite una parte de los casos y una proporción inflada.
- Por otra parte, el número de homicidios registrados por la policía presenta un cierto grado de subregistro en relación con el fenómeno real.
- En general los datos del Ministerio de Salud se consideran más acordes con la realidad ya que el certificado de defunción es más confiable que el Registro de Ocurrencias. Aún así, los datos del Ministerio de Salud muestran también bastantes casos de intencionalidad desconocida.

El número total de homicidios ocurridos en la ciudad en 1995 se estimó en algo más de 5.000 casos, siguiendo una metodología internacional de estimación (Murray y Lôpez, 1996b). Si se repiten los cálculos utilizando la nueva cifra, la proporción de homicidios dolosos cometidos por la policía cae a 7%, aún muy superior a la correspondiente para las ciudades estadounidenses. Ahora bien, del total de estos homicidios estimados, 3.653 fueron cometidos con armas de fuego. Dado que los casos investigados de víctimas fatales en confrontaciones con la policía se refieren exclusivamente a armas de fuego, resultaría más adecuado calcular la proporción tomando en cuenta exclusivamente los homicidios dolosos con armas de fuego. En este caso, la proporción vuelve a elevarse a casi 10% del total (9,8%).

No obstante, todavía se puede argumentar que el propio modus operandi de los sospechosos y criminales de la ciudad induciría a la policía a utilizar la fuerza letal en mayor proporción que en otros lugares. Para esclarecer este punto, el mejor indicador del uso excesivo de fuerza es la comparación entre el número de muertos y el de heridos. En cualquier combate armado cabe esperar, a largo plazo, un mayor número de heridos que de muertos. Ello es válido tanto para las operaciones policiales como para las militares, en las cuales las bajas totales son en general claramente mayores que el número de fallecidos.

Cuando el número de heridos es muy superior al de muertos se entiende que los combatientes están disparando al azar o están muy bien entrenados y disparan intencionalmente

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sólo para herir. Cuando el número de muertos es mayor que el de heridos, constituye un indicador de uso excesivo de fuerza letal y de la posible presencia de ejecuciones, situaciones en las que el que dispara tiene como objetivo primario eliminar a la víctima. El Cuadro 2.16 muestra que la razón entre heridos y muertos accidentales en las confrontaciones policiales en Río de Janeiro es de alrededor de 9:1 (277 heridos y 30 muertos). En este caso el índice de letalidad es igual a 0,11, acorde con el carácter aleatorio de los accidentes. El índice de letalidad para los policías que resultaron víctimas en confrontaciones con civiles es de 0,21 (26 muertos y 122 heridos), casi el doble del anterior. Considerando los datos de la policía militar, el índice de letalidad contra la policía es de 0,27 (171 muertos y 642 heridos). Los indicadores de letalidad contra la policía coinciden con los obtenidos en otros países y con los que cabría esperar en las confrontaciones armadas convencionales.

Por otra parte, el índice de letalidad contra los oponentes es de 2,3 (942 muertos y 410 heridos), lo que muestra que por cada oponente que resultó herido, la policía mató a más de dos. En otras palabras, 70% de las personas baleadas por la policía mueren bien sea en el lugar del crimen o en un hospital. Ello representa un valor sumamente alto, más compatible con una operación de guerra con intención de capturar pocos prisioneros que con la intervención de una fuerza policial moderna. Resulta muy difícil interpretar estos datos a no ser que se parta del principio de una intención deliberada de matar por parte de la policía.

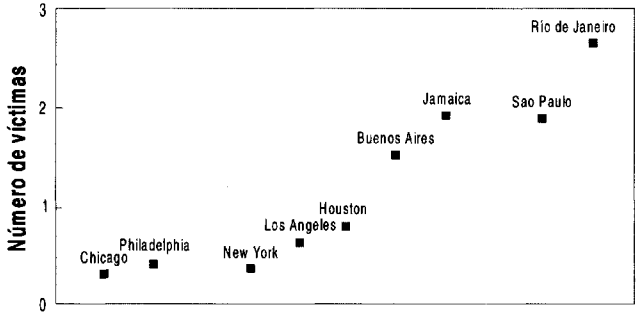
En la imaginación popular y en las versiones transmitidas por la prensa y por la Secretaría de Seguridad, los oponentes se describen como extremadamente bien armados y sin escrúpulos. No podría atribuírseles la intención de ahorrar vidas de policías en las confrontaciones. Ahora bien, si estos individuos asesinan a menos de la mitad de los policías que hieren ¿cómo es que la policía mata dos veces más de los que hiere? La letalidad de los policías contra los oponentes (2,3) es ocho veces mayor que la de los oponentes contra los policías (0,27). Los datos indican que muchas de las intervenciones de la policía en Río de Janeiro buscan deliberadamente la eliminación de los oponentes.

La gravedad de este resultado puede comprenderse mejor mediante una comparación internacional entre el índice de letalidad en Río de Janeiro en el último año para el que se dispone de datos (1995) con los de algunas de las ciudades estadounidenses más violentas (1991), Buenos Aires (diciembre 1983-julio 1985), el estado de Sao Paulo (enero-agosto 1995) y Jamaica

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

(1988), estos tres últimos lugares conocidos por el alto nivel de violencia y el uso excesivo de fuerza por la policía (Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9. Índice de letalidad de la acción policial por ciudades



Fuente: RO; IPM; promociones por actos de valentía (ISER) 1995; Sec. Seg. SP enero-agosto 1995
Otras fuentes: Geller y Scott, 1992; Chevigny, 1990.

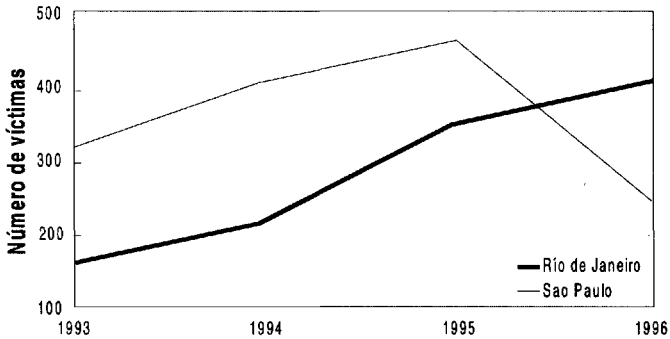
Todas las ciudades estadounidenses muestran un índice inferior a 1, como cabe esperar de las confrontaciones consideradas normales. Houston y Los Angeles muestran valores algo superiores al resto. Buenos Aires (1,5), Jamaica (1,9) y Sao Paulo (1,9) muestran valores preocupantes, aunque ninguna se acerca al valor de Río de Janeiro (2,7).

En el mismo sentido, cabe señalar que el Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina realizó una investigación para el año 1996, basada en fuentes periodísticas, destinada a establecer el número de víctimas civiles en confrontaciones con la policía de Buenos Aires (Centro de Estudios Legales y Sociales, 1996). Esos datos, a pesar de estar claramente sesgados en favor de los muertos ya que es más probable que los periódicos publiquen noticias sobre muertos que sobre heridos, mostraban aún un mayor número de heridos que de fallecidos (59 y 56, respectivamente).

Ahora bien, el número de víctimas de la policía de Río de Janeiro no solamente es extremadamente elevado, sino que está aumentando. Caso contrario ha ocurrido en Sao Paulo donde el número de oponentes muertos ha disminuido a partir de 1996, quizás como consecuencia de la puesta en marcha del PROAR (programa de reciclaje de policías involucrados en confrontaciones armadas). El Gráfico 2.10 muestra las cifras para ambas ciudades. De este modo, dentro del cuadro dramático de las metrópolis brasileñas, la conclusión es aún más pesimista en el caso de Río de Janeiro, donde el fenómeno está creciendo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 2.10. Evolución anual de los oponentes muertos por la policía, Río de Janeiro y Sao Paulo



Fuente: RO; IPM; promociones por actos de valentía (ISER), Sec. Seg. S.P. (sólo datos de PM).

Para evaluar el impacto de las promociones por actos de valentía en las confrontaciones policiales, es preciso comparar los datos de la administración actual, que instituyó premios en forma masiva para los policías involucrados en confrontaciones armadas, con los de las administraciones anteriores. Como el actual secretario tomó posesión de su cargo en mayo de 1995, no basta comparar diferentes años, sino que es preciso descomponer los dos períodos. El objetivo es entonces comparar el período de enero de 1993 hasta abril de 1995, con el período comprendido entre mayo de 1995 y julio de 1996.

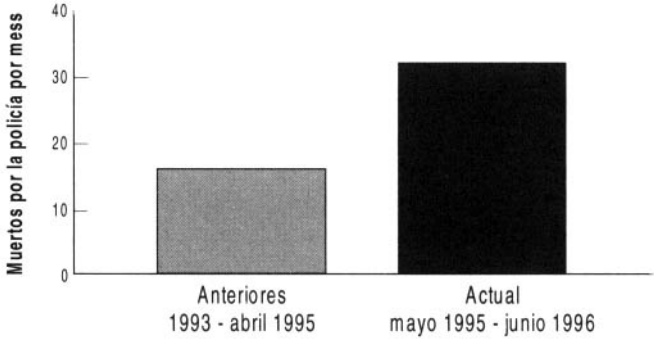
En las administraciones anteriores a 1995, 456 personas fallecieron en 656 episodios de intervención policial en un período de 28 meses. En la administración actual, el número de muertos alcanzó 486 personas en 536 episodios en un período de 15 meses. Es decir, en un período menor se incrementó el número total de fallecimientos. De la misma forma, el número de víctimas fatales por episodio se incrementó de 0,7 muertos por caso a 0,9.

Durante la presente administración no sólo aumentó el número de muertos en acciones policiales, sino también la letalidad de estas acciones. En el Gráfico 2.11 se compara el índice de letalidad de ambos períodos.

Durante la administración actual, no sólo se duplica el número de oponentes muertos, sino también se duplica el índice de letalidad, que pasa de 1,7 en el período anterior a 3,5 en el período de mayo de 1995 a junio de 1996. En consecuencia, durante la administración actual empeoran notablemente los indicadores de uso excesivo de fuerza y los indicios de posibles ejecuciones, que ya eran altos en el período anterior.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 2.11. Índice de letalidad por administraciones de la Secretaría de Seguridad



Fuente: RO; IPM; promociones por actos de valentía (ISER).

Del conjunto de informes de promoción por actos de valentía enviados por la Secretaría de Seguridad, un total de 75 casos correspondían a hechos registrados en las 38 prefecturas de la capital, es decir, hechos supuestamente ocurridos en el municipio de Río de Janeiro. Estos hechos suponen la promoción de 144 policías por actos de valentía.

Entre estos 75 casos, 41 produjeron como resultado muertes o heridos civiles. Del total de 144 policías promovidos, 85 fueron resultado de confrontaciones en las que hubo muertos o heridos civiles. Los datos reflejan que más de la mitad de las promociones analizadas, y más de la mitad de los policías promovidos, estuvieron involucrados en confrontaciones en las que hubo muertos y heridos civiles. Estas 41 confrontaciones produjeron el siguiente número de víctimas.

El estado de Río de Janeiro está promoviendo policías como consecuencia de confrontaciones con un alto número de víctimas mortales, ya que el promedio de oponentes muertos por caso alcanza a 1,4, mientras que el promedio general para todos los casos era de 0,8 (942 oponentes muertos en 1.194 casos). Además, estas confrontaciones provocaron 5 muertes de policías y un alto número de heridos: 11 accidentales, 10 oponentes y 14 policías. Por otra parte, el estado está promoviendo policías que muestran un elevadísimo nivel de letalidad en sus acciones; el índice de letalidad sería igual a 5,8, aunque los valores no sean totalmente confiables debido al bajo número de casos. En otras palabras, el Estado está promoviendo policías por confrontaciones que indican un uso excesivo de fuerza.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2.17. Número de víctimas en promociones por actos de valentía

Número de oponentes muertos	Número de oponentes heridos	Número de civiles muertos accidentalm.	Número de civiles heridos accidentalm.	Número de policías muertos	Número de policías heridos
58	**10**	**0**	**11**	**3**	**14**

En consecuencia, los datos indican que los policías promovidos están haciendo un uso excesivo de fuerza letal. Si bien no puede afirmarse que estos datos demuestran inequívocamente que las promociones por actos de valentía hayan producido por sí mismas las confrontaciones armadas y el uso excesivo de fuerza; esta hipótesis es perfectamente consistente con la evidencia presentada arriba. En la medida en que el estado promueve agentes por mostrar esta conducta, con ello está incentivando al resto de los policías.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Banco Mundial. 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990.* Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Centro de Estudios Legales y Sociales. 1996. *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina.* Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Chevigny, P. 1990. "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Argentina and Brazil". *Criminal Law Forum: An International Journal.* 1 (3): 389-425.

_____. 1991. "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina". Serie Dossier NEV #2. Sao Paulo, Brasil: Universidade de Sao Paulo, Núcleo de Estudios da Violência.

Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. 1996. *Anuário Estadístico do Estado do Rio de Janeiro 1995-1996.* Rio de Janeiro, Brasil: Secretaría de Estado de Planificación y Control.

Geller, W. y Scott, M. 1992. "Deadly Force: What We Know. A Practitioner's Desk Reference on Police-Involved Shootings". Washington, DC, Estados Unidos: Police Executive Research Forum.

Glass, G.V., Willson, V.L. y Gottman, J.M. 1975. *Design and Analysis of Time-series Experiments.* Boulder, CO, Estados Unidos: Associated University Press.

Human Rights Watch. 1997. *Police Brutality in Urban Brazil.* Washington, DC, Estado Unidos: Human Rights Watch.

Minayo, M.C. 1994. "A violência social sob perspectiva de saúde pública". *O impacto da violência social sobre a saúde pública.* Tomo 10, suplemento 1. Rio de Janeiro, Brasil: Fundaçao Instituto Oswaldo Cruz, Escola de Saúde Pública.

Murray C.J. y López, A. 1996a. *The Global Burden of Disease. A comprehensive assesment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020.* Washington, DC, Estados Unidos: World Health Organization, World Bank y Harvard School of Public Health.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

_____. 1996b. *The Global Burden of Injuries: Mortality and Disability From Suicide, Violence, War and Unintentional Injuries.* Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.

Rice, D. y Mackenzie, E. 1989. *Cost of Injury in the United States. A Report to Congress.* Baltimore, MD, Estados Unidos y Berkeley, CA, Estados Unidos: Johns Hopkins University y University of California.

Yunes, J. y Rajs, D. 1994. "Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jóvenes de la Región de las Américas". *O impacto da violência social sobre a saúde pública.* Tomo 10, suplemento 1. Rio de Janeiro, Brasil: Fundaçao Instituto Oswaldo Cruz, Escola de Saúde Pública.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 3

El desbordamiento de la violencia en Colombia

*Mauricio Rubio**

"Incierto era ayer el número de víctimas que dejaron las incursiones de un grupo de autodefensa en Mapiripán (Meta).

Aunque en el casco urbano fueron hallados tres cuerpos sin cabezas y otros dos que no fueron identificados, los pobladores aseguran que cerca de 30 personas fueron sacadas de sus casas, mutiladas y arrojadas a las aguas del Río Guaviare.

Según los habitantes, el grupo armado comenzó a matar a sus víctimas el martes y terminó el domingo.

A las 8 de la noche, obligaba a apagar la planta eléctrica que le suministra la luz a todo el pueblo. Sacaban a la gente de sus casas y amanecían muertos. Nunca se escucharon tiros, 'porque los degollaban', dijo un poblador.

Esta incursión generó un éxodo de campesinos. El domingo, por avión, salieron de Mapiripán cerca de 200 personas.

Hasta el juez promiscuo municipal tuvo que salir de la región. Él era la única representación de la justicia en dicho municipio, porque de la policía lo único que quedan son las ruinas de una estación llena de maleza, que fue abandonada el 16 de enero de 1995, tras un ataque guerrillero" (El Tiempo, *1997a).*

Este incidente, considerado rutinario para la prensa colombiana —la noticia recibió menos despliegue en el principal diario bogotano que una foto del presidente haciendo las veces de odontólogo de la primera dama en la inauguración de un centro de salud y no mereció la portada de ninguno de los semanarios de mayor circulación—sintetiza varias facetas de la violencia en Colombia que se destacan en este capítulo:

* El autor está afiliado al Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Santa Fé de Bogotá, Colombia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- Ilustra la incertidumbre acerca de la magnitud de la violencia.
- Demuestra que en el país se está perdiendo la capacidad para contar los muertos.
- Sugiere que una fracción creciente del fenómeno no encaja dentro del diagnóstico tradicional de violencia urbana ajena a grupos armados y producto de la intolerancia.
- Confirma que el impacto devastador de la violencia es cada vez más difícil de cuantificar, resaltando que los esfuerzos contra la violencia no se deben sustentar en un análisis costo-beneficio.
- Señala la total ausencia de autoridad estatal en algunas regiones donde quienes mandan son grupos armados ilegales.
- Informa, en particular, sobre la fragilidad de la justicia penal ante la violencia ejercida por los dictadores locales.
- Demarca las limitaciones de las políticas preventivas basadas en un mayor gasto público, sobre todo mientras el Estado no recupere la autoridad y el monopolio de la coerción.
- Subraya la prioridad que debe recibir la tarea estatal de administrar justicia y sancionar a los homicidas.

Criminalidad y violencia en Colombia

Al hablar de crimen, violencia o inseguridad, un aspecto recurrente es la incertidumbre acerca de lo que realmente está ocurriendo. El diagnóstico de estos fenómenos y el diseño de las políticas pertinentes se enfrentan desde el principio ante un problema de observación y medición, cuya gravedad parece ser proporcional a los niveles de violencia. Para que un incidente criminal quede oficialmente registrado, se exige que la víctima o un tercero afectado ponga una denuncia; esta decisión no es independiente de la dinámica de la violencia; también se requiere que las autoridades le den a la denuncia el respectivo trámite y agilicen un proceso judicial. Tales actuaciones tampoco son ajenas a los niveles, o a los actores, de la violencia. Es probable que el incidente sólo salga a la luz en alguna de las encuestas de victimización que, desafortunadamente, son esporádicas y no cubren todas las regiones.

Para dimensionar la violencia y detectar sus tendencias es conveniente una evaluación crítica del mayor número posible de fuentes de información alternas, que verifique su consistencia interna y su mutua compatibilidad. A tal fin se deben destacar tres elementos acerca de la violencia en Colombia:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- El primero tiene que ver con la variabilidad que se observa, en el tiempo y sobre todo entre regiones, en todos los indicadores del crimen.
- El segundo, responsable de la sensación de inseguridad generalizada en Colombia, es el de la fuerte dosis de violencia en los atentados a la propiedad y la alta letalidad de los ataques a las personas que lleva al país a destacarse por unas tasas de homicidio excepcionales.
- El tercero es el de la falta de asociación entre la delincuencia económica y la violencia que, con dinámicas independientes, parece que se autorefuerzan. Para la violencia económica el posible factor de reproducción puede ser la delincuencia juvenil. Para la violencia homicida son claros los síntomas de epidemias locales que se retroalimentan. Este fenómeno, sumado a los patrones de localización de los diversos grupos armados que operan en Colombia, sugiere una asociación más estrecha entre éstos y la violencia de lo que se suponía.

Evolución de los homicidios

Las fuentes de información disponibles en Colombia sobre la evolución de las muertes violentas durante las últimas décadas son básicamente tres. En primer lugar, desde 1960 hasta 1996, se encuentran los registros policiales de denuncias por homicidio. En segundo término, se cuenta con los datos de mortalidad en las estadísticas vitales por causas de defunción. Una tercera fuente, menos directa, es la información acerca de los procesos penales por homicidio consignada en las estadísticas judiciales. Se debe destacar que tanto las estadísticas vitales como las de justicia están bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Durante tres lustros, entre 1971 y 1986, las cifras judiciales sobre los sumarios[1] abiertos por homicidio captaron bien las variaciones en la información de la policía. A partir de 1987, y como resultado de algunos cambios en el procedimiento

[1] En Colombia se conoce como sumario la etapa de investigación, o de instrucción, de cualquier proceso penal que hasta 1991 era responsabilidad de los llamados jueces de instrucción criminal, y que en la actualidad llevan a cabo los fiscales. Es posterior a la denuncia y anterior al juicio penal, que ya se lleva a cabo bajo la responsabilidad de un juez.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

penal,[2] los procesos judiciales por homicidio se alejaron de la evolución de las respectivas denuncias. Paradójicamente, mientras la violencia se desbordaba, la justicia penal colombiana investigaba un número cada vez menor de muertes violentas. Por el contrario, la relación entre las cifras de denuncias de la policía y las de defunciones ha permanecido bastante estrecha. En promedio, las defunciones por homicidio han sido iguales a 95,7% de las denuncias y la correlación entre ambas series es de 0,99. Para 1994, último año disponible de ambas fuentes, las cifras coinciden.

De acuerdo con estas fuentes, a partir de 1970 las tasas de homicidio—definida como el número anual de homicidios por cada 100.000 habitantes (pcmh)—empezaron a crecer aceleradamente, lo que alcanzó proporciones epidémicas a mediados de la década de los ochenta. En el término de veinte años se cuadruplicaron las muertes violentas por habitante, para llegar a principios de los noventa a niveles observados únicamente en países que viven en guerra civil declarada. En la primera mitad de la década de los noventa la tasa descendió consuetudinariamente, para repuntar de nuevo en 1999.

A partir de la información que suministra el censo se puede establecer una verificación de las cifras totales de muertes violentas, con supuestos exógenos de comportamiento de algunas variables demográficas.[3] Al compararse los censos de 1985 y 1993 se observa que el subregistro en el total de defunciones en el período intercensal es cercano a 18%. Esta cifra es ligeramente inferior a la calculada en otros estudios (Flórez y Méndez, 1995) donde el subregistro se estima en 20%. Sin embargo, con la información disponible es imposible establecer si el subregistro en las muertes violentas es similar al estimado para el total de defunciones En opinión de demógrafos consultados, en "condiciones normales" cabe esperar que el homicidio presente un subregistro inferior al de las otras causas de defunción por el hecho de que es un incidente que interesa a varias instancias

[2] Cuando, por medio de un decreto presidencial (el 050 de 1987), se decidió limitar la apertura de sumario de los casos en los cuales hubiera un "sindicado conocido". Esta reforma vino a formalizar una de las peculiaridades de la justicia penal colombiana: la de darle prioridad en la investigación a los incidentes criminales que requieren menos investigación.

[3] Este trabajo, junto con la estimación de los efectos demográficos de la violencia, lo realizó Giovanni Romero. Se empleó la técnica desarrollada por Hill (1987) que permite estimar, partiendo de tablas de vida modelo, las muertes ocurridas en un período intercensal.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

estatales. Para situaciones extremas como la de un país en guerra, puede argumentarse que es precisamente el homicidio el incidente con mayor número de agentes, o con agentes más poderosos, interesados en que no se registre. Pero, aún obviando el subregistro, las tasas de homicidio colombianas son muy superiores a los patrones internacionales.

Dimensión regional

Para aproximarse a la geografía de la violencia colombiana en la actualidad se consultaron tres fuentes. Para el período 1990-1995, se cuenta con información policial de los 1.053 municipios del país. Al mismo nivel de desagregación también se dispone de las cifras judiciales por delitos "contra la vida e integridad de las personas"[4] para los años 1994 y 1995. Por último, se cuenta con la información de "necropsias por causa de muerte", probablemente la fuente más confiable que lleva el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (ML). Las cifras sobre defunciones a nivel municipal, que forman parte del sistema estadístico nacional, y que son posteriores a 1991 no estaban aún disponibles en el momento de realizar esta investigación.

Los 124 municipios colombianos donde Medicina Legal ha establecido una oficina regional, se han ido seleccionando en los últimos años en base a la "demanda" por servicios de necropsia y, presentan en conjunto, algunas peculiaridades que vale la pena destacar. En primer lugar se trata de localidades con niveles de violencia superiores a los observados en el resto del país. Con 61.9% de la población, los municipios cubiertos por Medicina Legal (MCML) concentraron 79,5% de las muertes violentas en 1995. De las 160.000 muertes violentas intencionales que hubo en el país entre 1990 y 1995 según la Policía Nacional, un poco más de 113.000 (71% del total) ocurrieron en alguno de los municipios cubiertos por Medicina Legal. Para una tasa nacional de 88 hpcmh, el promedio en los MCML es de 106 hpcmh, mientras que en el resto de los municipios es de 58 hpcmh. En todas las dimensiones de los indicadores de pobreza (Censo de la Población 1993), los municipios cubiertos por Medicina Legal muestran una situación

[4] Tal es el título del Código Penal Colombiano que incluye no sólo los homicidios sino las "lesiones personales", es decir los ataques no letales contra las personas. No fue posible obtener las cifras judiciales con un mayor nivel de desagregación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

más favorable que la del resto del país. De acuerdo con los datos del último censo, 35,8% de la población colombiana se encuentra por debajo del índice compuesto de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En los MCML esta cifra es de 26% y en los demás municipios es superior a 50%. Mientras que en los MCML 9% de la población vive por debajo de la línea de miseria, en el resto del país dicho porcentaje sube a 25%.

El ejercicio de ordenar estos municipios de acuerdo con sus tasas de homicidio y destacar los más violentos, sirve para corroborar estos puntos. Se confirma, en primer lugar, que el grueso de la violencia colombiana está concentrado en unos pocos sitios. En los 20 municipios más violentos del país, donde habita únicamente 8,5% de la población se producen 28,8% de las muertes violentas. En cincuenta localidades, con 22,6% de los habitantes, ocurren más de la mitad (51,1%) de los homicidios.

Esta concentración de los homicidios en una pequeña fracción de las localidades no significa que deba considerarse la violencia colombiana, en términos per cápita, como un fenómeno exclusivo de las grandes urbes; y aunque es cierto por ejemplo, que en Bogotá, Medellín y Cali se concentra el mayor número absoluto de muertos, Medellín—que entre las tres ciudades es la más violenta—ocupa un modesto noveno lugar en el ordenamiento de los municipios colombianos de acuerdo con su tasa de homicidios. De los diez municipios más violentos del país sólo tres cuentan con una población superior a los 20 mil habitantes.

Otra característica de las localidades en Colombia con mayor número de muertes intencionales por habitante es la de presentar indicadores de pobreza menos desfavorables que los del resto del país. Mientras que, como ya se mencionó, aproximadamente uno de cada tres colombianos se encuentra bajo el índice compuesto de NBI, en los diez municipios más violentos apenas uno de cada cinco habitantes se encuentra en tal situación. Para la población bajo la línea de miseria los porcentajes respectivos son 14,9% y 6,3%.

Las cifras sobre violencia de Medicina Legal son valiosas no sólo por ser las más confiables, sino porque son las únicas que permiten avanzar en el diagnóstico más allá del simple inventario de las muertes violentas.

En el conjunto de municipios contados por Medicina Legal tres de cada cuatro de las necropsias realizadas en 1995 tuvieron que ver con homicidios, de los cuales 68% fue resultado de un ataque con arma de fuego. Aunque en principio cabría esperar que a nivel municipal, las diferentes causas de muerte

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

contempladas en las necropsias—entre otras, homicidios, suicidios, accidentes, muertes indeterminadas, neonatales y naturales—sean independientes entre sí es pertinente señalar la existencia de algunas interrelaciones particularmente en el homicidio, que aún en términos per cápita presenta una correlación positiva cercana a 70%, con los fallecimientos por accidentes y los suicidios; y entre 28% y 42% con las otras causales. Y puesto que en los municipios más violentos las necropsias reflejan también una incidencia superior al promedio nacional para suicidios, muertes naturales y las accidentales, se puede pensar en la posibilidad de sesgos en la clasificación, lo cual ocasiona que en los lugares más violentos parte de los homicidios queden registrados bajo otras causales. No deja de parecer extraño que a nivel municipal, 75% de las variaciones en las tasas de muertes accidentales, 62% en las de homicidios y 59% en las naturales se expliquen en función de las demás causales de muerte.

Con relación a las diferentes formas bajo las cuales se cometen los homicidios—accidente de tránsito, arma de fuego, arma cortopunzante y "otras" (asfixia, estrangulación)—cabe hacer algunas anotaciones:

- La primera es que, a pesar de que los homicidios con arma de fuego son los que presentan una mayor incidencia y geográficamente están estrechamente relacionados con el total de las muertes violentas, la asociación entre estas dos variables no es uniforme a lo largo de la escala de violencia. Es justamente en los municipios más violentos donde las muertes con arma de fuego se tornan en un predictor casi inequívoco del total de los homicidios.
- La segunda anotación es que las demás modalidades de muerte violenta no son para nada despreciables en el país. Los homicidios con arma blanca, por ejemplo, presentan entre los MCML, una incidencia promedio de 18,1 hpcmh y alcanzan un máximo de 430 hpcmh. Para otras formas de muerte violenta (asfixia, estrangulación) las cifras respectivas son de 7,9 hpcmh y 92 hpcmh. Aún cuando no se contabilizaran las muertes con arma de fuego, las tasas de homicidio colombianas seguirían situándose entre las más altas del continente.
- El tercer comentario es que las distintas tecnologías del homicidio presentan incidencias que no son independientes entre sí. A nivel municipal, las muertes con arma cortopunzante están muy asociadas a los homicidios con arma de fuego.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Al comparar las cifras de las distintas fuentes sobre homicidios disponibles para 1995 se confirma que en Colombia los datos de la policía—aunque por lo general resultan ligeramente inferiores a los de Medicina Legal—constituyen una fuente bastante confiable de información. En base a los datos de 124 municipios provenientes de ambas fuentes, se puede estimar en 7% el subregistro de las muertes violentas por parte de la Policía Nacional; cabe señalar que para los dos municipios—Mocoa y Apartadó—que según Medicina Legal en 1995 presentaron las mayores tasas de homicidio del país, la diferencia entre los registros de ambas fuentes es considerable.

Las cifras policiales sobre muertes violentas[5] en los municipios, en forma similar a lo que se observa para los datos agregados a nivel nacional, se muestran bastante estables.

Esta capacidad de la violencia colombiana para persistir y reproducirse se puede captar por varias vías: en primer lugar, por la altísima asociación entre el número de muertes en un municipio en un año determinado y el número de muertes en ese mismo lugar en los períodos cercanos, tanto anteriores como posteriores; por ejemplo, para los 100 municipios con mayor número de muertes entre 1990 y 1995 las correlaciones entre los datos de los distintos años son siempre superiores al 90% y en algunos casos, entre dos años consecutivos, llegan a ser cercanas a la unidad.

En segundo lugar, estas correlaciones decrecen con el paso del tiempo; en contadas excepciones, para cualquier año la correlación más alta se observa con los datos del año inmediatamente anterior o posterior y va descendiendo para los períodos más alejados. Esta tendencia permite restarle importancia a los factores culturales como factor de riesgo. Esta inercia también se percibe a través de la evolución de los homicidios en las localidades con mayor número de muertes, evolución que no presenta cambios bruscos de un año a otro.

En la actualidad, el mejor predictor de la violencia en un municipio colombiano es el número de homicidios observado en ese mismo municipio en el año anterior.

[5] De acuerdo con los datos de la Policía Nacional entre 1990 y 1995 cerca de 500 municipios mostraron una tasa de homicidios promedio para el quinquenio, superior a 50 hpcmh; 272 tuvieron una tasa superior a 100 hpcmh, 70 municipios presentaron un promedio de 200 hpcmh o más, y 24 localidades una cifra superior a los 300 hpcmh.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Tipología de la violencia

Teniendo en cuenta el precario desempeño de la justicia penal colombiana en la tarea de investigar y aclarar los homicidios es poco lo que se sabe en el país acerca de los agresores, o de las circunstancias que rodean las muertes violentas. Basados en la información suministrada por Medicina Legal se pudo indagar un poco más acerca de los distintos "tipos de violencia" que se dan actualmente en Colombia.[6]

Un primer punto que vale la pena destacar consiste en que: "el conocimiento de las circunstancias bajo las cuales ocurren los homicidios es inversamente proporcional a la intensidad de la violencia". Los datos de Medicina Legal por departamentos para 1996 muestran cómo el desconocimiento acerca de las causas de los homicidios es directamente proporcional a los niveles de violencia. En promedio, mientras que en los departamentos con tasas de homicidio inferiores a 40 hpcmh se conocen las causales en dos de cada tres de los casos, en los departamentos más violentos, con tasas superiores a 80 hpcmh—y en donde ocurren la mitad de los homicidios colombianos—esta proporción baja a la mitad. En los lugares con niveles críticos de violencia hay una completa ignorancia de casi 80% de los homicidios. Una encuesta reciente, realizada a nivel nacional, urbano y rural, con una muestra de 2.995 (Cuéllar, 1997), corrobora esta impresión. A nivel nacional, con 44% de hogares afectados por homicidio, el 28% de los encuestados manifestó tener una idea acerca de los responsables y 13% consideró que el homicidio había sido aclarado por las autoridades. En las zonas de alta violencia,[7] en donde los hogares directamente afectados llegaban al 60%, tanto del conocimiento acerca de los autores (19%) como la proporción de homicidios resueltos fueron inferiores (6%).

---

[6] La información, a nivel de departamentos y para 1996, está basada en los reportes de los familiares de las víctimas a los médicos legistas. Se consultaron directamente archivos magnéticos suministrados por Medicina Legal. Se agradece la colaboración de Andrés Fernández, Michel Formisano, Germán Pineda y de los funcionarios de Medicina Legal en Bogotá.

[7] En la encuesta se escogió una submuestra de 251 observaciones en 10 municipios que cumplían el doble requisito de ser zonas de alta violencia y sitios en donde la empresa investigadora consideraba que podía realizar una encuesta. Quedaron excluidos de la muestra, por ejemplo, municipios esmeraldíferos muy violentos porque allí, en opinión de la empresa encuestadora, "no hay quién lo proteja a uno".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las causales reportadas, tanto por Medicina Legal como por los hogares cercanos a las víctimas, sirven para desvirtuar algunos paradigmas referidos a la tipología de la violencia. La noción de que la violencia colombiana la conforman hechos fortuitos causados por las riñas, parece que es sólo pertinente para una pequeña fracción de los homicidios colombianos, y son precisamente los que ocurren en los lugares más pacíficos. En los departamentos más violentos, el atraco y los "ajustes de cuentas" desplazan a las "riñas" como principal causa de los homicidios y sugieren un escenario diferente al de la violencia accidental, o a la asociada con el alcohol, sobre las cuales se ha hecho tanto énfasis en el país en los últimos años. Los resultados que tienden a respaldar esta impresión se obtuvieron a partir de las respuestas de los integrantes de hogares que se han visto afectados por un homicidio y manifestaron tener una idea acerca de la razón por la cual éste ocurrió. Mientras que a nivel nacional y en opinión de los afectados, la riña como causal explicaba 15% de los homicidios; en las zonas de alta violencia este porcentaje alcanzaba apenas 8%, y en las zonas más pacíficas la cifra era de 24% (Cuéllar, 1997). En otra encuesta urbana, realizada en Bogotá, Barranquilla y Medellín en febrero de 1997, en el marco de un proyecto sobre percepciones ciudadanas sobre la justicia (Rubio, 1997a), 15% de los hogares lo atribuyó a problemas de convivencia; 6% a cuestiones de alcohol o de droga, 24% a un atraco, y 30% a alguna forma de justicia privada.

La violencia no judicializada

Para los municipios que cuentan con una oficina regional de medicina legal, el número de homicidios en 1995 es en promedio 39% de las denuncias por ataques contra las personas que aparecen en las estadísticas judiciales. Para algunos de los municipios se observa un faltante en las cifras judiciales, puesto que los homicidios registrados por Medicina Legal superan la cifra del total de atentados contra la vida reportada por la justicia. Es interesante observar cómo para este conjunto de municipios que presentan lo que podría llamarse "violencia no judicializada", la calidad de las cifras de medicina legal parece deteriorarse. En particular, las correlaciones extrañas entre las causales de muertes cobran mayor importancia. Al comparar las estadísticas judiciales con la información de la policía este fenómeno de la "violencia no judicializada" (VNJ) aparece nuevamente y en mayor escala. En 267 municipios, para más de un caso de cada cuatro,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aparece el mismo faltante en las estadísticas judiciales con relación a los datos de la Policía Nacional. Es decir, el total de las investigaciones preliminares por delitos contra la vida reportado por los juzgados o unidades de fiscalía es inferior al de los homicidios registrado por la Policía. En 131 de estos municipios el faltante se explica porque en 1995 no hubo reporte de los juzgados al sistema estadístico nacional. En los otros 136 aunque se reportaron datos judiciales, la tasa de homicidios—según la policía—es superior a la de denuncias por atentados contra la vida, según las estadísticas de justicia.

En los municipios con VNJ, que por lo general son lugares violentos, se observa que las denuncias por habitante, en todos los títulos del código, son en promedio inferiores a las de los municipios en dónde no se presenta este fenómeno.[8] Por otro lado, en los municipios sin deficiencias evidentes en las estadísticas judiciales, aquéllos sin VNJ, la violencia medida por la tasa de homicidios y la de lesiones personales, constituye un predictor satisfactorio de la criminalidad denunciada. La existencia de una oficina regional de Medicina Legal en un municipio, parece reducir la posibilidad de que se presente esta violencia no registrada por la justicia; sólo en 6,4% de los MCML se observan tasas de homicidio superiores a las denuncias por atentados contra la vida remitidas por los juzgados. Para el total de municipios este porcentaje es de 30%.

La criminalidad urbana en la última década

El primer esfuerzo que se realizó en Colombia por aproximarse a la llamada criminalidad real[9] fue un módulo de la Encuesta Nacional de Hogares realizado a finales de 1985. En las once ciudades incluidas en la muestra se concentraba cerca de la mitad de la criminalidad denunciada ante la Policía Nacional. Un módulo similar se realizó posteriormente en 1991 y en 1995.[10] Del análisis de los resultados agregados de estas encuestas surgen los siguientes comentarios (Rubio, 1996c).

---

[8] Las diferencias de medias son estadísticamente significativas.

[9] En la literatura criminológica se conoce como "criminalidad real" el número de incidentes penales que realmente ocurren, así no se denuncien. Ver las definiciones de las distintas criminalidades en Rubio (1996a).

[10] En la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) N¼ 72 de 1991 (ENH 72) y en la N¼ 90 de 1995 (ENH 90). En la ENH 72 se incluyeron sólo 9 ciudades. En la ENH 50 se entrevistaron 21.400 hogares, en las ENH 72 y ENH 90 la muestra fue de 17.203 y de 21.130 hogares, respectivamente.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La evolución de la criminalidad en Colombia ha estado básicamente determinada por la de los delitos contra el patrimonio económico. En las tres encuestas los delitos económicos constituyen una proporción superior a 80% del total de delitos, y en dos de ellas cercana a 90%.

Los crímenes contra la propiedad se habrían reducido drásticamente entre 1985 y 1991—los delitos económicos descendieron en cerca de 10 puntos en comparación con la criminalidad global—para subir, en forma también acentuada entre 1991 y 1995, y aunque para este último año su participación aumentó nuevamente, de todas maneras fue inferior a la observada en 1985.

- Los cambios en el porcentaje de hogares afectados por algún delito—aproximadamente 20% en 1985, 10% en 1991 y 15% en 1995—corroboran esta tendencia.
- Se debe destacar el incremento significativo en los atracos, o atentados violentos a la propiedad, cuya incidencia se duplicó entre 1985 y 1995.
- Por último, se observa que los delitos contra la vida presentan una evolución inversa a la de aquéllos cometidos contra la propiedad y se encuentran en la actualidad en niveles muy superiores a los de 1985.[11]

Como gran tendencia de la criminalidad urbana en Colombia durante la última década, se debe destacar la reorientación de los delitos hacia aquéllos con un mayor recurso a la violencia.

De acuerdo con los datos de la última encuesta, durante 1995, 15% de los hogares colombianos fue víctima de algún delito. La tasa de criminalidad en Colombia presenta importantes diferencias regionales; con una tasa nacional ligeramente superior a los 4.800 delitos pcmh por ciudades, ésta varía entre 1.000 y 12.000 delitos pcmh y el porcentaje de hogares afectados entre un poco más de 5% y 35%. Se da el caso de que el mayor número de incidentes reportados (90%) están relacionados con atentados contra la propiedad; en segundo lugar de importancia, se sitúan los delitos contra la vida e integridad de las personas (6%). El resto de los títulos del código penal (delitos contra la

[11] La desagregación de los delitos contra las personas en sus dos grandes componentes—homicidio y lesiones personales—sugiere que la caída entre 1991 y 1995 surge de una sobrestimación cercana al 50% de los homicidios en la encuesta de 1991, originada probablemente en la dificultad de estimar mediante una muestra, eventos de rara ocurrencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

libertad y el pudor sexual, contra la libertad, contra la familia, contra la seguridad pública, contra la integridad moral y otros) participan únicamente en 4% de los hechos delictivos informados por los hogares.

Para sorpresa de cualquier colombiano, la incidencia de los delitos contra la propiedad en el país no es alta para los estándares internacionales.[12] La principal diferencia entre los ataques a la propiedad que sufren los colombianos con los de otras partes del mundo es su alto recurso a la violencia. A nivel nacional 40% de los delitos económicos se cometen de manera violenta y en las distintas ciudades la proporción nunca es inferior a 25% y se aproxima en oportunidades a 50%; a manera de comparación, en Francia esta fracción es inferior a 3%.

La incidencia de los delitos contra la propiedad está positivamente relacionada con la de los atentados contra la vida. Dentro de los delitos económicos aparece una asociación entre los atracos y los atentados no violentos a la propiedad. En los delitos contra las personas, por el contrario, hay cierta sustitución entre el homicidio y las lesiones personales.

Las estadísticas indican que para 1995, en Colombia la criminalidad urbana mostraba una gran heterogeneidad, no sólo en niveles sino en características. Las ciudades en dónde más se atenta contra la propiedad no son aquéllas en dónde la vida de los ciudadanos corre un mayor riesgo. Ni siquiera se puede hablar de que entre las ciudades se presenta de manera uniforme una mayor o menor tendencia hacia la violencia; ni se perciben, por ejemplo, síntomas de una relación positiva entre la letalidad de los atentados contra la vida y la tendencia a utilizar la violencia en los delitos económicos. La violencia homicida es significativamente independiente de la delincuencia económica; la tasa de homicidios por ciudades, por ejemplo, se explica muy mal a partir de las otras modalidades delictivas. Además, es una variable con bajo poder predictivo sobre los otros tipos de conductas criminales.

Como fuente alternativa de información acerca de la situación criminal se cuenta con los datos de denuncias de la Policía Nacional de Colombia. De acuerdo con éstos, la tendencia de los ataques contra la propiedad—aumento uniforme entre 1960

[12] Para 1995, la ciudad colombiana más insegura, entre las once ciudades incluidas en el módulo de criminalidad de la ENH 90, por ejemplo, mostró un índice de criminalidad muy similar al de la capital francesa, y los promedios urbanos en el país son del mismo orden de magnitud que los de Francia, o los EE.UU. (Mathieu, 1995 y cifras del Departmento de Justicia de los Estados Unidos reportadas por *The Economist*, 1994).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y la mitad de la década del setenta, el corto estancamiento hasta el inicio de la década del ochenta y un posterior descenso durante los últimos quince años, similar en magnitud y duración al aumento previo—no coincide ni con la percepción generalizada en el país, de que la inseguridad ha aumentado; ni con la evolución de la violencia homicida; ni con el comportamiento de ciertos delitos, como el atraco bancario o el hurto de automotores, que se registran de manera confiable.

Un segundo punto de interés lo constituye la gran diferencia, tanto en niveles como en tendencia, que se presenta entre las cifras que reporta la policía y las que se derivan de las respuestas de los hogares acerca del número de denuncias realizadas ante las autoridades. En referencia a los posibles orígenes de estas discrepancias que han sido crecientes en el tiempo, de 30% en 1985 a aproximadamente 50% en 1995 (Rubio, 1996a), el más relevante parece ser el de un progresivo subregistro de las denuncias por parte de la policía, sobre todo en los delitos contra el patrimonio económico.

La posibilidad de que las autoridades policíacas hayan establecido un filtro para las denuncias que se registran, no es necesariamente perniciosa. Y puede argumentarse, por ejemplo, que se ha considerado conveniente dejar de lado, aún de las estadísticas, los delitos económicos de baja cuantía. El hecho de que el monto promedio de los ataques a la propiedad haya aumentado tiende a apoyar esta idea.[13] Los delitos reportados por la policía también pueden reflejar cambios en los procedimientos de registro o en los recursos dedicados a esa tarea. En tal caso las cifras se verían afectadas por insuficiencias administrativas o de personal en los cuerpos policiales. Esta hipótesis es consistente con la experiencia internacional que muestra, para distintos países, cambios importantes en las cifras de criminalidad derivadas de modificaciones en los sistemas de registro de la policía (*The Economist*, 1994).

Cuando, por otro lado, estadísticas sobre actos criminales se utilizan para evaluar el desempeño de los organismos de seguridad es fácil imaginar incentivos para no registrar, por

[13] De acuerdo con la información de la policía, en términos reales el monto se multiplicó por cuatro entre 1985 y 1991 y por casi siete entre 1985 y 1995. En esa misma dirección apunta el hecho de que en 1985 el monto envuelto en un delito económico en los registros policiales fue de más del doble de lo reportado por las víctimas en la encuesta de hogares. Para las encuestas de 1991 y 1995 no se dispone de información sobre los montos insertos en los ataques a la propiedad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ejemplo, los casos más difíciles de resolver, o para limitarse a aquellos en los que se ha tenido éxito en la identificación y captura de los implicados. En tal sentido es pertinente señalar la estrecha relación que se observa entre los delitos económicos registrados por la policía y el número de personas captadas como presuntos implicados en este tipo de incidentes.[14] Lo que sugiere esta asociación entre las cifras de detenidos y las de los delitos registrados es que estos últimos se han adaptado a la evolución de los primeros. Esta dinámica podría explicarse por la contaminación de los procedimientos policiales de registro, con una de las principales perversiones de la justicia penal colombiana: su progresiva concentración en los delitos con "sindicado conocido". En el marco de una justicia penal que, como la de Colombia en las últimas décadas, ha venido marginando la investigación de los incidentes criminales para los cuales se desconoce al agresor, no resultan extrañas unas estadísticas policiales de las que se han ido eliminando los delitos en cuya denuncia no se ha identificado al responsable.

La tendencia general de los montos relacionados con los delitos económicos y a nivel agregado que señala el número de denuncias a partir de la década de los ochenta, se puede explicar de dos maneras: o se trata de unos registros policiales progresivamente concentrados en los delitos de mayor cuantía, o es el reflejo de una criminalidad cada vez más especializada en delitos de gran magnitud.

Lo que queda relativamente claro es que los datos de la Policía Nacional para la categoría de delitos contra el patrimonio no son los más adecuados como indicadores de la criminalidad. Se ha reconocido que la calidad de los registros policiales es directamente proporcional a la gravedad de los incidentes, a la determinación de las víctimas de llevar a cabo acciones judiciales y a la capacidad del incidente para involucrar a "terceros agentes" diferentes de la víctima y del agresor (Zehr, 1976).

En lo que se relaciona a los atentados contra la vida, los datos de la Policía Nacional muestran en el nivel agregado un incremento sostenido entre 1964 y 1988, que con una tasa

[14] Esta estrecha correlación entre delitos y personas capturadas se observa tanto a nivel agregado como para los distintos tipos del título "contra el patrimonio económico". Cabe esperar que las estadísticas de personas capturadas sean confiables puesto que deben ser consistentes con las de otras agencias independientes el sistema carcelario, o el sistema judicial. Lo anterior no significa, sin embargo, que sean éstos unos indicadores adecuados de la criminalidad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

promedio de crecimiento de 1,8% anual, pasa de 35 a 92 mil incidentes y luego, a partir de este último año, refleja una relativa estabilización. Al desagregar estas cifras, de acuerdo con el tipo de incidente, ya sea homicidios, homicidios por accidente de tránsito, lesiones personales y lesiones en accidentes de tránsito, aparecen ciertas tendencias que suscitan algunos comentarios.

Las lesiones personales, que durante la mayor parte del período constituyen más de la mitad de los atentados contra las personas, muestran una tendencia decreciente desde principios de la década de los ochenta durante la cual la violencia en Colombia se hizo más explosiva. La caída en las cifras de lesiones personales es tal, que según estos datos, los ataques no letales contra las personas constituyen en la actualidad un poco más de la tercera parte de todos los atentados a la vida, cuando a principios de la década del setenta constituían más de las dos terceras partes de ese total. Cabe señalar que es difícil tener confianza plena en las cifras de la PN en el caso de las lesiones personales por varias razones: la relación entre la tasa de homicidios y la de lesiones personales puede ser respaldada con varias hipótesis diferentes, con consecuencias distintas acerca de la asociación que cabe esperar entre estas dos variables. Se puede pensar por ejemplo, que tanto las muertes intencionales como las lesiones no letales son dos manifestaciones complementarias de una "violencia subyacente" cuyas variaciones son las que determinan la evolución de ambas variables; bajo este escenario se debería observar una correlación positiva entre ellas.

Se puede también plantear que la violencia homicida, en términos de una mayor letalidad, no es más que una intensificación de las lesiones personales y que por lo tanto son dos fenómenos que se sustituyen entre sí; en este caso podría esperarse una asociación negativa entre las cifras de estas dos manifestaciones de la violencia. Para complicar aún más las cosas, también puede ser válido plantear que las lesiones personales y los homicidios son dos fenómenos independientes, que responden a dinámicas propias, y que por lo tanto no tienen por qué mostrar incidencias dependientes entre sí. Y lo más probable es que en la realidad lo que se da es una mezcla de estos tres escenarios extremos.

Sin embargo, la información de la policía sobre lesiones personales parece más verosímil y estaría reflejando una creciente letalidad en los ataques contra las personas, a pesar del hecho de que también en este caso se presenta la extraña asociación entre los incidentes reportados y los capturados. Si

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

con los datos de la Encuesta de Hogares de 1995 se calcula el número de denuncias pcmh en cada ciudad para ese año, el rango de las cifras resultantes y el promedio para las 11 ciudades parecen consistentes con los registros policiales mantenidos entre 1970 y 1995. Con la intención de darle credibilidad a las cifras, cabe apuntar al hecho de que las lesiones personales son el típico incidente con "sindicado conocido" que, por despertar el interés del sistema penal, tiene buenas posibilidades de quedar registrado. La tendencia de la letalidad podría ayudar a explicar la gran importancia que se le ha dado a los incidentes casuales, como las riñas, en el diagnóstico de la violencia colombiana.

Una tercera fuente de información acerca de la ocurrencia de incidentes delictivos en Colombia la conforman los procesos que se abren para investigarlos y que, con base en información de los juzgados y de la fiscalía, se recopilan en las llamadas estadísticas de justicia, que constituyen apenas una parte de la criminalidad, si se toma en cuenta que sólo una fracción de los delitos se denuncia y que, a su vez, no todas las denuncias conducen a la iniciación de un proceso penal. Las estadísticas agregadas de los procesos penales en sus distintas etapas han sido analizadas en detalle (Rubio, 1996a). Se ha encontrado que su evolución en las últimas décadas estuvo determinada no sólo por los cambios en el régimen de procedimiento penal sino además por los criterios informales y también cambiantes, que se fueron adoptando para decidir sobre cuáles incidentes se hacía cargo el sistema penal. En particular se argumenta que lo que muestran las estadísticas sobre sumarios es una progresiva contaminación con el mal desempeño de la justicia en su labor de aclarar los delitos y atrapar a los implicados. Como ya se señaló, no parece del todo arriesgado suponer que esta contaminación de las cifras judiciales se haya extendido a los registros estadísticos de la policía, y aún al ánimo de la ciudadanía para elevar las denuncias.

Vale la pena analizar si la información judicial con datos de corte transversal a nivel de municipios es útil para captar diferencias regionales en la criminalidad. Por ejemplo, en 1995 fueron puestos en conocimiento de las autoridades, en los juzgados y unidades de fiscalía de 832 municipios, un total de 537.000 delitos de los cuales 46% correspondían a ataques a la propiedad, 22% a atentados contra la vida, 4% a abusos sexuales, 5% a atentados contra la libertad individual y 23% a otros títulos. Estos hechos motivaron la apertura de 135.000 sumarios, cuya composición por tipo de incidente es bastante distinta a la observada para las denuncias. En particular, dentro de los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sumarios baja a 25% la parte que corresponde a delitos económicos y sube a la mitad la de los otros títulos. En esta investigación interesó en particular estudiar la relación entre los delitos que se denuncian y los sumarios que se abren; y se observa, en forma sorprendente, que las denuncias en los municipios contribuyen muy poco a la explicación de las diferencias en el número de procesos penales que se inician; sólo 32% de las variaciones entre municipios en el total de sumarios per cápita que se abrieron en 1995 se explican por el total de casos penales que se denunciaron ante la justicia.

Por otro lado, un buen indicador de las investigaciones formales que se iniciaron en cada municipio en 1995 es el número de sumarios abiertos en ese mismo municipio en el año inmediatamente anterior. Lo que estos resultados sugieren es que el sistema judicial colombiano parece estar operando a plena capacidad pero con una gran congestión en sus servicios, por lo menos en lo que se refiere a las labores de investigación.

De esta manera, la información judicial sobre sumarios aparentemente no está captando adecuadamente las diferencias de la criminalidad entre los municipios. Lo que muestran estos datos es simplemente el número de casos penales, relativamente estable e independiente de la situación delictiva, que alcanzan a atender unos juzgados y unidades de fiscalía con exceso de demanda por sus servicios.

Presencia de agentes armados

Una dimensión de la violencia particularmente difícil de medir y de cuantificar pero que sería imprudente ignorar para un país como Colombia es la que tiene que ver con los agentes armados que operan en buena parte del territorio nacional. En la actualidad, son básicamente dos las fuentes de información que se tienen sobre las actividades de grupos armados en el país. Por un lado, están los informes de inteligencia de los organismos de seguridad, a partir de los cuales se ha construído la evolución del número de frentes y efectivos de la guerrilla desde los años sesenta, y a través de los cuales se puede clasificar los 1.053 municipios en base al criterio de si hay o no "presencia" de alguno de los siguientes grupos armados: guerrilla, narcotráfico y los llamados grupos paramilitares.[15]

[15] Probablemente la mejor tipificación de lo que en Colombia se conoce con el nombre de paramilitares sería la de grupos armados privados dedicados a la lucha antiguerrillera.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De acuerdo con esta fuente tanto el número de frentes como los efectivos de la guerrilla han crecido consuetudinariamente durante las últimas dos décadas. En principio, cabe esperar que la información acerca de los grupos armados, sobre la cual es difícil tener algún tipo de verificación, esté sesgada hacia la sobreestimación. Para los organismos de seguridad una opinión de "no presencia" es costosa puesto que puede ser rebatida por los hechos mientras que la opinión contraria no presenta mayores riesgos. Además, para la fuerza pública, la presencia de grupos armados puede convertirse en un elemento importante de negociación de recursos. En la actualidad[16] en más de 50% de los municipios colombianos se considera que "hay presencia" guerrillera, y en una cuarta parte de ellos se ha detectado actividades de narcotráfico o actuaciones de grupos paramilitares. En 9% de los municipios operan simultáneamente los tres tipos de agentes, en 36% no opera ninguno y en 24% de ellos actúa únicamente la guerrilla. El porcentaje de la población colombiana que vive en una localidad con presencia guerrillera es de 79%. Para los narcotraficantes y los paramilitares, las cifras son de 55% y de 28% respectivamente. Y tan sólo 15% de la población del país reside en municipios libres de la presencia de alguno de estos agentes.

La segunda fuente de información, limitada a la actividad guerrillera, la constituyen los datos recopilados desde hace varios años por la Consejería para la Paz, organismo adscrito a la Presidencia de la República, acerca de las acciones ejecutadas por la guerrilla. Los municipios del país se clasificaron tomando como criterio de "presencia activa" la ocurrencia de diez o más enfrentamientos por año. Y de acuerdo con esta fuente, para 1994 en 17% de los municipios colombianos en los cuales habitaba más de la mitad de la población, había una "presencia activa" de los grupos guerrilleros.

Antes de entrar en el ejercicio de analizar las interrelaciones entre la influencia de estos grupos y los indicadores de violencia—se deja para una sección posterior—vale la pena preguntarse si su presencia tiene algún efecto

[16] La información acerca de la situación actual que aquí se presenta fue suministrada durante el primer semestre de 1997, por el Ejército Nacional y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Esta labor no hubiera sido posible sin la colaboración de Luisa Fernanda Charry, asistente de investigación del proyecto y quien realizó, como trabajo de grado, una buena geografía municipal de los agentes en conflicto.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

perceptible en la disponibilidad o la calidad de la información sobre violencia. El análisis simultáneo de las distintas fuentes sugiere que sí. La información de las estadísticas judiciales más sensible a la influencia de agentes armados, parece ser la de los atentados "contra la vida e integridad de las personas". La probabilidad de ocurrencia del fenómeno ya mencionado, de "violencia no judicializada", que puede tomarse como un indicador de calidad de las estadísticas judiciales, se incrementa en forma significativa con la presencia de actores armados en los municipios. Además, el hecho de que exista en el municipio una oficina regional de Medicina Legal contribuye a que disminuya la probabilidad de que se observe ese subregistro. Mientras que en un municipio sin Medicina Legal y libre de actores armados la probabilidad de violencia no judicializada es de 19%, la presencia de la guerrilla sube esta probabilidad a 35% y la de grupos paramilitares a 47%. Una oficina regional de Medicina Legal hace que estas probabilidades se reduzcan a 3%, 7% y 11%, respectivamente. El cálculo de estas probabilidades se basa en la estimación de un modelo logit dónde la variable dicotómica dependiente es la *Violencia No Judicializada* (VNJ), y las independientes son la presencia o no de grupos armados en todas sus combinaciones y que haya o no una oficina regional de medicina legal en el municipio.

Costos de la violencia en Colombia

En las últimas décadas ha surgido un interés en la disciplina económica por el crimen y la acción estatal para combatirlo o prevenirlo. Básicamente, estos esfuerzos han estado orientados a introducir criterios de costo-beneficio en la asignación de los recursos públicos de las agencias encargadas de combatir o prevenir el delito.

Para Colombia, a pesar de la alta incidencia de la violencia y el crimen durante casi dos décadas, los esfuerzos en ese sentido son recientes y aún falta tiempo para abrirle paso a los criterios económicos en el debate sobre las prioridades de acción pública en materia de prevención y control de la violencia en el país. En la actualidad puede decirse que se ha dado un primer paso para la toma de conciencia acerca de la magnitud del impacto social del crimen y por ende la necesidad de colocarlo en los primeros lugares dentro de las prioridades de acción estatal. Este avance se ha visto traducido en una importante inyección de recursos

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

para la fuerza pública y la rama judicial. Con este análisis se espera ofrecer algunos elementos para enriquecer dicho debate. En particular, se presentarán los alcances y limitaciones del "enfoque económico de costos", así como las herramientas para el diseño de políticas públicas orientadas a reducir el impacto social de la violencia.

La información analizada sugiere varios aspectos en cuanto a los costos sociales de la violencia en el país.

- No parece prudente ignorar algunos efectos, como la pérdida del monopolio de la coerción, el impacto demográfico, los desplazados o el debilitamiento de la justicia penal que, aunque prácticamente no son cuantificables en términos económicos, deben recibir atención estatal prioritaria.
- En las últimas dos décadas, y mediante el uso de la fuerza, se ha dado en Colombia una impresionante repartición de la riqueza y una importante concentración de recursos y poder.
- En materia de política criminal no parece haber correspondencia entre las prioridades de acción pública durante los últimos años y los costos percibidos por los ciudadanos.
- El incremento de la violencia, junto con la falta de acciones públicas realistas y efectivas, han generado una progresiva privatización de bienes públicos por excelencia como la seguridad y la justicia.
- Y por último, fuera del impacto perceptible sobre el capital físico, humano y social, un efecto más importante y difícil de medir se estaría dando a través de mayores costos de transacción y oportunidades perdidas.

Elementos no costeables

La violencia es la principal causa de mortalidad en el país y se ha convertido en el mayor problema de salud pública. Puede decirse que se ha logrado un primer grado de toma de conciencia acerca de la magnitud del impacto social del crimen y por ende la necesidad de colocarlo en los primeros lugares dentro de las prioridades de acción estatal. Este avance se ha visto traducido en una importante inyección de recursos para la fuerza pública y para la rama judicial. La participación de la violencia (26%) en la carga de la enfermedad en Colombia es excepcional, y contrasta drásticamente con 3,3% para América Latina y 1,5% para el resto del mundo (Instituto Nacional de Salud, 1994). Durante la pasada

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

década el país retrocedió en el área de salud pública, por causa de las muertes intencionales. Los avances que se lograron en materia de control de riesgos neonatales, desnutrición, infecciones y otras causas, se anularon por causa del incremento de la violencia; y de un escenario básicamente dominado, a principios de la década de los ochenta, por el problema de la mortalidad infantil, se pasó a uno completamente diferente donde los considerables logros en materia de mejoramiento de la salud en este segmento de la población se vió disminuído y superado, por los estragos de la violencia. La pérdida de vidas humanas por homicidio hoy es tres veces mayor que la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, y el doble de fallecimientos de las causadas por enfermedades cardiovasculares.

La violencia en Colombia ha tenido un considerable impacto sobre la situación demográfica.[17] El impacto se concentra en los hombres entre 15 y 44 años, grupo en el cual los homicidios constituyen más de 60% de las causas de muerte. Se ha agravado el problema de la sobremortalidad masculina. En 1988 un hombre entre los 20 y 24 años de edad enfrentaba un riesgo de morir que era 4,5 veces mayor que el de una mujer. Para 1994, un hombre en este rango de edad tenía 6 veces más probabilidades de morir. Durante la década de los cincuenta la sobremortalidad masculina era tan sólo de 1,4. Las diferencias por género son aún mayores en cuanto al riesgo de morir por causas externas. Para 1994 la sobremortalidad masculina se eleva vertiginosamente a partir del grupo de edad de 10 a 15 años, desde un riesgo tres veces mayor de morir, a doce veces mayor entre el grupo de 20 a 24 años En promedio, al momento de nacer, los hombres en Colombia pueden esperar vivir cerca de 4 años menos que lo estimado por el sólo efecto del riesgo de morir por homicidio.

En consecuencia la violencia ha alterado la fecundidad por causa de las muertes femeninas prematuras y, sobre todo, por la viudez. Entre 1985 y 1994 el número total de viudas se duplicó en el país. Se estima en más de 10.000 el número de nacimientos que dejaron de ocurrir entre 1985 y 1988 por efecto de la violencia. En el año 1994 dejaron de ocurrir más de 1.100

[17] Los datos que se presentan fueron tomados del trabajo, no publicado, de Romero, G. (1997) "Demografía de la Violencia en Colombia" realizado en el marco de este estudio y del INS (1991) "Accidentes y muertes violentas en Colombia. Un estudio sobre las características y las consecuencias demográficas, 1965-1988" San José, marzo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nacimientos por muerte violenta de hombres y mujeres. Se ha incrementado el nivel de mortalidad, medido por la tasa bruta, en 18%. Para 1990 y 1994 se puede responsabilizar a las causas externas de un aumento en una cuarta parte de la mortalidad. Entre 1985 y 1988 sumando el efecto de la menor fecundidad y la mayor mortalidad se produjo una reducción del crecimiento de la población de 1,54 por mil habitantes anuales. Para 1994, esta cifra continuaba en 1,15. La violencia también ha incrementado considerablemente el número anual de huérfanos menores de cinco años. Para el período 1985-1988 se estimaba en 43.000 el número anual de huérfanos. Para 1994 se estima en más de 73.000 el número de huérfanos con un promedio de 4 años, por causas externas de mortalidad

Aunque éste sea uno de los efectos más difíciles de medir, la mortalidad por violencia podría ser una causa significativa de las migraciones internas e internacionales. Una investigación reciente indica que 39% de los hogares colombianos cuentan con un familiar que se ha radicado en el exterior (Cuéllar, 1997). Según la encuesta de hogares, que no incluye zonas rurales, para 1991 más de 100.000 familias habían cambiado de residencia en el quinquenio anterior por motivos de violencia. En la última década el fenómeno conocido como los "desplazados" no sólo ha persistido sino que se ha agravado en el país. Para 1996 la Defensoría del Pueblo estimó la cifra anual de los desplazados en 36.000 familias, de las cuales más de 50% son menores de edad (*El Tiempo*, abril 1997b). El número total de personas obligadas a cambiar de residencia por razones de violencia estaría cercano al millón, aún suponiendo que la cifra actual esté sobreestimada y que la realidad corresponda a lo reportado en 1991 en la encuesta de hogares. No parece fácil, ni pertinente, tratar de reducir todos estos efectos a un porcentaje del PIB.

La tarea de justificar con análisis económico la prioridad que debe invertir un estado a no perder su soberanía, también sobrepasa la capacidad de esta disciplina. La teoría económica tradicional y, sobre todo, la economía como herramienta de apoyo para el diseño de políticas, están basadas en el supuesto de que en cada sociedad existe una autoridad única que mantiene el monopolio de la coerción y que toma las decisiones públicas. Sería ingenuo adoptar sin reservas este supuesto para el país y desconocer que el estado colombiano ha perdido el control político y militar en vastas zonas, o que un porcentaje no despreciable de las decisiones públicas y privadas se toman bajo la sombra de las amenazas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Algunos desarrollos teóricos recientes y una referencia acerca de cómo evolucionaron en Colombia los grupos que hoy atentan contra la soberanía del estado pueden contribuir a la tarea de establecer prioridades de acción pública. En síntesis, lo que los trabajos teóricos predicen es que cuando un estado abandona un territorio o un mercado, surgen instituciones paraestatales, mafias, que llenan los vacíos y establecen sus propias reglas del juego. La experiencia colombiana es rica en ejemplos de vacíos de poder, de donde surgieron paraestados privados que mediante la acumulación del poder derivado del uso exitoso de la fuerza, terminaron cogobernando. Los casos más prominentes, más no los únicos, serían la guerrilla, los narcotraficantes y los grupos paramilitares. Aunque con objetivos radicalmente distintos (la guerrilla con un "proyecto político", el narcotráfico con un objetivo empresarial y los grupos paramilitares con motivaciones de autodefensa) estas organizaciones se hicieron exitosas básicamente con dos elementos: un amplio conocimiento de las instituciones colombianas, formales e informales, que les permitió aprovechar todas las fisuras del sistema—detectar los "vacíos de estado"—y, sobre todo, el uso permanente y sistemático de la fuerza. Los patrones de expansión temporal y espacial de la violencia en Colombia son consistentes con la evolución y los movimientos territoriales de los grupos paraestatales y la consecuente pérdida del monopolio del Estado sobre la coerción.

La consolidación de paraestados en una sociedad tiene varias consecuencias sobre el desempeño del estado desplazado, y la más obvia es el debilitamiento de los aparatos de seguridad y justicia. Para Colombia la interrelación entre la violencia, los grupos armados y la administración de justicia es tan compleja y ha sido tan ignorada, que se dejó su análisis para una sección dedicada en forma exclusiva a este aspecto.

Fuera de estos impactos, económicamente difíciles de cuantificar, pero los más pertinentes para orientar la acción pública, la violencia colombiana ha impuesto costos que sí pueden ser medidos en términos de la distribución del ingreso y de la eficiencia económica. A continuación se resumen algunos.[18]

[18]Un análisis comparativo del funcionamiento de las economías en guerra —Líbano, Kurdistán, Afghanistán, Cambodia, Bosnia, Liberia, Mozambique, Sudán, Perú y Colombia—se encuentra en Jean y Rufín (1996). Un inventario muy completo de todos los posibles efectos de los conflictos sobre la demografía, la salud, la salud mental, la infraestructura, el medio ambiente, la organización social, la seguridad alimentaria, los sistemas estadísticos y, gran sorpresa, la macroeconomía se encuentra en Zwi (1996).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Impacto del crimen sobre la distribución

El impacto más directo y visible del crimen es de índole redistributivo. Aún violando las reglas del juego que rigen el comportamiento del resto de la población, un conjunto de individuos se apropia de recursos sobre cuya propiedad, en principio, no tiene ningún derecho.[19]

La estimación del monto anual de los recursos que se transfieren en Colombia de manera ilegal sugiere que:

- El monto, superior a 10% del PIB, es considerable.
- En términos de recursos transferidos, el narcotráfico ocuparía ya un modesto lugar después de las "rentas" de la riqueza que a lo largo de dos décadas se acumuló de manera ilegal, de los ataques a la propiedad del estado y posiblemente de los robos, fraudes y atracos que sufren los hogares y las empresas.

También vale la pena destacar el hecho de que las transferencias ilegales en Colombia están lejos de ser un asunto exclusivamente penal; el monto de los recursos sobre los cuales algunos colombianos adquieren propiedad de manera ilegítima y cuya protección corresponde a instancias administrativas, civiles o laborales son de una magnitud similar a aquellos cuya vigilancia depende de la esfera penal.

Existen dos cifras sobre las cuales se sabe muy poco, que seguramente se subestiman en el cálculo de transferencias, y son las relacionadas con los ataques a la propiedad hacia las empresas y con la corrupción estatal. Las tres encuestas de victimización disponibles en el país se han hecho a los hogares. Un esfuerzo exploratorio para captar lo que pasa con las empresas, realizado en el marco de un estudio sobre "Costos de Transacción" (Rubio, 1996b) muestra cómo en la actualidad los ataques criminales constituyen un problema importante para el sector productivo colombiano. En 1995, 31,4% de las empresas encuestadas, 256 empresas de sectores no transables en la ciudad de Bogotá, fueron víctimas de un robo, 27,3% de robos internos, 18,3% de atracos, 16,7% de estafas, 13,6% de actos violentos, 13,1% de amenazas, 12,5% de solicitudes de soborno, 8,6% de actos de piratería, 4% de extorsión y 2,8% de secuestro.

[19] Para efectos de comparaciones internacionales o a lo largo del tiempo, parece conveniente no limitarse a los incidentes contemplados en el ordenamiento penal, sino considerar en forma más amplia, todas las transferencias ilegales de recursos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Hay varios elementos adicionales de índole redistributiva que vale la pena señalar. El primero tiene que ver con la concentración de exorbitantes ingresos ilegales en manos de unos pocos "agentes violentos exitosos". De acuerdo con los rumores, debido a la magnitud de las fortunas ilegales del narcotráfico o con lo que se estima (Granada y Rojas, 1995) que conforman los ingresos anuales de los grupos guerrilleros, el país sufrió un retroceso de varias décadas en materia redistributiva. Otra manifestación de esta dinámica la constituye la enorme redistribución de riqueza que se ha dado en Colombia mediante la concentración de la propiedad rural; la cual es el resultado no sólo de las compras de tierra con los ingresos del narcotráfico, sino que también de la adquisición de propiedades desvalorizadas por efecto del conflicto armado y que se concentran en agentes armados con el poder para defenderlas y pacificarlas. En el país se habla de terratenientes, armados con varios millones de hectáreas, y de que 50% de la tierra productiva está en manos de tan sólo 7.000 familias con riqueza ilegal. El deterioro podría ser de tal magnitud y la atención que ha recibido el problema es tan poca, que bien vale la pena dejarlo planteado como área prioritaria de investigación en materia de política social.

La consolidación de las actividades criminales en el país ha tenido como efecto adicional una importante reasignación sectorial de los recursos en contra de los segmentos legales de la sociedad. Los estimados que se pueden hacer acerca de los ingresos promedios en las diferentes modalidades del crimen resultan ser varias veces superiores a los ingresos de trabajo que están al alcance de los colombianos que no optan por las carreras criminales.

La última anotación acerca del impacto redistributivo de la violencia es que algunos trabajos recientes indican que los mayores efectos negativos se estarían dando sobre los segmentos más pobres de la población. Una encuesta realizada a nivel nacional muestra que aunque la proporción de víctimas de ataques criminales es mayor en el estrato alto, los estimados de las pérdidas por parte de las víctimas son mayores en el estrato bajo, aún en términos absolutos (Cuéllar, 1997). La respuesta de los hogares ante los ataques también parece sensible al nivel socioeconómico: mientras en el estrato bajo, 52% de las víctimas manifestó no haber hecho nada y sólo 5% acudió a la justicia, en el estrato alto estos porcentajes fueron 34% y 22%. La información disponible para Bogotá también muestra importantes diferencias por niveles de ingreso en las

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

consecuencias de un hecho violento sobre los hogares. Menos de 1% de los hogares en el estrato socioeconómico más bajo informaron a las autoridades sobre el hecho violento del cual fueron víctimas; en los estratos altos más del 12% elevó su denuncia. En estos mismos niveles de ingreso, más de 6% de las familias procedieron a contratar vigilancia privada. Ninguno de los hogares de estrato bajo tuvo, o pudo tener, ese tipo de reacción. Por el contrario, en los niveles inferiores de ingreso, parece presentarse una mayor inclinación a responder por cuenta propia ante el hecho violento (Perczek, 1996).

En cuanto a la violencia rural, el sector más perjudicado sería el de los campesinos, y el mayor impacto económico estaría representado en la reducción de la productividad y en el abandono de las fincas. A esta conclusión se llegó después de consultar a alcaldes de todas las regiones del país; 42% de ellos opinó que la inseguridad rural golpea con mayor énfasis a los campesinos pobres, seguidos de los hacendados y los comerciantes de provincia (*El Tiempo*, mayo 1996).

Podría estarse presentando una causalidad por mucho tiempo ignorada entre la pobreza y la violencia: por la incapacidad económica para suplir privadamente las deficiencias en los servicios públicos de seguridad y justicia, los hogares de bajos ingresos serían más sensibles a las consecuencias de la violencia que aquellos de los estratos altos. La evidencia acerca del efecto del nivel socioeconómico sobre la probabilidad de ser víctima de un hecho violento no es clara para Colombia, o bien se presentan importantes diferencias a nivel regional. Para Bogotá, y en base a los datos de la Encuesta Pobreza y Calidad de Vida de 1991, Perczek (1996) señala que 39% de las víctimas de homicidio eran miembros de hogares del estrato más bajo de la población; en los dos estratos más altos no se reportó ninguna víctima; y 100% de las víctimas pertenecían a los estratos 1 a 4. A nivel nacional en la encuesta reportada en Cuéllar (1997) no se encuentran diferencias significativas por estrato en los hogares víctimas de homicidio.

Efectos sobre la eficiencia

Los recursos que se deben dedicar a la prevención y al control de los factores que genera la inseguridad son una de las consecuencias más importante de ésta. Parte de ese gasto se hace en forma colectiva y otra parte, la asumen los agentes en forma privada.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Del análisis de la evolución del gasto público en seguridad y justicia durante las últimas décadas se resume que su nivel, 5% del PIB, no sólo es importante sino que además se ha elevado sustancialmente, sobre todo durante la década de los noventa, cuando se incrementó aproximadamente en dos puntos del PIB. Los recursos destinados a la fuerza pública, que en la segunda mitad de la década pasada se incrementaron 4,5% anual en términos reales, en los últimos tres años aumentaron un poco menos de 15%. Para el sector judicial los recursos destinados al mismo muestran un incremento promedio por año de 7,38% en los últimos 25 años, y cabe destacar que para los últimos 5 el aumento real anual llegó a ser de 16% (Rubio, 1996a).

En referencia a la efectividad de ese gasto se ha avanzado en la dirección de discutir el tema por parte de analistas externos a las entidades que demandan los recursos. En forma superficial, y contrastando con la información disponible sobre la situación de criminalidad, se pueden hacer algunas anotaciones:

La primera, que ésta no es una área muy adecuada para realizar las comparaciones con patrones internacionales de gasto. Tanto la violencia como la magnitud del ataque a la soberanía del estado son bastante peculiares en Colombia.

La segunda, que los hurtos, los robos y los atracos que se infringen en los hogares no sólo implican transferencias sustanciales de recursos, sino que además están generando una alta sensación de inseguridad. A nivel nacional, en todas las edades y en todos los estratos socioeconómicos el delito que más hace sentir inseguros a los hogares es el atraco, o robo armado (Cuéllar, 1997).

Y tercero, que el incidente que los ciudadanos consideran más probable les ocurra es el atraco a mano armada, según la encuesta realizada en Bogotá, Medellín y Barranquilla, en la cual 86% de los entrevistados opinó que es "probable o muy probable" que esto les pueda suceder (Rubio, 1997a).

A pesar de esta percepción, pareciera que estas áreas no están recibiendo tanta protección, ni atención por parte de la fuerza pública o del sistema judicial, como se les da a otras áreas que están causando un menor daño social. Paradójicamente, el área que se percibe como prioritaria para el Estado Colombiano es la lucha anti narcóticos; después de mucho tiempo tratando de presentarla al país como una gran cruzada de anticorrupción sólo da la impresión, por los resultados judiciales obtenidos, de que se trata de una extensión de la guerra contra las drogas al campo de la política. Dicha lucha es también de la que se tiene una idea más difusa sobre su impacto, y la que se percibe como

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

menos prioritaria por parte de los ciudadanos. En una encuesta realizada en 1997 a nivel nacional, en la cual se investigó sobre la prioridad del país en los próximos años, únicamente 6% de los entrevistados señaló como tal a la lucha contra el narcotráfico. Las respuestas afirmativas para la lucha contra la corrupción (16%), contra la guerrilla (15%) y contra la violencia (13%) se vieron sobrepasadas únicamente por la lucha contra el desempleo (17%). Entre los jóvenes la lucha contra la violencia (16%) tiene prioridad después de la lucha contra el desempleo (17%). En las zonas de beligerancia lo más importante es la lucha contra la corrupción (19%) y contra la violencia (17%) aún por encima del desempleo (16%). La lucha contra la guerrilla (9%) y contra el narcotráfico (3%) son menos importantes que en el resto del país (Cuéllar, 1997).

Por el contrario, los indicadores agregados referidos al desempeño en materia de control estatal de los homicidios no muestran signos de mejoría, ni se percibe que se le haya asignado a esta área crítica la prioridad que amerita.

Por último, los cambios de prioridades implícitos en la composición del gasto en la última década no parecen corresponder a la evolución de la criminalidad, o a una estrategia global de seguridad bien definida. En los últimos diez años se distinguen tres épocas en cuanto a las prioridades implícitas en el gasto global en seguridad y justicia: entre 1985 y 1988 se observa una leve "militarización" de las prioridades, la relación entre el gasto destinado a la fuerza pública y el del sistema judicial pasa de cuatro a cinco: de 1988 a 1993, por el contrario, se da una marcada "judicialización" del gasto, ya que la relación entre el rubro de seguridad y el de justicia se reduce de 5 a 2,5; y a partir de 1993 se revierte de nuevo esta tendencia y se recupera la prioridad para el gasto militar. Ésta es una de las áreas de la acción del estado que requiere de mayores niveles de coordinación entre distintos agentes públicos, lo cual no se está dando en la actualidad y estaría generando una gran ineficiencia, según se concluye del Seminario de Estudios Estratégicos realizado en la Universidad de los Andes en 1996, con representantes del ejército, la policía y la fiscalía. Sin embargo, los ciudadanos colombianos perciben que la efectividad de este gasto y sus resultados son exiguos, de acuerdo a los resultados de una encuesta de opinión realizada a finales de 1996 la cual mostraba que sólo 15% de los ciudadanos pensaba que la lucha contra el narcotráfico iba bien; para la corrupción y la guerrilla el porcentaje era aún menor, 6% (*Revista Semana*, 5 de noviembre de 1996).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En relación a la vigilancia privada, los datos disponibles acerca del personal dedicado a esa labor en las empresas legales y reguladas muestran un rápido crecimiento desde 1980, en forma mucho más acelerada que el incremento de los efectivos de la Policía Nacional; mientras en 1980 se contaba en el país con 2,5 agentes de policía por cada vigilante privado, para 1995 esta relación se había reducido a 1 (Ospina, 1996).

Sobre la evolución de otros grupos privados de seguridad, informales o ilegales, es poco lo que se sabe con certeza. Para el macroactor armado conocido como los paramilitares es razonable suponer que su evolución ha sido paralela a la de la guerrilla.[20] Pero ésta es sólo una dimensión (la rural), del fenómeno de la seguridad privada ilegal en Colombia. Testimonios disponibles sugieren la existencia, en los barrios populares de las grandes urbes, de toda una gama de grupos armados, generalmente jóvenes, que cumplen esa función. Un diagnóstico muy completo realizado por la Corporación Región (1997) para Medellín muestra cómo la proliferación y atomización de la antiguas bandas y milicias ha llegado a tal punto que en la actualidad cada barrio popular de la ciudad cuenta con su propio grupo de jóvenes armados que cumplen toda una gama de funciones, desde la simple vigilancia hasta labores comunitarias e intermediación de recursos públicos, pasando por la limpieza social y el ajusticiamiento. Estos grupos constituyen una fuente importante de violencia y su denominador común parece ser su desconfianza total hacia los organismos de seguridad y justicia estatales.

Los resultados de una encuesta realizada en áreas urbanas, como Bogotá, Medellín y Barranquilla confirman este fenómeno: 22% de los hogares manifestó que en su barrio había influencia de grupos armados diferentes de la guerrilla, de la cual 5% de los hogares reportaron influencia (Rubio, 1997a).

En el área de la seguridad se percibe una tendencia hacia la progresiva privatización de este servicio. En relación a instancias públicas en esta área existen algunas hipótesis:

- Se puede plantear que, en general, esta tendencia ha sido la reacción natural a la poca efectividad estatal derivada de una mala asignación de los recursos, y en particular, derivada de un excesivo gasto militar en detrimento del policial, sobre todo si se tiene en cuenta de que el grueso de los problemas

[20] Las estimaciones acerca del número de efectivos de los paramilitares son del orden de 10.000 hombres. Ver al respecto los trabajos, aún no publicados de Paz Pública de la Universidad de los Andes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de inseguridad deberían ser resorte de esta última institución (Ospina, 1997). Como apoyo a esta noción se puede mencionar que el número de policías por habitante en Colombia es inferior al de países con problemas de criminalidad inferiores. Mientras que en Colombia se contaba en 1993 con 1.670 policías por millón de habitantes, para Uruguay la cifra era de 7.600, para Malasia 4.700, cerca de 3.500 para Francia, Austria y Perú, 2.500 para Australia y EE.UU. y un poco más de 2.000 para Canadá, Suecia y Suiza (Ospina, 1996).

- Esta tendencia también podría ser respuesta a una falta de profesionalización, tanto del ejército como de la policía (se estima que menos de la quinta parte del personal del ejército es profesional; así la superioridad numérica del ejército con respecto a la guerrilla en términos de personal con capacidad de combate no alcanzaría la relación de dos a uno). Según Ospina (1997), el aumento reciente en el número de efectivos de la Policía se hizo casi exclusivamente con la incorporación de "reclutas bachilleres", es decir, agentes no profesionales, lo que ha forzado a los ciudadanos a optar por soluciones privadas para sus problemas de seguridad.
- También se puede pensar que se trata de la descentralización informal y pragmática de un problema que presupuestaria y administrativamente se sigue manejando a nivel nacional, cuando su naturaleza tiene un alto componente local.

Ante la dificultad para atraer la atención de un ejército o una policía que dependen aún de la capital, las comunidades han decidido resolver localmente el apremiante problema de la inseguridad. Los incentivos para la privatización y descentralización de la seguridad son más fuertes cuando existen vasos comunicantes entre los grupos armados y la delincuencia: si el grupo que protege un determinado territorio se sostiene con actividades criminales en otros territorios, disminuye la presión financiera sobre la comunidad que recibe así protección subsidiada por víctimas extrañas al territorio. Bajo este escenario se ha detectado en el país fenómenos de sobreoferta de grupos armados que compiten, y se exterminan entre sí, para suministrar servicios de protección a las comunidades locales.[21]

[21] Esta sería una peculiar y extraña versión de las leyes económicas que predicen que la desregulación, privatización y descentralización de los servicios públicos locales repercute en una mayor eficiencia en su suministro. Ver una detallada descripción de este fenómeno para Medellín en Corporación Región (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En síntesis, el impacto social negativo de la privatización de la seguridad va mucho más allá de las consideraciones de eficiencia derivadas de su naturaleza de bien público. Cuando los grupos armados que garantizan la seguridad proliferan y se atomizan de tal manera que su *territorio* se reduce al mínimo, por ejemplo al barrio, se llega a una situación donde la seguridad en un lugar es precisamente el principal factor de violencia de los lugares aledaños. Este efecto se refuerza cuando los grupos han surgido, o mantienen vínculos, con el crimen organizado y cuando, como parece estar ocurriendo en Colombia, se consolida la aceptación social de quienes protegen una zona y delinquen en otras; este proceso ilustrado con un pragmático "por aquí, cada cual cuida lo suyo" está muy bien documentado para Medellín (Corporación Región, 1997)

El efecto previsible de una situación como ésta es el de una progresiva organización y concentración de las actividades criminales (Corporación Región, 1997, p. 14); reducción de la pequeña delincuencia por la virtual eliminación de sus actores, y altos niveles de violencia. Los resultados de la encuesta de victimización de 1995 en Medellín, la ciudad colombiana donde en mayor medida se ha dado y está mejor documentado este proceso, corroboran esta situación: bajas tasas de criminalidad en los hogares y altas tasas de homicidio (Rubio, 1996c).

En referencia a los montos que efectivamente gastan los ciudadanos y las empresas en vigilancia, seguridad y reposición de los daños, físicos y humanos, causados por los delitos, y hasta en justicia penal privada, la información que se tiene es fragmentaria. Un estudio sobre las empresas de seguridad y vigilancia, urbanas y legalmente constituidas (Ospina, 1996), estima en un poco menos de 1% del PIB los ingresos anuales de dichas empresas. Por otra parte, en la encuesta realizada en tres ciudades, Bogotá, Barranquilla y Medellín (Rubio, 1997a), se estima que el gasto promedio por hogar en protección de la propiedad es cerca de US$80 anuales; 49% de los hogares manifiesta haber incurrido en gastos de "rejas y puertas de seguridad" por un valor promedio de US$230. Cerca de 19% ha hecho instalaciones de alarmas en vehículos o en viviendas por un valor promedio de US$52. Sólo 9% reportó pagos por pólizas de seguro contra robo por un valor de US$103 durante el último año. 29% hace un pago mensual por concepto de vigilancia o "celaduría" por un promedio de US$15, es decir, US$180 por año. Si se supone que las rejas y puertas de seguridad se deprecian en 10 años, las alarmas en 5, y ambas se amortizan al 8% anual se obtiene un gasto anual por hogar, ponderado por el porcentaje

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de hogares que lo realiza, de US$81 (Rubio, 1997a). En base a estas dos fuentes se pueden estimar los gastos totales en seguridad privada legal en 1,4% del PIB.[22]

El segundo gran componente del impacto de la violencia sobre la eficiencia productiva tiene que ver con la manera de cómo ésta afecta las decisiones de inversión en capital físico, en el humano y en el llamado capital social. Con relación al tema del *capital humano*, falta estudiar el impacto que seguramente han tenido las nuevas vías, informales e ilegales, de movilidad social sobre la demanda por educación en Colombia. Sería ingenuo pensar que las decisiones de inversión en capital humano por parte de la juventud colombiana hayan sido inmunes al ejemplo de las carreras colombianas más exitosas durante las últimas dos décadas. Resulta revelador el hecho de que los jóvenes piensen que en Colombia le va mejor a los "vivos", a los que tienen suerte y, aún a los deshonestos, que a quien trabaja o estudia; en la encuesta de Cuéllar (1997) ante la pregunta "a quién cree usted que le va bien en Colombia", 41% de los de jóvenes entre 18 y 24 años consideró que a los políticos; 25% a los ricos; 18% a los "vivos"; 14% al que tiene suerte; 17% a los deshonestos; 15% al que tiene contactos; 13% al que trabaja; y 13% al que estudia y tiene un grado universitario. También es revelador que ante una gama de oficios, los jóvenes consideren que el de mayor probabilidad de éxito es, de lejos, el de narcotraficante; ante la pregunta "a cuál de estos oficios le va mejor en la vida", 27% de los jóvenes encuestados consideró al narcotraficante, contra 14% que se inclinó por el de gran empresario; 18% de político; 11% médico; 8% cura; 6% abogado; 5% ingeniero; 3% contrabandista; 2% agricultor; y 1% de profesor universitario y de empresario pequeño. Es interesante observar cómo la diferencia entre el éxito percibido del narcotraficante y del empresario grande es mayor en los estratos bajos que en los altos. Para el contrabandista, también el éxito que se percibe aumenta en los estratos populares (Cuéllar, 1997).

[22] Se expanden los datos de la encuesta a nivel nacional para el sector urbano. Se supone además que la diferencia entre lo que los hogares gastan en servicios de vigilancia y los ingresos de estas compañías constituyen los gastos en vigilancia realizados por el sector productivo. Se supone además que la relación entre gastos de vigilancia y los otros gastos en seguridad (rejas, alarmas y pólizas) es similar para los hogares que para las empresas. De esta manera el gasto privado, urbano y legal, en seguridad sería ligeramente inferior a US$1.000 millones por año.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para el diagnóstico de la dinámica de la criminalidad urbana en Colombia no se puede ignorar el impacto que, como *"role models"*, han tenido los criminales exitosos sobre los jóvenes. Un dato que tiende a corroborar esta idea es el de los patrones de incidencia de la delincuencia juvenil en el país. Entre las ciudades de la encuesta de victimización de 1995, el número de delitos en los cuales intervinieron jóvenes menores de 18 años varía considerablemente, en una relación hasta de doce a uno entre ciudades; desde 250 delitos pcmh, hasta un poco más de 3.000 delitos pcmh (Rubio, 1996c).

Un punto interesante consiste en que el ordenamiento de las ciudades de acuerdo con el número de incidentes con participación de menores es similar al que resulta de acuerdo con la tasa de criminalidad global, o la de los delitos contra el patrimonio económico. Estos datos son consistentes con testimonios disponibles de procesos de aprendizaje y de *transmisión oblicua* de las percepciones sobre las oportunidades delictivas de los criminales adultos a los jóvenes infractores.

Una forma especial de aprendizaje, que también se puede clasificar dentro de los efectos de la violencia sobre el capital humano, es la relacionada con la difusión de la tecnología de la guerra. La violencia colombiana, y en particular la asociada con los agentes armados ha tenido un efecto claro sobre la utilización de las armas de fuego.[23] Otro efecto perceptible de la violencia sobre el capital humano se relaciona con el impacto que ha tenido sobre las posibilidades de utilizarlas o de adquirirlas, al afectar a los trabajadores o estudiantes nocturnos. A nivel nacional 25% de los colombianos que trabajaban de noche manifiestan que han dejado de hacerlo por efecto de la inseguridad y 14% de los estudiantes nocturnos ha dejado de estudiar de noche por la misma razón. Para los jóvenes el porcentaje de trabajadores nocturnos se redujo en una tercera parte por efecto de la inseguridad. La pregunta en la encuesta hace referencia específica a actividades que se hacían antes y que ya no se hacen por razones de seguridad (Cuéllar, 1997).

En lo referente al capital social, son dos los elementos que a nivel conceptual se han considerado básicos para su

[23] Regionalmente está relativamente bien documentada la asociación entre la presencia de agentes armados y el porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego. Por otro lado, para Medellín está muy bien documentado el efecto que tuvieron tanto los narcotraficantes como los guerrilleros sobre las bandas juveniles en términos de suministro de armas y entrenamiento en su uso.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

configuración. El primero tiene que ver con los niveles de confianza que predominan en una sociedad (Fukuyama, 1995); y el segundo, con la facilidad con la cual la institución familiar "adopta" o "asimila" agentes extraños. Ambos elementos contribuirían a explicar las diferencias en la capacidad de asociación espontánea que se da en distintas culturas y que, se cree, es un factor crucial en las posibilidades de desarrollo (Fukuyama, 1995). Aunque alguna literatura reciente ha señalado la relación negativa entre el capital social y la criminalidad,[24] destacando el efecto causal de las deficiencias en el primero sobre la segunda, no parece prudente ignorar que puede haber relaciones en ambas vías. No es difícil imaginar el impacto negativo que puede tener un ambiente caracterizado por la violencia y la inseguridad sobre los activos sociales que determinan el capital social, la confianza y la capacidad de asimilar extraños al núcleo familiar, e incluso asociaciones positivas; como por ejemplo, la que se daría con un capital social "perverso" en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales (Rubio, 1997b).

Para Colombia la verificación de estas teorías es aún limitada, en buena parte por las evidentes dificultades en la medición del capital social. La información disponible no muestra, entre las zonas situadas en los extremos de la escala de violencia,[25] diferencias significativas en los indicadores tradicionalmente asociados con el capital social. No muestra diferencias ni en la manifestación explícita de la confianza hacia terceros: "sí se puede confiar", 11% de los hogares encuestados en las zonas de alta violencia, 9% a nivel nacional y 6% en las zonas menos violentas (Cuéllar, 1997); o hacia ciertas instituciones: "se puede confiar mucho", 64% en las zonas de

[24] Véase Cohen (1994) y para Colombia, Londoño (1996). Aunque no constituye su principal línea de argumentación, la idea también la respalda Fukuyama (1995).

[25] Las comparaciones que siguen se hacen con los datos de la encuesta de Cuéllar (1997) entre la submuestra definida como zona de violencia y la menos violenta de las otras cinco zonas consideradas en la muestra. Estas zonas corresponden a la división regional del país que se utiliza en el sistema estadístico nacional. El criterio de mayor o menor violencia se tomó de acuerdo con la proporción de hogares afectados por un homicidio cercano en los últimos 5 años (60% en la zona más violenta, 44% a nivel nacional y 33% en la menos violenta) cuyo ordenamiento coincide con el porcentaje de hogares que consideran el homicidio como el delito más "común y frecuente" en su vecindad (14% en la zona más violenta, 4% a nivel nacional y 1% en la zona menos violenta).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

violencia, 59% a nivel nacional y 58% en la zona menos violenta; ni en la preocupación por los problemas de la comunidad: "le interesa mucho", 64% en las zonas de violencia, 59% a nivel nacional y 58% en la zona menos violenta; o en la participación en reuniones y obras comunitarias: 30% ha participado en los últimos tres años en alguna obra realizada en su comunidad en las zonas de violencia, contra 31% en zonas menos violentas; y en el último año 26% participó en discusiones de problemas comunitarios en las primeras zonas y 31% en las segundas (Cuéllar, 1997); tampoco en la pertenencia a diversos grupos o asociaciones privadas,[26] ni en la tendencia a aceptar extraños en el núcleo familiar[27] se perciben diferencias significativas entre las zonas de alta violencia y el resto del país. Estos resultados no apoyan los reportados por Londoño (1996) quien encuentra una asociación negativa entre el capital social y la tasa de homicidios. Desafortunadamente, no se presenta en dicho trabajo la metodología precisa para la construcción del indicador de capital social que permita evaluarlo y compararlo con los resultados de esta encuesta.

Hay sin embargo, algunos elementos socioculturales para los cuales sí aparecen diferencias importantes entre las zonas más violentas y las menos agresivas:

- En primer lugar, la participación en actividades religiosas, que parece fortalecerse con la violencia; mientras en las zonas de alta violencia se reporta 30% de pertenencia a alguna organización religiosa, en la zona menos violenta el porcentaje es de 14%. Además en las primeras, 87% se considera miembro activo, contra 71% en las segundas. De

[26] Ante una lista de organizaciones, se le preguntaba al encuestado si pertenecía, si era miembro activo y si había asistido a alguna reunión durante el último semestre. No se encontraron diferencias importantes en las siguientes (se reporta la cifra referente a asistencia en zonas de violencia y en zonas de menor violencia respectivamente): asociación de padres de familia (7%-7%); organizaciones de deportes, sociales o de recreación (9%-7%); organizaciones de ex-alumnos (2%-3%), organización artística, musical o cultural (3%-3%); sindicatos (2%-2%); asociación de agricultores o ganaderos (2%-2%); cooperativa (3%-3%); asociación de profesionales (1%-2%). Se encuentra una diferencia importante en las organizaciones religiosas (23%-11%) y una más leve en las juntas de acción comunal (3%-10%) (Cuéllar, 1997).

[27] A la pregunta "viven en su hogar niños que no son suyos", 37% de los encuestados en zonas de violencia respondieron afirmativamente contra 32% en las zonas menos violentas. Con otros grupos específicos sí aparecen diferencias significativas: entre encuestados de la rama judicial la cifra fue de 17%, similar a los miembros de las fuerzas militares (Cuéllar, 1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

los encuestados, 23% en la zona de violencia asistió a algún oficio religioso en los últimos 6 meses versus 11% en la zona menos violenta (Cuéllar, 1997).

- En segundo lugar, la "calidad" del tejido social, en términos de su capacidad para rechazar la violencia y que, lamentablemente muestra deterioro y acomodo a los mayores niveles de conflicto. Ante la afirmación "el uso de la violencia para conseguir metas políticas nunca es justificable", 62% de los encuestados en las zonas pacíficas manifestó estar "totalmente de acuerdo" contra 37% en las zonas de mayor violencia. Mientras que en la zona más pacífica, el 70% de los entrevistados manifestó que "no le gustaría tener de vecinos" a personas que hayan matado o robado, en las zonas violentas este porcentaje baja a 63%. Para los narcotraficantes las cifras respectivas son 45% y 35% (Cuéllar, 1997).
- Y por último, se encuentra la participación en las llamadas Juntas de Acción Comunal, que sí resultan sensibles a la violencia. A nivel nacional 10% de los hogares manifestó pertenecer a una Junta de Acción Comunal (JAC), 8% afirmó que era miembro activo y 8% asistió a una reunión de interés comunitario en los últimos 6 meses. En las zonas de violencia los porcentajes respectivos fueron 6%, 3% y 3%; mientras que en la zona menos violenta las cifras resultaron ser 11%, 11% y 10%. Las JAC son organizaciones con gran importancia en el sector rural (17% de participación contra 6% en el área urbana) y con mayor importancia para los niveles bajos de ingresos que para los altos (11% de asistencia en el último semestre en los primeros, contra 5% en los segundos) (Cuéllar, 1997).

El sentido de la causalidad para esta relación negativa que se observa entre la violencia y la participación en una de las asociaciones comunitarias con mayor tradición en el país, existen evidencias que permiten inducir sobre el efecto destructor de la violencia en vínculos y sistemas de organización previamente establecidos. Los testimonios recogidos por la Corporación Región (1997) en los barrios populares de Medellín muestran cómo en ese círculo vicioso bandas–justicieros–nuevas bandas y organizaciones comunitarias preexistentes se han convertido en un claro objetivo militar. En medio de la guerra entre los grupos armados de distintos barrios surge una gran desconfianza por cualquier tipo de actividad comunitaria pues se teme que de allí puedan surgir nuevas alianzas o iniciativas

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

para acudir a las autoridades estatales. Una dinámica similar se ha detectado en las localidades atrapadas en la lucha entre guerrilla y paramilitares y en donde cualquier iniciativa comunitaria es vista con recelo por ambos grupos.

Así, en las localidades asediadas por la violencia, el efecto negativo del temor y la desconfianza sobre el capital social se estaría dando no sólo "en el margen", por la dificultad para crear nuevas asociaciones, sino también por el deterioro del acervo existente, o por la reorientación de sus objetivos. Uno de los temas de seguridad más debatidos actualmente en el país tiene que ver precisamente con organizaciones civiles orientadas a participar en el conflicto y que han mostrado una gran dinámica. A principios de 1995 se autorizó la creación de las "cooperativas de vigilancia y seguridad privada" (Convivir), que pasaron de 36 en ese año, a 444 a finales de 1996; y se estima que cuentan con 25.000 hombres. A pesar de tratarse de organizaciones civiles, legalmente constituidas hay incertidumbre acerca de su verdadero alcance; aunque en principio cumplen labores de recolección de información y de inteligencia, su creciente tenencia de armas despierta inquietud.

Respecto al capital físico, varios trabajos econométricos realizados en los últimos años coinciden en que la violencia está afectando en forma significativa la formación bruta de capital. A manera de ilustración tenemos que Rubio en 1995 propuso inicialmente la posibilidad de que la violencia tuviese un impacto importante sobre la inversión y la productividad. Con modelos y procedimientos estadísticos simples se corroboró su hipótesis. Uno de los aportes de este trabajo consistió en despertar interés de econometristas más sofisticados por la tasa de homicidios como variable explicativa. Se volvieron a estimar tres modelos de inversión para Colombia previamente publicados entre 1976 y 1990. Luego de introducir la tasa de homicidios dentro del conjunto de variables explicativas, ampliar el período de observación y actualizar los procedimientos econométricos, se encontró que la violencia contribuye a afectar negativamente a la inversión (Bonell *et al.*, 1996). En 1997 Parra agrega a las especificaciones tradicionales del acelerador y del costo de uso de capital de la función de inversión, un indicador de capital humano y la tasa de homicidios, y encuentra que sí se observa un impacto significativamente negativo de la violencia sobre la inversión, y concluye que si la violencia en Colombia regresara a niveles normales para el patrón latinoamericano (25 hpcmh) la relación inversión/PIB podría alcanzar niveles actualmente observables en países de alto crecimiento (30%).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La violencia también estaría influyendo en el crecimiento de la productividad. De tres trabajos econométricos realizados en el marco del Estudio Nacional sobre Determinantes del Crecimiento de la Productividad, en dos que se inclinaron a considerar la violencia como uno de los determinantes de la productividad se encontraron efectos de la violencia; y en el tercero se encontró una influencia tan robusta como la utilización de capacidad y el crecimiento del empleo (Chica, 1996). En un ejercicio puramente econométrico (Fajardo, 1996) se encuentran resultados estadísticamente consistentes que confirman un efecto negativo de la violencia sobre la productividad.

Estudios de corte transversal para interpretar las diferencias de crecimiento entre países latinoamericanos, en los cuales se incluye la tasa de homicidios como elemento explicativo, tienden a confirmar estos resultados. En particular el hecho de que la violencia afecta más las decisiones de inversión que las de producción (Corbo, 1996).

Los datos provenientes de los departamentos indican que el crimen que más ha afectado la evolución regional de la productividad es el secuestro. Sin embargo, en un trabajo de investigación donde se llega a esta conclusión (Plazas, 1997), se utilizaron series departamentales de homicidios de la Policía Nacional que no son consistentes con la serie nacional de la misma institución, lo cual podría alterar la conclusión en el sentido de que este tipo de delito tenga un mayor impacto que el homicidio sobre la productividad.

Así, en forma un tanto tardía, la disciplina económica comenzó a hacerse eco a las opiniones de los empresarios colombianos en el sentido de que bajo un ambiente de violencia, amenazas y secuestros les resulta difícil operar; pero lo que no se conoce todavía muy bien es la manera de cómo a nivel micro se está dando ese efecto. La parte más obvia, y sobre la cual existe información, es a través de los recursos dedicados a la labor de vigilancia y seguridad que se distraen de usos más productivos, por ejemplo, si se compara la información disponible sobre los ingresos de las compañías de vigilancia con el gasto de los hogares en seguridad, se puede estimar que 75% de los costos de la seguridad privada los está asumiendo el sector productivo.

También se puede pensar en la reducción de algunos mercados, en particular el de los empresarios nocturnos, el del sector turístico y el de los transportadores. En los testimonios de los habitantes de barrios populares es recurrente la idea de que cuando un barrio se torna demasiado inseguro los proveedores dejan de abastecer el comercio local (Corporación Región, 1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Una encuesta realizada en Bogotá sugiere que la inseguridad estaría afectando más a las empresas grandes que a las pequeñas (Rubio, 1996a). Es así como la violencia y la agresión están siendo un gran obstáculo para la división del trabajo, la especialización y, por ende, para el crecimiento.

Un efecto indirecto que se debe destacar es el que se podría estar dando por la vía de los llamados costos de transacción. Se ha postulado (North, 1990) que esta fuente de ineficiencia, que surge no en la etapa de producción de los bienes, sino en el momento del intercambio, depende en forma crítica de la información con que cuentan los empresarios y de la calidad de las instituciones o de las reglas del juego. No es difícil imaginar los efectos devastadores que sobre la calidad de estos dos elementos puede tener un ambiente caracterizado por la violencia, las amenazas, una justicia débil y unos actores armados poderosos. Ésta es una información muy pertinente para las transacciones porque los individuos involucrados en ellas deben estar en capacidad de medir los atributos de lo que se está intercambiando. Primero porque cualquier transacción implica una alteración en los derechos de propiedad sobre el bien o servicio que se transa; los agentes deben tener por lo tanto interés en conocer y medir las características de las mercancías, en informarse acerca del paquete de derechos que está involucrado en el intercambio, y ésta es una tarea costosa. El segundo elemento que genera costos alrededor de las transacciones tiene que ver con la manera cómo se elaboran y se cumplen los acuerdos y los contratos que rodean un intercambio. Es precisamente a partir de los problemas relacionados con la especificación de los derechos y con la medición de los atributos de lo que se está transando que surge la importancia de las reglas del juego bajo las cuales se realiza el intercambio. La economía neoclásica tradicionalmente ha supuesto que el marco legal, las costumbres, la cultura y las instituciones que soportan el intercambio son eficientes en el sentido de que contribuyen a minimizar los costos de transacción (Rubio, 1996b).

Resulta evidente—después de este breve esfuerzo por dilucidar los costos económicos de un ambiente violento—que una de las consecuencias de lo que está ocurriendo en Colombia puede ser, precisamente, que los responsables en las tomas de decisiones económicas tienen poca información acerca de lo que realmente acontece, además de una mala idea acerca de cuáles son las verdaderas reglas del juego. Cuando la incertidumbre

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobre el pasado y el presente es tan alta, para qué hablar del esfuerzo—por lo demás indispensable en la tarea de invertir—de dilucidar el futuro.

Violencia, agentes armados y justicia penal

Una de las preocupaciones recurrentes de la teoría económica del crimen ha sido el efecto de la justicia penal sobre las actividades delictivas. Se ha argumentado que la probabilidad de ser capturado, y la de ser sancionado, son factores que afectan las decisiones de los criminales y se ha dado por descontado que éstas son variables sobre las cuales el estado, perfectamente informado de la realidad criminal, mantiene el control. Las teorías criminológicas son menos unánimes en cuanto a la efectividad del sistema penal sobre los comportamientos delictivos, pero aún las más escépticas suponen cierto grado de autonomía de la justicia penal. En ambos casos, se ha ignorado el efecto que las organizaciones criminales pueden tener sobre el desempeño del sistema judicial. Tal es el tema de esta sección, con la cual se pretende argumentar al hacer referencia al caso colombiano que la violencia, y en particular la ejercida por organizaciones armadas, puede constituirse en un obstáculo a la adecuada administración de justicia penal en una sociedad.

En la primera parte se rescatan los elementos de la literatura económica que sirven para enmarcar conceptualmente la noción de endogeneidad del sistema penal de justicia. En la segunda, se trata de argumentar que en Colombia, en forma contraria al diagnóstico tradicional, sí parece haber una relación estrecha entre la violencia homicida y la presencia de agentes armados. En la tercera, se hace referencia a la evidencia disponible del efecto de la violencia, y las amenazas ejercidas por los grupos armados, sobre las distintas etapas de los procesos penales. Con información a nivel de los municipios colombianos, se busca rastrear el impacto que tienen los grupos armados y se sugiere que éste se inicia con alteraciones en la disponibilidad y la calidad de la información referida a la violencia.

Paraestados, reglas del juego y mafias

Son básicamente tres los cuerpos de teoría económica disponibles para analizar las interrelaciones entre la violencia y el funcionamiento de la justicia penal en una sociedad:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- En primer lugar la idea, derivada de la llamada nueva economía política, (Inman, 1985) de que la anarquía "hobbesiana" es una situación transitoria. Teniendo en cuenta la ineficiencia del desorden, alguien impone las reglas del juego para el intercambio y la repartición del excedente que se genera con este intercambio.
- En segundo término la noción, promovida por la nueva economía institucional, de que las reglas del juego y las instituciones, no sólo son endógenas sino que además, pueden no ser contractuales, ni "productivas" en el sentido de que contribuyan siempre a la eficiencia económica. Por lo general, se señala una relación entre las reglas del juego imperantes y los intereses de los grupos más exitosos bajo tales reglas del juego. Así, aparece en estas visiones una posible explicación para la dinámica del sistema penal en una sociedad y es la que tiene que ver con su acomodo a los intereses y objetivos de los grupos más exitosos.
- Y por último, y a un nivel más aplicado, la teoría económica de las mafias. El vínculo de las mafias con las nociones del surgimiento del tercer agente que define y protege los derechos de propiedad queda claro cuando se considera el rol estatal que juegan las mafias en algunas regiones, o en los mercados ilegales. La compatibilidad con las ideas de la nueva economía institucional se da a través de la observación de que las mafias tienden a buscar el debilitamiento y la infiltración de los aparatos de seguridad y justicia.

En síntesis, estas tres vertientes de la teoría económica predicen que cuando un estado no cumple con sus funciones coercitivas básicas, por falta de presencia en un territorio o en un mercado ilegal, surgen espontáneamente instituciones paraestatales que lo reemplazan (Skaperdas y Syropoulos, 1995). Algunos de estos paraestados pueden quedar limitados a una escala familiar, o a pequeños grupos que ofrecen la estructura de autoridad necesaria para establecer algunas reglas básicas de interacción y para dirimir conflictos. Existe sin embargo la posibilidad de que entre estos paraestados aparezcan organizaciones privadas, las mafias, con el poder suficiente para imponer sobre regiones o segmentos de la sociedad sus propias reglas del juego y sus mecanismos, generalmente violentos, para hacerlas cumplir.

El control que logran las mafias sobre un territorio, o un mercado, se alcanza mediante el uso sistemático de la fuerza. Es la violencia, y posteriormente la amenaza y la intimidación,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

lo que permite controlar militarmente una zona, solucionar conflictos, ampliar mercados, capturar rentas, imponer tributos y, sobre todo, modificar las reglas del juego imperantes.

Una de las principales características de la violencia asociada con agentes armados organizados, es su capacidad para generar condiciones favorables a su reproducción. Esta dinámica se enmarca bien dentro del esquema propuesto por North (1990) del sendero institucional bajo el cual las organizaciones exitosas de una sociedad moldean las instituciones a su acomodo para ser cada vez más poderosas.

A nivel más específico, hay tres puntos de la literatura económica sobre mafias que vale la pena rescatar para aproximarse al análisis del desempeño de un sistema judicial ante grupos armados poderosos:

- El primero, ya mencionado, se relaciona con la tendencia de las organizaciones violentas a controlar territorios y reemplazar parcialmente al Estado como administrador de justicia, en sus labores coercitivas y de resolución de conflictos.
- El segundo punto tiene que ver con que las mafias se especializan en ofrecer servicios de protección—contra terceros, contra ellas mismas o contra las consecuencias de incumplir las leyes (Gambetta y Reuter, 1995).
- Se ha señalado que esta protección se lleva a cabo mediante la coordinación y centralización de actividades de corrupción.
- Y el último, tiene que ver con el reconocimiento que los principales insumos del negocio de la venta privada de protección son la violencia y la manipulación de la información (Gambetta, 1993).

Violencia y grupos armados

En Colombia se ha aceptado que los diversos actores armados que operan en el país son responsables de un porcentaje muy bajo de los homicidios y que el grueso de la violencia es accidental, fortuita y está determinada por asuntos como riñas o problemas de alcohol y de convivencia. Esta idea, derivada en buena parte del diagnóstico realizado por los llamados violentólogos[28] a finales

[28] Término con que se conocen en el país los integrantes de la comisión encargada de diagnosticar la violencia en la década pasada. La parte más influyente de este diagnóstico se puede resumir en una frase: "el porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó de 7,51% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle" (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de los ochenta tuvo gran influencia sobre las políticas contra la violencia adoptadas durante la última década, en las cuales brilla por su ausencia el eventual papel de la justicia penal.

En la actualidad parece cada vez más claro que este diagnóstico fue "leve" en cuanto a la contribución del conflicto armado y del narcotráfico al número de muertes violentas. La evidencia reciente, la incongruencia conceptual entre la idea de una violencia fortuita y la fortaleza de las organizaciones armadas colombianas y el limitado alcance de las políticas inspiradas en ese diagnóstico, hacen indispensable un replanteamiento del mismo.

Los elementos, fragmentarios e incompletos, que se ofrecen a continuación están orientados a desafiar esa noción tan arraigada, de que en una de las principales sedes mundiales de la industria de la droga y en medio de uno de los más prolongados conflictos armados—en la actualidad una verdadera guerra civil—la mayoría de las muertes violentas son un asunto de alcohol, de riñas juveniles y de intolerancia. Se pretende señalar que esa noción no sólo es extraña y contraria a las teorías corrientes sino que, adicionalmente, se contrapone con la poca evidencia disponible.

En la actualidad lo único que se conoce con certeza en Colombia es que existe una gran ignorancia alrededor de un alto porcentaje de las muertes violentas que ocurren en el país. Además, que el misterio alrededor de los homicidios está directamente relacionado tanto con la intensidad de la violencia como con la presencia de agentes armados. Ante una situación tan precaria en materia de información, parece conveniente recurrir a una mayor consistencia conceptual, y a una verificación más precisa de las teorías con la evidencia disponible, para avanzar en el diagnóstico.

Thoumi (1994) ha señalado que la violencia es uno de los principales insumos de las actividades relacionadas con las drogas, por cuatro razones:

- Es el elemento básico en la resolución de conflictos y se usa como garantía para el cumplimiento de los acuerdos.
- Se utiliza como barrera a la entrada de eventuales competidores.
- Es un mecanismo de protección de la propiedad obtenida ilegalmente.
- Se puede usar contra las autoridades para alterar las reglas del juego.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La incapacidad institucional colombiana para controlar la violencia pudo contribuir al surgimiento del narcotráfico. La presión posterior que esta actividad, mediante amenazas y corrupción, impuso progresivamente sobre los sistemas de seguridad y justicia debilitó aún más las posibilidades del Estado para controlar la violencia. Así, en un ilustrativo ejemplo de "captura" de las instituciones por organizaciones exitosas, se facilitó la consolidación del crimen organizado en el país.

Sobre el fortalecimiento de la guerrilla, o de los grupos paramilitares, en Colombia se puede pensar en una dinámica muy similar. Los mismos argumentos señalados para considerar la violencia como un importante insumo del narcotráfico se pueden utilizar para postular la existencia de una estrecha relación entre la violencia y la actividad guerrillera o paramilitar.

La asociación entre violencia y presencia de grupos armados se puede captar en Colombia por varias vías. Trabajos recientes[29] señalan una correspondencia geográfica entre la influencia de estos grupos y las tasas de homicidio a nivel municipal. En los últimos años la principal expansión de los grupos armados se ha dado en las localidades cafeteras del centro del país y en las zonas de colonización de frontera, el piedemonte llanero, favorables a los cultivos ilegales. Ambas regiones presentan altos índices de violencia. En segundo término, los municipios más violentos del país se distinguen del resto por una mayor presencia de agentes armados. En 1995, 93% de los homicidios registrados ocurrieron en municipios donde se ha detectado la presencia de alguno de los principales grupos armados; más de las tres cuartas partes de las muertes intencionales se cometieron en localidades donde confluyen dos o tres de estos agentes; y únicamente 12% de las muertes violentas acontecieron en sitios libres de la influencia de la guerrilla. En los 382 municipios colombianos ajenos a la influencia de grupos armados, con 4,8 millones de habitantes, se presentaron en 1995 un total de 1.891 muertes violentas intencionales. Con una tasa de 39 homicidios pcmh, este subconjunto de Colombia se asimila más, en términos de violencia, a los demás países latinoamericanos.

La correspondencia a nivel local entre violencia e influencia de grupos armados puede explicarse de dos maneras: o bien se trata de municipios donde la falta de un estado que

[29] Véase los trabajos próximos a publicarse del Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de los Andes, Paz Pública.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

garantizara el orden permitió la consolidación de conductas ilegales; o bien se ha dado un desplazamiento violento de las estructuras estatales existentes. En ambos casos se puede concebir el surgimiento de un paraestado que entra a suministrar los bienes públicos básicos: establecer nuevos derechos de propiedad y administrar justicia.

Para cumplir esta tarea se necesita, obviamente, de una base impositiva. Los conocedores de la dinámica de la guerrilla, los paramilitares y otros grupos armados en el país, coinciden, a grandes rasgos, con la descripción de este escenario.

El argumento que se quiere ofrecer acerca de los vínculos entre la violencia y los grupos armados no equivale a decir, ni mucho menos, que la totalidad de los homicidios se pueden adjudicar a dichos grupos. Lo que se pretende es resaltar la importancia que tienen estos agentes como catalizadores y promotores del recurso a la violencia. Se puede pensar en tres tipos de influencia:

- Como ejemplo del éxito económico y político que se puede obtener a través de las armas.
- Por el debilitamiento de los organismos de seguridad y del sistema judicial.
- Por la difusión de la tecnología de la guerra.

Antes de entrar a analizar en mayor detalle el efecto sobre la justicia penal, vale la pena realizar un paréntesis para señalar la evidencia disponible de la asociación entre la presencia de grupos armados y la tecnología utilizada para los homicidios, la cual ha sido reconocida como un factor asociado con la violencia.

A pesar de la alta correlación que regionalmente se observa entre los homicidios con tecnologías primitivas y los cometidos con arma de fuego, la participación de estos últimos en el total, muestra importantes variaciones por municipios; de acuerdo con los datos municipales de necropsia de Medicina Legal, para el total de municipios con oficina de Medicina Legal el promedio de homicidios con arma de fuego es de 78%, aunque varía desde 20% hasta 100%. Estas diferencias son difíciles de explicar con los distintos indicadores socioeconómicos disponibles. En principio, se podría esperar que en los lugares menos violentos, menos desarrollados y menos urbanizados, se presente una mayor tendencia a utilizar las armas más primitivas, paradójicamente se encuentra que estos factores contribuyen poco a la explicación de las diferencias observadas en la tecnología que predomina en agresiones con víctimas fatales. Sorprende, por el contrario, que los indicadores de pobreza

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

muestren una asociación positiva con la utilización de armas de fuego y negativa con la de otras armas. Aunque el porcentaje de la población por debajo de la línea de miseria explica tan sólo 9% de las variaciones en la proporción de homicidios cometidos con arma de fuego, su efecto es positivo y estadísticamente significativo. Los indicadores de urbanización utilizados, la población de cada municipio y la proporción de ésta que habita en la cabecera no mostraron ningún efecto. Tampoco se capta una influencia de la tasa de homicidio; por el contrario, la presencia de grupos armados en un lugar, sí contribuye a la explicación de la técnica predominante para cometer los homicidios. Aunque la relación está lejos de ser lineal, los datos disponibles muestran con claridad que al aumentar el número de grupos armados que actúan en un municipio (se consideran como agentes armados los tres grupos guerrilleros más importantes, los paramilitares y los narcotraficantes se incrementa la fracción de homicidios con arma de fuego y, además, si ésta se transforma en la tecnología predominante, disminuye su variación. Mientras que en los municipios en donde no actúan ninguno de los tres grupos guerrilleros, ni tampoco actúan los paramilitares, ni los narcotraficantes el porcentaje de muertes con arma de fuego empieza en 20% y muestra un promedio de 70%; para los municipios en donde sí actúan todos estos agentes, el promedio sube a más de 90% y en ningún municipio se observa una proporción inferior al 80%.

Con respecto a la posesión de armas de fuego, la información disponible es escasa, hecho que es consistente con un escenario en el cual, en los lugares violentos, unos pocos agentes mejor armados que el resto de la población, hacen uso repetido de sus armas. A nivel nacional, 11% de los hogares manifiesta tener un arma de fuego. El dato que sorprende es que en la región más violenta el porcentaje de hogares que tienen un arma de fuego (5%) es sensiblemente inferior no sólo al promedio nacional sino al reportado en la zona menos violenta, 15% (Cuéllar, 1997).

La justicia penal ante la violencia

Durante las dos últimas décadas se puede empezar a corroborar, con la simple lectura de prensa, la presión de los grupos violentos sobre el sistema judicial Para citar tan sólo los casos más notorios se pueden mencionar: el asesinato en 1984 del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla; la toma del Palacio de Justicia en 1985; la muerte del Procurador Carlos Mauro Hoyos en 1988; y la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

del ex ministro de Justicia, Enrique Low Murtra en 1991. Ya en 1987, cuando 53 funcionarios judiciales habían sido asesinados, una encuesta realizada entre jueces señalaba su preocupación por la "inseguridad para los miembros de la rama" (Vélez *et al.*, 1987). Del total de los entrevistados, 25,4% manifestaba que ellos o sus familias habían sido amenazados por razón de las funciones que ejercían; posteriormente las amenazas y asesinatos continuaron. Aún después de la época más dura de la guerra contra el narcotráfico, los jueces se han visto más afectados por la violencia que el resto de los ciudadanos, inclusive de aquéllos que residen en las zonas más violentas del país, o del personal de las fuerzas armadas. A nivel nacional, 44% de los hogares se han visto afectados por un homicidio cercano en el último quinquenio y en las zonas de violencia este porcentaje es de 60%. La submuestra de la encuesta de Cuéllar (1997) realizada con personal de la rama judicial muestra que para ellos la proporción es de 68% y para las fuerzas armadas es de 61%.

Los jueces, a diferencia del resto de la población, que le teme ante todo a los atracos, se sienten más inseguros y consideran más probable la ocurrencia de incidentes como el homicidio o el secuestro. Para la población el delito que más se menciona como "el que lo hace sentir más inseguro" es el atraco (20%); para los jueces es el secuestro (23%), seguido del homicidio (21%). El temor al homicidio entre los jueces es similar al que se observa en las zonas de mayor violencia (24%); mientras que 40% de los ciudadanos consideran que en el próximo año la ocurrencia del delito que más los hace sentir inseguros como probable o muy probable entre los jueces es de 59% (Cuéllar, 1997). En consecuencia, los jueces como grupo social están más armados que el resto de la población. De los jueces encuestados, 29% manifestó que poseía un arma de fuego. Para el colombiano promedio tal porcentaje es de 11% (Cuéllar, 1997).

Es prudente tener presente la cadena de coincidencias que se han dado en la última década entre incidentes promovidos por los grupos armados y las modificaciones al régimen penal colombiano. Saiz (1997) establece un paralelo entre los ataques a la rama judicial, las modificaciones al Código Penal Colombiano y el de procedimiento. En particular se debe señalar la primera caída, por declaración de inexequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, de la ley que daba vigencia al tratado de extradición luego del asesinato de 4 de sus magistrados entre 1985 y 1986 y la prohibición constitucional a la extradición de nacionales en 1991, luego del secuestro de varias personalidades (ver *Noticia de un Secuestro* de Gabriel García Márquez).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Con las cifras judiciales agregadas a nivel nacional se puede identificar una asociación negativa entre la violencia —medida por la tasa de homicidios—los grupos armados y varios indicadores de desempeño de la justicia penal. En las últimas dos décadas la tasa de homicidios colombiana se multiplicó por más de cuatro y se incrementó la influencia de las principales organizaciones armadas. En el mismo lapso, la capacidad del sistema penal para investigar los homicidios se redujo a la quinta parte; a manera de referencia tenemos que mientras en 1970 por cada homicidio que se denunciaba se abrían 1,7 sumarios, en 1996 uno de cada tres homicidios se investigaba formalmente (Rubio, 1996a). Por otro lado, la proporción de homicidios que conducen a un juicio y que en la década del sesenta fue superior a 35%, en la década de los noventa, en cambio, fue inferior a 6%. Y mientras que en 1975 por cada cien homicidios el sistema penal capturaba más de 60 sindicados; para 1994 ese porcentaje se había reducido a 20%; así como las condenas por homicidio, que para la década del sesenta ascendían a 11% de los homicidios cometidos a fines de la década, no pasaron de 4%.

Estas asociaciones permiten dos lecturas: la tradicional que indica que el mal desempeño de la justicia ha incentivado en Colombia los comportamientos violentos; y la que tiene por argumento que uno de los factores que contribuyeron a la parálisis de la justicia penal colombiana fue precisamente la violencia y, específicamente, la ejercida por los grupos armados.

Una particularidad de la justicia penal colombiana que ha sido sugerida como excusa para explicar su incapacidad para aclarar los homicidios (Rubio, 1996a) es la relacionada con su progresiva "banalización": la tendencia a ocuparse de los delitos inocuos y fáciles de resolver en detrimento de los más graves y difíciles de investigar y aclarar. Un análisis preliminar de un conjunto de sentencias judiciales por homicidio tiende a corroborar la idea de que los pocos casos de violencia que se juzgan son de una naturaleza diferente y menos grave que el grueso de los homicidios que se cometen. Se investigaron 60 sentencias por homicidio en Bogotá y otro municipio cercano; de este análisis se desprende que, mientras que en estas ciudades los datos de Medicina Legal muestran una participación de 74% y de 53% de los homicidios con arma de fuego, en los casos que llegaron al sistema de justicia este porcentaje es tan sólo de 32%. De los homicidios juzgados, 75% había sido cometido por un familiar o conocido de la víctima (Beltrán, 1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De manera informal desde los años setenta y con la oficialización del vicio en el procedimiento a finales de la década del ochenta, la investigación de los incidentes penales en Colombia se limitó a aquéllos que estaban como "sindicado conocido" o sea, a los delitos prácticamente resueltos desde el momento de la denuncia por parte de las víctimas. Y aunque no parece razonable el argumento de que la génesis del problema esté vinculada con actores armados poderosos sí se podría sugerir que el problema pudo surgir del manejo que se le dió a un problema de congestión—evidente desde la década del sesenta—cuando se trató de corregir con presiones para una mayor eficiencia, entendida ésta por la capacidad de resolver un mayor número de procesos. Para la oficialización del vicio con la reforma al procedimiento penal de 1987 ya es menos arriesgado pensar en "presiones del crimen organizado" (Rubio, 1996a).

Aunque esta peculiaridad no sólo ha condicionado las relaciones de los colombianos con su justicia penal—puesto que dejan de acudir a ella cuando no conocen las circunstancias o los autores de los crímenes—también ha beneficiado a los criminales profesionales con mayor capacidad para no dejar rastro de sus actuaciones, o para amenazar a los denunciantes. Por esta vía se ha fortalecido el círculo vicioso entre desinformación e impunidad, recurrente en la literatura sobre mafias.

Los datos de las encuestas de victimización disponibles en el país también son útiles para sustentar los análisis. Si se parte de las reacciones de las víctimas ante los hechos violentos, las complejas interrelaciones que existen en Colombia entre la violencia y la justicia penal muestran cómo desde la base, las actitudes y respuestas de los ciudadanos están contaminadas tanto por las deficiencias de la justicia penal, como por un ambiente de violencia e intimidación. En declaraciones a la prensa, funcionarios de la Cruz Roja enviados como observadores a Colombia, con experiencia previa en Croacia, Azerbaiyán y Cisjordania, manifestaban que "nunca habían encontrado un país (como Colombia), donde la gente tuviera tanto miedo de hablar, que estuviera tan asustada". Un habitante de la zona donde ocurrió una masacre explicó las razones de manera clara: "Aquí el que habla, no dura" (Caballero, 1997).

La sociedad colombiana se caracteriza no sólo por los altos niveles de violencia, sino por el hecho de que los ciudadanos no cuentan con sus autoridades para buscar soluciones a los incidentes criminales. Aún para un asunto tan grave como el homicidio, de acuerdo con una encuesta realizada en 1991, más de la mitad de los hogares que habían sido víctimas de agresión

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

manifestaron no haber hecho nada y únicamente 38% reportó haber puesto la respectiva denuncia En un sondeo en 1995, únicamente 31% de los hogares reportaron haber acudido ante las autoridades para denunciar los delitos. Cinco por ciento aceptó haber actuado en su defensa a cuenta propia, y un poco más de 60% de los encuestados respondió que no había hecho nada (Rubio, 1996c). Dentro de las razones aducidas por miembros de los hogares colombianos para no denunciar los delitos resaltan:

La primera, la "falta de pruebas"—peculiar y persistente en las tres encuestas de victimización—es sintomática de la forma cómo el sistema penal colombiano ha ido delegando en los ciudadanos la responsabilidad de aclarar los crímenes. En las 60 sentencias por homicidio analizadas en Bogotá y Zipaquirá se encontró que, en efecto, en 93% de los casos juzgados el agresor venía identificado desde la denuncia (Beltrán, 1997).

La segunda, el *"temor a las represalias"* que entre la encuesta de 1985 y la de 1991 duplicó su participación en el conjunto de motivaciones de los hogares para no denunciar. Para la encuesta realizada en 1995,[30] el "temor a las represalias" aparece como un factor con buen poder explicativo sobre la proporción de delitos que se denuncian; para las 10 ciudades distintas de la capital antioqueña, en el 55% de las variaciones en la fracción de incidentes que se lleva ante las autoridades se explica la importancia del temor a las represalias como razón principal para no efectuar denuncias de agresión (Rubio, 1996b).

Por otro lado, el "temor a las represalias" como razón para no denunciar es más importante en las ciudades con mayores niveles de violencia homicida. Aparece entonces, para las ciudades colombianas, una asociación negativa entre la violencia y la disposición de los hogares a poner en conocimiento de la justicia la ocurrencia de hechos delictivos. La incidencia de esta motivación como factor para no denunciar ha seguido, en las tres encuestas realizadas desde 1985, una evolución similar a la de la tasa de homicidios en el país.

La decisión de denunciar la comisión de un delito también se ve afectada por otros factores, en particular depende de si se conoce o no a los infractores, lo que arroja una proporción

[30] Si se excluye de la muestra el caso atípico de Medellín, la más violenta entre las ciudades colombianas. Medellín se distingue no sólo por ser el sitio donde el temor a las represalias es más importante como factor para no denunciar los delitos sino porque, a pesar de esto, la proporción de delitos puestos en conocimiento de las autoridades es más alta que en el resto del país (Rubio, 1996b).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

3 veces superior en el primer caso. Esta cifra corrobora que los colombianos acuden más al sistema judicial cuando los delitos no requieren mayor esfuerzo de investigación para aclararlos.

Información más reciente muestra la misma tendencia. En las zonas más violentas, donde los ataques criminales son más graves y las víctimas consideran que son mayores los daños causados por los incidentes, el conocimiento acerca de los infractores y las circunstancias y la tendencia a acudir a las autoridades es menor, así como el temor a las represalias para no efectuar la denuncia es mayor. A manera de ilustración, en las zonas de violencia la incidencia de homicidios en el último año fue 3%, contra 2% en las no violentas y, los estimados acerca de los ataques criminales son diez veces superiores a los de las zonas no violentas. No obstante, en las zonas violentas 51% de los hogares no hizo nada ante el delito más grave que los afectó, 19% acudió a la policía y 12% a la fiscalía o a un juzgado. En la zona menos violenta estos porcentajes fueron de 33%, 27% y 23%, respectivamente. De los que no recurrieron ante las autoridades, 29% de las zonas no violentas hicieron alusión al temor a las represalias. En la zona menos violenta este porcentaje es de 25% y en otras zonas del país alcanza a ser 7% (Cuéllar, 1997).

Del análisis de la información a nivel municipal para 1995, el primer punto que vale la pena destacar es que la presencia de agentes armados en los municipios afecta negativamente la calidad de la información sobre la violencia homicida. Un indicador elemental de calidad de las estadísticas sobre muertes violentas se puede construir en base a las diferencias que se observan entre las fuentes. Para una fracción importante de los municipios colombianos—más de 25%—se observa un "ausente" en las cifras judiciales: los homicidios registrados por Medicina Legal o por la Policía Nacional que superan la cifra del total de atentados contra la vida reportada por el sistema judicial. La probabilidad de ocurrencia de este fenómeno, que podría llamarse la "violencia no judicializada" (VNJ)[31] se incrementa en forma

[31] Se habla de "violencia no judicializada" en un municipio cuando el número de homicidios registrado por Medicina Legal, o por la Policía, es inferior al total de "delitos contra la vida e integridad de las personas" reportado en las estadísticas judiciales. La definición de la VNJ es conservadora puesto que los delitos "contra la vida" incluyen no sólo los homicidios sino las lesiones personales. La VNJ parece un buen indicador de calidad de las estadísticas judiciales. Resulta claro que para aquellos municipios en los cuales la justicia no reporta los homicidios que ha registrado la Policía, la información que remiten los juzgados no merece la misma credibilidad que los datos que se reciben de los municipios donde esto no ocurre.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

significativa con la presencia de guerrilla, narcotráfico o grupos paramilitares en los municipios. Además, el hecho de que exista en el municipio una oficina regional de Medicina Legal contribuye a que disminuya la probabilidad de que se observe ese subregistro; mientras que en un municipio sin Medicina Legal y libre de actores armados la probabilidad de violencia no judicializada es de 19%, la presencia de la guerrilla sube esta probabilidad a 35% y la existencia de grupos paramilitares a 47%. Una oficina regional de Medicina Legal hace que estas probabilidades se reduzcan a 3%, 7% y 11% respectivamente. El cálculo de estas probabilidades se basa en la estimación de un modelo logit donde la variable dicotómica dependiente es la violencia no judicializada, y las variables independientes son la presencia o no de grupos armados en todas sus combinaciones y que exista o no una regional de ML en el municipio.

Es interesante observar cómo para el conjunto de municipios que presentan VNJ aún la calidad de las cifras de medicina legal parece deteriorarse. En particular, ante algunas correlaciones extrañas entre las causales de muertes —homicidios, suicidios y muertes naturales—cobra mayor importancia la sospecha de que algunos homicidios quedan registrados bajo otras causales.

Por otro lado, la información disponible muestra que las estadísticas judiciales desde su base de denuncias son sensibles a la VNJ. En los municipios dónde se presenta este fenómeno, por lo general lugares violentos, se observa que las denuncias por habitante en todos los títulos del código son en promedio, inferiores a las de los municipios en dónde las cifras judiciales son consistentes con las de las otras fuentes.[32]

La asociación que se observa entre la VNJ, la presencia de agentes armados y los bajos niveles de denuncias se puede explicar de varias maneras, y todas reflejan deficiencias en el funcionamiento de la justicia penal. Estas explicaciones son consistentes con un escenario bajo el cual los agentes armados, las mafias, venden servicios privados de protección, o de justicia.

Quizás el mismo factor—un agente armado que impide la judicialización de la violencia—sea un factor de control de las otras manifestaciones de la criminalidad. Es concebible la existencia de mecanismos de justicia penal privada que compiten con la justicia oficial. Se puede imaginar un escenario bajo el cual algún agente armado protege a los delincuentes de las

[32] Las diferencias de medias son estadísticamente significativas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

acciones de la justicia o que ese factor "temor a las represalias", influya en los ciudadanos para que éstos dejen de efectuar denuncias. Tampoco parece arriesgado pensar que en aquellas localidades en las cuales la fiscalía y los juzgados no registran todos los homicidios se perciba cierta inoperancia de la justicia que desestimule la denuncia de incidentes criminales. Por último, no es temerario concebir que el factor que origina la VNJ pueda también tener una influencia directa sobre los funcionarios policiales o judiciales que registran los demás incidentes penales.

El fenómeno de desjudicialización de la violencia afecta no sólo los niveles de la criminalidad registrada en las denuncias, sino que además distorsiona la percepción que se tiene del efecto de los grupos armados sobre esa criminalidad. Sin hacer un control de calidad a las estadísticas judiciales se podría inferir de las cifras sobre denuncias, por ejemplo, que la presencia de uno solo de los agentes armados no tiene mayor impacto sobre la delincuencia. El simple ejercicio de distinguir en la muestra aquellos municipios para los cuales no existen dudas serias sobre la calidad de las estadísticas judiciales, es decir sea los que no presentan VNJ, cambia la conclusión de que la criminalidad, sobre todo la de los delitos contra la vida, es directamente proporcional a la presencia de agentes armados. De las estadísticas de los municipios con VNJ se tendería a concluir, por el contrario, que los grupos armados ponen orden en las localidades y reducen la criminalidad.

La combinación de los efectos que se acaban de describir hace que, por ejemplo, en un municipio típico colombiano sin oficina regional de Medicina Legal, la presencia de algún agente armado reduzca entre 15% y 25% el número de denuncias puestas ante la justicia. Este efecto es peligroso pues puede generar un círculo vicioso de misterio alrededor de las muertes violentas: por un lado los procesos penales para investigar los atentados contra la vida constituyen, en última instancia, la "demanda" por servicios de necropsias; por otro los médicos legalistas en Colombia no pueden tomar la iniciativa para realizar una necropsia, necesitan la orden de un fiscal o de la Policía Judicial; y este tipo de demanda por parte de la justicia ha sido determinante en la decisión de abrir oficinas regionales de Medicina Legal. Con respecto a la falta de una oficina regional de Medicina Legal es un elemento que aumenta la probabilidad de la "violencia no judicializada", fenómeno que, como ya se explicó, reduce el número de investigaciones preliminares per cápita que se abren.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Es fácil concebir que en Colombia se dé la circunstancia de un municipio que esté controlado por un agente armado que registre un alto número de homicidios, y en donde la violencia ni siquiera salga a la luz de las estadísticas; tal podría ser el caso de los municipios esmeraldíferos tradicionalmente muy violentos y que no cuentan actualmente con una oficina de Medicina Legal.

La influencia de los agentes armados sobre las cifras judiciales no se limita a su impacto negativo sobre los delitos denunciados. Dado un número de denuncias la VNJ afecta negativamente la apertura de investigaciones formales o sumarios. La influencia de los distintos factores en este caso es más difícil de aislar. El efecto contemporáneo de la VNJ sobre los sumarios es negativo y estadísticamente significativo, aún cuando se combina esta variable con el número de investigaciones preliminares. Sin embargo el número de sumarios que se abre en un municipio presenta una gran inercia y depende más de los sumarios abiertos el año anterior que de las denuncias de finales de año. Los sumarios del año que antecede también se pudieron ver afectados por la VNJ. De todas maneras, aún cuando se introduce como variable explicativa el número de sumarios del período anterior, la variable VNJ muestra un efecto negativo y significativo de 85% para los delitos contra la vida.

Desde otro punto de vista este efecto, la VNJ conjuntamente con la tasa de homicidios afecta negativamente el número de sumarios que se abren por cada denuncia. Para esta magnitud, que mediría la "capacidad de investigar" del sistema penal, ha sido como una asociación negativa con las tasas de homicidio a nivel nacional (Rubio, 1996a).

Se percibe también un efecto tanto de la violencia homicida como de los agentes armados sobre las prioridades implícitas de la justicia penal a nivel municipal. La importancia que la justicia le asigna a la violencia se puede comparar con la participación de los sumarios por delitos contra la vida en el total de sumarios; y es precisamente en los municipios menos violentos, o sin presencia de agentes armados, donde la participación de los atentados contra la vida dentro de los casos de los cuales se ocupa la justicia es mayor.

Así, en forma consistente con el escenario de unas mafias que impiden que se investiguen los homicidios se encuentra una asociación negativa, y estadísticamente significativa, entre la violencia en los municipios y el interés del sistema judicial por aclarar los atentados contra la vida. También se encuentra que la presencia de más de un agente armado en un municipio

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tiene un efecto demoledor sobre las prioridades de la justicia, en contra de los delitos contra la vida. Para tener una idea de la magnitud de este impacto basta señalar que la presencia de dos agentes armados en un municipio tiene sobre las prioridades de investigación de la justicia un efecto similar al que tendría el paso de una sociedad pacífica a una situación de guerra.[33]

Para resumir, el análisis de los datos sobre desempeño judicial, violencia homicida y presencia de los grupos armados en los municipios colombianos sugiere una historia interesante. El efecto inicial de los agentes violentos sobre el desempeño de la justicia penal colombiana se estaría dando a través de la alteración, en ciertos municipios violentos, en el registro y cuantificación de los homicidios por parte de los fiscales y los jueces. La información disponible resulta reveladora sobre la génesis del misterio alrededor de las muertes violentas: el sistema judicial. Los muertos empiezan a desaparecer de las estadísticas en las cifras que remiten los juzgados. Es difícil pensar que si existe desinformación en cuanto al número de homicidios habrá alguna claridad acerca de las circunstancias como ocurrieron las muertes o de los autores de esos crímenes.

Este primer desbalance entre lo que el sistema judicial registra y lo que realmente está ocurriendo estaría afectando las percepciones de la población acerca de la justicia y su voluntad de recurrir a ella para denunciar todo tipo de delitos. Parece lógico el escepticismo de la población con un sistema judicial que reconoce la existencia de un número de homicidios inferior a los que realmente ocurren. El fenómeno de baja denuncia que se observa ante la presencia de agentes armados puede, en principio, darse en forma paralela con una reducción o con un incremento en la delincuencia. Los datos no son contundentes al respecto pero sugieren más de un escenario de aumento en la criminalidad. Las respuestas de los hogares que hacen referencia a los factores que influyen en la delincuencia en sus regiones, tienden a apoyar la idea que los agentes armados

[33] Se toma como indicador de las prioridades la participación de los sumarios por delitos contra la vida en el total de sumarios, y se explica esa variable en función de la tasa de homicidios y la presencia de agentes armados. La presencia de dos agentes es la que resulta más significativa; luego se comparan los coeficientes de estas dos variables. Se encuentra que el efecto de pasar de 0 a 2 el número de agentes armados en el municipio es similar al que tendría un aumento de la tasa de homicidios en 150 homicidios por cien mil habitantes. Ésta también es la diferencia en tasas de homicidio, por ejemplo, entre los países europeos y El Salvador.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

contribuyen a la inseguridad. De esto se desprende que, a nivel nacional, 73% de los hogares encuestados considera que la presencia de guerrilleros hace que aumenten los delitos, 5% considera que los disminuyen y 20% cree que no tienen efecto; para los grupos paramilitares, los porcentajes son muy similares (70%, 6% y 21%). Es interesante observar cómo en las zonas de menor violencia el porcentaje de hogares que opina que los guerrilleros aumentan la delincuencia (79%) es significativamente mayor al de los hogares que piensan lo mismo en las zonas de alta violencia (57%). Con los grupos paramilitares la diferencia es un poco menor, 74% contra 61% (Cuéllar, 1997).

Testimonios disponibles en el país permiten sospechar que en algunas localidades los grupos armados entran a poner orden, lo que reduce las tasas delictivas, como parece ser el caso de Medellín (Corporación Región, 1997). La presencia de más de un agente armado en una localidad tiene ya un efecto devastador sobre la justicia que parece convertirse entonces en verdadera "justicia de guerra", bajo la cual el mayor número de muertes violentas conduce a un menor interés por investigarlas, y mucho menos por aclararlas. En síntesis, los datos indican que es por desinformación sobre la violencia que parece iniciarse la influencia de los agentes armados sobre la justicia penal. A partir del momento en que la justicia se empieza a alejar de la realidad, se dan las condiciones para ese círculo vicioso de desinformación y oferta de servicios privados de protección en el que, nos dice la teoría, surgen y se consolidan las mafias.

Conclusiones y recomendaciones

La principal lección que puede ofrecer la experiencia colombiana en materia de violencia es que el agravamiento del fenómeno impone obstáculos crecientes tanto para su adecuado diagnóstico como para el diseño de políticas eficaces de control. El desbordamiento de la violencia tiene varias consecuencias:

- En primer lugar surgen dificultades al nivel más básico de medición. Es cada vez más evidente que en las sociedades en guerra se deteriora la contabilidad no sólo fiscal, monetaria y de la actividad económica (Jean y Rufin, 1996), sino aún la de los muertos.[34]

[34] Véase los relatos sobre la búsqueda de cerca de 40 mil desaparecidos y las exhumaciones de fosas clandestinas en Guatemala en "La Muerte Secuestrada", *El País*, Madrid, 22 de junio de 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- En segundo término, pierden toda relevancia las teorías disponibles sobre la violencia que han sido postuladas y contrastadas en sociedades pacíficas.
- Por último, la valoración de los costos relevantes se torna casi imposible: empiezan a peligrar verdaderos intangibles colectivos. Bajo extrema violencia, el diseño y la puesta en marcha de las políticas se ven afectados no sólo por la precariedad del diagnóstico, ni por la dificultad para evaluar las diversas alternativas, sino también por el simple hecho de que se va perdiendo claridad acerca de quién toma las decisiones públicas.

Esta situación límite, se ve normalmente precedida por una marcada desinformación alrededor de los actores y las circunstancias de la violencia y por una gran reticencia para abandonar las explicaciones tradicionales.[35] Ambos efectos se refuerzan: es precisamente la violencia que se ajusta a las teorías predominantes la que presenta menor misterio. Abundan los mitos, y en el área de la acción pública prima la confusión. Ante las señales de alarma sobre los crecientes costos de la violencia, se sabe que se debe hacer algo. El sesgo en el diagnóstico hacia la violencia fortuita orienta esfuerzos, infructuosos, en esa dirección. Se segmenta la lucha contra "las otras violencias" y se pierde coherencia. Éste es, precisamente, el ambiente favorable al surgimiento y consolidación de las mafias en una sociedad. En medio de la desinformación, marginados de las teorías que ni siquiera los mencionan, amparados por las ideologías e impunes ante un sistema penal congestionado y banalizado aparecen y se fortalecen diversos grupos armados que son los que conducen esa sociedad por un sendero institucional cada vez más permeado por la violencia y cada vez menos capaz de controlarlos.

Es únicamente para los niveles bajos de violencia que los diagnósticos criminológicos predominantes y las políticas públicas inspiradas en éstos, adquieren plena relevancia.

En Colombia es innegable la existencia, en algunas regiones, de una verdadera guerra civil. Los reportes sobre masacres y choques armados muestran ya discrepancias entre la cifra oficial de muertos y los rumores acerca de la cifra real,

[35] Un caso digno de mención, y de reflexión, lo constituye el relanzamiento de la criminología marxista ("la delincuencia emana del conflicto que se origina dentro del capitalismo") por parte de la Policía Nacional en el último número de su publicación anual *Criminalidad*.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

unas autoridades locales que se derrumban y una población civil que se pliega ante la dictadura de los violentos, o que abandona su territorio. La intensificación de los enfrentamientos, la fortaleza económica de las partes y la generalización de los procedimientos de "guerra sucia" permiten responsabilizar al conflicto armado colombiano de un número no despreciable, y sobre todo creciente, de homicidios entre la población civil. Para las zonas en guerra, que no están limitadas a lugares aislados y entre las cuales incluyen algunos sectores urbanos, es poco lo que en términos de política se puede sugerir mientras el estado colombiano no recupere la autoridad y el monopolio de la coerción. Aunque parezca redundante hacerlo, vale la pena insistir en lo inocua y contraproducente que puede resultar la inversión de recursos públicos en regiones en dónde no se sabe quién decide o cómo se asignan.[36]

Una recomendación pertinente para estas zonas críticas es la de impedir que se deteriore la capacidad institucional para registrar los homicidios. La información disponible muestra la importancia que tienen las instancias ajenas al conflicto para el diagnóstico, y hasta el dimensionamiento, de la violencia. La sola presencia de Medicina Legal en una zona determina la calidad de la información sobre criminalidad y hasta neutraliza la influencia que los agentes armados tienen sobre tal información.

Un dato revelador acerca de la importancia del tercero neutral que saca a la luz pública lo que realmente está ocurriendo en una región la constituye el hecho de que para los colombianos, sobre todo en las zonas de alta violencia, el personaje cuya presencia los hace sentir más seguros no es un policía, ni un militar, ni un fiscal o juez, ni *otra* autoridad estatal sino un funcionario de la Cruz Roja. A la pregunta concreta que se hizo en una encuesta a nivel nacional sobre cuál es el personaje que lo hace sentir más seguro en un momento de agresión las respuestas: con un policía 47%, con un militar 45%, con un fiscal o un juez 29%, 23% con una autoridad estatal y 65% con un funcionario de la Cruz Roja. Para la diferencia entre los que se sienten más seguros y los que se sienten más inseguros, la importancia de alguien de la Cruz Roja es aún mayor: 63% contra 32% de un policía, 30% de un militar, 14% de un fiscal o juez, y

[36] "Un informe militar revela que 138 alcaldes tienen vínculos directos con la subversión y otros 412 son colaboradores", *Revista Semana*, 19 de mayo de 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

12% de otra autoridad estatal. En las zonas de alta violencia no cambia la importancia en la seguridad que inspiran los funcionarios de la Cruz Roja, 62%, pero baja sustancialmente la de los otros personajes: policía 2%, militar 2%, fiscal o juez 0%, otra autoridad estatal 3%. El personaje de la Cruz Roja se incluyó en la encuesta como el representante más típico y conocido de las múltiples ONG que juegan un papel de observadoras en el conflicto (Cuéllar, 1997).

Probablemente el grueso de los homicidios en Colombia ocurre todavía en esa zona gris donde confluyen múltiples actores y diferentes dinámicas. El énfasis que se le ha dado en este capítulo a los agentes armados como generadores de violencia no pretende sustituir sino más bien complementar, y hacer más complejo, el diagnóstico predominante.

Imaginando un espacio contínuo de violencias que se inicia con la accidental y casual—los muertos por riñas, alcohol e intolerancia—luego pasa por los atracos o los ajustes de cuentas, y termina con ajusticiamientos o masacres ordenados por agentes armados poderosos, es posible desprender varias conclusiones y recomendaciones:

Al aumentar la tasa de homicidios la violencia se aleja de la fortuita. Toda la evidencia disponible en Colombia corrobora esta impresión. Las pocas teorías aplicables a sociedades muy violentas también apuntan en la misma dirección: no existe una violencia generalizada que se perpetúe accidentalmente y de la cual no surjan grupos con un enorme poder basado en la fuerza que posteriormente acomoden las reglas del juego para consolidar ese poder.[37] Recabando información de distintas fuentes es razonable pensar que en Colombia los homicidas son pocos y

[37] Esta sería la versión más primitiva de la sugestiva teoría del "sendero institucional" de North (1990). Una contraparte microanalítica de esta historia ha sido propuesta por Rapoport (1995): la violencia acumulada es un factor de poder, el poder es adictivo—en el sentido que entre más se adquiere poder más intensa es la necesidad del mismo puesto que los poderosos tienen numerosos enemigos—y la búsqueda de poder es extremadamente competida y por ende muy proclive a la violencia. El mismo autor argumenta que son pocos los recursos tan conservativos—la cantidad total disponible es fija—y escasos como el poder. Estos son precisamente los recursos que generan una competencia más intensa por su adquisición.
[38] En la lucha contra la pobreza, educación, empleo, resolución de conflictos y la nueva moda de la "reconstrucción del tejido social".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

reincidentes. Se puede por lo tanto inferir que, independientemente de sus objetivos, son agentes que han acumulado poder.

Una recomendación que surge de esta primera conclusión es que *las políticas públicas preventivas, generalmente asociadas con un mayor gasto social*[38] *deberían orientarse a las regiones donde existe la certeza de que la violencia es fortuita*, es decir a las zonas menos violentas. Son numerosos los municipios pacíficos de Colombia, libres de la influencia de agentes armados, con altos índices de pobreza, a los cuales se podrían canalizar recursos similares a los que en la última década han sido dedicados, con poco éxito, a la "rehabilitación" de zonas violentas. Como esta recomendación paradójica va en contraposición de la lógica de darle prioridad a lo urgente, se puede entonces plantear que las acciones preventivas en las zonas de alta violencia se hagan de tal forma que permitan evaluar rigurosamente la efectividad de las políticas. En particular parece razonable sugerir que la intervención esté enfocada muy regionalmente y que se vea precedida y acompañada de una detallada medición de todos los factores de riesgo y del diseño de grupos de control.

La segunda gran conclusión de este capítulo es que, al aumentar la violencia se hace más difícil y necesaria la actuación de la justicia penal. La evidencia, longitudinal y transversal, muestra asociaciones negativas entre el desempeño del sistema judicial y la violencia, que sería ingenuo interpretar como un efecto causal en una única vía. Las teorías sobre el crimen organizado predicen mecanismos de retroalimentación entre la influencia de las mafias y la inoperancia de la justicia penal en una sociedad. En Colombia son innumerables los indicios que apuntan en esa dirección.

A nivel general, y para complementar la recomendación obvia que se deriva de esta conclusión (fortalecer la justicia penal) se pueden hacer dos anotaciones. La primera es que no existe un problema de recursos; son pocas las entidades públicas que cuentan con el personal y la solidez financiera de la Fiscalía, entidad encargada de las labores de investigación criminal que es donde, y en eso hay relativo consenso, está el cuello de botella —en cantidad y calidad—del sistema penal colombiano. La segunda, aunque parezca extraña, es que parece que existen en el país obstáculos "de tipo político" para perseguir ciertos delitos

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y, en particular, ciertas organizaciones criminales.[39] Este factor intangible que está faltando, es decir, la "voluntad de hacer las cosas" es relevante no sólo a nivel macro, para coordinar las acciones de distintas agencias estatales que históricamente han mostrado desconfianza mutua y hasta rivalidad, sino también a nivel micro. La investigación criminal o la tarea del detective es básicamente una labor artesanal cuyo principal insumo es la vocación y el deseo de hacer las cosas bien.

A un nivel más específico, se puede hacer algunos comentarios y sugerir pautas generales de acción pública. En primer lugar, son evidentes las interferencias no deseables que se están dando entre la tarea puramente estadística de registrar lo que está ocurriendo, indispensable para el diagnóstico y el diseño de políticas realistas, y la labor judicial de aclarar los incidentes. En forma independiente de su trámite posterior, vale la pena avanzar en la dirección de tener una buena base de información acerca de los delitos, de las víctimas, de los agresores y de las circunstancias que los anteceden. La evidencia disponible para Colombia muestra que los ciudadanos cuentan con valiosa información acerca de la violencia que no transmiten a las autoridades por los altos costos que implica la judicialización de los incidentes. Parecería entonces conveniente descargar a los organismos de seguridad y justicia de su responsabilidad de registro estadístico para transferirla a una instancia ajena a los procesos judiciales, y al conflicto. En la misma línea de argumentación parecería muy pertinente disminuir la relación de dependencia que tienen los médicos forenses con el sistema judicial. Este es un factor de vulnerabilidad de la información sobre la violencia que podría reducirse separando la función estadística de Medicina Legal de sus labores de apoyo a las investigaciones criminales.

La segunda observación tiene que ver con los problemas incontrovertibles en los actuales mecanismos de selección de los incidentes de los cuales se ocupa el sistema penal colombiano. Como tantas veces se señaló en este capítulo, existe una

[39] Resulta insólito que precisamente antes de abandonar su cargo, en un seminario sobre secuestro y terrorismo realizado en la Universidad de los Andes en 1997, y ante una audiencia internacional, el Fiscal General haya manifestado que lo único que falta en Colombia para combatir con éxito el secuestro es la voluntad política para hacerlo. En la misma dirección apuntan los trabajos de seguimiento de los procesos penales por secuestro que ha hecho la Fundación País Libre, que sugieren problemas de interferencia de las organizaciones armadas en las investigaciones criminales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

inclinación natural de los fiscales a ocuparse de los asuntos banales y fáciles de resolver en detrimento de los más graves y socialmente costosos. Resulta indispensable atenuar la excesiva discrecionalidad con la que, informalmente, se deciden en la actualidad las prioridades en materia de investigación criminal. Al respecto parece sugestiva la idea de una instancia intermedia entre los ciudadanos y los fiscales, vinculada a la sugerida para la labor de registro estadístico de los incidentes, que tenga en cuenta las prioridades de las comunidades en materia de seguridad, e introduzca en la medida de lo posible, criterios objetivos basados en el costo social de los incidentes, o en qué tanto se quiere evitar que se repitan, o en lo que se puede esperar o tolerar en términos de una solución privada a los conflictos.

Como reflexión final, es difícil comprender que en una sociedad tan violenta como la colombiana parezca exótico, anticuado y hasta contrario a los principios democráticos recomendar que se fortalezca la justicia penal. Los mitos, las ideologías predominantes y hasta trabajos muy rigurosos (ver Klevens, 1997) se han encargado de difundir en el país la noción de que ante la violencia las sanciones son ineficaces, y que por lo tanto la acción pública debe concentrarse en la prevención.

Los numerosos jueces asesinados en el país, el ambiente de amenazas y de corrupción alrededor de los procesos penales, la ya muy bien documentada influencia de las organizaciones criminales sobre la legislación penal y, en particular, la colosal guerra contra la extradición, muestran por el contrario, que las sanciones penales sí son efectivas contra las mafias. De no ser así, no se molestarían en combatirlas. Para reforzar este punto, la necesidad de contar con una justicia penal que sancione a los homicidas, es pertinente anotar que uno de los efectos de los violentos, verdaderos dictadores locales, es precisamente el de desvirtuar la democracia. Como último argumento a favor de lo inaplazable que resulta enderezar el sistema penal colombiano sirve recordar que, *ex post*, la violencia le impone al estado la responsabilidad de suministrar justicia, aunque sea sólo para erradicar la venganza privada. Si esa obligación estatal de hacer justicia es tan nítida, tan legítima, tan incontrovertible ante la ocurrencia de cualquier homicidio específico, sea cual sea su naturaleza—desde la riña fatal entre dos amigos hasta una masacre como la de Mapiripán—resulta incomprensible esa capacidad colombiana para hacer que tal obligación se desdibuje y pierda relevancia cuando se agregan los muertos en tasas de homicidio y se llega al terreno de las políticas públicas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Bejarano, J.A. 1995. "Inseguridad y Violencia: sus efectos económicos en el sector agropecuario". Trabajo presentado en el 28 Congreso Agrario Nacional, Santa Marta, Colombia.

Beltrán, I. 1997. "La Trivialización del Sistema Penal Colombiano —El caso de los Homicidios". Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Trabajo de Grado no publicado.

Bergalli, R. 1996. *Control Social Punitivo.* Barcelona, España: Bosch.

Bonell, A., Gómez, P. y Moreno, F. 1996. *Efectos del aumento en la criminalidad sobre la inversión industrial en Colombia.* Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Trabajo de Grado no publicado.

Bradby, H., editora. 1996. *Defining Violence. Understanding the causes and effects of violence.* Hampshire, Reino Unido: Avebury

Caballero, M.C. 1997. "Mapiripán, una puerta al terror". *Cambio 16.* 215 (28 de julio).

Chica, R. 1996. *El Crecimiento de la Productividad en Colombia - Resumen de los resultados del Estudio Nacional sobre Determinantes del Crecimiento de la Productividad.* Bogotá, Colombia: DNP, Colciencias, DANE.

Cohen, M. 1994. "The Monetary Value of Saving a High Risk Youth". Nashville, TN, Estados Unidos: Vanderbilt University. Documento mimeografiado.

Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. *Colombia: Violencia y Democracia.* Bogotá, Colombia: IEPRI, Universidad Nacional, Colciencias.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Corporación Región. 1997. " Una aproximación a la Conflictividad Urbana en Medellín". Medellín, Colombia: Corporación Región. Documento mimeografiado.

Cuéllar de Martínez, M.M. 1997. "Valores y Capital Social en Colombia". Bogotá, Colombia: Corporación Porvenir y Universidad Externado de Colombia. Proyecto de Investigación en curso.

The Economist. 1994. "Measuring Crime". 15 de octubre.

El País. "La muerte secuestrada". 22 de junio de 1997.

El Tiempo. 1997b. "Cuatro hogares desplazados cada hora". 4 de abril.

_____.1997a. "Incertidumbre sobre masacre en Mapiripán". 22 de julio.

_____.1996. "Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA Campesinos: el blanco de la violencia". 16 de mayo.

Erlich, I. 1996 "Crime, Punishment, and the Market for Offenses". *Journal of Economic Perspectives.* 10 (1).

Fajardo, J.A. 1996. "Crimen y Productividad en Colombia 1954-1992: una aproximación econométrica". Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Trabajo no publicado.

Fiorentini, G. y Peltzman, S., editores. 1995. *The Economics of Organised Crime.* Cambridge, Reino Unido: CPER- Cambridge University Press.

Flórez, C.E. y Méndez, R. 1995. "El Nivel de Subregistro de las Defunciones en Colombia 1990". Bogotá, Colombia: CEDE. Documento mimeografiado.

Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York, NY, Estados Unidos: Free Press.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gambetta, D. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection.* Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.

Gambetta, D. y Reuter, P. 1995. "Conspiracy among the many: The mafia in legitimate industries". En: G. Fiorentini y S. Peltzman, editores. *The Economics of Organised Crime.* Cambridge, Reino Unido: CPER - Cambridge University Press.

Granada, C. y Rojas, L. 1995. "Los costos del conflicto armado 1990-1994". *Revista de Planeación y Desarrollo.* 26 (4).

Hill, K. 1987. "Estimating census and death registration completeness". *Asian and Pacific Population Forum.* 1 (3).

Inman, R.P. 1985. "Markets, Governments, and the New Political Economy". En: A. Auerbach y M. Feldstein, editores. *Handbook of Public Economics.* Amsterdam, Países Bajos: North Holland.

Instituto Nacional de Salud. 1994. *Boletín Epidemiológico.* 2 (4): 58-62.

Jean, F. y Rufin, J-C. 1996 *Economie des guerres civiles.* París, Francia: Hachette.

Klevens, J. 1997. *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención* Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Londoño, J.L. 1996. "Violencia, Psychis y Capital Social—Notas Sobre América Latina y Colombia". Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico, Bogotá, Colombia.

Mathieu, J-L. 1995. *L' insecurité.* París, Francia: Presses Universitaires de France.

Ministerio de Justicia y del Derecho. 1995. "Relaciones entre la Fiscalía y la Policía Judicial". Serie Documentos No. 19. Bogotá, Colombia: Ministerio de la Justicia

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Ospina, J. 1997. *Hacia una nueva estrategia de manejo del orden público en Inseguridad e Impunidad en Colombia.* Bogotá, Colombia: Partido Conservador Colombiano.

Ospina, P. 1996. "Gasto Público y Privado en Seguridad". Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Trabajo de Grado no publicado.

Parra, C.E. 1997. "Determinantes de la Inversión en Colombia: Nueva evidencia sobre el Capital Humano y la Violencia". Bogotá, Colombia: Programa de Economía para Graduados, Universidad de los Andes. Tesis no publicada.

Plazas, A. 1997. "Impacto de la violencia sobre la productividad departamental en Colombia". Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Trabajo de Grado no publicado.

Peñate, A. 1991. "The Elenos en Arauca: Politics and oil in a Colombian province". Oxford, Reino Unido: Oxford University. Tesis no publicada.

Perczek, R. 1996. "Pobreza y Violencia en Santafé de Bogotá". Bogotá, Colombia: Programa de Economía para Graduados, Universidad de los Andes. Tesis no publicada.

Rapoport, A. 1995. *The Origins of Violence—Approaches to the Study of Conflict.* New Brunswick, NJ, Estados y Londres, Reino Unido: Transaction Publishers.

Revista Semana. 19 de mayo de 1997.

Rubio, M. 1995. "Crimen y Crecimiento en Colombia". *Coyuntura Económica.* 25 (1).

_____. 1996a. "Análisis Crimen sin Sumario Económico de la Justicia Penal Colombiana". Documento CEDE 96-04. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

_____. 1996b. "Reglas del Juego y Costos de Transacción en Colombia". Documento CEDE 96-08. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

_____1996c. "Inseguridad y conflicto en las ciudades colombianas". Documento CEDE 96-09. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

_____. 1997a. "Percepciones Ciudadanas sobre la Justicia —Informe final de Investigación". Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia. Documento mimeografiado.

_____. 1997b. "Perverse Social Capital - Some evidence from Colombia". *Journal of Economic Issues.* Próximo a publicarse.

Saiz, A.M. 1997. "La Presión de los grupos económicos en la legislación penal colombiana". Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Trabajo de Grado no publicado.

Skaperdas, S. y Syropoulos, C. 1995. "Gangs as primitive states". En: G. Fiorentini y S. Peltzman, editores. *The Economics of Organised Crime.* Cambridge, Reino Unido: CPER-Cambridge University Press.

Steiner, R. 1997. "La Economía del Narcotráfico en Colombia". Bogotá, Colombia: Fedesarrollo. Documento mimeografiado.

Vélez, E., Gómez de León, P. y Giraldo, J. 1987. *Jueces y Justicia en Colombia.* Bogotá, Colombia: Instituto SER.

Yepes, T. 1997. "Relaciones entre Delincuencia Común, Pobreza, Distribución del Ingreso y Educación". Bogotá: Programa de Economía para Graduados, Universidad de los Andes. Tesis no publicada.

Zehr, H. 1976. *Crime and the Development of Modern Society.* London, Reino Unido: Croom, Helm, Rowman and Littlefield.

Zwi, A. 1996. "Numbering the dead: Counting the casualties of war". En: H. Bradby, editora. *Defining Violence. Understanding the causes and effects of violence.* Hampshire, Reino Unido: Avebury.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 4

De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador

*José Miguel Cruz, Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Elvio Sisti**

La violencia en El Salvador ha cambiado su naturaleza pero no su intensidad. En su comienzo tuvo un carácter eminentemente político. La guerra sucia y el asesinato de adversarios políticos dieron paso a una cruenta guerra civil y la violencia adquirió entonces un carácter marcadamente bélico. Luego vino la pacificación y con ella la violencia bélica fue reemplazada por una violencia delictiva de proporciones exorbitantes. En este capítulo se intenta cuantificar y entender esta nueva, y quizás más aguda, manifestación de la violencia en El Salvador.

La ausencia de cifras confiables dificulta grandemente la medición de la magnitud del problema de violencia en El Salvador. Desafortunadamente, no se disponen en este país de registros fiables sobre la incidencia de actos de agresión. Quizás por ello no existen estudios sistemáticos que, apoyados en cifras creíbles y actualizadas, ofrezcan una visión global de la magnitud de la violencia en El Salvador. Este capítulo intenta llenar este vacío.

Hoy día no existe prácticamente salvadoreño alguno que no haya sido víctima de la violencia. Pero, paradójicamente, poco se sabe respecto a las verdaderas dimensiones de la misma. Los registros oficiales sobre la violencia presentan altos niveles de subregistro, cubren pocos años y no son confiables. Así, el trabajo de búsqueda, depuración y verificación de la información disponible no es tarea fácil. Las cifras que se presentan constituyen un esfuerzo inicial para lograr una cuantificación rigurosa de la violencia en El Salvador a mediados de los noventa.

* Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para apoyar esta investigación se realizaron varios estudios. Se efectuó, en primer lugar, un estudio centinela en las salas de emergencia de dos hospitales públicos de San Salvador, a fin de establecer las características de los ingresos por violencia intencional presentados en esos centros asistenciales. En segundo lugar, se llevó a cabo una encuesta de victimización en el Área Metropolitana de San Salvador. En tercer lugar, y paralelamente con ésta última, se hizo otra encuesta sobre los gastos de los hogares en seguridad y en la atención de los efectos de la violencia. Por último, se realizó el procesamiento de los registros de defunción de las alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador para los años 1990, 1995 y 1996, para establecer la magnitud de las muertes por causas externas.

A continuación se presenta un primer acercamiento a la magnitud, los costos y las causas de la violencia en El Salvador. Primero se aborda la dimensión de la violencia salvadoreña, tanto en el ámbito nacional como en el metropolitano. En segundo lugar, se intenta una cuantificación de los costos de la violencia. Y en tercer lugar, se realiza un ejercicio teórico para identificar los factores subyacentes de la violencia.

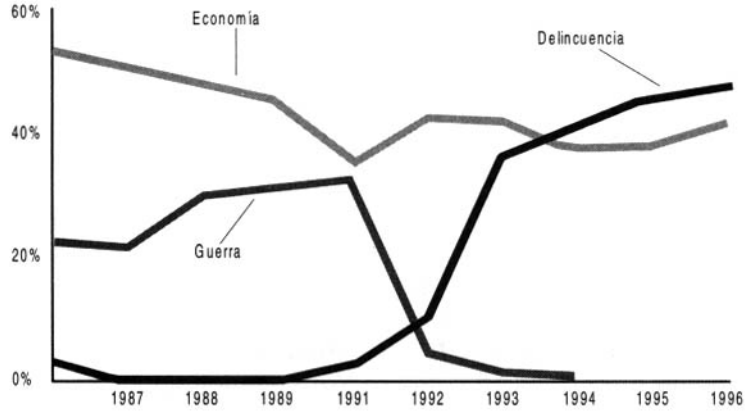
Magnitud del problema

Para comprender y caracterizar la magnitud del problema de la violencia en El Salvador es necesario partir brevemente de la manera cómo los salvadoreños perciben el problema. Sin pretender sustituir las cifras objetivas, las cifras subjetivas pueden ayudar a entender la dimensión del problema. Para la mayoría de los salvadoreños, la violencia significa delincuencia y como tal es identificada como uno de los más graves problemas nacionales en la actualidad.

Según el Gráfico 4.1, construido sobre la serie de encuestas de opinión pública del Instituto Universitario de Opinión Pública, en la década del ochenta la preocupación principal de los salvadoreños se centraba en la situación económica del país y en el conflicto bélico. Sin embargo, con los acuerdos de paz logrados en 1992 y que pusieron punto final al conflicto bélico, las opiniones de los salvadoreños comienzan a cambiar. La guerra prácticamente desaparece como problema nacional y a la vez aparece vertiginosamente la delincuencia como uno de los principales males del país. Ahora la preocupación central de los salvadoreños es la violencia producto de la delincuencia que ha surgido en el marco de la paz política.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 4.1. Principales problemas desde 1986 en la opinión pública salvadoreña



Fuente: Elaboración propia según informes del IUDOP.

El llamado "problema de la delincuencia" es de tal magnitud que los salvadoreños han llegado a estar más preocupados por la violencia criminal de lo que estuvieron en su momento por la guerra en los ochenta. Para algunos ciudadanos, la situación actual es "peor, porque antes si uno no se metía en política no lo mataban; ahora sí: estás en tu casa y ahí te matan" (IUDOP, 1996a, p. 240). Esta sensación de inseguridad generalizada, ha provocado movimientos y decretos a favor del endurecimiento de las leyes penales, ha promovido la proliferación de las agencias de seguridad y venta de armas, y ha ocasionado incluso que regiones productivas del país se declaren en paro para protestar contra el gobierno por los altos índices delictivos.[1]

Homicidios

En El Salvador no existe ninguna instancia gubernamental o institución autónoma encargada oficialmente de registrar las estadísticas sobre violencia. En esta investigación se recurrió a las estadísticas judiciales. Las principales fuentes de información

[1] En marzo de 1995, un grupo de empresarios del departamento oriental de Usulután convocó al sector productivo de la región a un paro de labores en protesta por el auge de la criminalidad. El paro fue considerado exitoso y, en respuesta, el gobierno puso en marcha un proyecto de ley llamado "Ley de Emergencia en contra de la Delincuencia y el Crimen Organizado".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en este sentido fueron la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal (IML), organismo adscrito a la Corte Suprema de Justicia, y los registros de defunción de las alcaldías de la zona metropolitana de San Salvador. Estos últimos fueron recolectados expresamente para esta investigación.

La Fiscalía General de la República lleva un registro de todos los expedientes de los delitos ocurridos en el país basado en los reportes de los Tribunales de Primera Instancia (Registro de Entradas de Causas). Esta información permite estimar el número total de homicidios ocurridos cada año. Para 1994 no se tiene información sobre la intencionalidad de los homicidios, para 1995 todos los homicidios reportados por la Fiscalía se clasificaron como homicidios intencionales, y para 1996 los homicidios fueron clasificados según su intencionalidad.

Para el año 1994, la Fiscalía reportó un total de 9.135 causas procesales por homicidio. Siguiendo la distribución mostrada entre homicidios culposos e intencionales en 1996,[2] el número total de los intencionales en 1994 se estima en 7.673. Para 1995, la Fiscalía reportó 8.485 expedientes de homicidio, de los cuales 7.877 pueden clasificarse como intencionales. Para 1996, la Fiscalía reportó un total de 8.047 casos de homicidio; de estos, 6.792 se clasificaron como intencionales. Para los primeros cinco meses de 1997, la Fiscalía reportó 2.421 homicidios, de los cuales 2.004 se clasificaron como intencionales.

En base a las cifras de la Fiscalía, y utilizando las cifras de población de las Naciones Unidas, pueden calcularse las tasas de homicidios para el país. Los cálculos arrojan tasas alrededor de los 150 homicidios por cada cien mil habitantes en 1994 y 1995, con una leve caída para el año 1996. Las tasas de homicidios intencionales siguen un patrón similar: alcanzan los 138 homicidios por cien mil en los años 1994 y 1995 y luego disminuyen a poco menos de 120 en 1996.

Estos datos son muy elevados. De ser ciertos, la violencia homicida en El Salvador tendría pocos parangones en el mundo entero. Por ello, se buscó comparar estas cifras con las cifras de mortalidad que reportan las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Estas encuestas, publicadas anualmente por la Dirección de Información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, ofrecen datos que permiten confrontar en cierta medida los registros de la fiscalía.

[2] Se incluyen las siguientes figuras penales: homicidio doloso, homicidio agravado, parricidio, asesinato, infanticidio, homicidio piadoso, homicidio preintencional, homicidio en riña.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4.1. Cantidad de homicidios y tasas de homicidios

Año	Homicidios intencionales		Total de homicidios	
	Número	Tasa bruta	Número	Tasa bruta
1994	7.673	138,2/100 mil hab.	9.135	164,5/100 mil hab.
1995	7.877	139,0/100 mil hab.	8.485	149,7/100 mil hab.
1996	6.792	117,4/100 mil hab.	8.047	139,0/100 mil hab.

Proyecciones de población según el Censo Nacional de Población de 1992.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la FGR.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en 1995 hubo un total de 33.214 muertes en El Salvador, de las cuales 23%, es decir, 7.695, obedecieron a causas externas (Dirección de Información, 1995).[3] Estas cifras se alejan bastante de las cifras de la Fiscalía descritas arriba.[4] Para obtener tasas de homicidios similares a las obtenidas a partir de las estadísticas de la Fiscalía, la EHPM tendría que reportar al menos 12.000 muertes por causas externas por año.

La Fiscalía es la única institución con registros de cubrimiento nacional. El resto de las instituciones cuyos archivos podrían ser útiles sólo cuentan con información para el área urbana de la capital San Salvador. Desafortunadamente, la comparación de las estadísticas es imposible en este caso pues la Fiscalía no realiza la clasificación por zonas geográficas, departamentos o municipios.

Para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), los expedientes del Instituto de Medicina Legal pueden compararse con los registros de las alcaldías municipales.[5] Las cifras de Medicina Legal provienen de los registros de reconocimientos de cadáveres que efectúa esa institución, mientras que las de

[3] Cifras similares se obtienen a partir de las proyecciones de población publicadas por la DIGESTYC, el FNUAP y CELADE.

[4] En esto hay que considerar varias cosas, según los mismos responsables de la EHPM (González, 1997). En primer lugar, los datos de la EHPM deben ser tomados con cautela pues se basan en un muestreo con un coeficiente de variación elevado en las cifras más bajas; en segundo lugar, los encargados de la EHPM piensan que buena parte de las personas consultadas tiende a esconder defunciones por violencia y las declaran como "muertes naturales".

[5] El Área Metropolitana de San Salvador incluye once municipios del departamento de San Salvador y dos municipios del departamento de La Libertad y alberga en la actualidad un aproximado de 1,8 millones de personas, lo que significa 31% de la población total del país.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

las alcaldías provienen de los libros de registros de defunciones anuales.[6] Para el AMSS, el Instituto de Medicina Legal registró un total de 1.350 homicidios intencionales en 1995 y un total de 1.197 en 1996 (Cuadro 4.2). A su vez, los registros de defunción de las alcaldías metropolitanas registraron un total de 1.522 muertes por causas violentas (excluyendo accidentes) en 1995 y un total de 1.389 en 1996.[7] Si a estas cifras se resta el número de posibles muertes por suicidios (algunas asfixias por ahorcamiento e intoxicaciones con sustancias venenosas) se tiene un total de 1.460 muertes por homicidio para el año 1995 y 1.335 para 1996.

Basadas en los registros de defunciones de las alcaldías, las tasas de homicidios intencionales del AMSS ascenderían a 95,4 muertes por 100.000 habitantes en 1995 y a 84,5 por 100.000 habitantes en 1996. Las cifras del Instituto de Medicina Legal arrojan tasas más bajas: 89,9 y 77,3 por 100 mil habitantes para los años 1995 y 1996, respectivamente. Esta diferencia puede obedecer a problemas de subregistro en las estadísticas del IML. A pesar de que cualquier muerte violenta debe pasar por el instituto forense, algunos funcionarios de la unidad de estadística admiten que eso no siempre es así. Por ello, casi un 30% de todas las defunciones son catalogadas como "otras causas de muerte".

Así las cosas, la fuente de información que probablemente se acerca más a la dimensión del problema en el AMSS es el sistema de registros de las alcaldías municipales. Las tasas que resultan de los registros municipales son más bajas que las tasas esperadas basadas en los datos de la Fiscalía, pero son un poco más altas que aquellas basadas en la información de Medicina Legal. Por lo tanto, las actas municipales estarían resolviendo

[6] En ambas fuentes los investigadores tuvieron acceso directo a los registros y expedientes de las instituciones, por lo cual estas cifras no son oficiales pero son más fiables.

[7] Los registros de defunción de las alcaldías contemplan las causas de muerte, pero en varios casos esta clasificación es ambigua y poco clara, pues los registros no siempre se basan en los expedientes médicos sino en las declaraciones de los informantes que acuden a registrar la defunción. Varios expedientes registran la muerte como de causa indeterminada y estos llegan a representar 25% de las muertes registradas; por tanto, se decidió aplicar un análisis discriminante para determinar cuántas de esas muertes podrían deberse a causas violentas. El análisis arrojó que para el año 1995, 15% de muertes sin causas claras se puede atribuir a violencia, mientras que para 1996 esta proporción baja a 14%. Las cifras que se ofrecen como totales incorporan a tales registros.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

parte del problema del subregistro de los expedientes de Medicina Legal, pero no descartan mantener un subregistro propio.[8]

En todo caso persiste una gran diferencia entre las tasas de homicidios para el AMSS y las tasas para todo el país que sugieren las cifras de la Fiscalía. Ello puede deberse bien a problemas de sobreregistro y "sobre-contabilización" de las estadísticas de la Fiscalía, o bien a diferencias reales entre la capital y el resto del país. Un análisis preliminar, basado en noticias publicadas por la prensa escrita nacional, es congruente con esta última hipótesis. Según éste análisis, en la ciudad de San Salvador, que alberga 31% de la población, habrían ocurrido sólo 24% de los homicidios del total nacional; mientras que en el interior de la república, que alberga el 69% restante de los habitantes, se habrían producido 76% de los asesinatos.[9]

Cuadro 4.2. Número y tasa de homicidios en el AMSS, 1995 y 1996

Fuente Año	Número	Tasa por 100,000 habs.
Instituto de Medicina Legal*		
1995	1.350	89,8
1996	1.197	77,3
Registros de alcaldías AMSS**		
1995	1.460	95,4
1996	1.335	84,5

* El IML no incluye a los municipios de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.
** No incluye los registros del municipio de Cuscatancingo.
Proyecciones de Población según el Censo Nacional de Población de 1992.

[8] A principios de los años 90, CELADE (en OPS, 1994) hablaba de un subregistro en los archivos vitales de las alcaldías que iba de un 24,6 por ciento a un 33,6 por ciento a nivel nacional; hay razones para pensar que tal subregistro es menor en estos últimos años en las zonas metropolitanas, dadas las condiciones de paz y la capacidad de cobertura en el AMSS, por ello sería más razonable pensar en un subregistro de alrededor del 15 por ciento en la actualidad.

[9] Las noticias de la prensa no pueden ser tomadas como una base fiable para obtener una sumatoria precisa de los hechos; sin embargo, éstas pueden ser útiles para examinar las características epidemiológicas del fenómeno: la distribución geográfica del mismo, las atributos de las víctimas, etc. En todo caso, en cuanto a la distribución geográfica, dada la centralización de la vida nacional en el AMSS, lo más esperable es contar con un sesgo que favorezca las noticias de la metrópoli y no del interior como ha sucedido.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Resumiendo: al no contarse con evidencia suficiente para rechazar tajantemente los sistemas de registros disponibles, lo más razonable es suponer que la violencia homicida en El Salvador es mucho más grave en el interior del país que en el AMSS.

¿Cómo explicar las altas tasas de homicidios prevalecientes en El Salvador? En primer lugar, el país acaba de salir de una guerra civil que duró más de diez años. Esta guerra no sólo trajo graves consecuencias para su desarrollo, sino que además exacerbó la ya existente cultura de la violencia (Martín-Baró, 1990; Samayoa, 1987). En tal sentido, los acuerdos de paz que pusieron fin al enfrentamiento bélico resolvieron las diferencias políticas que alimentaban el conflicto, pero no prepararon a la sociedad para resolver las secuelas de la guerra. El Salvador aún enfrenta algunas consecuencias del prolongado conflicto. No es temerario pensar que las actuales tasas de homicidios son el legado de la cruenta guerra civil.

Así, un recorrido sobre las tasas anuales de homicidio disponibles puede resultar muy esclarecedor. El Gráfico 4.2 muestra la evolución de la tasa de homicidio en El Salvador desde 1969.[10] A principios de los setenta, las tasas de homicidio se ubicaban alrededor de las 30 muertes por 100 mil habitantes, una cifra relativamente baja en comparación con las actuales pero alta respecto a otros países latinoamericanos. Para principios de los ochenta, al inicio del conflicto armado, las tasas anuales subieron abruptamente, llegando a 55,3 en 1982, para luego disminuir a mediados de la década. Luego existe un vacío de información, probablemente producido por el deterioro de los sistemas de información durante la guerra civil. La información comienza de nuevo en 1990, con una tasa de 69,8.[11] Pero el fenómeno más destacable es sin duda el abrupto incremento de las tasas de homicidios entre 1990 y 1994. A pesar de la ausencia de datos confiables, la tasa de homicidios de los años 1994 y 1995, se eleva a 138 homicidios por 100 mil habitantes.

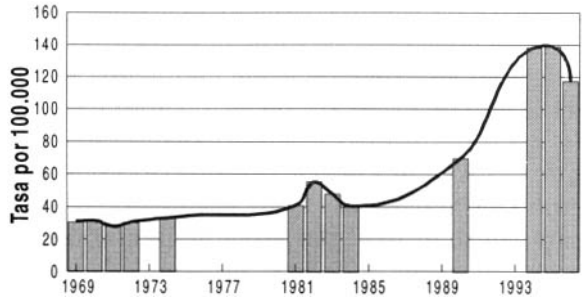
---

[10] Para los años previos a 1990, las cifras provienen de los informes "Las condiciones de salud en las Américas" publicados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

[11] Existen muchas dudas sobre tasas de homicidios durante el conflicto armado. Esta investigación comprobó que las actas de defunción de las alcaldías del AMSS registraron 1.448 muertes por homicidio en 1990, no muy distantes de las cifras de 1995 y 1996, que suman 1.460 y 1.335 respectivamente. No se descarta que en un estado de guerra se haya mantenido de manera deliberada un importante subregistro. De hecho, si se acepta el cálculo de aproximadamente 75.000 muertos a causa del conflicto armado y se divide entre los 12 años de guerra, se obtiene un promedio de 6.250 muertes anuales, lo que significaría tasas superiores a 130 homicidios por 100 mil habitantes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 4.2. Tasas brutas de muerte por homicidio por 100 mil habitantes de 1969 a 1996



Así puede especularse que el establecimiento de la paz quebró el orden social impuesto por la guerra y provocó un desencadenamiento de los factores que alimentan la violencia, incluyendo la circulación de armas, la debilidad de los aparatos de seguridad y la presencia de excombatientes entrenados para la guerra e incapaces de adaptarse a las nuevas reglas del juego.

Lesiones por violencia intencional

Las cifras de la Fiscalía General de la República también permiten una estimación de los niveles de violencia no homicida en El Salvador. En 1995, la Fiscalía reportó 16.182 entradas por causa de lesiones. Para 1996, el registro de lesiones disminuyó a 14.532 entradas procesales. Sin embargo, estas cifras no corresponden al total de lesiones provocadas por violencia intencional, pues los Tribunales de Justicia y la Fiscalía sólo contabilizan aquellos casos para los cuales existe una denuncia interpuesta por la víctima. En este sentido las encuestas de victimización llevadas a cabo por el Instituto Universitario de Opinión Pública revelan que sólo 25% de las víctimas formulan sus denuncias a autoridades. Si se toma en cuenta el número de incidentes reportados por la Fiscalía y el porcentaje de denuncias de la población, se puede estimar el número de lesionados por la violencia intencional en 64.728 para 1995 y 58.128 para 1996.

Las estadísticas de salud permiten una cuantificación más precisa de la magnitud de la violencia no homicida pues la mayoría de los lesionados tienen que acudir a los centros de salud para ser atendidos. El sistema de salud salvadoreño se puede dividir en tres grandes bloques en función del tipo de cobertura. 75% de la población salvadoreña es atendida por hospitales y

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

centros médicos administrados por el estado (MSPAS), 13% es atendido por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el resto por centros médicos de carácter privado.

En el transcurso de esta investigación se elaboró un estudio centinela en las salas de urgencia de dos hospitales del MSPAS con el objeto de llevar un registro sobre una muestra de emergencias atendidas en tales centros.[12] Los resultados mostraron que 33.2% de los pacientes atendidos por causas externas fueron víctimas de la violencia intencional. Si se hace una proyección sobre el total de personas atendidas debidas a causas externas en 1996 (192.588), se tiene que alrededor de 64.000 personas en total fueron lesionadas por actos intencionales (agresiones y autoinfligidas).

Un número similar se obtiene siguiendo un procedimiento alternativo. En la semana normal del estudio centinela se registraron 89 personas lesionadas intencionalmente (77 agredidas y 12 autoinfligidas). Si se proyecta esta cifra para todo el sistema del MSPAS en función del porcentaje de atención de los hospitales estudiados (6,5%),[13] se tiene que a nivel nacional se atenderían semanalmente un total de 1.369 personas lesionadas. Si se proyecta a un año, se obtiene un total de 71.188 personas lesionadas distribuidas de la siguiente manera: 61.578 lesionados por agresiones y 9.610 personas autolesionadas.

En resumen, las distintas estimaciones señalan que el total de lesionados por violencia intencional atendidos por el MSPAS se aproximaría a 67.480 como promedio para 1996.

---

[12] Este estudio centinela se hizo en el marco de la presente investigación e implicó vigilar ininterrumpidamente las salas de urgencia de dos hospitales del MSPAS (Hospital de San Bartolo y Hospital Rosales) durante dos semanas (una semana normal y otra semana festiva).

[13] Para obtener una proyección de la población nacional se asignó a los "hospitales-centinelas" un porcentaje de la población nacional atendida por lesiones de causa violenta. Esto se calculó tomando como indicador la cantidad de prácticas de cirugía menor. Para el Hospital de San Bartolo fue de 3 por ciento de todas la cumplidas por el MSPAS (en el año 1996). Cierto aceptado subregistro del Hospital Rosales se ponderó según la proporción de casos entre ambos hospitales quedando en 5,63 por ciento. Ambos datos se multiplicaron por 0,75 para obtener el porcentaje con respecto a toda la población del país (2,25 y 4,22) asumiendo que el MSPAS da respuesta al 75 por ciento de la demanda nacional. Si se suma las fracciones decimales, ambos hospitales en conjunto representarían el 6.48 por ciento de la atención directa en salud causada por la violencia a nivel nacional.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4.3. Estructura porcentual y proyección de los lesionados por violencia intencional (estudio centinela en hospitales)

Tipo de violencia	Porcentaje	Número estimado	Tasa por 1.000 habs.
Agresión	86,5	68.098	1,176
Autoinfligida	13,5	10.628	183,6
Total lesionados	100	78.726	1.360,4

Proyecciones de Población según el Censo Nacional de Población de 1992.
Total nacional 1996= 5.787.100 habitantes.

A consecuencia de la falta de información disponible de los otros sistemas de salud—el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y los hospitales privados—es de esperar que la estimación sobre la magnitud de la violencia expresada en el número de lesionados será aún mayor. Suponiendo que los sistemas de salud del ISSS y de los hospitales privados atienden 25% de la población, y tomando en consideración que el tipo de pacientes que accede a estos sistemas de salud posee características sociales que los hacen menos susceptibles a la violencia intencional, es razonable estimar una incidencia que sea sólo la mitad de la correspondiente para los usuarios del MSPAS. O sea, si 67.480 casos equivalen a 75% de 89.973 y si los 22.493 casos que representan 25% son multiplicados por 0,5, se tiene que alrededor de 11.246 casos serían atendidos entre el ISSS y el sistema privado de salud. El total de esta estimación es 78.726 lesionados por causas intencionales sobre toda la población salvadoreña en el año de 1996. Esto significa una tasa bruta de 1.360 lesionados por causas intencionales por 100.000 habitantes para el mismo año (Cuadro 4.3).

Violencia contra la propiedad

Encuestas de victimización

De acuerdo al Estudio Multicéntrico llevado a cabo por el Instituto Universitario de Opinión Pública (1996b), 20% de los adultos que residen en el AMSS fueron víctimas de un robo a mano armada en el transcurso de un año (1996b). El mismo estudio reporta que 30% de los entrevistados presenciaron un atraco a mano armada y que un 20% adicional fue amenazado para sustraerle dinero o algún objeto de valor.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4.4. Resultados nacionales urbanos de encuestas de victimización (en porcentajes)

Rubro	Fecha		
	Febrero 93	Agosto 94	Mayo 1996
Hogares víctimas de asalto (últimos cuatro meses)	34,5	39,5	29,5
Hechos en el que la víctima resultó lesionada	----	24,7	17,6
Hechos denunciados a las autoridades	22,4	27,1	24,4

Fuente: Encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública, 1993, 1994 y 1996.

Estas cifras señalan que la magnitud de los crímenes contra la propiedad en El Salvador es exorbitante. El Cuadro 4.4 muestra que en los últimos años cerca de la tercera parte de los hogares salvadoreños fueron víctimas de un robo a mano armada en el lapso de cuatro meses anterior a la encuesta. Las encuestas revelan también que un porcentaje importante de los atracos dejan lesionados y que la mayor parte de las víctimas no suelen denunciar los hechos; según sus propias declaraciones, en promedio, solamente uno de cada cuatro sucesos son denunciados a las autoridades.

Fuentes institucionales

Las fuentes básicas para medir la magnitud de la violencia contra la propiedad en El Salvador son los registros de la Fiscalía General de la República y las estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC). Para 1995, la Fiscalía sólo registró un total de 17.789 delitos en contra del patrimonio y para 1996 esta cifra ascendió a sólo 15.995. La PNC, por su parte, registró 12.267 delitos contra el patrimonio para el año 1995 y 13.953 para el año 1996 (ver Cuadro 4.5).

Estas cifras no constituyen ni siquiera la cuarta parte de las estimaciones de robo a mano armada para el Área Metropolitana de San Salvador hechas a partir del Estudio ACTIVA (IUDOP, 1996b). Aún si se tiene en cuenta el porcentaje de denuncias reportado en las encuestas, el número total de delitos contra el patrimonio parece ser mucho más alto que cualquier estimación hecha a partir de los registros institucionales. Por ello es más fiable estimar la magnitud de la violencia contra la propiedad a partir de las cifras de victimización y enfatizar que en un lapso de cuatro meses una de cada tres familias salvadoreñas es víctima de algún delito contra la propiedad.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4.5. Delitos contra el patrimonio según los registros de la Fiscalía y la Policía 1995-96

Tipo de delitos	FGR (1995)		Policía (1996)	
	N	%	N	%
Hurtos	4.395	24,7	4.734	33,9
Robos	5.842	32,8	5.226	37,5
Robo y hurto de vehículos	2.205	12,4	3.993	28,6
Estafas	1.578	8,9	n.d.	---
Daños	2.273	12,8	n.d.	---
Otros	1.496	8,4	n.d.	---
Total	**17.789**	**100**	**13.953**	**100**

Fuente: Registros para 1995 y 1996 de la FGR y la PNC.

Costos de la violencia

Costos directos

Los costos directos se han dividido en dos rubros: costos ocasionados al sector salud y costos ocasionados al sector seguridad. En ambos casos se consideran por separado los costos personales y los institucionales con la finalidad de distinguir entre los incurridos por agentes privados y por el Estado.

Sector Salud

Las cifras obtenidas a partir de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples para el año 1996 muestran un número bajo de personas lesionadas en 1996 (1.230). La misma encuesta revela, de otro lado, que cada lesión implica un costo promedio de US$343. Si la cifra estimada de lesionados para 1996 asciende a 78.726 y el promedio de gastos personales según la EHPM es de US$343, los costos personales de salud de los lesionados por la violencia estaría en total alrededor de los US$27 millones.

El Cuadro 4.6 muestra el presupuesto total del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) dividido por unidades de destino. El rubro "Recuperación de la Salud" contiene los gastos atribuibles a los efectos de la violencia.

El Cuadro 4.7 muestra los costos totales y promedios para diversos hospitales adscritos al MSPAS. El Hospital Rosales, ubicado en la capital San Salvador y el mayor centro hospitalario

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

del país, presenta los mayores costos promedios de atención hospitalaria de país, lo que no sorprende en absoluto pues los casos de mayor gravedad son remitidos a este centro asistencial. Este valor da una idea de la cuota superior de los costos por lesionado. Aquí promediamos el valor máximo (US$411) y el mínimo (US$106,8) para estimar un promedio de los costos unitarios de los lesionados a causa de la violencia intencional. Al suponer el citado costo promedio (US$259) y considerar el monto estimado de lesionados (78.726), resulta que los costos institucionales para la recuperación de la salud estarían en un orden cercano a los US$20 millones. Un boletín del Ministerio de Salud revela que esa cartera gasta cerca de US$18,9 millones de dólares "en atender a los pacientes que demandan servicios de emergencia producto de la violencia en el país" (1997, p. 2). De acuerdo al mismo boletín, eso representa 21% del presupuesto hospitalario nacional y 12% del presupuesto general de MSPAS.

Cuadro 4.6. Ramo de salud: destino del gasto por unidad presupuestaria (US$)

Unidad presupuestaria	Fondo General	Porcentaje
Dirección y admin. institucional	9.923.828	6,6
Atención preventiva de la salud	33.007.878	21,9
Recuperación de la salud	19.185.614	12,7
Salud ambiental	7.840.703	5,3
Apoyo a instituciones adscritas	76.535.987	50,8
Desarrollo de la infraestructura	4.113.714	2,7

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Diario Oficial, 22 de diciembre de 1995: 218.

Cuadro 4.7. Hospitales nacionales: Costos totales y promedio de los servicios hospitalarios (US$)

Hospital	Costo total	Meta	Costo promedio
Rosales	10.549.242	25.670	411
Santa Ana	5.922.107	25.435	233
Ahuachapán	1.878.760	13.928	135
Sonsonate	2.302.701	18.614	124
Chalatenango	699.080	7.300	96
Nueva SS	2.533.232	20.739	122
San Vicente	1.719.064	139.204	12
Zacatecoluca	1.410.119	13.783	102
San Miguel	4.427.323	27.126	163
Usulután	1.262.294	11.560	109
Zacamil	3.118.289	15.358	203

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Diario Oficial 22 de diciembre de 1995.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sector seguridad

Como resultado del incremento de la violencia, en los últimos años han proliferado diferentes actividades, emprendidas tanto por el sector público como por el privado, tendientes al control y prevención de la violencia. Por un lado, el gobierno ha respondido con la creación de una unidad de política criminal dependiente del Ministerio de Justicia, que teóricamente se dedica a diseñar e implementar planes de prevención y control de la violencia. Por otra parte, se han creado compañías de seguridad privada que ofrecen servicios de prevención y, en algunos casos, atención de las secuelas de la violencia. Un estimado de los costos en los que incurre la sociedad por pago de seguridad privada surge de considerar el costo horario promedio del servicio (US$2,86), multiplicarlo por las 24 horas del día y luego por el total de agentes disponibles en un día promedio (aproximadamente 7.000). Bajo estos supuestos, los gastos de seguridad privada para control y prevención de la violencia estarían cerca de los US$7.200.000.

Los costos legales están relacionados con los gastos ejecutados por el gobierno en materia judicial, policial y carcelaria, los cuales se resumen en el Cuadro 4.8. Los costos legales son los mayores costos directos de la violencia. Sólo para el mantenimiento de la actividad policial (Ramo de Seguridad Pública y Academia Nacional de la Seguridad Pública) se dedicó en el año 1996 una suma superior a los US$170 millones. El mantenimiento de la actividad judicial absorbe, por su parte, un monto aproximado de US$107 millones. En el presupuesto de la actividad judicial se incluye el sistema carcelario, el cual absorbe un total de US$9.711.670. En total, los costos legales implican un costo de US$280.953.780, equivalente a 4,9% del PIB.

Cuadro 4.8. Presupuesto policial-judicial-carcelario (US$)

Rubro	Presupuesto	Porcentaje
Órgano judicial	87.223.379	31,0
Fiscalía General de la República	6.729.309	2,4
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	3.427.013	1,2
Ramo de seguridad pública	154.231.610	54,9
Ramo de justicia*	13.360.456	4,8
Academia nacional de seguridad pública	15.982.021	5,7
Total	**280.953.780**	**100**

* Incluye la dirección general de centros penales y de readaptación.
Fuente: Elaborado a partir de datos del Diario Oficial, 22 de diciembre de 1995: 117, 131, 148, 174 y 185.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Costos indirectos

Ingresos perdidos

Los Años de Vida Saludables Perdidos (AVISA) por efecto de muertes violentas y discapacidad se pueden estimar en 182.631 años.[14] Considerando que el promedio de ingresos y salarios de los hombres, que concentra la mayoría de los homicidios violentos, es de US$2.714,4 anuales, se tiene que los ingresos totales perdidos por muertes violentas son de US$495.733.583. Al actualizar esta cifra mediante el método del valor actual, se tiene que los ingresos perdidos por efecto de los fallecimientos para el año 1995 se encuentran cercanos a US$166.562.592.

Pérdidas de la economía

La inversión privada también se ha visto fuertemente limitada por la escalada criminal que afecta El Salvador. Aunque es imposible estimar la magnitud de este efecto, cabe señalar las fugas masivas de capital y la espectacular caída de la inversión a causa de la guerra civil de los ochenta. Aunque algunos capitales han regresado, la violencia sigue atajando la llegada de muchos otros y es hoy en día el mayor lastre para el desarrollo del país.

Pérdidas materiales

Los delitos contra la propiedad y el patrimonio también se pueden contabilizar como costo privado de la violencia (para la economía como un todo éstos no son un costo sino una transferencia). El Cuadro 4.9, basado en la información presentada en la sección anterior, resume las pérdidas materiales producto de los crímenes contra la propiedad y el patrimonio de los hogares.

Costos totales

El PIB de El Salvador para 1995 ascendió a US$5.774 millones. Las cifras resumidas en el Cuadro 4.10 permiten establecer que en este año los costos asociados con la violencia ascendieron a más de un 13% del PIB. Este valor es dos veces más alto que el crecimiento del producto en ese mismo año.

[14] Para calcular los AVISAS se usó la metodología propuesta por Lozano (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4.9. Pérdidas materiales asociadas a la violencia (en US$)

Tipo de violencia	Pérdida económica	Costos asociados
Hurto y robo	70.826.241	5.830.314
Hurto y robo de vehículos	1.990.894	393.813
Delitos contra el patrimonio	150.552.400	627.827
Total por rubro	**223.369.535**	**6.851.954**
Total general		**230.221.489**

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4.10. Costos totales estimados como producto de la violencia

Rubro	Cifras US$	%	% del PIB (US$ 5.774.000.000,6)
Costos directos			
Costos directos personales	56.646.377	7,31	0,98
Costos directos institucionales	20.382.161	2,63	0,35
Costos de rehabilitación	639.572	0,08	0,01
Costos asociados con la prevención	7.207.202*	0,93	0,12
Costos legales	280.953.780	36,27	4,87
Costos indirectos			
Ingresos perdidos	166.562.592	21,50	2,88
Pérdidas a la economía	11.931.325	1,54	0,21
Pérdidas materiales	230.221.489	29,72	3,99
Total	774.544.498	100	13,41

* Anuales, suponiendo una tarifa de US$2,86 por hora y la disponibilidad de 7.000 turnos para las 24 horas del día.

Factores de la violencia

La violencia no es un fenómeno nuevo para los salvadoreños. Durante décadas los ciudadanos de este país han vivido con ella en sus distintas acepciones y la característica común ha sido siempre la inmensa dimensión del fenómeno. Diversos autores han hecho hincapié en la larga historia violenta de El Salvador (Alvarenga, 1996; White, 1970). La llamada "violencia delictiva" es su más reciente modalidad; sus expresiones anteriores más evidentes tuvieron por mucho tiempo un semblante social, que luego se transformó en violencia política al ser institucionalizada por el Estado, y que se generalizó en una guerra civil abierta. Así, El Salvador tan sólo se estaría enfrentando a un nuevo período dentro de una perniciosa seguidilla de violencias.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Salvador está bajo las secuelas de una prolongada guerra civil que duró cerca de doce años. Algunos cálculos conservadores señalan que 75.000 personas murieron a causa de la guerra. Existen tres elementos claves para entender las secuelas violentas de la guerra: 1) la magnitud percibida del conflicto, 2) su duración, y 3) su exitoso y abrupto final.

A diferencia de otros países con conflagraciones similares o guerrillas itinerantes, el conflicto salvadoreño se consideró abiertamente como una guerra civil.[15] Es más, dicho conflicto, que tenía causas y dinamismos endógenos, terminó siendo parte también del marco de confrontación de la guerra fría. La guerra salvadoreña se convirtió en un evento totalizante en el orden social del país (Martín-Baró, 1988). Este proceso totalizador fue favorecido por los esfuerzos de las partes por imponerse a toda costa, por las campañas que buscaban atraer hacia sí el apoyo, al menos pasivo, de la población y por la reducida extensión geográfica del territorio salvadoreño. Por tanto, la vida nacional estaba en función del conflicto: en mayor o menor medida, la guerra afectó a toda la población.

Además, la guerra no sólo fue intensa sino también prolongada, y el reordenamiento social impuesto por la guerra dejó de ser transitorio para institucionalizarse y crear normas de convivencia que durarían por mucho tiempo. Y no sólo eso, la persistencia de la guerra provocó que generaciones de ciudadanos crecieran y se formasen bajo una sociedad militarizada y confrontada consigo misma. Miles de niños y jóvenes se desarrollaron y convivieron en un entorno decisivamente marcado por la agresividad y el conflicto, en el que muchos de ellos participaron.

Pero quizá una de las particularidades más obvias del caso salvadoreño es el logro exitoso de la lucha armada. A diferencia de otros países con conflictos parecidos donde los tratados de paz sólo han mitigado en parte la confrontación o en los que persisten grupos armados beligerantes con el Estado, en El Salvador los acuerdos de paz significaron el fin definitivo e inesperado de la

[15] Sobre todo a partir de la Declaración Franco-mexicana en 1982 que reconocía al FMLN (la guerrilla izquierdista) el status de fuerza beligerante en el conflicto.

[16] Aunque hacia finales de 1993 se dio un rebrote de la violencia por causas políticas que hizo peligrar el proceso, no desembocó en una espiral violenta y, en general, las bandas armadas que subsistieron—muchas, remanentes de los antiguos escuadrones de la muerte paramilitares—se orientaron más a actividades delincuenciales que a la desestabilización política.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

guerra, sin acarrear los graves problemas de persistencia de otros conflictos regionales.[16]

El proceso que llevó a la firma de los acuerdos de paz no fue un hecho repentino; más bien, fue un proceso lento y difícil, pero el efecto de los tratados en acallar las armas de la lucha política fue eficaz y, para muchos, inesperado. Sin embargo, ya los doce largos años de continua guerra habían dejado su huella, y se creó una cultura de violencia que escapaba los alcances de los acuerdos de paz. La paz repentina creó una serie de desafíos y puso al descubierto una cantidad de problemas para los cuales la sociedad parecía no estar preparada. La guerra culminó, pero para muchos ciudadanos las causas de la misma seguían presentes (ECA, 1994). Los salvadoreños saborearon el fin de la guerra, pero al mismo tiempo comenzaron a percibir que la violencia no había sido erradicada. Rápidamente, la mayor parte de los ciudadanos empezó a acusar el golpe de un elevado nivel de violencia originada por la delincuencia; y así comenzaron las exigencias para obtener respuestas eficientes por parte del Estado para detener la nueva ola de agresión (Instituto Universitario de Opinión Pública, 1993). De repente la violencia había cambiado de paradigma: ya no encajaba en el ejercicio metódico y planeado de las operaciones de guerra, con interlocutores claros y legitimados con quienes negociar. Ahora, bajo condiciones renovadas de paz, la violencia se presenta difusa y sin orden, anárquica, imprevista y sin planificar; diferente pero igualmente considerable en su proporción y amarga en sus consecuencias.

Secuelas de la guerra y el contexto: un ambiente propicio para la violencia

La tesis principal que se sostiene en este apartado es que el conflicto bélico dejó una serie de secuelas que crearon o estimularon las condiciones para la existencia de la violencia que en la actualidad vive El Salvador. De acuerdo a Ignacio Martín-Baró, uno de los constitutivos básicos de la violencia es un contexto social facilitador conformado por diversos elementos. En primer lugar, por la llamada "cultura de la violencia"; ésta se refiere a un "marco de valores y normas, formales e informales, que acepte la violencia como una forma de comportamiento posible e incluso la requiera" (1996, p. 373). En segundo lugar, el contexto posibilitador incluye también el nivel de presencia y de eficacia de los sistemas institucionales de control social, esto es, el sistema de justicia y el sistema judicial. Finalmente, como parte de este contexto están aquellos elementos situacionales que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

facilitan el uso de la violencia; por ejemplo, la disponibilidad y el acarreo de armamento y el consumo de drogas y alcohol.

El desbordamiento de la violencia posbélica no es casual. Tal y como se plantea ésta en la actualidad, los elementos contextuales que han facilitado su instalación fueron creados o exacerbados por el conflicto armado. La cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de justicia y la disponibilidad de armamento constituyen secuelas de la guerra que se convirtieron en factores condicionantes de la violencia. Esto no quiere decir que se está atribuyendo totalmente la responsabilidad de la existencia de este flagelo al pasado conflicto. Ciertamente, por ejemplo, la cultura de la violencia no surgió en la guerra, y no se puede afirmar que, de no haber sido por la contienda armada, no existiese el problema en la actualidad. Lo que se quiere expresar es que la guerra del decenio de los ochenta, con sus secuelas, tiene mucho que ver en la manera cómo se ha posibilitado, presentado y configurado la violencia no bélica de los años noventa.

La cultura de la violencia

La guerra tuvo varios efectos en la sociedad salvadoreña, y uno de los efectos menos discutidos tiene que ver con el impacto psicosocial de la misma sobre la población. Las confrontaciones bélicas no sólo dejan pérdidas en vidas humanas y en recursos materiales en una sociedad, sino también dejan secuelas en la población que, más temprano que tarde, comienzan a cobrar efecto. Una de esas huellas son la creación de sistemas de valores y normas sociales que legitiman y privilegian el uso de la violencia en cualquier ámbito por sobre otras formas de comportamiento social, la denominada cultura de la violencia. El conflicto armado exacerbó esa cultura existente y le imprimió un carácter casi universal. Si antes la violencia era permitida bajo ciertas circunstancias llamadas "especiales" o bajo regímenes de excepción, la guerra transformó en absolutas a dichas condiciones; además que institucionalizó las normas que rigen tales situaciones.

Concretamente, la guerra civil militarizó a la sociedad civil, deterioró la convivencia social y adiestró a los ciudadanos en el uso de la agresión como medio instrumental universal para dirimir las diferencias (Samayoa, 1986; Martín-Baró, 1990). Durante más de una década los salvadoreños vivieron bajo una sociedad militarizada, donde la autoridad residía claramente en quienes eran dueños de las armas. Con el deterioro de la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

convivencia social, el valor de la vida humana se hizo trivial, sobre todo si ésta era la del adversario. Pero sobre todo, la guerra mostró por largo tiempo a los ciudadanos, las ventajas del uso de la violencia para lograr los propios propósitos; esto es aplicable no sólo a los combatientes durante la guerra sino también a buena parte de la población. Y aunque la letra de los acuerdos de paz buscaba rechazar este tipo de valoraciones, la mayoría de estos elementos estaban ya sedimentados socialmente y asumidos como normas intrínsecas.

Estos valores han sobrevivido al conflicto. Algunas expresiones de la militarización persisten en la actualidad: la necesidad de portar armas, la exigencia de contar con los militares para resolver algunos problemas y la añoranza por el respeto a la autoridad son algunas de estas expresiones. Según el estudio ACTIVA (IUDOP, 1996b), 22% de los adultos del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) afirmó que le gustaría tener una arma de fuego para su protección. Otro estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (1996a) en los centros educativos del AMSS reveló que más de 18% de los jóvenes entre 13 y 18 años de edad había acudido a clases en el último mes con algún tipo de arma (blancas, de fuego y artefactos explosivos). Por otro lado, el mismo estudio ACTIVA (IUDOP, 1996b) mostró que casi 80% de los salvadoreños consultados piensa que la presencia militar es necesaria para combatir la delincuencia en el país.

El mejor indicador de la devaluación de la vida humana en la posguerra lo constituyen las mismas cifras de los homicidios. De acuerdo a los datos de muertes violentas registradas por la Fiscalía General de la República, en El Salvador se producen un promedio de 8.000 homicidios entre intencionales y no intencionales, o sea, tasas de alrededor de 140 muertes por cada cien mil habitantes. Por otro lado, los estudios de actitudes y de opinión también confirman lo arraigado de la cultura de la violencia: una encuesta de opinión pública realizada por el IUDOP en 1995 mostró que 45% de los encuestados estaba de acuerdo con el accionar de un grupo de limpieza social llamado la "Sombra Negra", el cual estaba asesinando a pandilleros juveniles (los llamados maras). Asimismo, los resultados del mismo estudio señalaron que dos de cada tres salvadoreños creen que la pena de muerte se justifica en ciertas ocasiones.

La guerra facilitó la difusión de prácticas y costumbres violentas. Bajo el entorno de la guerra crecieron varias generaciones de salvadoreños, y la mayoría de estos ciudadanos internalizó a la violencia como forma de vida: muchos de ellos

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nacieron y se formaron sin conocer lo que era una sociedad pacífica, otros más fueron educados directamente para la guerra y para el uso de la violencia. Por ejemplo, al final de la guerra muchos ex combatientes que ingresaron a sus ejércitos cuando aún eran niños no estaban preparados para hacer otra cosa sino usar las armas. El fin del conflicto dejó a toda una población intentando reconstruir sus relaciones humanas y tratando de aprender formas para convivir y laborar en condiciones de paz. Muchas personas celebraron la paz alcanzada, pero no sabían cómo conducirse en ese nuevo entorno y siguieron comportándose como lo venían haciendo durante largo tiempo.

Los acuerdos de paz previeron la desmovilización de una gran cantidad de combatientes[17] y, más por motivos políticos que por razones técnicas, se diseñaron programas de reinserción a la vida civil de los mismos; sin embargo, en opinión de algunos expertos consultados, estos programas no tuvieron el impacto deseado porque estuvieron más enfocados en la capacitación técnica y en el ofrecimiento de tierra, que en una eficaz reinserción a una vida laboral realmente productiva.[18] Muchos ex combatientes no se reinsertaron y continuaron con sus prácticas violentas muy al estilo de lo que venían haciendo en el pasado. Según la prensa nacional, las masacres constituyeron una modalidad frecuente de acto criminal entre 1995 y 1996, siendo ejecutadas con técnicas que recuerdan a operativos militares de exterminio. Según declaraciones de funcionarios policiales, la mayoría de estos delitos han sido cometidos por ex militares y ex guerrilleros que combatieron durante la guerra.

Por otro lado, uno de los impactos más claramente expresados en la sociedad salvadoreña del aprendizaje del uso de la violencia se encuentra en la proliferación de pandillas o maras juveniles. De acuerdo a informes de la Policía Nacional Civil, en el AMSS existen cerca de 20.000 jóvenes, predominantemente entre 15 y 21 años, que integran las maras. Todos los pandilleros en la actualidad fueron niños que crecieron en la guerra. Una de las características primordiales de estos grupos de jóvenes es

[17] Se calcula que para finales de 1993 se habían desmovilizado alrededor de 46,000 efectivos; aproximadamente el 75% pertenecía a las Fuerzas Armadas y el 25 por ciento a la antigua guerrilla (ver Corado, 1994).

[18] Estos programas aparentemente tuvieron éxito al cumplir con los propósitos políticos de evitar grupos de rearmados que desestabilizaran el país pues los ex combatientes fueron puestos de inmediato en procesos de instrucción técnica y se les ofreció tierra para trabajar; pero posteriormente estos programas no encontraron la manera de colocar con éxito a los antiguos combatientes en el mundo laboral (1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

el uso frecuente de la violencia y el comportamiento delictivo. Según un sondeo realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (1996c) entre este tipo de jóvenes, cerca del 70% ha estado en prisión alguna vez y más de la mitad ha sido hospitalizado por agresiones. Los mismos pandilleros afirman que muchas de sus técnicas para enfrentar a grupos rivales se basan en tácticas de guerra aprendidas o transmitidas a ellos por antiguos combatientes.

En definitiva el problema de la cultura de violencia en El Salvador es, de alguna manera, un problema de salud psicosocial. Las normas violentas se han consolidado de tal manera que el comportamiento agresivo y violento es ya una respuesta casi instintiva. Muchas de las masacres ocurridas en los últimos tres años en las áreas rurales del país no parecen tener motivaciones delictivas, ni siquiera parecen estar motivadas políticamente—lo que era usual hasta hace seis años; más bien, parecen estar motivadas por rencillas entre familias o personas que se resuelven con el exterminio del enemigo o del rival.

Las instituciones de justicia y seguridad

Otro efecto del conflicto armado salvadoreño sobre el desarrollo de la violencia en los noventa es la situación de las instituciones encargadas de proveer seguridad pública y justicia a la población. La guerra no sólo tuvo un impacto en la exacerbación de la cultura de violencia, también terminó de debilitar el poco operante sistema de justicia y desnaturalizó por completo las funciones de los cuerpos de seguridad.

De acuerdo a un informe de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, la debilidad del sistema penal se debía a "su propia estructura y a su pasado vinculado con el conflicto armado" (Naciones Unidas, 1995a, p. 263). De hecho, la guerra no sólo provocó que los recursos y el funcionamiento de la administración de justicia se orientaran significativamente a legitimar las operaciones bélicas del bando oficial, y contribuir así con el compromiso político y a la corrupción en la administración de justicia, sino que también provocó que extensas áreas del país quedaran sin delegados de las instituciones judiciales.[19] Esto

[19] ONUSAL reportaba que durante la guerra 9 de los 14 departamentos del país funcionaban con "jueces en el exilio", es decir tribunales que tenían dificultades para ejercer su autoridad en las áreas conflictivas y por lo tanto lo hacían desde otros lugares (Naciones Unidas, 1995a).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

causó que al final de la guerra, la restitución (o instalación) de la institucionalidad jurídica fuese un proceso lento y complicado. La administración de justicia no se instituyó rápidamente, amplias zonas del país se mantuvieron sin tribunales, sin oficinas de la Fiscalía, de la Procuraduría de Derechos Humanos, sino hasta tiempo después de lograda la paz.

La depuración del sistema judicial–proceso pactado en los acuerdos–ha sido prolongada y ha estado más sujeta a negociaciones políticas y a criterios administrativos que a la necesidad de erradicar la corrupción y restablecer el orden jurídico (Spence *et al.*, 1997; Popkin *et al.*, 1994). Ello ha provocado que el sistema de justicia después de la guerra no sea lo suficientemente eficaz para enfrentar la ola de violencia y delincuencia. Un reporte de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia (1996) muestra que en los años 1993 y 1994, más de 80% de los reclusos del sistema penitenciario nacional carecían de condena. Lo anterior produjo la percepción de un sistema de justicia poco operante que favoreció las condiciones para la impunidad, la sensación de inseguridad ciudadana y el aparecimiento de actitudes en contra del orden legal. Un estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (1996b) reveló que alrededor de 40% de los salvadoreños cree que es mejor ignorar las leyes cuando no se está de acuerdo con ellas; es más, cerca de 46% afirmó que cuando el gobierno no lo hace "la gente tiene el derecho de tomar la justicia por su propia mano".

En el caso del sistema policial, la situación salvadoreña es particularmente especial. Hasta la firma de los acuerdos de paz existían al menos tres cuerpos con funciones de seguridad pública que estaban adscritos a las fuerzas armadas: la Policía Nacional, la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. En realidad, antes y durante la guerra–especialmente en el último período–estos cuerpos de autoridad estaban más orientados a la lucha en contra del enemigo ideológico del gobierno que a las funciones de seguridad pública. Sin embargo, uno de los puntos esenciales del acuerdo de paz que finalizó la guerra contemplaba, como parte de la depuración y reestructuración de las fuerzas armadas, la desaparición de los tres cuerpos de seguridad y la creación de una totalmente nueva Policía Nacional Civil (PNC), que ya no estaría bajo la responsabilidad de los militares sino de los civiles. Así, las instituciones Guardia Nacional y Policía de Hacienda fueron disueltas y sus miembros desmovilizados o integrados a las Fuerzas Armadas, mientras que la Policía Nacional entró en un lento proceso de desintegración que iba

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

paralelo a una todavía más lenta constitución y despliegue de la PNC. Una serie de hechos precipitaron la disolución total de la Policía Nacional antes del tiempo proyectado,[20] cuando la PNC aún no tenía el número de efectivos necesarios capacitados y desplegados en todo el territorio nacional, lo que provocó que extensas zonas del país se quedaran sin el resguardo de ninguna figura policial o de autoridad. Desde la disolución de la Policía Nacional, a la PNC le tomó casi un año extenderse por la nación.

Esta situación provocó dos hechos: En primer lugar, un sensible vacío de autoridad policial en varias zonas del país; este vacío no sólo era formal, sino también tenía un sentido subjetivo: frente a la ausencia de los representantes de la autoridad, muchas personas se sentían desprotegidas, mientras que otras advirtieron el espacio de impunidad que se creaba y lo aprovecharon para cometer actividades fuera de la ley. En segundo lugar, con la abrupta transición, el naciente cuerpo policial tuvo que enfrentar una tarea para la cual no estaba lo suficientemente preparado y para la que no disponía de los recursos necesarios. De hecho, según un informe del Secretario General de la ONU sobre la Misión de Observadores en El Salvador, "los primeros graduados de la Policía Nacional Civil no estaban adecuadamente equipados y carecían de los medios para cumplir sus funciones con eficacia" (Naciones Unidas, 1997, p. 123). Así, el rol de seguridad pública de un país con muchas condiciones para la violencia tuvo que ser asumido por una institución inexperta. Algunos analistas, evaluando la situación de violencia en El Salvador, afirmaron que en tales circunstancias inclusive un cuerpo con mayor veterania estaría en problemas (Spence *et al.*, 1997).

La disponibilidad de armamento

Más de 50% de las muertes por homicidios reportadas por el Instituto de Medicina Legal en el Área Metropolitana de San Salvador se produjo por causa de alguna arma de fuego o un artefacto explosivo. La guerra civil salvadoreña no sólo se encargó de armar a los dos ejércitos contendientes, sino que además distribuyó una gran cantidad de armamento entre la población civil, en la búsqueda de apoyo por parte de cada bando. Este armamento no fue recogido en su totalidad al final del conflicto

[20] El evento más conocido y determinante fue el violento asalto a un banco perpetrado por policías nacionales uniformados y el cual fue filmado y transmitido por un noticiero local de televisión.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

armado. Aunque el tratado de paz contemplaba la recolección total de armamento en manos de las antiguas fuerzas guerrilleras y de los civiles, los esfuerzos en este sentido no dieron los frutos esperados ya que los inventarios de armas presentadas al fin de la guerra por las partes en conflicto no eran exactos (Naciones Unidas, 1995b). Muchos ex combatientes prefirieron guardar y esconder el armamento que habían obtenido durante la conflagración. La mayor parte de los esfuerzos de recolección en este sentido fueron ineficaces; un informe de las Naciones Unidas detalla que casi un año después de la firma de los acuerdos tan sólo se habían recogido de manos civiles unas 100 armas, de un total calculado en varios miles (Naciones Unidas, 1995c). Nadie sabe a ciencia cierta cuántas armas quedaron desperdigadas después del conflicto.

Este armamento consistía no sólo de artefactos de pequeño calibre sino también de armas largas de grueso calibre y de explosivos. Parte de este armamento subsiste todavía en manos de civiles, lejos del alcance de las autoridades. En 1996, una organización civil inició una campaña de recolección de armas, la cual permitió canjear armas por bienes de consumo básico. Esta campaña, aunque fue exitosa, resultó insuficiente. Entre el armamento recolectado se llegó a encontrar hasta lanzacohetes y explosivos así como un elevado número de granadas y armas largas. De hecho, de los 2.467 decomisos de armas efectuados por la PNC en 1995, 21% constituyen "armas de guerra".

De acuerdo a la PNC, existe alrededor de 150.000 armas registradas en manos de civiles, y las mismas autoridades calculan que más de 120.000 armas están en circulación y no han sido registradas—muchas de ellas por ser "de uso privativo de la Fuerza Armada". Según los resultados del estudio ACTIVA (IUDOP, 1996b) en el Área Metropolitana de San Salvador, cerca de 7% de los adultos declaró poseer un arma de fuego; esto significa que alrededor de 58.000 personas estarían armadas en el Gran San Salvador, la mayor parte por razones de "protección". Sin embargo, según fuentes policiales, un porcentaje significativo de armamento estaría en manos de menores de edad y por lo tanto es muy probable que haya más población armada.

La existencia de este armamento bélico ha tenido un efecto en la naturaleza de la violencia salvadoreña. Buena parte de los delitos y agresiones se lleva a cabo con artefactos explosivos y con armas largas: algunos asaltos contra camiones blindados han sido perpetrados usando bazucas y las pandillas juveniles utilizan regularmente granadas de mano en sus enfrentamientos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Conclusiones

Dos aspectos resaltan del estudio de magnitud de la violencia en El Salvador. En primer lugar, la dimensión extremadamente grave del problema y, en segundo lugar, la ausencia notable de registros fiables para cuantificar la violencia. Los escasos indicadores existentes coinciden en señalar que la violencia en El Salvador sigue cobrando un significativo nivel de víctimas, probablemente tanto o más que en los años de la guerra. Esto se expresa tanto en la cantidad de muertos por homicidios, como en el ingente número de lesionados y agredidos que deben atender las unidades de emergencia de los hospitales salvadoreños.

Las estimaciones arrojan tasas promedio de 131 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes para los últimos tres años. Lo anterior significa más de 178 mil años de vida perdidos por causa de la violencia homicida anualmente. En el rubro de las lesiones y agresiones, la magnitud es también elevada. Los resultados del estudio señalan que de cada mil ciudadanos salvadoreños, trece serían agredidos o lesionados anualmente por causa de la violencia intencional.

Sin embargo, es en la violencia originada por la delincuencia donde más se expresa públicamente la magnitud del fenómeno salvadoreño. Las diversas encuestas y estudios sobre criminalidad concuerdan en que al menos uno de cada tres salvadoreños sufre algún tipo de robo o hurto en el lapso de un año. La gran mayoría de estos delitos no son denunciados y un mayor número aún no están siendo investigados.

Con todo, El Salvador gasta más de US$700 millones anualmente como resultado de la violencia. Para 1995 esta cifra equivaldría a más de 13% del PIB y más del doble del crecimiento económico experimentado para ese mismo año.

Los factores sociales que han posibilitado buena parte de la violencia en El Salvador tienen su origen en la historia reciente de guerra y paz. El conflicto bélico dejó una serie de secuelas que convirtieron a la sociedad salvadoreña en un terreno fértil para el desarrollo de la violencia. La prolongada e intensa confrontación armada salvadoreña exacerbó a la ya existente y centenaria cultura de violencia social, afectó los aparatos de justicia y seguridad, y dejó circulando una ingente cantidad de armamento.

En buena medida, lo que sucede en la actualidad es consecuencia del deterioro de la convivencia social, de la militarización de la conciencia pública y de la educación de generaciones en la agresión como forma de resolver diferencias.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Asimismo, los aparatos de justicia y seguridad que surgieron de los acuerdos de paz han sido incapaces de mantener el orden de justicia y legalidad necesarios para la reconstrucción. La tarea de seguridad pública fue asumida por una institución principiante que en un inicio no disponía de todos los recursos técnicos y políticos para desarrollar eficientemente su labor. El aparato de justicia inició la era de paz sin haber corregido y depurado completamente la corrupción y la ineficiencia que se produjeron en los años de la guerra.

Dadas las condiciones de información en El Salvador, éste constituye un primer acercamiento al fenómeno de la violencia en este territorio. Quedan muchas preguntas sin responder y muchos aspectos que aclarar. Por el momento, parece evidente la dimensión del problema y más perentoria es aún la necesidad de estudiarlo profundamente y atenderlo inmediatamente. En tal sentido, los desafíos parecen obvios.

En primer lugar, es necesario establecer un sistema eficiente de recolección de información sobre la violencia. Ello implica la depuración de los registros existentes, la creación de unidades de recopilación y asignar suficientes recursos para ese fin. El Salvador, por su tamaño y el desarrollo de las comunicaciones, posee las condiciones para construir un sistema de amplia cobertura nacional que pueda centralizar y gestionar la información necesaria para la toma de decisiones.

En segundo lugar, la dimensión del problema no permite más dilaciones en su atención; es fundamental comenzar a actuar sobre los factores asociados a la violencia. En tal sentido, las campañas de recolección y control de armas deberían ser un punto esencial en la agenda del Estado; muy poco se puede hacer en la prevención de la violencia si se sigue disponiendo de los instrumentos para agredir. También debe prestarse atención especial a la profesionalización de los aparatos de justicia y seguridad como una forma de disminuir la impunidad.

Finalmente, es necesario enfrentar el problema de la salud psicosocial de la población para erradicar la cultura de la violencia; este ha sido uno de los tópicos menos abordados tras finalizar la guerra, posiblemente por temor a remover la memoria del pasado. Más que de resucitar el conflicto, se trata de que los salvadoreños aprendan del pasado para reconstruir su relación de convivencia para el futuro. Y es que una cultura de paz sólo puede lograrse haciendo frente a la cultura de la violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Alvarenga, P. 1996. *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880- 1932.* San José, Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.

Dirección de Información. 1997. "Resultados de la Encuesta de hogares de Propósitos Múltiples". San Salvador, El Salvador. Documento mimeografiado.

———. 1996. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996.* San Salvador, El Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores.

———. 1995. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1995.* San Salvador, El Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dirección General de Estadística y Censos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Centro Latinoamericano de Demografía. 1996. *Proyección de la Población de El Salvador, 1995 - 2025.* San Salvador, El Salvador: Ministerio de Economía.

Dirección General de Política Criminal. 1996. *Estudio acerca de la capacidad del sistema penitenciario en El Salvador: abordaje estadístico descriptivo.* San Salvador, El Salvador: Ministerio de Justicia.

ECA. 1994. "Violencia institucionalizada". *Estudios Centroamericanos* (ECA). 49 (549): 615 - 628. San Salvador, El Salvador: UCA.

Instituto Universitario de Opinión Pública. 1997. "Solidaridad y violencia. Los jóvenes pandilleros en el gran San Salvador". *Estudios Centroamericanos* (ECA). 52 (585-586): 695 - 710. San Salvador, El Salvador: UCA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

———. 1996a. "Sondeo sobre violencia en los centros educativos del Área de San Salvador". *Serie de informes 59.* San Salvador, El Salvador: IUDOP-UCA.

———. 1996b. "Las actitudes de los salvadoreños en torno a las leyes". *Estudios Centroamericanos* (ECA). *51* (576): 905 - 920. San Salvador, El Salvador: UCA.

———. 1996c. "Encuesta sobre juventud salvadoreña organizada en pandillas". Serie de informes IP. San Salvador, El Salvador: IUDOP-UCA.

———. 1995. *Encuesta sobre el primer año de gobierno de Armando Calderón.* Serie de informes 48. San Salvador, El Salvador: IUDOP-UCA.

———. 1993. "La delincuencia urbana. Encuesta exploratoria". *Estudios Centroamericanos* (ECA). 48 (534- 535): 472 - 479. San Salvador, El Salvador: UCA.

IUDOP. 1996a. "La violencia en El Salvador". *Estudios Centroamericanos (ECA). 51* (569): 240-249. San Salvador, El Salvador: UCA.

———. 1996b. "Actitudes y normas culturales sobre la violencia en el Área Metropolitana de San Salvador (ACTIVA)". Informe provisional. San Salvador, El Salvador: UCA.

Martín-Baró, I. 1996. *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica.* San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

———. 1990. "Guerra y salud mental". *Revista de Psicología de El Salvador.* 9 (35): 71-88. San Salvador, El Salvador: UCA.

———. 1990. "La violencia en Centroamérica: una visión psicosocial". *Revista de Psicología de El Salvador.* 9 (35): 123-146. San Salvador, El Salvador: UCA.

———. 1988. "La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial de El Salvador". *Revista de Psicología de El Salvador.* 7 (28): 123-141. San Salvador, El Salvador: UCA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ministerio de Hacienda. 1996. *Ley de Presupuesto General del Estado para el año 1996 por Áreas de Gestión.* San Salvador, El Salvador: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 1997. "Boletín de prensa sobre los costos que implica para el Ministerio de Salud, atender a los pacientes que demandan servicios de emergencia producto de la violencia". San Salvador, El Salvador: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Documento mimeografiado.

Naciones Unidas. 1997. "Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. 24 de marzo de 1995." En *Ejecución de los Acuerdos de paz en El Salvador, recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes.* Nueva York, Estados Unidos: Unidad de apoyo al enviado del Secretario General en El Salvador.

———. 1995a. "Informe del Secretario General sobre el fin del enfrentamiento armado en El Salvador". En *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995.* Nueva York, Estados Unidos: Departamento de Información Pública.

———. 1995b. "Carta de fecha 8 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, relativa al descubrimiento de un depósito clandestino de armas del FMLN". En *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990 - 1995.* Nueva York, Estados Unidos: Departamento de Información Pública.

———. 1995c. "Informe de la División de Derechos Humanos de la ONUSAL correspondiente al período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de abril de 1993 (Extracto)". En *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990 -1995.* Nueva York, Estados Unidos: Departamento de Información Pública.

Organización Panamericana de la Salud. 1994. *Condiciones de salud en las Américas, volumen I.* Washington, DC, Estados Unidos: OPS.

Popkin, M. Spence, J. and Vickers, G. 1994. *Justice Delayed: The slow pace of judicial reform in El Salvador.* Washington. DC, Estados Unidos: Washington Office on Latin America.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Samayoa, J 1986. "Guerra y deshumanización: una perspectiva psicosocial". *Estudios Centroamericanos* (ECA). 42 (461): 213-225. San Salvador: UCA.

Spence, J., Dye, D., Lanchin, M. *et al.* 1997. *Chapultepec: cinco años después. La realidad política salvadoreña y un futuro incierto.* Cambridge, MA, Estados Unidos: Hemisphere Initiatives.

White, A. 1983. *El Salvador.* San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 5

Capital lesionada: violencia en Ciudad de México

*Rafael Lozano, Marta Hijar, Beatriz Zurita, Patricia Hernández, Leticia Ávila, María Lilia Bravo, Teresita de Jesús Ramírez, Carlos Carrillo, Clotilde Ayala y Blanca Estela López**

En México a cinco semanas de haberse iniciado el año 1997, las primeras planas de la prensa reseñaban: "...Se registra el quinto asalto bancario en el Distrito Federal (DF) con un saldo de dos policías y un civil muerto; un botín de US$3.500 y cinco presuntos delincuentes en libertad..." "Fue encontrada en su domicilio una pareja de comerciantes asesinados, se presume que fueron ejecutados después de asaltarlos, las víctimas presentaban un impacto de bala en la cabeza cada una" ..."Dos hombres no identificados de aproximadamente 30 a 35 años de edad, fueron asesinados, éstos al parecer se resistieron a ser asaltados y fueron baleados en plena vía pública, ambos presentaron varias lesiones por arma de fuego en su cuerpo..." "En ninguno de estos casos fueron detenidos los agresores por las fuerzas policiales..." (*La Reforma*, viernes 7 de febrero de 1997).

Las notas anteriores, extraídas de un periódico de circulación nacional, permiten sintetizar el clima de violencia, inseguridad e impunidad que se vive en la Ciudad de México desde hace varios años. Un asalto bancario por semana, al menos siete asesinatos conocidos, a consecuencia de robos o hurtos por día y ningún victimario detenido, son algunas de las cifras que justifican la sensación de temor e inseguridad que se acrecienta en la mayor parte de los ciudadanos.

* Miembros de la Fundación Mexicana para la Salud

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Magnitud de la violencia

La violencia homicida

Todo intento de cuantificación de la violencia homicida debe comenzar con una evaluación concienzuda de la información disponible. Para el Distrito Federal existen dos fuentes primarias de información en este sentido: las estadísticas vitales que se elaboran a partir de los certificados de defunción y las estadísticas de la policía que se construyen a partir de las denuncias interpuestas por los familiares, o por las propias autoridades cuando se trata de víctimas desconocidas.

Como parte de este estudio, y buscando mejorar la calidad de la información disponible, se revisaron cada uno de los 4.792 certificados de defunción de todas las muertes asociadas con lesiones accidentales e intencionales que se presentaron en el Distrito Federal en 1995. Este ejercicio llevó a la reclasificación de un elevado número de defunciones. Así, el número de muertes por homicidios fue corregido hacia arriba en 25% y el número de suicidios en 10 % (ver Cuadro 5.1). Una vez corregida la información, se tiene que en 1995 ocurrieron en el Distrito Federal 1.550 homicidios y 358 suicidios.[1]

Según los expedientes del Servicio Médico Forense (SEMEFO) del Distrito Federal, la tasa de homicidios en el Distrito Federal pasó de 10,2 muertes por cien mil habitantes en 1981 a 19,6 en 1995. Como se muestra en el Gráfico 5.1, mientras a comienzos de la década de los ochenta la tasa de homicidios en el Distrito Federal era casi la mitad de la correspondiente para la República Mexicana como un todo, en 1994 ambas tasas eran las mismas.

Las estadísticas vitales permiten no sólo estimar la magnitud de la violencia, sino también conocer algunas características de las víctimas. Se observó, por ejemplo, que en el Distrito Federal la mayoría de las víctimas de homicidio son trabajadores manuales. Asimismo, se observó que la mayoría de los homicidios fueron provocados por armas de fuego (70%), se produjeron en la vía pública (75%) y afectaron la población menor de 30 años (55%).

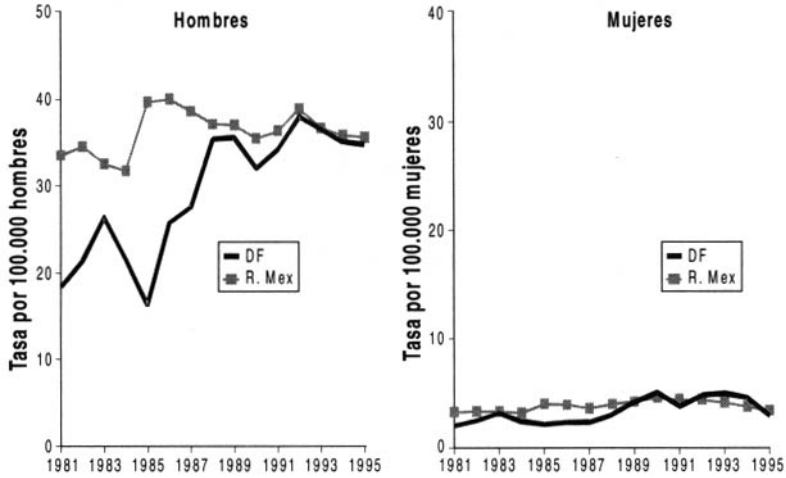
[1] Aun después de revisar los certificados de defunción fue imposible establecer la intencionalidad de 110 muertes. Estas corresponden en su mayoría a cadáveres no identificados que se encontraron en la vía pública y en los que no había rastros de violencia evidente pero tampoco se podía establecer ninguna asociación con determinada causa externa.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.1. Corrección de las defunciones por lesiones intencionales, DF, 1995

	CIE 9a	Defunciones observadas en estadísticas vitales	Defunciones corregidas	% cambio
Suicidios	E950-E959	327	358	9,5
Homicidios	E960-E969	1.243	1.550	25
Intencionalidad desconocida	E980-E989	574	110	-80,5
Total		**2.144**	**2.008**	**-6,3**

Gráfico 5.1. Tendencia de la mortalidad por homicidios en hombres y mujeres del DF y Rep. Mexicana, 1981-1994



Fuente: INEGI, tabulaciones de mortalidad, varios años.

Los certificados de defunción o los expedientes de las autopsias realizadas en los servicios contienen información sobre el móvil de los asesinatos. Las riñas y los robos son las móviles más comunes dentro del grupo de homicidios para los cuales se cuenta con información en este sentido. Como se ve en el Cuadro 5.2, la importancia relativa de los robos aumentó substancialmente en la primera parte de los noventa, especialmente entre la población de género masculino.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.2. Tasa de Homicidios. Hombres y mujeres del DF, 1990-1995

Motivo	Hombres 1990	Mujeres 1990	Hombres 1995	Mujeres 1995
Riñas	15,3	2,0	15,9	1,2
Robos	10,3	0,8	16,3	1,1
Resto	0,9	0,3	2,4	1,1
Total	**26,3**	**3,0**	**34,6**	**3,4**

Fuente: SEMEFO, varios años. Tasa por 100.000 habitantes.

Daños a las personas

Aquí se evalúa la magnitud de los daños a las personas provocados por la violencia usando los Años de Vida Saludable (AVISA) perdidos. Se emplea un indicador que mide simultáneamente los daños provocados por muertes prematuras y por secuelas de la violencia. El análisis es limitado pues no toma en cuenta el impacto psicológico que sufren las víctimas y sus familias.

En 1995 se perdieron en el Distrito Federal 57.673 AVISA por homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por terceros y 10.308 por suicidios y lesiones autoinfligidas. Del número total de AVISA perdidos a consecuencia de la violencia, 84% corresponde a años perdidos por muertes prematuras (APMP) y 15% a años vividos con discapacidad (AVD).

Como se señala en el Cuadro 5.3, los ataques con arma de fuego son responsables de más de la mitad de los AVISA perdidos a consecuencia de las lesiones intencionales infligidas por terceros. Las lesiones producidas por otros medios (o medios desconocidos) y las lesiones producidas por armas blancas son también cualitativamente importantes. Como era de esperarse, la letalidad de las lesiones producidas por arma blanca es mucho menor que la correspondiente a las lesiones producidas por arma de fuego (54% en el primer caso y 77% en el segundo).[2]

Con respecto a las lesiones autoinfligidas, la causa más importante de AVISA perdidos es el ahorcamiento. En segundo lugar se encuentran las lesiones por arma de fuego y le siguen en orden de importancia los envenenamientos. La letalidad es muy alta en las dos primeras causas y mucho menor en la segunda (ver Cuadro 5.4).

[2] Aunque existe el código "niño maltratado físicamente", éste es poco utilizado por los médicos que certifican las muertes o por los que diagnostican los egresos en los servicios hospitalarios.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.3. Años de vida perdidos por muerte prematura y años de vida con discapacidad por causas en homicidios y lesiones a terceros, México, DF, 1995.

CIE	Causa	Muerte Prematura %	Discapacidad %	AVISA No.
E965	Arma de fuego	77,4	22,6	28.945
E968	Otros medios	68,9	31,1	12.638
E966	Arma blanca	53,8	46,2	10.130
E960	Golpes	31,7	68,3	4.302
E963	Estrangulación	99,7	0,3	1.063
E964	Sumersión	100,0	0,0	268
E967	Niño maltratado	43,4	56,6	228
E962	Envenenamiento	99,3	0,7	97
E960-E968	**Total**	**68,4**	**31,6**	**57.673**

Cuadro 5.4. Años de vida perdidos por muerte prematura, años de vida con discapacidad por causas en suicidios y lesiones autoinfligidas, México, DF, 1995.

CIE	Causa	Muerte prematura %	Discapacidad %	AVISA
E953	Ahorcamiento	99,9	0,1	5.033
E955	Arma de fuego	95,4	4,6	2.664
E950	Envenenamiento	55,7	44,3	1.380
E958	Otros medios	63,1	36,9	667
E957	Precipitación	78,0	22,0	301
E956	Arma blanca	32,4	67,6	249
E951	Envenenamiento por gases	99,7	0,3	15
	Total	**88,2**	**11,8**	**10.308**

Existen diferencias importantes en la distribución de los AVISA por edad entre hombres y mujeres. Mientras para los hombres 88% de los AVISA perdidos a causa de la violencia intencional corresponden al grupo de 15 a 44 años, para las mujeres el mismo número no supera el 65%. Asimismo, se tiene que los golpes y el estrangulamiento dan cuenta de una mayor proporción del total de AVISA perdidos a causa de la violencia entre las mujeres que entre los hombres. Lo opuesto se cumple para las lesiones producidas por armas de fuego.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Daños a la propiedad

El delito contra los bienes patrimoniales es el más común en el Distrito Federal. En 1996, por ejemplo, las denuncias por este tipo de delito representaron 78% del total.

El Gráfico 5.2 muestra la tendencia de los delitos denunciados ante las autoridades entre 1930-96 y el crecimiento de la población en el mismo período. Se puede apreciar un claro cambio de tendencia alrededor de 1990. Entre 1930 y 1990 el número de denuncias tuvo más o menos el mismo crecimiento de la población. En contraste, a partir de 1990 el número de denuncias ha crecido aceleradamente (se ha duplicado en 6 años) sin que se observe un incremento concomitante de la población.

En tres encuestas realizadas por el Buró de Investigación de Mercados SA de CV (BIMSA),[3] 28% de los entrevistados afirmó haber sido víctima de algún tipo de agresión y alrededor de 50% dijo que un familiar o conocido fue víctima de un delito durante el último año. En contraste, las estadísticas oficiales basadas en denuncias, muestran que durante 1996 se cometió un delito por cada 33 personas. Esta discrepancia muestra con claridad que las denuncias sólo captan un porcentaje pequeño de las agresiones criminales.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),[4] los delitos contra el patrimonio incluyen robo, daño en propiedad ajena, abuso de confianza, despojo, extorsión, fraude y abigeato. Como se muestra en el Cuadro 5.5, en 1995 hubo un total de 171.589 denuncias por delitos contra el patrimonio en el DF. Su tasa de incidencia, tomando en cuenta sólo los que se denuncian, es de 20 por 1.000 personas. Si se corrige esta cifra empleando la proporción de personas que no denuncian los robos, la tasa de incidencia aumentaría a 60 por 1.000 habitantes. Por otra parte, el Cuadro 5.5 muestra también que entre 1994 y 1995 las denuncias por delitos contra el patrimonio aumentaron 44% y el robo y los daños a propiedad ajena aumentaron 60% y 11,5%, respectivamente.

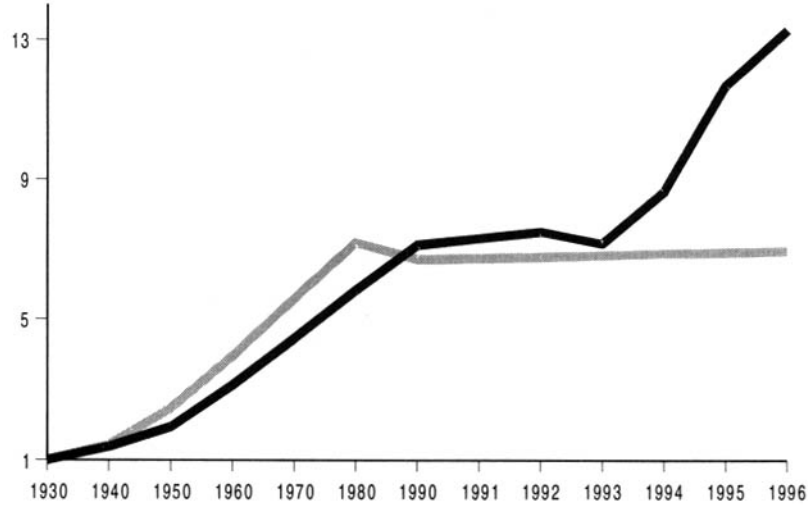
---

[3] Ver Buró de Investigación de Mercados SA de CV 1997.
Nota: BIMSA mantiene una base de datos con aproximadamente 60% de todos los números telefónicos de la población de donde aleatoriamente selecciona una muestra para efectuar entrevistas por ese medio. El entrevistador únicamente lee de una pantalla las preguntas y selecciona la respuesta del entrevistado. Para lograr representatividad los resultados se ponderaron por edad y género.

[4] Ver Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 5.2. Crecimiento de denuncias y población: México, DF, 1930-1996



Fuentes: PGJDF, INEGI. Varios años.

Cuadro 5.5. Denuncias por delitos contra el patrimonio. México, DF. 1994-1995

Delito	1994		1995	
	Denuncias en miles	%	Denuncias en miles	%
Robo	84,3	52,2	135,0	61,7
Daños a la propiedad ajena	21,7	13,4	24,1	11,0
Fraude	8,4	5,2	7,4	3,4
Despojo	2,6	1,4	2,3	1,0
Abuso de confianza	2,5	1,6	2,6	1,2
Extorsión	0,09	0,1	0,1	0,1
Total contra el patrimonio	119,3	73,9	171,6	78,5
Total de denuncias	**161,5**	**100,0**	**218,6**	**100,0**

Fuente: PGJDF.

El crecimiento de la criminalidad en el Distrito Federal se ha centrado fundamentalmente en el aumento de los robos. El Gráfico 5.3 muestra que los robos pasaron de representar 44% del total de las denuncias en 1990 a representar 64% en 1996. Si se tiene en cuenta que sólo se denuncia una tercera parte de los robos perpetrados, se puede estimar que el número total de robos cometidos en el Distrito Federal en 1996 superaría el medio

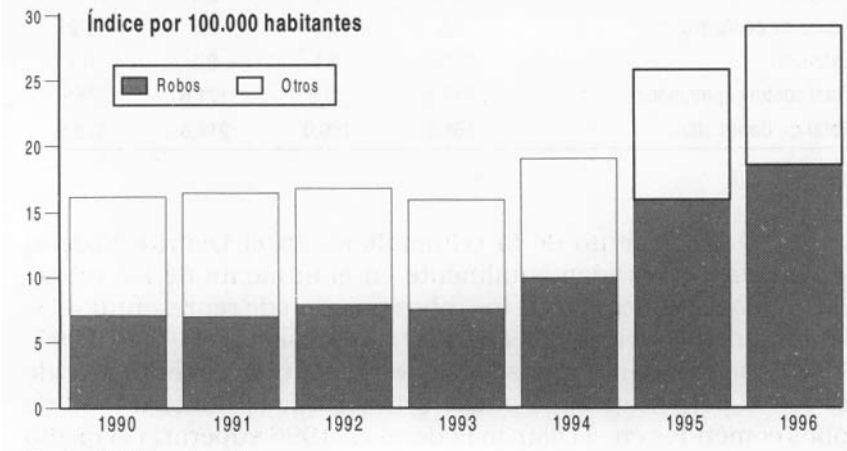
© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

millón. El desglose de las denuncias por tipo de robo se presenta en el Cuadro 5.6. Como puede verse, las denuncias más comunes tienen que ver con robos a transeúntes y robos de auto.

En el período 1994-96 uno de cada tres robos involucró algún tipo de violencia. Esta relación varía según el lugar donde se comete el delito y el objeto robado. Por ejemplo, 45% de los robos a establecimientos y 40% de los robos de automóviles involucran algún tipo de violencia. En general el robo no es un delito aislado y muy a menudo su comisión implica otros delitos. En 1995, poco más de la tercera parte de los homicidios dolosos fueron consecuencia de un robo, dos de cada cinco lesionados de manera intencional fue producto de un robo y más de la mitad de los robos fueron cometidos en presencia de la víctima.

Además del aumento en la violencia, el incremento del robo refleja la existencia de mercados ilegales de compraventa de objetos robados. Un buen ejemplo de ello es el robo de automóviles. A pesar de las medidas de protección desarrolladas para evitar este tipo de delitos, robar un vehículo siempre ha sido relativamente fácil. Pero desmantelarlo, pintarlo, cambiarle los sellos, papeles y placas, venderlo en otro lugar o en la frontera implica una complicada organización. A juzgar por el aumento en el robo de automóviles en el Distrito Federal, estas organizaciones criminales son todos los días más sofisticadas. No es de extrañar entonces, que en el año de 1998, se hayan robado en promedio 157 automóviles al día en el DF, más del triple del promedio para 1990 estimado en 40 automóviles diarios.

Gráfico 5.3. Índice delictivo por tipo de delito: México, DF, 1990-1996



Fuente: PGJDF, varios años.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.6. Denuncias por robo: México, DF, 1994 –1995

	1994		1995	
Tipo de Robo	**Denuncias**	**%**	**Denuncias**	**%**
Robo a transeúnte	16.828	20,0	23.530	17,4
Robo de auto sin violencia	16.751	19,9	35.116	26,0
Robo de auto con violencia	12.591	14,9	21.382	15,8
Robo a repartidor	10.412	12,3	17.752	13,2
Robo a negocio sin violencia	8.325	9,9	11.078	8,2
Robo a negocio con violencia	6.737	8,0	8.784	6,5
Robo a casa habitación sin violencia	4.826	5,7	6.822	5,1
Robo de objetos	3.321	3,9	4.209	3,1
Robo de accesorios de auto	2.029	2,4	2.929	2,2
Robo a casa habitación con violencia	679	0,8	923	0,7
Robo de documentos	664	0,8	814	0,6
Robo de dinero	318	0,4	406	0,3
Otros robos	853	1,0	1.227	0,9
Total	**84.334**	**100,0**	**134.972**	**100,0**

Fuente: PGJDF, 1996.

Costos sociales de la violencia y el crimen

El incremento de la violencia ocasiona crecientes costos sociales. Cada peso que la sociedad gasta en la reparación de daños derivados de hechos de agresión es una oportunidad perdida para elevar la producción del país y el nivel de vida de la población. Cuantificar el costo de la violencia es el primer paso en el camino para identificar la magnitud del problema y buscarle soluciones.

En el análisis de los costos económicos de la violencia se distinguen dos grandes categorías: pérdidas e intervenciones. En las pérdidas se consideran dos rubros: pérdidas materiales y pérdidas de salud. Para cada rubro se calculan los costos directos, indirectos e intangibles. En las intervenciones también se consideran dos rubros: las erogaciones en prevención y seguridad, y las derivadas de la aplicación de la justicia (Cuadro 5.7).

Los costos directos por pérdidas materiales incluyen los daños a la propiedad, las pérdidas de tiempo y los gastos legales. Los costos indirectos incluyen la pérdida de oportunidades empresariales y los costos de oportunidad de los individuos privados de la libertad. Los costos intangibles incluyen las pérdidas de bienestar asociadas con los cambios en estilos de vida que son ocasionados por los actos de agresión.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.7. Costos sociales de la violencia: Ciudad de México

	Millones de pesos	Millones de dólares	%
PÉRDIDAS			
Pérdidas materiales			
Costos directos			
Robo de automóviles	1.700	217,9	11,5
Robo y asalto a transportes, mercancías, dinero y valores	639	81,9	4,3
Asaltos bancarios	20	2,6	0,1
Otros bienes materiales	2.200	282,1	14,9
Costos indirectos			
Oportunidades empresariales perdidas		---	---
Costo de Oportunidad de los Reclusos	506	64,9	3,4
Costos intangibles			0,0
Cambios de estilo de vida	504	64,6	3,4
Pérdidas en salud			
Costos directos			
Gastos médicos mayores	373	47,8	2,5
Costos indirectos			
Pérdidas por días de enfermedad y recuperación	60	7,7	0,4
Pérdidas productivas AVISA	1.380	176,9	9,3
Costos intangibles (secuelas)			
Secuelas de lesiones físicas y psicológicas	1.172	150,3	7,9
Subtotal	**8.554**	**1.096,7**	**57,8**
INTERVENCIONES			
Costo de las campañas de prevención y seguridad			
Programa de seguridad pública	1.164	149,2	7,9
Programa de seguridad privada	3.817	489,4	25,8
Costos intangibles			
Aplicación de justicia			
Programa de aplicación de justicia	819	105,0	5,5
Gastos por reclusión	445	57,1	3,0
Subtotal	**6.245**	**800,6**	**42,2**
TOTAL	**14.799**	**1.897,3**	**100,0**

Todas las cifras se refieren a pesos de 1995. Para obtener valores en dólares de 1995 habría que dividir entre 7,8.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En la relación de los costos por pérdidas de salud, los costos directos incluyen gastos en atención médica por lesiones; los indirectos incluyen pérdidas en capital humano por muerte prematura y discapacidad; y los intangibles incluyen las pérdidas de bienestar asociadas con las secuelas psicológicas y físicas que tuvieron las víctimas después de sufrir algún acto violento.

Respecto a las intervenciones, los costos de prevención y seguridad incluyen los presupuestos de dependencias públicas tales como la Secretaría de Protección y Vialidad, la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, así como los gastos en vigilancia privada, seguros, alarmas, cerraduras y semejantes.

El costo de impartir justicia y castigar a los delincuentes incluye las erogaciones de los sectores público y privado. En los gastos del gobierno, quien tiene el mandato constitucional de cumplir con esta responsabilidad, se incluyen los presupuestos de las dependencias públicas que tienen como función principal la detención y castigo a los delincuentes.

Los diversos costos de la violencia se cuantificaron a partir de información proveniente de fuentes secundarias. Se incluyeron los gastos de las instituciones públicas y privadas para 1995 y los gastos de los habitantes en la prevención y control de la violencia en 1993. Según los resultados que se resumen en el Cuadro 5.7, los costos sociales de la violencia en Ciudad de México ascendieron en 1995 a 15.000 millones de pesos (US$1.897 millones). Esta cifra corresponde a casi 1% del PIB del país y a 2,7% del PIB de Ciudad de México. De los costos totales, 58% corresponden a pérdidas materiales y 42% a intervenciones. Las pérdidas materiales y las de salud son mayores a 7.000 millones de pesos. A continuación se describen los procedimientos utilizados en la construcción de este cuadro.

Pérdidas materiales[5]

En 1995, hubo 411 robos diarios en Ciudad de México; de ellos 217 fueron violentos y 93 involucraron lesiones. En promedio, hubo asaltos a 50 taxis diariamente, además de 159 vehículos robados. Las compañías de seguros estiman que el valor de los vehículos robados en 1995 fue 1.700 millones de pesos; 60% de esos vehículos va al mercado negro y 60.000 automóviles son enviados anualmente a Centroamérica.[6]

[5] Todos los valores están expresados en pesos mexicanos de 1995. El Cuadro 5.7 también presenta los valores en dólares.

[6] Ver Amezcua, Botello *et al.*, 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En 1995 se cometieron 52 asaltos bancarios. Se estima que las pérdidas totales por asaltos bancarios en ese año ascendieron a los 20 millones de pesos.[7] En ese mismo año, las compañías aseguradoras reportaron siniestros que alcanzaban los 206 millones de pesos por robo de dinero y valores, 322 por robo y asalto a transportes, 98 por robo de mercancías, y 13 millones por robo a casa habitación. Ello representa un total de pérdidas materiales de 639 millones de pesos.

Muchas actividades económicas y sociales han sido afectadas por el incremento de la criminalidad. Las iglesias, por ejemplo, se han visto forzadas a reducir sus actividades nocturnas.[8] Asimismo, los negocios que ofrecen servicio a domicilio han tenido que cancelar sus operaciones nocturnas al menos en seis áreas de la ciudad, lo que ha ocasionado pérdidas de oportunidades empresariales de por lo menos 932.400 pesos anuales. Existen también costos indirectos por pérdidas de salarios entre los reclusos y el menor ingreso en sus hogares durante el tiempo de reclusión. Las condenas por hechos violentos ascendieron en 1995 a 6 millones de días, lo que puede valorarse aproximadamente en 506 millones de pesos.[9]

La valoración económica de las pérdidas materiales debe incluir la disponibilidad a pagar por parte de las víctimas para recuperar el estilo de vida perdido como consecuencia de los hechos violentos que sufrieron. Entre las víctimas de robo, siete de cada diez víctimas estarían dispuestas a pagar por mantener su estilo de vida anterior y, en promedio, pagarían 3.216 pesos. Los que sufrieron robo con lesión estarían dispuestos a pagar en promedio 4.400 pesos (1,15 veces su salario mensual), en tanto los que no sufrieron lesión pagarían 1.000 pesos (0,44 veces su salario mensual). En su conjunto, las víctimas de robo estarían dispuestas a pagar 482 millones de pesos por recuperar su estilo de vida anterior.[10]

Las víctimas de delito sexual pagarían en promedio 4.392 pesos. Esto representa 2,5 veces su salario promedio mensual. El conjunto de víctimas de delitos sexuales estaría dispuesta a

---

[7] Ver Sánchez, 1996.
[8] Ver Torres, 1997.
[9] Ver Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1995.
[10] Los valores sobre las erogaciones monetarias que las víctimas de la violencia y el crimen estarían dispuestas para pagar para evitar estos hechos fueron obtenidos a partir de una encuesta realiza en cuatro centros asistenciales de la ciudad. La encuesta se describe en detalle en una sección posterior de este capítulo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

pagar 8 millones de pesos por mantener su estilo de vida anterior. Las víctimas por lesiones estarían dispuestas a pagar en promedio 635 pesos, lo que equivale a 16% de su salario promedio. El conjunto de víctimas de lesiones estaría dispuesta a pagar 13,5 millones de pesos por mantener su estilo de vida anterior.

Pérdidas en salud

La Ciudad de México cuenta con una red de hospitales a cargo del Departamento del Distrito Federal (DDF) para la atención de lesiones. Estos atienden aproximadamente 30% de los lesionados. Existe además un hospital central y varias unidades periféricas de la Cruz Roja, los cuales atienden entre el 15% y el 20% de los lesionados. En la última década los hospitales del DDF han recibido un incremento en la demanda de atención como resultado de la violencia. En estos hospitales, ocho de cada diez pacientes solicitan atención a causa de lesiones, ya sea intencionales o no intencionales. De ellos 35% acuden con lesiones traumáticas derivadas de la violencia.

Se estima que en 1995 alrededor de 34.000 personas solicitaron atención médica por lesiones intencionales en la Ciudad de México. A continuación se presenta una estimación de los gastos en salud. En primer lugar, se consideran los gastos directos en atención médica. Segundo, se consideran los gastos indirectos asociados con la caída de la productividad de las personas lesionadas y las pérdidas de años saludables. Y tercero, el valor monetario del dolor, la angustia y el miedo que sufren las víctimas.

Con la participación de expertos clínicos mexicanos, y a través de la observación de la atención médica a las víctimas de las lesiones intencionales, se determinó el costo unitario por atención médica por tipo de lesión (Cuadro 5.8). En 1995, el costo promedio de atención médica por persona fue de 10.800 pesos (US$1.384).

Los 34 mil individuos que sufrieron lesiones intencionales en 1995 se clasificaron por tipo de lesión y gravedad. Las fracturas de huesos de la cara y las de huesos de extremidades (cerradas), la contusión de cara, cabeza, tórax y abdomen, las heridas superficiales, los esguinces y el envenenamiento sin alteración de la conciencia fueron considerados lesiones leves. Sólo se estudiaron tres complicaciones: choque, sepsis y amputaciones. La mitad de todos los casos fueron heridas leves, 45% sufrieron lesiones graves, y sólamente el 3% de ellos tuvo complicaciones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Se estima que el gasto directo en servicios de salud en 1995 fue de por lo menos 373 millones de pesos. El costo unitario de las lesiones leves varía entre US$45 y US$350. Las complicaciones son mucho más onerosas: su costo unitario es mayor a US$13.000. Las lesiones graves tienen costos intermedios entre US$900 y US$4.000. Esto significa que del total del costo directo de la atención a la salud en 1995, una pequeña proporción de los casos ocupa casi 30% de los gastos (Gráfico 5.4).

Más de 34.000 lesionados durante 1995 perdieron alrededor de 1 millón de días productivos asociados a la estancia hospitalaria y el tiempo de recuperación de la lesión. Del total de días perdidos, 63% fue por lesiones graves, 6% por lesiones complicadas y el resto por lesiones leves. Si se supone que la sociedad pierde el salario promedio por cada día de incapacidad (54 pesos), entonces los costos indirectos asociados a la estancia hospitalaria y el tiempo de recuperación ascenderían a 60 millones de pesos. Además se tiene que cada lesionado está acompañado por familiares que también experimentan pérdidas en la productividad durante su recuperación, lo que incrementaría los costos indirectos a 78 millones de pesos.

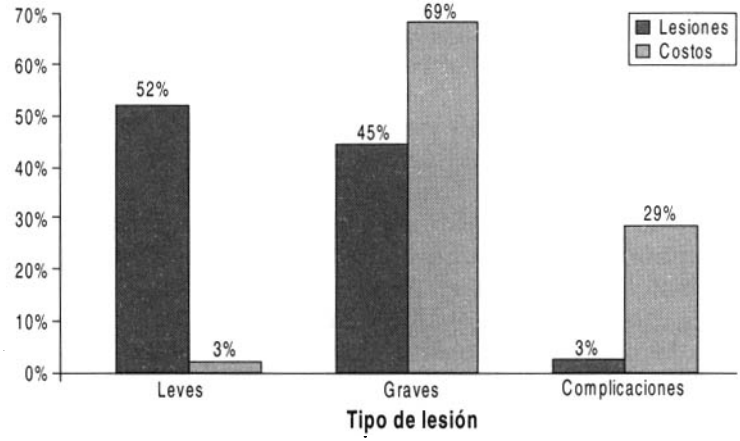
Adicionalmente a los días de incapacidad, las víctimas de la violencia en la Ciudad de México tuvieron la pérdida de AVISA por muerte prematura y discapacidad. Como ya se mencionó, en 1995 se perdieron 68.000 AVISA. Para estimar los gastos indirectos se supuso que las víctimas de crimen hubiesen enfrentado la misma tasa de desempleo que el resto de la población y hubiesen devengado el salario promedio para la Ciudad de México. Bajo estos dos supuestos, se estimó que las pérdidas productivas en 1995 fueron de 1.380 millones de pesos.

Ocho de cada diez víctimas de la violencia por robo ocurridas en la Ciudad de México durante 1997 manifestaron estar dispuestas a pagar, en promedio, 9.560 pesos de 1995 para evitar las secuelas del delito. Entre quienes sufrieron robo pero no sufrieron agresión física alguna, siete de cada diez sujetos manifestaron estar dispuestos a pagar, en promedio, 1.489 pesos. Con estas cifras se estimó que en 1995 las víctimas de la violencia en la ciudad estarían dispuestas a pagar 1.089 millones de pesos para evitar las secuelas físicas y psicológicas.

Un grupo de víctimas de delitos sexuales manifestó que las secuelas no se pueden valorar y que estarían dispuestos a dar "todo" por evitar este tipo de experiencia. Otro grupo asignó un valor monetario promedio de 23.000 pesos. Estos datos permiten estimar que las víctimas de este delito estarían dispuestas a pagar por evitar estas secuelas 31 millones de pesos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 5.4. Casos y costos de atención médica por tipo de lesión



Fuente: Procesamiento propio del estudio de costos de atención a lesiones en el Hospital de Balbuena del DDF, enero y febrero de 1997.

Cuadro 5.8. Costo unitario por atención médica por caso y total por tipo de lesión: Ciudad de México, 1995

	Número de casos	Costo promedio por caso en pesos ($)	Costo promedio por caso en dólares (US$)	Costo total en pesos ($)
Fracturas y esguinces	7.016	2.589	332	18.164.468
Contusión y traumatismo craneo-encefálico	10.210	7.517	964	76.747.044
Otras contusiones	942	29.385	3.767	27.678.620
Heridas superficiales	2.948	341	44	1.004.565
Heridas profundas	9.067	13.004	1.667	117.901.695
Envenenamiento	3.362	7.058	905	23.724.701
Shock	704	106.493	13.653	75.002.525
Sepsis	297	110.553	14.174	32.813.498
TOTAL	**34.545**			**373.037.117**

Fuente: Procesamiento propio del estudio de costos de atención a lesiones en el Hospital de Balbuena del DDF, enero y febrero de 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por su parte, las víctimas de violencia física sin robo estarían dispuestas a pagar, en promedio, 2.700 pesos por evitar sus secuelas físicas y psicológicas, lo que implica un valor total por encima de los 52 millones de pesos.

Campañas de prevención y seguridad

En la Ciudad de México, tanto el sector público como el privado invierten en la protección de los individuos, las familias y los bienes materiales. A continuación se presenta la estimación de los gastos en campañas de prevención y seguridad durante 1995. El análisis se ha dividido en dos secciones. La primera incluye la estimación preliminar de los gastos directos en seguridad pública y privada. La segunda incluye los costos intangibles que tratan de medir la disponibilidad a pagar para reducir la sensación de inseguridad.

La Ciudad de México cuenta con un órgano público dedicado a la vigilancia y provisión de la seguridad, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), además de la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar. En 1995 existía allí un total de 14.408 policías adscritos a los 52 sectores de las 16 delegaciones de la Ciudad de México. Además, 7.665 policías pertenecían a grupos especiales y 1.927 se dedicaban a labores directivas. Otros grupos de policía del sector público reunían a 10.000 elementos más. En total existen cerca de 24.000 policías en el sector público.

Los datos censales de 1990 señalan que 65.595 individuos, 2% del total de la población ocupada, trabaja en actividades de protección y vigilancia en la Ciudad de México. De este gran total, los trabajadores públicos representan tan sólo 37% y el resto debe pertenecer a diversas corporaciones y modalidades de vigilancia y seguridad privada.[11] Si se supone que en 1995 existía el mismo volumen de personal privado dedicado a las tareas de vigilancia y seguridad que en 1990, el gasto en este rubro sería de 3.817 millones de pesos anuales. Por otra parte, en 1995 el presupuesto en seguridad pública de la ciudad fue 1.164 millones de pesos, lo que implica que en ese año los gastos totales en prevención y seguridad habrían superado los 4.980 millones.

Finalmente, la encuesta de víctimas de violencia reveló que entre todos los entrevistados estaban dispuestos a pagar 8,3 millones de pesos por mejorar la seguridad pública.

[11] Ver Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Justicia y castigo al delincuente

El incremento de la violencia ha traído consigo un mayor número de reclusos: sólo entre 1994 y 1996 el número de presos en el país creció en más de un 14%. Como los sistemas penitenciarios del país no estaban preparados para el aumento acelerado de los internos, se ha venido gestando un serio problema de congestión en las cárceles. El hacinamiento de internos varones en Ciudad de México supera el 50%. Existen también dificultades de respuesta legal: en promedio se necesitan 8 meses para recibir una sentencia. Los problemas encontrados en este proceso van desde la corrupción y la incapacidad técnica de los responsables hasta la ausencia de sistemas de operación adecuados.

Los costos de control de la violencia corresponden al presupuesto de las dependencias públicas responsables. Incluyen los gastos para impartir justicia y del encarcelamiento de los delincuentes. El presupuesto total del sector justicia de la Ciudad de México en 1995 se estimó en 819 millones de pesos, cifra que corresponde a un gasto per cápita de $196. El costo diario por preso para la ciudad de México oscila entre 100 y 120 pesos, lo que implica un gasto total de 445 millones de pesos anuales.

El hacinamiento de las cárceles y la congestión del sistema judicial también origina costos adicionales, desde corrupción hasta problemas de ingobernabilidad, y pueden incluso propiciar mayores incrementos de la criminalidad. Sin embargo, estos costos no fueron incluidos en el análisis pues constituyen casos imposibles de valorar.

Factores de riesgo de las lesiones intencionales

Con el objeto de caracterizar la población que presenta lesiones por actos violentos y analizar los factores de riesgo asociados a dichos eventos se realizó una encuesta de los servicios de urgencias del Departamento del Distrito Federal (DDF). Se estima que los hospitales incluidos en la encuesta atienden aproximadamente 35% del total de las lesiones de la Ciudad de México.[12] La encuesta acogió 1.504 casos, de los cuales 601 presentaron lesiones intencionalmente infligidas (40%).

[12] Ver Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Cuadro 5.9 presenta la distribución de las lesiones intencionales por edad y sexo. Se observa que la población masculina da cuenta del 76% de las lesiones y que la mayor parte de las mismas se concentra entre las personas jóvenes (entre 15 y 29 años de edad). Existen algunas diferencias entre hombres y mujeres con respecto a la distribución por edades de las lesiones intencionales. Como se muestra en el cuadro, comparativamente, los hombres jóvenes tienden a ser más propensos a sufrir lesiones que las mujeres de la misma edad.

La vía pública es el principal sitio de ocurrencia de las lesiones intencionales estudiadas, concentrando 61% de los casos. Asimismo, 22% de las lesiones ocurren en el hogar y 5% en el trabajo. Es importante mencionar, por otra parte, que la distribución de las lesiones según el sitio de ocurrencia no es la misma para hombres y mujeres. En general, los hombres presentan más lesiones intencionales en la vía pública, mientras las mujeres presentan más lesiones en el hogar.

Respecto al nivel de escolaridad de las víctimas, se observó que 10% de los lesionados no había completado la primaria, 25% tenía la primaria completa y el resto contaba con estudios de secundaria o más avanzados. No se observaron diferencias significativas entre hombres y mujeres en cuanto a la distribución de las lesiones intencionales según los años de educación.

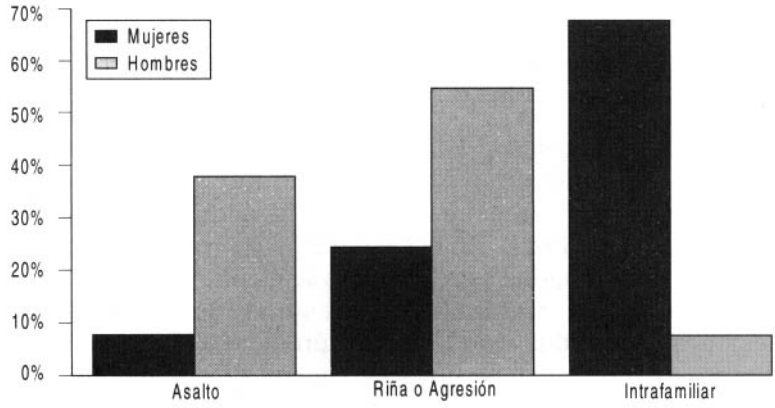
En general, la principal fuente de violencia que se detecta en los servicios de urgencias de los hospitales de la Ciudad de México son las riñas y las agresiones (48%). En segundo lugar aparecen los asaltos (31%) y en tercer lugar los problemas intrafamiliares. Este patrón es distinto por edad y sexo: entre las mujeres más de dos terceras partes de las lesiones están asociadas a la violencia intrafamiliar, mientras que en los hombres 55% de las lesiones están asociadas a riñas. Los asaltos y las riñas son muy comunes entre los jóvenes de 15 a 29 años y la violencia intrafamiliar es muy común entre las mujeres de 15 a 44 años (ver Gráfico 5.5).

Cuadro 5.9. Lesiones intencionales con atención médica por grupo de edad y género, enero y febrero de 1997

Edad en años	Mujeres %	Hombres %	Total %
0-14	4,9	2,2	2,9
15-29	52,8	62,8	60,4
30-44	34,0	24,9	27,2
45-59	6,9	8,9	8,4
60 +	1,4	1,1	1,2
Total	**144**	**457**	**601**

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 5.5. Tipo de violencia según el género de la víctima



A continuación se analiza el perfil de riesgos de las lesiones intencionales comparadas con las lesiones accidentales. Los factores de riesgo incluidos en el estudio fueron:

Exposición al alcohol. La asociación entre alcohol y violencia ha sido ampliamente demostrada en la literatura médica. Muchos estudios sobre el tema muestran que con frecuencia víctimas y agresores han consumido alcohol con anterioridad al hecho delictivo.[13] No existen hipótesis claras de cómo el alcohol influye en las conductas violentas: se afirma, por ejemplo, que el alcohol hace al individuo más impulsivo y menos consciente de las consecuencias de un acto violento, o que lo hace más agresivo, pero no se cuenta con comprobaciones absolutas en este sentido. En una encuesta de victimización realizada en 1993 en la Ciudad de México, se encontró que la proporción de los delitos en que los agresores se encontraban en estado de ebriedad ascendía al 10% (5% en los robos y 33% en las lesiones). Por su parte, las estadísticas judiciales en el Distrito Federal muestran que la proporción de detenidos con alteración de sus facultades mentales asociadas al consumo de alcohol va en aumento: en 1976 era 21% y en 1994, 27%.

Con respecto a la presencia de alcohol encontrada en las víctimas, en un estudio en el estado de Jalisco se encontró que en 56% de los casos las víctimas de homicidios habían ingerido

[13] Ver Room, 1983.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

bebidas alcohólicas,[14] mientras que las estadísticas del servicio médico forense de Ciudad de México muestran que 26% de las víctimas de homicidio en 1995 presentaban alcohol en la sangre. En la presente encuesta, 28% de las víctimas dijo haber ingerido bebidas alcohólicas en las 6 horas previas al hecho delictivo.

Género. Los hombres son los principales agentes y víctimas de la violencia. Algunos estudios han encontrado que cerca de 80% de las muertes por homicidio en las que la víctima es hombre, el victimario también lo es. En el caso de las mujeres el porcentaje de muertes ocasionadas por hombres asciende a 90%.[15] En el presente estudio, los resultados confirman lo anterior: para todas las lesiones analizadas, con la excepción de aquellas producidas por golpes, el hombre tiene un riesgo mayor de ser agredido. Por otra parte, el riesgo que tiene una mujer de sufrir una lesión intencional por algún conocido, su cónyuge o algún familiar, es 15 veces más alto que el riesgo correspondiente para un hombre.

Edad. Aunque los hechos violentos se presentan en todos los grupos de edad, las características que rodean al evento, sus causas y consecuencias están fuertemente determinadas por esta variable. Los menores de 5 años, los ancianos y las mujeres en edad reproductiva son más propensos de ser víctimas de la violencia intrafamiliar. Los adolescentes y jóvenes son más propensos a sufrir lesiones en riñas y a ser víctimas de robos.[16]

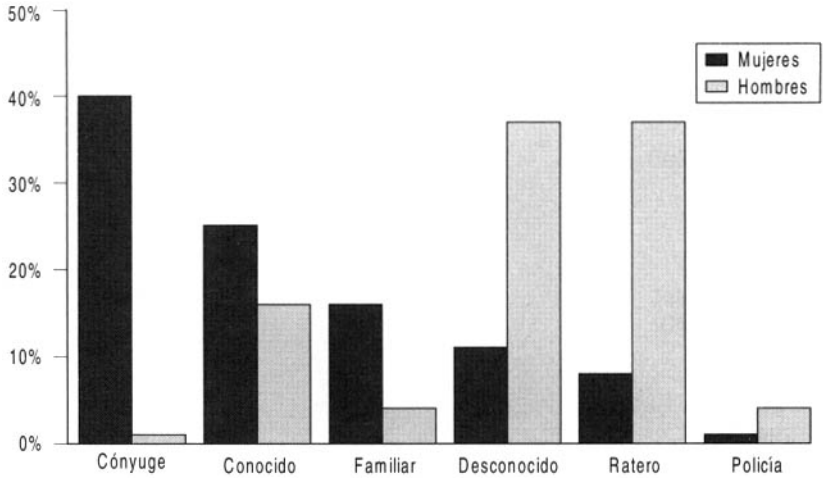
En este estudio no se encontró ninguna asociación entre la edad y la causa de la lesión, lo cual puede reflejar los sesgos introducidos por la muestra utilizada en este trabajo. Si se considera toda la población, la edad sería seguramente un factor de riesgo significativo, sobre todo en el caso de homicidios.[17, 18]

Tipo de agresor. En 57% de los casos el agresor fue un ladrón o desconocido y del sexo masculino. Como se muestra en el Gráfico 5.6, las características del agresor varían dependiendo del género afectado: la mayor parte de los agresores de mujeres fueron identificados como conocidos, familiares o cónyuges (80%), mientras los agresores de los hombres fueron en su mayoría rateros y desconocidos (75%).

[14] Ver Celis y Valencia, 1991.
[15] Ver Federal Bureau of Investigation, 1987.
[16] Ver Garófalo, Siegel y Laub, 1987.
[17] Ver Híjar, Tapia y Rascón, 1994.
[18] Ver López, Híjar y Rascón, 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 5.6. Tipo de agresor según el género de la víctima



De las 1.504 encuestas realizadas, 60% correspondieron a lesiones accidentales y 40% a lesiones intencionales. Con el fin de explorar los factores de riesgo se comparan las características de las víctimas de lesiones intencionales utilizando como grupo de referencia las víctimas de lesiones accidentales. Como resultado de este análisis se obtuvo que el sexo, el grupo de edad, la escolaridad, la gravedad, el sitio de ocurrencia y el consumo de alcohol estaban asociadas estadísticamente con el riesgo de sufrir una lesión intencional en comparación con una accidental.

El Cuadro 5.10 presenta la medida de asociación o razón de momios (RM) de cada una de las variables mencionadas así como el intervalo de confianza correspondiente. Para facilitar la lectura del cuadro se incluyeron las categorías de referencia las cuales aparecen con el valor de 1 en la columna de la razón de momios. Se tiene entonces que, en comparación a las accidentales, los hombres son más propensos a sufrir lesiones intencionales que las mujeres. Lo mismo es cierto para los jóvenes entre 15-29 años, los individuos con educación media y aquellos que han ingerido alcohol. Con respecto a esta última variable, llama la atención que el consumo de alcohol esté asociado 3,5 veces más con las lesiones intencionales que con las accidentales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5.10. Factores de riesgo asociados con las lesiones intencionales en relación con las lesiones accidentales

Variable	Razón de Momios	IC (95%)
GÉNERO		
Femenino	1	
Masculino	1,8	1,4-2,2
GRUPO DE EDAD		
0-14 años	0,16	0,09-0,3
15-29 años	1,63	1,1-2,4
30-44 años	1,50	0,97-2,2
45-54 años	1	
60 años y más	0,2	0,09-0,5
ESCOLARIDAD		
Superior	1	
Media	1,15	0,9-1,5
Elemental	0,54	0,4-0,8
GRAVEDAD		
No grave	1	
Grave	1,2	0,93-1,6
LUGAR DE OCURRENCIA		
Trabajo	1	
Vía pública	3,81	2,4-6,0
Hogar	1,60	1,0-2,6
Escuela	1,11	0,5-2,6
CONSUMO ALCOHOL		
No	1	
Sí	3,50	2,6-4,6

Conclusiones y recomendaciones

La violencia siempre ha acompañado la historia de México. Las caídas de la población producto de la conquista en el siglo XVI, de la guerra de la independencia en el siglo XIX y de la revolución a inicios del siglo XX, le han imprimido un sello característico al desarrollo demográfico, social y cultural de este país.

En contraste con ese antecedente, la evolución de la violencia a partir de 1930 ha tenido poco que ver con guerras y revoluciones. A partir de 1930 se pueden distinguir tres etapas bien diferenciadas: de 1930 a 1960 se mantienen los niveles de violencia de la posguerra con tasas por arriba de 50 por 100.000, de 1960 a 1990 se presentan niveles intermedios de violencia con tasas alrededor de 20 por 100.000, y de 1990 en adelante se presentan nuevas formas de violencia en la sociedad y se acrecienta su magnitud en algunos lugares del país. En esta década se incrementan las denuncias por delitos violentos en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

contra de la propiedad, por delitos sexuales y por violencia intrafamiliar. Se vuelven más frecuentes las denuncias por abuso policial, por secuestro o de asesinatos por venganza. Además, se suman a la "violencia tradicional" el florecimiento de mercados ilegales y el consiguiente desarrollo del crimen organizado, que se transforma en el nuevo flagelo dentro de la historia moderna de la nación.

En esta última etapa ciertas poblaciones del país, especialmente las grandes urbes que históricamente habían mostrado cifras relativamente bajas de asesinatos, empiezan a padecer una tendencia ascendente de la violencia. En los últimos años, el miedo y la inseguridad han hecho que la población se sienta presa en sus propios hogares, limitada en sus actividades sociales y sujeta a la voluntad del crimen organizado o de la delincuencia común. A lo anterior se añade, la falta de credibilidad en las autoridades encargadas de proporcionar seguridad pública ya sea por la corrupción que existe en ciertas esferas de dichas corporaciones, por la violencia ejercida por la policía o porque a pesar de haber intentando diferentes soluciones, el crecimiento desmesurado de la delincuencia no les permite ofrecer respuestas eficaces.

La complejidad del problema de la violencia y sus importantes repercusiones sobre la salud física y mental de la población nos advierten que su solución no es única, ni de corto plazo y que las propuestas trascienden las actividades de la policía. La violencia moderna debe ser enfrentada por la sociedad en su conjunto y no ser delegada sólo a una instancia del gobierno. Lo anterior requiere, además de estar más informado para conocer y comprender mejor su magnitud y los costos sociales que derivan de ella, proponer soluciones factibles que incorporen distintos sectores de la población.

Sin tener la capital del país una tasa elevada de asesinatos, éstos representan actualmente un problema social que no puede ignorase. Los homicidios no sólo se duplicaron durante los últimos 15 años, sino que también afectan fundamentalmente a los grupos más jóvenes de la población. Sin embargo, la criminalidad de un pueblo no se mide sólamente por los grandes delitos que conmueven a la sociedad entera. Lo anterior nos traslada a pensar en todas aquellas víctimas de un acto violento que sufrieron una lesión o algún daño pero que sobrevivieron a él, o en las secuelas psicológicas que quedan gravadas como cicatrices en la mente de las personas que vivieron un hecho de estas características.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Al evaluar las consecuencias de la violencia en función del tiempo saludable perdido se observa que durante 1995 se perdieron más de 58 mil años de vida saludable en el DF; de ellos, 85% proviene de los hombres de 15 a 59 años y 10% de las mujeres en ese grupo de edad. Tan sólo las pérdidas de este grupo de la población equivalen a una semana del potencial de vida sana de la población de ese grupo de edad.

Las razones que conducen a estas pérdidas dependen del sexo de la víctima y del motivo de la agresión. Por ejemplo, en los hombres la mayor parte de las pérdidas provienen de riñas o asaltos en la vía pública. En cambio, en las mujeres la mayor parte proviene de conflictos intrafamiliares, que suceden en el hogar y son ocasionadas por puños o por objetos contundentes.

Por otra parte, también se confirma que el consumo de alcohol aumenta el riesgo de presentar una lesión intencional. Esta relación es aparente aun después de controlar otros factores de riesgo como lo son: la edad de 15 a 29 años y la escolaridad por encima del nivel primario. Al comprobarse que el consumo de alcohol y la juventud están fuertemente asociadas a las lesiones intencionales, o que sea el sexo masculino es más proclive a presentar lesiones intencionales graves, nos obliga a diseñar programas de prevención enfocados en esos grupos de la población, sobre todo porque estos factores están más asociados con actos violentos derivados de riñas y de conflictos intrafamiliares.

Los resultados muestran que los costos sociales de la violencia en la Ciudad de México ascendieron a US$1.900 millones, lo que equivale a 0,7 % del PIB del país ó 2,7% del PIB de la Ciudad de México en 1995. De los costos totales, 58% corresponden a pérdidas materiales y 42% a actividades dirigidas a prevenir y controlar la violencia. Las estimaciones que aquí se ofrecen señalan que los costos ocultos de la violencia (miedo, cambios de estilo de vida y secuelas físicas y psicológicas) pueden superar los costos que se reportan como daños materiales directos. A pesar de la escasa información, las pérdidas de ganancias y oportunidades económicas de las empresas y hogares pueden también ser muy elevadas.

Las recomendaciones generales que se derivan de este estudio se dividen en metodológicas y de política. Las primeras son de interés académico y buscan ante todo recapitular la experiecia de este estudio y proponer nuevas líneas de trabajo a futuro. Las segundas son más aplicadas y buscan ofrecer unos lineamientos generales sobre el camino a seguir en la lucha contra el crimen y la violencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En primer lugar, mientras no se modifiquen los sistemas de registro sobre hechos violentos y se mantengan algunos de los vicios y problemas detectados en la calidad de la información, será muy difícil ofrecer diagnósticos y soluciones sobre la violencias, sus causas y consecuencias. De otro lado, es importante seguir avanzando en la investigación de los factores de riesgo asociados a la violencia; seguramente las encuestas de victimización enriquecerán los resultados de los estudios realizados en los servicios de urgencias.

Con respecto al estudio de los costos de la violencia, es recomendable seguir profundizando en el estudio de los costos indirectos. La cifra de mayor subregistro es la de las pérdidas de oportunidades económicas y empresariales. Los negocios que cierran a consecuencia de asaltos reiterados, los que se mudan geográficamente o los que restringen sus actividades por zonas y áreas de la ciudad no están contabilizados. Las cifras incipientes que se presentan resultan anecdóticas con respecto a la magnitud que se intuye. Por otra parte, el estudio de los costos intangibles es aún incipiente. Estas cantidades que no representan gastos, sino que monetarizan aspectos no registrados o de difícil cuantificación, son una parte muy significativa del costo total de la violencia.

Dado que la violencia se ha convertido en uno de los problemas de salud pública más serios de la Ciudad de México es necesario romper con la tradición de enfrentarla de manera fragmentada, delegando la sociedad al sector salud la reparación de los daños físicos y mentales en los servicios de emergencia y atención especializada y a la policía la persecución de la delincuencia.

Debe realizarse una vigilancia epidemiológica estrecha del problema, creando sistemas de información tanto a los niveles local, estatal como nacional que permitan conocer la magnitud real del problema. Asimismo, los programas de prevención y control de lesiones intencionales deben necesariamente incluir la evaluación como un componente fundamental de los mismos. Cuando el presupuesto es limitado, la selección de las intervenciones debe hacerse procurando que la evaluación sea posible a un costo razonable.

Es necesario definir las acciones a aplicar en el campo de las lesiones, identificando todas aquellas que hayan demostrado su efectividad en cualquier parte del mundo y sus posibilidades de aplicación en el ámbito concreto de nuestro país. Aquí nuevamente cabe señalar que las acciones dirigidas a

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

reducir el consumo de alcohol tendrán un impacto mayúsculo sobre la incidencia de las lesiones intencionales.

Es también importante asegurar la participación de líderes y tomadores de decisión, tanto en los ámbitos local como nacional, en cada una de las áreas involucradas, situación nada fácil entre disciplinas tradicionalmente separadas por la teoría, capacitación y el vocabulario. El logro de resultados efectivos en la prevención y control de las lesiones requiere de la consolidación de un programa nacional que integre real y efectivamente a representantes de cada una de las disciplinas involucradas con una misma agenda de trabajo.

El sector salud y la sociedad en su conjunto tienen en sus manos un nuevo desafío. El problema no se limita a aminorar las consecuencias de la violencia sobre la salud de la población, curando a los heridos y rehabilitando a los discapacitados. El verdadero reto se centra en abordar el problema de manera integral sumando esfuerzos a las medidas de seguridad ciudadana, contribuyendo con la evaluación permanente del impacto de la violencia en la sociedad y mejorando la labor socialmente asignada al sector salud.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Amezcua, A., Botello, B.E. *et al.* 1997. "Los números del caos". *Enfoque: Suplemento del Periódico Reforma*: 3-14.

Buró de Investigación de Mercados SA de CV. 1997. "Encuesta sobre inseguridad en el Distrito Federal". México, D.F., México: Buró de Investigación de Mercados SA de CV.

Celis, A. y Valencia, N. 1991. "Traumatismos y envenenamientos en Jalisco: Un estudio a partir de autopsias". *Revista Salud Pública de México*. 33 (1): 77-87.

Federal Bureau of Investigation. 1987. *Crime in the United States: uniform crimes reports, 1986*. Washington, DC, Estados Unidos: Federal Bureau of Investigation.

Garófalo, J., Siegel, L., Laub, J. 1987. "School-Related Victimizations among Adolescents: An Analysis of National Crime Survey Narratives". *Journal of Quantitative Criminology*. 3: 321-338.

Híjar, M.C., Tapia, J.R., y Rascón, R.A. 1994. "Mortalidad por homicidios en niños: México 1979-1990". *Revista Salud Pública de México*. 34 (5): 529-537.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1992. *Características Económicas: Tabulados Temáticos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. Tomo 1. México, D.F., México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1994. *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*. Número 2. México, D.F., México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1995. *Cuaderno de Estadísticas Judiciales*. Número 3. México, D.F., México: INEGI.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

López, M.V., Híjar, M.C. y Rascón, RA. 1997. "Mortalidad por homicidios en México: Consecuencia fatal de la violencia, 1979-1992". *Saúde Pública de Brasil.* De próxima publicación.

Room, R. 1983. "Region andUrbanization as Factors in Drinking Practices and Problems". En: B. Kissin y H. Begleit, editores. *The Pathogenesis of Alcoholism: Psychosocial Factors.* New York, NY, Estados Unidos: Plenum.

Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal. 1996. "Evaluación de los servicios médicos de urgencias en el Area Metropolitana de México." México, D.F., México: Secretaría de Salud, Subsecretaría de Servicios de Salud.

Torres, M. 1997. "Reducen repartos ante asaltos". *Reforma.* México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 6

Ataque a la violencia en Perú: reforma penal y policíaca

*Hugo Eyzaguirre**

En este capítulo se analiza la magnitud y el impacto económico de la violencia intencional en Perú y Lima Metropolitana. Primero se estudia la magnitud de la violencia intencional contra las personas tanto en la zona metropolitana como en el ámbito nacional, utilizando información del Ministerio de Salud y la Policía Nacional del Perú, que a pesar de su poca confiabilidad, permiten visualizar la realidad. Este análisis se complementa con una encuesta de opinión con el fin de estimar el número de robos y lesiones durante 1996, la pérdida de ingresos, los gastos en protección y la brecha entre las cifras oficiales y los hechos.

En segundo lugar se estiman los costos sociales, directos e indirectos, asociados a la violencia intencional. Entre los costos directos se incluyen los costos del tratamiento médico de las víctimas de la violencia y los costos de prevención, control y sanción de la violencia. En cuanto a los costos indirectos, se incluyen las actividades económicas que la población se inhibe de realizar por temor a la violencia y el valor económico de los años de vida saludable perdidos a causa de muerte y discapacidad por violencia intencional. Como información adicional se añade el valor de la mercancía robada, que fundamentalmente es una transferencia de las víctimas a los criminales. Para estimar los gastos personales o familiares desembolsados para el tratamiento médico a víctimas de violencia intencional, se realizó una encuesta en dos hospitales de Lima Metropolitana.

Finalmente, se presenta un análisis de los procedimientos e incentivos mediante los cuales actúan los agentes policiales. Este análisis se realiza para orientar las reformas de la Policía Nacional del Perú, ya en curso y discusión en el país.

* El autor es investigador del Instituto APOYO, Lima, Perú.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Violencia intencional contra la persona

La disponibilidad de información es el principal escollo para el análisis de la violencia intencional contra la vida en Perú. La información sobre mortalidad registrada por el Ministerio de Salud (Minsa) sólo está disponible para el período 1986-1992. La información registrada por la Policía Nacional del Perú (PNP) sólo permite identificar las muertes por homicidio y sólo para el período 1992-1995. Antes de 1992, el registro policial de los delitos se hacía exclusivamente con base en las denuncias investigadas. A partir de este año, los registros policiales consideran todas las denuncias interpuestas ante la Policía de Investigaciones del Perú, la Guardia Republicana y la Guardia Civil.

Ministerio de Salud: sus cifras y limitaciones

Las limitaciones principales de la información disponible en el Minsa tienen que ver con el subregistro, que se origina a su vez en el deficiente proceso de recolección de los certificados de defunción y la mala especificación en ellos de la causa de muerte. En este análisis del total de defunciones por causas externas se separaron las clasificadas como intencionales de las clasificadas como accidentales. Las defunciones por causa desconocida se distribuyeron por mitades entre intencionales y accidentales. Todas las defunciones causadas por armas de fuego o armas blancas se reclasificaron como intencionales sin importar si previamente habían sido clasificadas como accidentales o de intencionalidad desconocida.

Mientras el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), con tablas de vida construidas a partir del Censo Nacional de Población de 1993,[1] estima el número de defunciones anuales en 159.000 para 1985-1990 y 155.000 para 1990-1995, el Minsa registra en promedio 83.720 defunciones al año entre 1986 y 1990, y 69.215 entre 1990 y 1991. Según estas cifras el subregistro del Minsa habría aumentando de 47% a finales de los ochenta a 55% a mediados de los noventa.

[1] El INEI construye tablas de vida a partir de la información de los censos nacionales de población. Así, se elaboraron tablas de vida en 1984 y 1990 en base al Censo Nacional de Población de 1981. A partir del Censo Nacional de Población de 1993 se construyeron nuevas tablas de vida en 1995. A fines de este año se espera contar con nuevas tablas de vida según proyecciones revisadas del Censo Nacional de Población de 1993.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

A partir de las cifras de defunciones del Minsa se puede obtener un estimado del total de homicidios en el Perú y en Lima Metropolitana. En teoría, este estimado debería corresponder al registro de homicidios de la PNP, pero en la practica las diferencias son substanciales. Para 1992—único año en el que es posible la comparación—el Minsa registró 359 homicidios en Lima Metropolitana mientras que la PNP registró 2.419.

La explicación del mayor registro de homicidios por parte de la PNP puede obedecer a las características del proceso de recolección de información sobre muertes en ambas instituciones. Cuando una persona muere por una causa violenta, es la morgue—que depende del Ministerio Público—la que, a través del médico forense o legista, expide el certificado de defunción, el cual debe ser luego enviado al Minsa. Sin embargo, en la práctica un número significativo de estos certificados pasa a formar parte de los archivos policiales como prueba para la resolución de juicios, siguiendo su trámite en el Ministerio Público y el Poder Judicial sin que el Minsa acceda a esta información en un significativo número de casos.

La PNP y las limitaciones de sus cifras

Las cifras de homicidios de la PNP no están desagregadas ni por género, ni por edad, ni por causa externa, y no son siempre comparables de un año a otro. Las cifras muestran que el promedio de homicidios para Lima entre 1985-1991 fue de 448, mientras el promedio entre 1992-1995 fue 2.306. Esto se debe, como ya se explicó, a que con anterioridad a 1992 el registro se hacía exclusivamente con base en las denuncias investigadas y no con base en el total de denuncias realizadas.

De otro lado, las cifras del PNP muestran que a partir e 1992 el número total de homicidios en Lima Metropolitana cae sustancial y continuamente, de 2.419 en 1994 a 1.878 en 1995. Esta caída es poco creíble y podría reflejar la corrección de una doble contabilidad en el sistema de registro de la PNP debido a la integración de las instituciones que antes la conformaban. Por último, la baja participación de los homicidios registrados por la PNP en provincias con respecto al total es probable que sea reflejo de un subregistro. Finalmente, las cifras del PNP subestiman de manera considerable los hechos criminales ocurridos por fuera del área metropolitana de Lima, por esta razón estas cifras son usadas exclusivamente para estudiar la violencia criminal acaecida en la capital.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Método de corrección

Las estimaciones nacionales sobre violencia intencional que se presentan están basadas en las cifras del Minsa corregidas según las defunciones totales reportadas por el INEI. Para el caso particular de Lima Metropolitana, las estimaciones están basadas en las defunciones totales registradas por el PNP. En este último caso la información del Minsa se utilizó exclusivamente para calcular la distribución de los homicidios por género y edad.

En el ámbito nacional, las cifras sobre defunciones del Minsa se multiplicaron por un factor de corrección calculado según defunciones del INEI por género y grupos de edad. Este factor fue de 1,8 para el período 1985-1990 y 2,2 para el de 1990-1992. Cabe resaltar que la cifra de defunciones del INEI utilizada para corregir las defunciones del Minsa del período 1990-1992 es un promedio del período 1990-1995, dado que dicha institución no presenta los datos anualmente sino por quinquenios.

En síntesis, se tiene la información organizada de la siguiente manera: (1) cifras nacionales corregidas según el factor de corrección del INEI y (2) cifras de la PNP para Lima Metropolitana siguiendo la distribución de los datos del Minsa.

Defunciones

El Cuadro 6.1 muestra que en el país como un todo los homicidios han históricamente correspondido a 1.5% del total de defunciones. El Cuadro 6.2 muestra, por su parte, que a comienzos de los noventa se presentaron aproximadamente 2.300 homicidios en todo el país y 1.600 en Lima Metropolitana. Así, y según las cifras del PNP, la tasa de homicidios en Lima Metropolitana ascendería a 24,6 por cien mil habitantes (pcmh). Cuando se compara esta cifra con el promedio nacional (10,2 homicidios pcmh), se encuentra que los niveles de violencia en Lima son menores de lo que cabría esperarse según la experiencia internacional. De hecho, en países donde la tasa nacional de homicidios pcmh alcanza niveles de 9 ó 10 es común encontrar ciudades donde las mismas tasas llegan a niveles entre 40 y 70 pcmh.

Las causas de homicidios y suicidios sólo pueden estudiarse a partir de la distribución que hace el Minsa según su registro de defunciones, debido a que las cifras de la PNP no cuentan con la desagregación según causas específicas de muerte requerida para este análisis. Las causas de homicidios en el ámbito nacional son principalmente lesiones perpetradas con armas de fuego; en segundo lugar aparecen los golpes

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

producidos con objetos contundentes; y en tercer lugar las heridas por arma blanca. Esta tendencia se mantiene en Lima Metropolitana. En el caso de los suicidios, la causa principal tanto a nivel nacional como para Lima es el envenenamiento.

Cuadro 6.1. Defunciones por causas violentas a nivel nacional[1] (en porcentaje del total de defunciones)

	Causas externas[2]	Lesiones intencionales[3]	Homicidios	Suicidios
1985-1990	6,3	1,7	1,4	0,3
1990-1992	6,6	1,6	1,5	0,1

[1] Las cifras corresponden al promedio del período señalado.
[2] Incluye lesiones intencionales, accidentales y aquellas sin especificar si fue intencional o accidental.
[3] Incluye homicidios, suicidios y otros.
Fuente: Instituto APOYO. Elaboración propia a partir de la base de datos sobre defunciones por causas externas 1986-1992 del Minsa y de las estimaciones sobre defunciones totales del INEI para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995.

Cuadro 6.2. Defunciones por causas intencionales. Período 1990-1992[1] (número de defunciones)

	Total nacional	Lima PNP	%
Total lesiones intencionales[2]	2.539	1.710	67,3
Tasa por cien mil	11,3	25,8	-
Homicidios[3]	2.311	1.629	70,5
Tasa por cien mil	10,2	24,6	-
Suicidios	223	81	36,3
Tasa por cien mil	1,0	1,2	-

[1] Las cifras corresponden al promedio del período señalado.
[2] Incluye homicidios, suicidios y otros.
Fuente: Instituto APOYO. Elaboración propia a partir de la base de datos sobre defunciones por causas externas 1986-1992 del Minsa y de las estimaciones sobre defunciones totales del INEI para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995.

Lesiones

Tomando como fuente las cifras sobre defunciones del Minsa (corregidas por el INEI) y del PNP, y suponiendo, además, que el índice de letalidad existente en Chile puede aplicarse a Perú, se puede obtener un estimado del total de lesiones intencionales en el Perú y en Lima Metropolitana. Dado que la violencia común en Chile y en el Perú tiene patrones similares es posible considerar que las cifras sobre lesiones son cercanas a la realidad. Debe considerarse, sin embargo, que diferencias en la calidad

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de la atención de los servicios de salud o actitudes culturales hacia una mayor o menor búsqueda de atención médica pueden afectar estos cálculos. Si en Chile la atención médica es mejor o la propensión a buscar atención rápidamente es mayor, el índice de letalidad en Perú será mayor que en Chile y las cifras sobre lesiones que se presentan estarían sobrestimadas.

El Cuadro 6.3 presenta las estimaciones sobre el número total de personas lesionadas a causa de la violencia en el país como un todo y en Lima Metropolitana. Por su parte, el Cuadro 6.4 presenta las tasas de lesiones por cien mil habitantes. Según los cálculos las tasas de lesiones en Lima están cerca a los 300 incidentes para el caso de lesiones a terceros y algo por debajo de los 150 incidentes para el caso de lesiones autoinfligidas.

Cuadro 6.3. Lesiones por causas violentas[1] (número de lesionados)

	Lesiones a terceros[2]		Lesiones autoinfligidas[3]	
	Total nacional	Lima PNP	Total nacional	Lima PNP
1985-1990	30.697	n.d	23.881	n.d
1990-1992	26.710	19.233	15.159	9.047

[1] Las cifras corresponden al promedio del período señalado.

[2] Incluye lesiones a terceros por golpes con el puño, envenenamiento, arma de fuego, arma blanca y golpes con objetos contundentes.

[3] Incluye lesiones autoinfligidas por envenenamiento, arma de fuego, arma blanca y sin causa especificada.

Fuente: Instituto APOYO. Elaboración propia a partir de la base de datos sobre defunciones por causas externas 1986-1992 del Minsa, las estimaciones sobre defunciones totales del INEI para los quinquenios 1985-1990 y 1990-1995, las cifras de homicidios registradas por la PNP y las letalidades estimadas por causas en Chile (Funsalud, México).

Cuadro 6.4. Tasa por cien mil por causas violentas

	Lesiones a terceros		Lesiones autoinfligidas	
	Nivel nacional	Lima PNP	Nivel nacional	Lima PNP
1985-1990	136,1	n.d	105,9	n.d
1990-1992	118,4	290,8	67,2	136,9

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Encuesta de opinión pública y la brecha con las cifras oficiales

Las cifras más confiables sobre victimización utilizadas en este trabajo proceden de una encuesta de opinión pública realizada como parte de este estudio con fin de estimar la magnitud de la violencia contra la vida y la propiedad en Lima Metropolitana, así como de caracterizar la violencia que existe en esta ciudad.

Los resultados obtenidos a partir de las cifras oficiales son muy inferiores a los recogidas en la encuesta de opinión pública: puede estimarse a partir de los resultados de la encuesta que alrededor de 570.000 personas serían agredidas físicamente al año en la ciudad de Lima. Además, 21% de los agredidos señaló haber acudido a una institución médica o de salud para su atención o tratamiento, y de estos 41% acudió a un hospital para su tratamiento. Ello implicaría que 119.700 personas fueron víctimas de lesiones serias y 49.077 requirieron hospitalización. Estos resultados corroboran el sesgo proveniente de las cifras oficiales presentadas anteriormente.

Las agresiones más comunes son las asociadas a robos o peleas callejeras: 70% corresponde a golpes, 14% a cortes y 12% a rasguños; 63% de las agresiones no requirió hospitalización. Cuando esto ocurrió, la mayoría de las hospitalizaciones fueron de un solo día. Igualmente, 56.5% de los lesionados reportó no haber perdido días de trabajo. Entre quienes perdieron uno o más días de trabajo, la mayoría perdió entre uno y siete días.

Los resultados según grupos de edad muestran que las víctimas de la violencia en Lima son en su gran mayoría jóvenes. Del total de víctimas de agresión física, el 42% se encuentra entre los 18 y 24 años, con una gran incidencia de violencia pandillera y entre amigos. En cuanto al tipo de agresión, de cada diez jóvenes que fueron víctimas de agresión física, ocho fueron golpeados o cortados. Considerando que los pandilleros son los principales agresores en este grupo de edad, es posible que estas agresiones se refieran a riñas callejeras. Estos resultados coinciden con la información de la encuesta a víctimas de violencia intencional aplicada en dos hospitales de Lima Metropolitana, en la que se encontró que 86% de los lesionados por violencia intencional que ingresaron al hospital en el período de trabajo de campo presentaban golpes con el puño, con un objeto contundente o con arma blanca. De igual modo, del total de las víctimas de violencia intencional encuestadas, 70% declaró que su herida o lesión había sido ocasionada por un ladrón que intentaba robarle algunas de sus pertenencias o por una pelea con desconocidos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cabe señalar, de otro lado, que en los niveles socioeconómicos más bajos, donde la proporción de población víctima de agresión es ligeramente superior a la correspondiente a los niveles más altos, es más frecuente que las agresiones provengan de personas conocidas. La presencia de vecinos y amigos (e incluso familiares) entre los agresores da cuenta de un patrón de violencia en el cual las agresiones provienen del entorno social de la víctima y no responden a lo que podría llamarse crimen organizado.

Lesiones intencionales y vidas perdidas

Los años de vida saludable perdidos (AVISA) fueron estimados para cinco tipos de lesiones intencionales a terceros: golpe con el puño, envenenamiento, arma de fuego, arma blanca y golpes con objetos contundentes; y para cuatro tipos de lesiones auto-infligidas: envenenamiento, arma de fuego, arma blanca y sin causa especificada, tanto en el ámbito nacional como para Lima Metropolitana (Cuadros 6.5 y 6.6). En cada una de estas causas, el peso de la enfermedad para las lesiones intencionales ha sido estimado mediante procesos separados para las muertes prematuras y para las discapacidades.

De acuerdo con estas estimaciones, en 1990-1992 se habrían perdido en el país 60.792 AVISA a causa de la violencia. De este total, 74,9% corresponde a "años perdidos por muerte prematura" (APMP) y el resto a "años vividos con discapacidad" (AVD). Por otro lado, los AVISA calculados para Lima Metropolitana según los registros de la PNP serían 73.876. La aparente contradicción entre las cifras nacionales y metropolitanas se explica por la diferencia entre los métodos de registro.

Violencia intencional contra la propiedad

La encuesta de victimización realizada por el Instituto Apoyo permite estimar el número total de "robos"[2] que ocurren en Lima Metropolitana. Las cifras son alarmantes: 21% de los encuestados manifestó haber sido víctima de un robo en 1996 y de estos el 34% dijo haberlo sido más de una vez. Se calcula entonces que en Lima Metropolitana ocurren cerca de 1.300.000 robos al año.

[2] Se refiere a lo que la población identifica como robo: hurtos, arrebatos, secuestros al paso para la sustracción de sumas de dinero u objetos de valor que lleven en ese momento consigo, entre otros.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Según la encuesta sólo 25% de los casos de "robo" fueron denunciados, 98% de ellos ante la PNP. Las razones principales de la población para no denunciar estarían vinculadas a deficiencias de la PNP para recuperar el objeto robado, para sancionar al culpable o porque el trámite es complicado y largo.

Cuadro 6.5. AVISA perdidos por lesiones a terceros

Causa	Total nacional			Lima Metropolitana		
	APMP (%)	AVD (%)	AVISA (años)	APMP (%)	AVD (%)	AVISA PNP (años)
Envenenamiento	100	0	275	0	0	0
Tasa por mil	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Arma de fuego	75	25	32.644	76	24	37.115
Tasa por mil	1,08	0,37	1,45	1,05	0,33	5,61
Arma blanca	61	39	8.444	23	77	25.764
Tasa por mil	0,23	0,14	0,37	0,22	0,74	3,90
Golpes con el puño	29	71	734	0	0	0
Tasa por mil	0,01	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00
Golpes con objeto contundente	84	16	11.298	92	8	7.202
Tasa por mil	0,42	0,08	0,50	0,25	0,02	1,09
Otros	100	0	2.276	100	0	537
Tasa por mil	0,10	0,00	0,10	0,02	0,00	0,08
Total	**75**	**25**	**55.671**	**58**	**42**	**70.618**

[1] Las cifras corresponden al promedio del período señalado.
Fuente: Instituto APOYO.

Cuadro 6.6. AVISA perdidos por lesiones autoinfligidas. 1990-1992[1]

Causa	Total nacional			Lima Metropolitana		
	APMP (%)	AVD (%)	AVISA (años)	APMP (%)	AVD (%)	AVISA PNP (años)
Envenenamiento	96	4	3.421	97	3	1.861
Tasa por mil	0,15	0,01	0,15	0,07	0,00	0,28
Arma de fuego	78	22	343	83	17	216
Tasa por mil	0,01	0,00	0,02	0,01	0,00	0,03
Arma blanca	15	85	564	97	3	41
Tasa por mil	0,01	0,02	0,03	0,00	0,00	0,01
Sin causa específica	84	16	364	31	69	757
Tasa por mil	0,01	0,00	0,02	0,01	0,02	0,11
Otros	100	0	429	100	0	383
Tasa por mil	0,02	0,00	0,02	0,01	0,00	0,06
Total	**85**	**15**	**5.121**	**81**	**19**	**3.258**
Tasa por mil	**0,19**	**0,03**	**0,23**	**0,09**	**0,02**	**0,49**

[1] Las cifras corresponden al promedio del período señalado.
Fuente: Instituto APOYO.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Considerando que en Lima se producen poco más de 1.300.000 robos al año y que la tasa de denuncia está alrededor del 25%, se tiene que la PNP recibiría anualmente 336.000 denuncias de robos. Sin embargo, la PNP registró en promedio 33.000 denuncias al año entre 1992 y 1995. Se puede concluir entonces que de cada diez denuncias que son presentadas ante la PNP sólo una es registrada. Resumiendo: de cada 40 robos que se cometen, sólo 10 son denunciados ante la PNP y de ellos sólo 1 es registrado por esta institución.

Sobre el monto robado, casi la mitad de los encuestados reportó haber perdido menos de US$40 (dólares corrientes de 1995)[3] y sólo 8% reportó haber perdido más que US$400. En la mayoría de los casos el robo se realizó mientras la víctima caminaba por la calle y el ladrón no portaba arma. Asimismo, en la mayoría de casos la víctima no fue lesionada ni agredida. Esto confirmaría que el tipo de violencia contra la propiedad que se comete en Lima Metropolitana sería, al igual de lo que sucede con la violencia contra la persona, un tipo de agresión de pequeña escala.

Impacto económico de la violencia intencional

El impacto económico que la violencia intencional ocasiona a la sociedad puede ser medido a través de sus costos totales, directos e indirectos (Bobadilla *et al.*, 1995). Según esta clasificación, los costos directos incluyen los costos individuales de la atención a las víctimas de violencia, los costos de la atención institucional, los costos de rehabilitación, los costos asociados a la prevención de la violencia, y otros costos directos como los costos intangibles y los legales. Por su parte, los costos indirectos incluyen la pérdida de producción y/o ingreso por muerte y discapacidad a causa de la violencia y las pérdidas materiales que ésta genera.

Costos Directos

Para estimar los costos directos de la violencia intencional en Lima Metropolitana se han tomado en cuenta los recursos personales o familiares empleados en la atención a las víctimas y los costos incurridos por las instituciones de salud en el tratamiento médico de las víctimas. Igualmente se han

[3] En adelante, las cifras serán presentadas en dólares corrientes de 1995.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

considerado los presupuestos de las instituciones públicas involucradas en la prevención, control y sanción del delito (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Poder Judicial e Instituto Nacional Penitenciario) y los recursos empleados por las posibles víctimas para prevenir el acto criminal (bienes y servicios adquiridos e inversión en servicios de vigilancia privada por parte de personas jurídicas). Otros costos directos, como los costos intangibles y los costos legales no fueron tenidos en cuenta por las dificultades metodológicas que su estimación implicaba.

Costos de Tratamiento Médico

Los principales componentes de los costos del tratamiento médico a víctimas de la violencia intencional corresponden a los recursos familiares desembolsados para atenderlas y a los costos en los que incurren las instituciones de salud para diagnósticar y tratar las lesiones y muertes causadas por la violencia criminal.

La estimación de los recursos personales o familiares desembolsados para atender a las víctimas de violencia intencional fue realizada a partir de una encuesta directa aplicada a las propias víctimas, sus familiares o acompañantes en dos hospitales públicos de Lima Metropolitana, el Hospital Nacional Dos de Mayo y el Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión. Por su parte, los costos institucionales fueron obtenidos a partir de los resultados del estudio sobre costos de atención en emergencia en el primero de estos centros asistenciales (Espinoza, 1996).[4]

En ambos casos se utilizó el número de lesionados en Lima Metropolitana durante 1996[5] que incluye a los heridos o lesionados por golpe con el puño, por arma blanca, por arma de fuego y por envenenamiento, basados en la clasificación suplementaria por causas externas de enfermedades, traumatismos y envenenamientos de la 9a. Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización

[4] Estudio elaborado en el curso de estimación de costos organizado por la Unidad de Capacitación del Hospital Nacional Dos de Mayo entre noviembre y diciembre de 1996, con el fin de determinar el costo unitario de un servicio o actividad producida en emergencia durante 1995.

[5] A partir de ahora se supone que el número de lesionados en Lima Metropolitana durante 1996 es el mismo que el total de lesionados promedio para el período 1990-1992.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Mundial de la Salud. Esta cifra fue estimada teniendo en cuenta las cifras del Minsa corregidas según homicidios de la PNP. Se utilizó para ambos escenarios el índice de letalidad de Chile. Siguiendo este esquema, se tiene que el número de personas lesionadas por violencia intencional en Lima Metropolitana durante 1996 es de 28.280 personas según corrección de la PNP.

Los resultados de este análisis indican que el costo de tratamiento médico de las víctimas de violencia intencional durante 1996 sería US$2 millones, 0,004% del PBI nacional y 0,008% del PBI de Lima Metropolitana (Cuadro 6.7).[6]

El sector público: prevención, control y sanciones para el delito

En Perú las instituciones vinculadas a la prevención, control y sanción del delito son la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial—los dos últimos en su rama penal—y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

El presupuesto de las instituciones publicas involucradas en la lucha contra la delincuencia aumentó de US$536 millones en 1992 a US$873 millones en 1996. Este aumento significa a su vez un incremento en el gasto *per cápita* en este rubro de US$24 a US$36 (Cuadro 6.8). En Lima el gasto público destinado al control, prevención y sanción de delitos ascendió a US$267 millones, lo que representa cerca de 0,53% del PBI nacional y el 0,98% del PBI de Lima Metropolitana (Cuadro 6.9).

Cuadro 6.7. Costo del tratamiento médico de las víctimas de violencia intencional, 1996

	En US$ corrientes de 1995	Como % del PBI nacional	Como % del PBI de Lima Metropolitana
1. Recursos personales o familiares desembolsados			
• según corrección de la PNP	1.785.320,58	0,0035	0,0066
2. Costos hospitalarios			
• según corrección de la PNP	254.811,81	0,0005	0,0009
Costo del tratamiento médico (1 + 2)			
• según corrección de la PNP	**2.040.132,39**	**0,0040**	**0,0075**

[6] Los lectores interesados en los detalles de estos cálculos pueden recurrir al documento de trabajo que sirvió para la elaboración de este capítulo (Eyzaguirre, 1998).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 6.8. Presupuestos nacionales de instituciones públicas que previenen, controlan y sancionan los delitos (en US$ corrientes de 1995)

	1993	1994	1995[3]	1996[3]
Policía Nacional del Perú	461.119.428	591.143.677	739.466.222	732.696.610
Ministerio Público[1]	11.855.396	10.197.785	25.595.273	27.566.844
Poder Judicial[2]	21.669.594	20.027.333	36.081.171	48.042.278
Instituto Nacional Penitenciario	41.439.498	71.405.786	83.654.222	64.370.554
Total	**536.083.916**	**692.774.581**	**884.796.888**	**872.676.286**

[1] Los datos corresponden al presupuesto asignado al área penal del Ministerio Público. Se considera la participación de la carga procesal penal en la carga total nacional correspondiente a 1996 (57.3%).

[2] Los datos corresponden al presupuesto asignado al área penal del Poder Judicial. Se considera la participación de la carga procesal penal en la carga total nacional correspondiente a 1996 (34.9%).

[3] El presupuesto asignado al Poder Judicial corresponde al aprobado al cierre del año. El resto corresponde a lo aprobado por el Congreso de la República en noviembre del año anterior.

Fuente: (1) Presupuestos Generales de la República aprobados por el Congreso de la República 1993, 1994, 1995 y 1996. (2) Información Estadística del Poder Judicial y Ministerio Público. Juzgados, fiscalías y carga procesal a nivel nacional, según distrito judicial. Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional-Poder Judicial (OTPCI-PJ) y Departamento de Estadística-Ministerio Público, junio de 1997.

Cuadro 6.9. Presupuesto asignado a las instituciones públicas de prevención, control y sanción. 1996 (en US$ corrientes de 1995)

Policía Nacional del Perú	224.205.163[1]
Ministerio Público (área penal)	10.569.127[2]
Poder Judicial (área penal)	18.115.782[3]
Instituto Nacional Penitenciario	14.399.693[4]
Total	**267.289.765**

[1] Aunque no se dispone del presupuesto de la PNP desagregado por regiones que permita conocer el correspondiente a Lima Metropolitana, éste puede estimarse en US$224 millones según la participación del personal policial en Lima respecto al total nacional. Ello considerando que 90% del presupuesto de la PNP se destina a sueldos y salarios de policías en actividad y en retiro y a la pensión de los familiares de los efectivos fallecidos.

[2] El presupuesto aprobado al área penal del Ministerio Público durante 1996 fue US$28 millones, de los cuales 38% sería asignado a Lima Metropolitana para resolver casos penales, es decir, US$11 millones.

[3] En 1996 se habría asignado a la administración de justicia penal US$48 millones, de los cuales se destinaría 38% a Lima Metropolitana para resolver casos penales, es decir, US$18 millones.

[4] Aunque no se dispone del presupuesto del INPE desagregado por regiones que permita conocer el correspondiente a Lima Metropolitana, éste puede estimarse en US$14 millones para 1996, cifra obtenida considerando la participación de la población penal carcelaria de Lima Metropolitana (22,4%).

Fuente: (1) Presupuesto General de la República aprobado por el Congreso de la República 1996. (2) Información Estadística del Poder Judicial y Ministerio Público. Juzgados, fiscalías y carga procesal a nivel nacional, según distrito judicial. Oficina Técnica de Proyectos de Cooperación Internacional-Poder Judicial (OTPCI-PJ) y Departamento de Estadística-Ministerio Público, junio de 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los recursos para prevenir el acto criminal

La actividad delictiva que pudiése denominarse cotidiana—robos, asaltos, agresiones y otros—afecta grandemente la vida de los peruanos, lo cual se refleja en un generalizado sentimiento de inseguridad: 64% de la población de Lima Metropolitana considera la delincuencia como uno de los tres principales problemas de la ciudad. Asimismo, según la encuesta de opinión pública realizada en Lima Metropolitana como parte del presente estudio, 7 de cada 10 limeños sienten algún o mucho temor por el clima de violencia que existe en la ciudad.

La situación descrita está relacionada también con la incapacidad de las instituciones públicas para responder con medidas adecuadas y oportunas de control, sanción y prevención al problema delictivo del país. Según encuestas de opinión pública, 52% de la población desaprueba la gestión de la PNP para combatir la delincuencia, 55% la del Poder Judicial, 41% la del Ministerio Público y 46% la del INPE.

Esta brecha entre la demanda y la oferta de seguridad pública ha generado diversas respuestas por parte de la población para protegerse de la violencia. Además, las autoridades locales han asumido la tarea de brindar servicios de seguridad a la población a través de serenos.

Los gastos privados en prevención del crimen han sido estimados, para el caso de Lima Metropolitana y el año de 1996, en US$110 millones, lo que equivale a 0,22% del PBI nacional y 0,41% del PBI de Lima Metropolitana. Esta cifra puede a su vez dividirse en tres grandes rubros: gastos en alarmas, rejas y similares (US$31 millones), gastos en servicios de serenos (US$8 millones), y gastos en guardias privados (US$72 millones). En general, se estima que el gasto que cada limeño habría desembolsado en materia de seguridad es de por lo menos US$16.

Una gran proporción de los hogares limeños reporta algún tipo de inversión en protección contra el crimen. Así, 86% de la población limeña de los niveles socioeconómicos alto y medio reportó haber adquirido bienes para su protección, como trancas, cerrojos y enrejados en las puertas y ventanas de sus casas. Para la población de estratos bajos esta cifra se ubica alrededor de 70%. En materia de seguridad para autos, 45% de los limeños que cuentan con vehículo propio señaló tener instalada una alarma para proteger su vehículo de actos delictivos.

Por otro lado, el problema de la delincuencia ha motivado que las asociaciones de vecinos y las autoridades locales asuman la responsabilidad de velar por la seguridad. De este modo, una

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de las tareas que las municipalidades han asumido recientemente es brindar servicios de seguridad a la población a través de servicios de serenos. El financiamiento de este servicio proviene del cobro de una tasa a los vecinos y de los propios ingresos de las municipalidades, por lo que el tipo de servicio que ofrece el serenazgo depende de la capacidad adquisitiva de los miembros de la propia localidad. En la actualidad disponen de serenazgo 17 distritos de los 36 con que cuenta Lima Metropolitana. La encuesta de opinión pública aplicada en el marco de este proyecto muestra que el uso de este servicio es mayor en los distritos de mayores ingresos. Así mientras este servicio es adquirido por 90% de la población de nivel socioeconómico alto, en el nivel medio sólo lo tiene 62% y en el nivel bajo 17%.

Por su parte, en los distritos de menores recursos se ha habilitado en los últimos años las llamadas "rondas urbanas" o "comités de autodefensa". En ellas los propios pobladores se organizan y participan directamente en la protección de su vecindario. Este fenómeno se ha concentrado casi exclusivamente en zonas urbano-marginales de Lima. Según los resultados de la encuesta mencionada, 8% de la población de nivel socioeconómico muy bajo, es decir, alrededor de 140.000 limeños, estaría organizado mediante este sistema de protección.

El clima de peligro que se vivió en Lima a raíz de la violencia terrorista durante toda la década de los ochenta y los primeros años de los noventa, así como la creciente actividad delictiva, llevó a muchas empresas y personas de mayores recursos económicos a contratar los servicios de empresas encargadas de brindar seguridad patrimonial y personal.

Según información proporcionada por la Dirección de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil (Dicscamec), órgano encargado de registrar a todas las empresas que brindan servicios de seguridad, desde 1970 hasta fines de 1995 se han creado 1.130 empresas dedicadas a brindar servicios de seguridad privada en el país, de las cuales 70% corresponde a Lima Metropolitana. De estas empresas sólo 306 mantenían su permiso de operación vigente a finales del año 1995. En la ciudad de Lima la situación es similar, de las 785 empresas registradas hasta fines de 1995, sólo 205 mantenían su permiso vigente. A pesar de la disminución del número de empresas, y según información proporcionada por una de las principales empresas de vigilancia del mercado, el sector ha crecido entre el 1% y 2% anual en los últimos años.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Costos indirectos

Para estimar los costos indirectos de la violencia intencional en Lima se consideró el valor económico de los AVISA perdidos por muerte y discapacidad. También se presentan algunas cifras descriptivas (no valoraciones explícitas) sobre las actividades que la población se abstiene de realizar por temor a la violencia.

Valor económico de los AVISA perdidos por muerte y discapacidad

Los AVISA perdidos en Lima Metropolitana se estimaron con base en las cifras del Minsa corregidas según homicidios de la PNP. Se estimó en 73.876 el número de años perdidos por muerte y discapacidad a causa de violencia intencional para Lima Metropolitana durante 1996. Considerando que la Encuesta Nacional de Sueldos aplicada en el mes de diciembre de 1996 muestra que la remuneración bruta promedio mensual fue de US$655,45 para los empleados y US$298,01 para los obreros, el valor económico de los años de vida saludable perdidos por muertes prematuras e incapacidades producidas por violencia intencional es alrededor de US$454 millones.[7] Esto representa 0,90% del PBI nacional y 1,67% del PBI de Lima Metropolitana.

Cambios de comportamiento y violencia delictivas

Nueve de cada diez de las personas interrogadas por la encuesta de opinión pública afirmaron que la violencia que existe en Lima afecta su vida diaria. Esta tendencia es aparente en todos los niveles socioeconómicos. La mayoría de los encuestados reportó cambios menores en su vida cotidiana, 70% declaró haber disminuido la frecuencia de salir y caminar solo de noche y 80% señaló que había dejado de pasar por algunas zonas de la ciudad por considerarlas peligrosas. Puede estimarse, con base en los resultados de la encuesta, que más de 800.000 personas en Lima han reducido la frecuencia de comprar en mercados a causa de la violencia, que más de 1.000.000 de personas han disminuido la frecuencia en el uso del cajero automático, y que un número similar de personas ha reducido la frecuencia de organizar reuniones, como bailes, polladas y parrilladas.

[7] Se asumió aquí que el 40% de los trabajadores son obreros y el 60% empleados.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El valor de la mercancía robada

Finalmente, se ha considerado el valor de la mercancía robada en Lima Metropolitana como un costo de la violencia, que si bien es fundamentalmente una transferencia de riqueza de las víctimas a los criminales, la sociedad pierde algo de su valor, pues los bienes robados por el hecho de serlo entran en un mercado separado (IESA-LACSO, 1999).

De acuerdo con los resultados de la encuesta de opinión pública, la población de Lima pierde alrededor de US$144 millones en un año a causa de robos, lo que representa 0,29% del PBI nacional y 0,53% del PBI de la ciudad. La mayoría de los robos es por montos menores: 65% de los encuestados reportaron que los robos no superaron los US$30. En el sector privado el monto de lo robado en 1996, considerando bancos, empresas y negocios comerciales, podría estimarse, según cifras de la industria aseguradora del país, en US$6 millones.

En síntesis, en Lima Metropolitana durante 1996 la actividad delictiva y el crimen habrían originado un alto costo social para las víctimas, los gobiernos y la sociedad en general. Este se estima en el Cuadro 6.10 en US$834 millones, que equivalen al 1,65% del PBI nacional y a 3,06% del PBI de Lima.

Cuadro 6.10. Violencia y sus costos sociales durante 1996

	En US$ corrientes de 1995	Como % del PBI nacional	Como % del PBI de Lima
Costos directos			
1. Costo del tratamiento médico a víctimas de violencia			
Según corrección de la PNP	2.040.132	0,004	0,008
•Gasto público en prevención, control y sanción del delito	267.289.765	0,528	0,982
2. Gasto privado en prevención	110.475.537	0,218	0,406
Costos indirectos			
1. Valor económico de años de vida saludable perdidos			
Según corrección de la PNP	454.313.377	0,898	1,669
a) Total	**834.118.811**	**1,648**	**3,064**
2. Valor de la mercancía robada	150.284.449	0,297	0,552
Total	**984.403.260**	**1,945**	**3,616**

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Si se considera el valor de la mercancía robada, el impacto económico de la violencia sería de US$984 millones, que equivalen a 1,95% del PBI nacional y 3,62% del PBI de Lima.

Estos resultados serían mayores si se consideran los costos del sufrimiento psicológico y emocional que causa la violencia a las víctimas y a sus familiares, otros costos judiciales y policiales asociados al hecho violento, el valor de las actividades económicas que la población se inhibe de realizar por temor a la violencia, y además, si se toma en cuenta que los resultados obtenidos son estimaciones conservadoras del impacto económico de la violencia.

Aún así, los resultados son sorprendentes: la violencia tiene un enorme costo social y su reducción implicaría la recuperación de significativos recursos económicos. Para ello es imprescindible que se tomen medidas que apunten a mejorar la asignación de recursos en la lucha contra la violencia, asegurando de esta forma la efectividad en los resultados al menor costo posible.

Aspectos institucionales en el diseño de políticas de control

Penalidad esperada

En Perú la penalidad esperada frente a las sustracciones ilícitas de bienes varía de acuerdo con las circunstancias en que se produce. En general se identifican tres tipos de ofensas: faltas, cuando la sustracción se efectúa sin violencia y por un monto inferior a los cuatro sueldos mínimos vitales (US$489), hurtos, cuando la sustracción se efectúa sin violencia y por un monto superior a los cuatro sueldos mínimos vitales, y robos, cuando la sustracción se realiza con violencia o intimidación sin importar el valor de lo robado. Según la encuesta de opinión pública, 61% de los actos ilícitos identificados como robo por la población corresponde a faltas, 5% a hurto y 34% a robos.

El proceso que se sigue en el Perú para la penalización de estos actos ilícitos pasa por tres etapas: primero en la policía, la verificación del delito y la identificación y ubicación del delincuente; segundo en el Ministerio Público, la formalización de la denuncia; y tercero en el Poder Judicial la calificación de la denuncia y prosecución del proceso.

En todos los casos, el primer paso hacia la penalización es que la denuncia sea presentada por la víctima y que ésta sea registrada adecuadamente por la policía para su posterior investigación y resolución. Según las cifras mencionadas arriba,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de cada 40 "robos" sólo 10 son denunciados ante la PNP (25%) y de ellos sólo uno es registrado por esta institución (10%).

En los casos de faltas, una vez que la denuncia es presentada ante la policía, la penalidad esperada depende de la probabilidad de que el delincuente sea identificado y ubicado por la policía. En los pocos casos en los que la identificación es posible, el caso pasa directamente al juzgado de paz sin mediar la presencia del fiscal. Según el Código Penal, en ningún caso el juez de paz aplicará una sanción con pena privativa de la libertad, sino que impondrá la prestación de servicios comunitarios de 20 a 40 jornadas o de 60 a 90 días de multa.

Los casos de delitos de hurto están asociados, frecuentemente, con penas por debajo de los cuatro años. Si el delincuente es identificado y ubicado por la policía, el caso pasa directamente al Ministerio Público. Según los resultados del estudio Indicadores Estadísticos del Sistema Judicial (Instituto APOYO, 1993), la probabilidad de que el Ministerio Público formalice la denuncia ante el Poder Judicial es alrededor de 83% y de que el Poder Judicial abra instrucción 95%. Según expertos penalistas consultados sobre el tema, por lo general el Poder Judicial al abrir instrucción declara que el inculpado siga el proceso judicial en calidad de comparecencia. En el 70% de estos casos la condena queda suspendida a cambio de ciertas reglas de conducta más una indemnización, aunque en la práctica no hay procedimiento que garantice la efectividad de la reparación. El resto, entre 40% y 30%, es condenado con penas privativas de la libertad efectivas. El Cuadro 6.11 desglosa los diferentes factores y muestra que la penalidad esperada para este tipo de delito es de sólo 3,5 días.

En los casos de robo, con frecuencia los delitos están asociados a condenas por encima de los cuatro años. La máxima pena asociada con este tipo de delitos corresponde al robo agravado en el que el delincuente actúa en calidad de jefe, cabecilla o dirigente de organización. En este caso la pena es no menor de 15 años ni mayor de 25 años. Es común que el Poder Judicial al abrir instrucción declare orden de detención para el inculpado. Los expertos penalistas consultados estiman que en el 85% de los casos las condenas por robo involucran privación de la libertad. Sin embargo, considerando la probabilidad de que el delincuente sea identificado y castigado, la penalidad esperada para este tipo de robo es de sólo 13,25 días (ver Cuadro 6.12).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 6.11. Penalidad esperada de un hurto

Del total de hurtos cometidos en Lima Metropolitana	
1. Se denuncia ante la Policía Nacional del Perú (PNP)	25%
2. El delito es verificado por la PNP y la denuncia es registrada	10%
3. Se identifica al autor del delito	48%[1]
4. La PNP envía las denuncias al Ministerio Público	100%
5. El Ministerio Público formaliza la denuncia ante el Poder Judicial	83%
6. El Poder Judicial abre instrucción	95%
7. Inculpados que reciben sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad efectiva	35%[2]
8. Sentencia mínima según el Código Penal	36 meses
Hurtos que resultan en penas privativas de la libertad efectivas	0,33 %
Penalidad esperada de un hurto	**35 días**

[1] Esta cifra podría ser menor, pues corresponde al promedio de delitos de hurtos resueltos (se identifica al autor del delito y el caso es trasladado al Ministerio Público) en el período 1992-1994 por las unidades operativas de la Dirección Nacional de Investigación Criminal (Dinincri). Es esperable que la efectividad de esta unidad operativa, dada su especialización, sea mayor a la de las comisarías. Según información proporcionada por personal policial de la comisaría del distrito de Villa El Salvador, en dicha comisaría este porcentaje estaría alrededor del 20%.

[2] Si bien los delitos de hurto son casos en los que se sigue un proceso penal, generalmente—según especialistas consultados en el tema—la condena es uspendida entre 60% y 70%, a cambio de ciertas reglas de conducta más una indemnización.

Fuentes: (1) Encuesta de Opinión Pública realizada en Lima Metropolitana en febrero/marzo de 1997. Instituto APOYO. (2) Encuesta de Opinión Pública realizada en Lima Metropolitana en febrero/marzo de 1997, Instituto APOYO y Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú. (3) Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú. (4) Según procedimientos policiales y judiciales. (5) y (6) Indicadores Estadísticos del Sistema Judicial. Instituto APOYO, mayo de 1993. Muestra de 187 denuncias penales ingresadas al Ministerio Público en 1987 conformada en su mayoría por delitos contra el patrimonio y dentro de este grupo por delitos de hurto. (7) Expertos consultados en el tema. (8) Código Penal de Perú.

Una baja penalidad esperada implica que la labor de prevención del delito de las instituciones policiales y de justicia no se está cumpliendo. En el caso de la policía el tema central se refiere al manejo de las denuncias, el cual involucra dos aspectos: los procedimientos en la PNP que facilitan o dificultan esta labor y los incentivos del personal policial. Asimismo, en el caso del sistema judicial la discusión se centra alrededor de los hechos que permiten o dificultan un proceso judicial eficiente y rápido.

A continuación se analizará la labor de la policía en el Perú en base a la discusión del tema de los incentivos mediante los cuales actúan los agentes policiales. Como se ha mencionado, el tema del sistema judicial no será analizado debido a que actualmente está atravesando por una serie de cambios sustanciales en el marco de un proceso de reforma judicial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 6.12. Penalidad esperada de un robo

Del total de robos cometidos en Lima Metropolitana	
1. Se denuncia ante la Policía Nacional del Perú (PNP)	25%
2. El delito es verificado por la PNP y la denuncia es registrada	10%
3. Se identifica al autor del delito	55%[1]
4. La PNP envía las denuncias al Ministerio Público	100%
5. El Ministerio Público formaliza la denuncia ante el Poder Judicial	83%
6. El Poder Judicial abre instrucción	95%
7. Inculpados que reciben sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad efectiva	85%
8. Sentencia mínima según el Código Penal	48 meses
Robos que resultan en penas privativas de la libertad efectivas	0.92 %
Penalidad esperada de un robo	**13,25 días**

[1] Al igual que en el caso de hurtos, esta cifra podría ser menor, pues corresponde al promedio de delitos de robos resueltos en el período 1992-1994, por las unidades operativas de la Dirección Nacional de Investigación Criminal (Dinincri).

Fuentes: (1) Encuesta de Opinión Pública realizada en Lima Metropolitana en febrero/marzo de 1997. Instituto APOYO. (2) Encuesta de Opinión Pública realizada en Lima Metropolitana en febrero/marzo de 1997, Instituto APOYO y Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú. (3) Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú. (4) Según procedimientos policiales y judiciales. (5)-(6) Indicadores Estadísticos del Sistema Judicial. Instituto APOYO, mayo de 1993. Muestra de 187 denuncias penales ingresadas al Ministerio Público en 1987. (7) Expertos penalistas consultados en el tema.

Organización del Sistema Policial Peruano

Los órganos de mayor nivel en la estructura de la PNP son: la Dirección General, órgano de dirección; el Estado Mayor, órgano de asesoramiento; y la Inspectoría General, órgano de control. Asimismo, la PNP cuenta con 10 direcciones de cobertura nacional que cumplen una labor de apoyo administrativo al conjunto de la institución y 8 direcciones especializadas que cumplen funciones específicas a nivel nacional en áreas como terrorismo y narcotráfico.

El personal policial que cumple funciones estrictamente operativas está compuesto por aquellos que pertenecen a las direcciones especializadas y a las regiones territoriales.[8] Sin embargo, sólo el personal que pertenece a las regiones es el que está en contacto directo con la población y tiene como labor principal mantener el orden público.

Cada región tiene una organización similar a la existente en el ámbito nacional. Territorialmente, la VII Región, que corresponde al departamento de Lima y a la Provincia

[8] Territorialmente, la PNP está dividida en 13 regiones delimitadas según las 12 regiones políticas del país más la región de Bagua de reciente creación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Constitucional del Callao, está dividida en siete jefaturas, cada una de las cuales está conformada por tres o cuatro áreas policiales, las cuales tienen bajo su mando alrededor de seis comisarías o delegaciones. La comisaría o delegación es el primer y más cercano órgano policial al que puede acudir la población para demandar ayuda y protección policial y registrar su denuncia. Actualmente, según información extraoficial de la PNP, en la VII Región existirían 145 comisarías, de las cuales 108 pertenecen a Lima Metropolitana.

El personal policial está dividido en oficiales, suboficiales y empleados civiles. Según su organización actual, las estructuras de rangos de suboficiales y oficiales de la policía son independientes y no es posible la movilidad entre ellas. En Perú, oficiales y suboficiales se forman en escuelas distintas.

De acuerdo con la función que desempeña, el personal policial en actividad puede ser clasificado operativo, de servicio y auxiliar. El personal policial operativo está formado por los egresados de las escuelas de oficiales y de suboficiales. El personal de servicio está conformado por profesionales asimilados a la policía, como abogados y médicos, y por aquéllos que cuentan con una carrera técnica, como mecánicos y secretarias. Y el personal auxiliar cumple labores de apoyo, como aquellos encargados del mantenimiento y la reparación de armas.

En 1996, según fuentes extraoficiales del Ministerio del Interior, el número de policías en actividad en el país sería de 98.000, de los cuales aproximadamente el 30% pertenece a la VII Región. En Lima Metropolitana, excluido el personal que se dedica a la labor de dirección, asesoramiento, control y apoyo administrativo, habrían alrededor de 17.000 policías que desarrollan labores de patrullaje e investigación. De ello resulta que en Lima existe un policía por cada 404 habitantes, es decir, menos policías por habitante que en Buenos Aires, Miami y Nueva York, donde hay un policía por cada 200 habitantes, cifra que correspondería al rango internacional aceptable para que se aplique un control eficiente del orden interno.

Los procedimentos en el sistema policial peruano

Como se ha explicado anteriormente, para efectos del cálculo de la penalidad esperada de un robo o hurto el tema central en el caso de la policía es el referido al subregistro de las denuncias. En Perú no sólo la población denuncia con poca frecuencia los delitos ocurridos, sino que, adicionalmente, hay un deficiente manejo del registro de denuncias en la instancia policial que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

resulta en una amplia diferencia entre lo que la población denuncia y lo registrado por la policía.

La diferencia entre las denuncias registradas en las estadísticas oficiales de la PNP y las denuncias presentadas por la población se debe a que un gran número de éstas no es registrado en los libros de registros de delitos y faltas de la PNP, sino que es transcrito en cuadernos internos de la propia comisaría, que no forman parte de la estadística oficial y sobre los cuales no existe control.

En general, según los procedimientos policiales, para sentar una denuncia el proceso es el siguiente: Primero, el denunciante se presenta en la comisaría y realiza la denuncia de manera verbal ante uno de los miembros del grupo de policías que cumplen su turno en la unidad de investigación y denuncias de la comisaría; segundo, el oficial a cargo de este grupo de policías clasifica la denuncia y se encarga de su verificación; tercero, una vez efectuada la verificación, se formaliza la declaración verbal que hizo el denunciante en el libro de registros; y cuarto, se completan los datos generales del denunciante y éste firma e imprime su huella digital.

Según las entrevistas realizadas a personal policial de las comisarías visitadas, muchas denuncias son presentadas sin indicios de quién fue el autor del delito, lo cual hace muy difícil su identificación por parte de la policía. Dado que el personal policial evalúa, aún antes del proceso investigatorio, que éste es un caso de difícil solución, opta por registrar la denuncia con carácter extraoficial y sin verificarla en los cuadernos internos de la comisaría, los cuales sirven fundamentalmente para llevar una contabilidad interna sobre el número de actos ilícitos penales que ocurren en su jurisdicción y para cumplir con la entrega de copias de denuncias solicitadas por las víctimas. Las denuncias registradas en estos cuadernos son archivadas como casos pendientes y, por lo general, cuando exceden los cinco años de antigüedad los cuadernos son incinerados.

Dado que el registro en estos cuadernos no es oficial, permite que personal policial de la comisaría evite el control del personal de Inspectoría General de la PNP y de la VII Región, que supervisa las denuncias resueltas respecto al total registrado en el libro de registros de la comisaría. El hecho de que una denuncia sea transcrita en los libros de registro de delitos y faltas y que en consecuencia sea investigada dependerá además de si el denunciante tiene pruebas o indicios de la persona que cometió el ilícito penal, de la gravedad del hecho, de la cuantía del monto robado, de la difusión del robo en los medios de comunicación, o

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de si el denunciante necesita de pruebas policiales para algún tipo de trámite, por ejemplo ante compañías aseguradoras.

En cada comisaría el personal policial que está a cargo tanto de recibir las denuncias como de investigarlas es la Jefatura de Investigación y Denuncias. Esta jefatura está dirigida por un oficial que usualmente es un mayor o capitán. Está constituida por 3 o 4 grupos, cada uno a cargo de otro oficial (teniente o alférez) y formado por entre 6 y 10 suboficiales. Cada grupo durante su turno está a cargo del registro, la tipificación y la investigación de las denuncias según delitos y faltas. Estos grupos cumplen turnos de 24 horas cada 4 días, es decir, cumplen un turno de 24 horas de servicio, en el que reciben las denuncias y realizan las investigaciones; un siguiente turno también de 24 horas de descanso; y dos días de diligencia con horarios de oficina de 8:00 de la mañana a 2:00 de la tarde y de 5:00 de la tarde a 8:00 de la noche, plazo en el cual deben realizar las indagaciones sobre los casos pendientes. Es frecuente que las 24 horas que tiene el policía para su descanso las utilice en realizar otras actividades, como servicios de protección privada en bancos, serenazgos, empresas de vigilancia privada, entre otros, lo cual repercute en la eficiencia de sus labores policiales.

El proceso de verificación de la denuncia consiste en lo siguiente: el policía encargado se dirige al lugar de los hechos; toma las declaraciones de los testigos, transeúntes y otros involucrados; verifica las pruebas o indicios, como impresiones, huellas, sangre, cabellos, y otros; y regresa e informa al jefe de la investigación sobre las indagaciones efectuadas.

El proceso investigatorio puede concluir así:

1. Sin pruebas suficientes: la instancia policial notifica al denunciado y se procede a tomar su manifestación en presencia de su abogado o fiscal o ambos. Luego, se formula el atestado ante el Ministerio Público y el denunciado pasa en calidad de notificado.
2. Con pruebas: se procede a formular el informe o "atestado" policial con el inculpado en calidad de detenido. El policía puede detener al inculpado, previa comunicación al fiscal de turno. La presencia del fiscal es requerida para la toma de la declaración del detenido. El inculpado podrá estar en calidad de detenido por un máximo de 24 horas, plazo después del cual tendrá que pasar al Ministerio Público.
3. Con pruebas pero el denunciado no se presenta, no es ubicado o se ha dado a la fuga: en este caso, se formula el informe policial ante el Ministerio Público y el denunciado pasa a esta institución en calidad de no habido.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los incentivos en el sistema policial peruano

En las comisarías cada grupo encargado de la investigación es responsable del manejo de las denuncias y resolución de los casos. Los incentivos que tiene este grupo, medidos según ascensos o retribuciones monetarias para registrar denuncias adecuadamente, no promueven el cumplimiento de sus labores. En las comisarías y en general en el conjunto de la policía no hay un sistema de evaluación y monitoreo eficiente de los procesos de investigación y de las denuncias presentadas por la población. En la mayoría de los casos las denuncias son registradas, investigadas y resueltas por el grupo de turno. Sólo cuando el caso es de gran magnitud por su repercusión en la opinión pública, el jefe superior es informado. Tampoco existen retribuciones adicionales por resolver exitosamente algún hecho delictivo; en los últimos años, los casos en los que se ha incluido una retribución especial han estado vinculados al terrorismo.

La evaluación del personal policial no está directamente vinculada al número de denuncias investigadas o al número de delitos resueltos o delincuentes identificados. La evaluación de cada miembro de la policía la lleva a cabo su jefe inmediato superior. El instrumento mediante el cual se evalúa a los policías y se determinan sus ascensos es la hoja de calificación (foja de servicios), la cual mide cualidades como disciplina, honestidad, responsabilidad, entre otros. Así, en el mejor de los casos, la evaluación se realiza en base a criterios que fundamentalmente premian el esfuerzo y no la efectividad en el control directo del crimen. Además, al no considerarse calificaciones externas para los ascensos, como la opinión de los vecinos, sino sólo la opinión del jefe inmediato superior, no habría un incentivo a que se rompa el círculo de la corrupción.

En el caso de los suboficiales debe señalarse, adicionalmente, que los ascensos no implican un aumento significativo en la remuneración económica, pero sí mayor responsabilidad. De ahí que este personal no manifieste interés en el cuidado de su foja de servicios e incurra en hechos de indisciplina de manera habitual, lo cual incide en el buen servicio policial.

Las bajas remuneraciones son otro factor que afecta los incentivos de los policías en Perú. Como se mencionó anteriormente, los grupos a cargo de las investigaciones están conformados por un oficial y suboficiales. Según fuentes oficiales

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

del Ministerio del Interior, un oficial recibe una remuneración mensual bruta que está entre US$347 y US$715, mientras que un suboficial entre US$317 y US$375. Como referencia cabe señalar que una canasta básica de consumo mensual para un hogar de cinco miembros en Lima Metropolitana es aproximadamente US$436.

Las bajas remuneraciones determinan que el policía realice otras labores, como vigilancia privada en bancos, empresas y serenazgo durante sus días de descanso. Esto usualmente se traduce en que el policía llega a cumplir su turno de servicio agotado física y psicológicamente, lo cual definitivamente afecta el desenvolvimiento del policía, le resta capacidad operativa y desincentiva el buen desempeño de su labor.

No existen sistemas organizados de evaluación en la instancia policial sino que se realizan con total discrecionalidad. Cuando la evaluación se efectúa sólo se toma en cuenta las denuncias resueltas respecto al total de denuncias registradas, que, como ya se dijo, no promueve otra cosa que no sea el registro de la denuncia de manera extraoficial y, con ello, que no se verifique, que no se investigue y que no se resuelvan los hechos de violencia denunciados.

De acuerdo con este panorama, en el cual no existe un sistema de monitoreo del trabajo de los policías, sus ascensos no están directamente vinculados a su mejor accionar y sus bajos ingresos los obligan a desarrollar otras labores, no existen incentivos para una buena labor policial. Además, cuando el policía hace lo correcto no recibe ningún premio especial; en cambio, si hace algo incorrecto, puede ser severamente sancionado. Por ejemplo, si comete abuso de autoridad, puede ser sancionado con penas privativas de la libertad entre dos a cuatro años. Sin embargo, debido a las ineficiencias del sistema de control interno el riesgo de ser sancionado es bajo.

En conclusión, la PNP tiene un registro menor al que reporta la propia población afectada por aspectos como los siguientes: varias de las denuncias que la población considera haber presentado no figuran como tales, pues son registradas en cuadernos internos de la comisaría, de carácter no oficial, que quedan archivadas en la comisaría; un registro correcto de la denuncia implica llevar a cabo la investigación para verificar la ocurrencia del delito e identificar al responsable. Ello significa mayor carga laboral para el policía, por lo cual no recibe ningún premio o estímulo especial, por lo tanto, debido a que no existe un sistema transparente de registro de denuncias, para un policía mejor que una denuncia no resuelta es una inexistente, lo cual es un incentivo claro a no registrarlas ni investigarlas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Un tema que contribuye a la falta de incentivos para que actúe eficientemente la policía es la ausencia de un marco legal que favorezca su labor. En Perú los llamados "delitos menores", como prostitución en las calles, suministro de alcohol a menores de edad, ebriedad o drogadicción, vandalismo, venta ambulatoria sin licencia, ruidos molestos, entre otros, son considerados, según el Código Penal, faltas. Para estos casos la máxima pena es la prestación de servicios comunitarios de 20 a 40 jornadas o 60 o 90 días de multa. No hay sustento legal para las detenciones por faltas, es decir, quien infringe la ley en esta materia no puede ser detenido. Según declaraciones de oficiales de la PNP, esto constituye una traba para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, y favorece en la práctica al delincuente. El policía tiene 24 horas para investigar, al término de las cuales deberá remitir al delincuente al fiscal o juez. El período de investigación, sin embargo, es muy corto, por lo cual el policía remite al delincuente sin pruebas contundentes al fiscal o juez y éste no tiene más remedio que dejarlo libre.

Por otra parte, si el proceso judicial se lleva a cabo, es frecuente que la sanción al agresor no se efectúe. En el mejor de los casos se llegará a una conciliación o acuerdo entre el agresor y la parte agraviada sobre la reparación de daños y la indemnización pertinente. Esto causa desmoralización en el personal policial de modo que su actitud es la de mantenerse alejado de problemas y no vigilar la ciudad. Si se considera que Lima está caracterizada por violencia de "pequeña escala", robos de menor cuantía y agresiones leves, la ausencia de leyes que respalden la sanción efectiva de estas infracciones—no necesariamente el encarcelamiento—sería un problema urgente por resolver.

Problemas adicionales como la falta de manejo por parte de la policía de su propio presupuesto; la ausencia de personal policial en las calles de Lima, sea patrullaje a pie o motorizado; la falta de equipo e infraestructura; la ausencia de tecnología moderna (en la mayoría de comisarías el trabajo se hace manualmente); la ausencia de sistemas de comunicación entre comisarías que permita identificar a las personas denunciadas y la modalidad del delito; la ausencia de planes y estrategias efectivas para enfrentar el crimen; y problemas de corrupción, entre otros, afectan seriamente la efectividad de la labor policial.

En general, las medidas para prevenir, controlar y sancionar delitos no deben estar orientadas exclusivamente al aumento de los años de cárcel asociados a éstos, pues el aumento de las condenas no soluciona el problema de la criminalidad en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

el país. El eje de estas medidas debería basarse principalmente en el policía, para que registre adecuadamente la denuncia, investigue el delito, identifique y ubique al delincuente, de modo que permita iniciar el proceso judicial correspondiente destinado a reparar el daño a la víctima. Medidas como la exigencia por parte de la población de una copia oficial de su denuncia sería un primer paso para conseguir la transparencia del sistema de registro policial de las denuncias y con ello su investigación. Asimismo, para elevar la penalidad esperada se pueden tomar medidas tales como modificar la estructura de evaluación y monitoreo de la labor policial, implementar mecanismos de coordinación al interior de la policía, implementar un sistema de comunicación entre comisarías que permita identificar a las personas denunciadas, la modalidad del delito, las personas detenidas por comisaría, dedicar mayores recursos a las labores de patrullaje, y una vez que se cuente con mayor información, desarrollar estrategias globales para enfrentar la criminalidad de acuerdo a sus características y los recursos disponibles.

Las medidas adicionales, como modificar la legislación orientada a disponer de leyes más severas contra aquéllos que cometen "delitos menores" y recuperar el manejo de los ingresos por parte de la policía, contribuirían a disminuir la magnitud y el impacto social que la violencia genera en Lima Metropolitana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Banco Mundial. 1993. *Informe sobre el desarrollo mundial 1993: Invertir en salud.* New York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Becker, G. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy.* 73: 169-217.

Becker, G. and Stigler, G. 1974. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers". *Journal of Legal Studies.* 3: 1-19.

Bobadilla, J.L., Cárdenas, V., Couttolenc, B. *et al.* 1996. "Medición de los Costos de la Violencia". Washington, DC, Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud.

Brennan, G. y Buchanan, J. 1985. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy.* New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Espinoza, G. 1996. "Estudio de Costos en el Servicio de Emergencia del Hospital Dos de Mayo". Lima, Perú. Documento mimeografiado.

Eyzaguirre, H. 1996. *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America.* Working Paper 103. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

——. 1998 "La violencia en America Latina y el Caribe: El caso peruano". Red de Centros de Investigación documento de trabajo R-322. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fruhling, H. y Sandoval, L. 1996. *Percepciones de inseguridad y realidad delictiva en tres comunas populares de Santiago.* Latin American Program Working Paper Series 226. Washington, DC, Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)-Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO). 1999. "La Violencia en Venezuela: Dimensionamiento y Políticas de Control". Red de Centros de Investigación Documento de Trabajo R-373. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto APOYO. 1993. *Indicadores Estadísticos del Sistema Judicial.* Lima, Perú: Instituto APOYO.

——. 1994. "El Serenazgo municipal". *APOYO a la Gestión Municipal. 4.*

Lozano, R. 1997. "Estimación de la carga de la enfermedad por lesiones intencionales." Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Murray Christopher, J.L. y López Allana, D. 1995. "Patrones de distribución mundial y regional de las causas de defunciones en 1990". *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.* 118 (4).

Murray Christopher, J.L., López Allana, D. y Jamison, D.T. 1995. "La carga global de la enfermedad en 1990: resumen de resultados, análisis de la sensibilidad y orientaciones futuras". *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.* 118 (6).

Murray Christopher, J.L. 1995. "Cuantificación de la carga de enfermedad, la base técnica del cálculo de los años de vida ajustados en función de la discapacidad". *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.* 118 (3).

Ratinoff, L. 1996. "Delincuencia y Paz Ciudadana". Trabajo presentado en la conferencia "Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Etica violencia y seguridad ciudadana" en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, Estados Unidos.

Remenyi, M.A., Chang, J. y Baca, L. 1994. "Análisis del Impacto Económico de la Violencia y Negligencia sobre las Instituciones de Salud en el Perú, estudio de caso". Washington, DC, Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO 7

Violencia en Venezuela: un fenómeno capital

*Roberto Briceño-León y Rogelio Pérez Perdomo**

Magnitud de la violencia delictiva

A continuación se estudia la evolución reciente de las tasas de homicidio, lesiones personales y robos en Venezuela. El análisis se centra en el período 1980-1996 y distingue tres dimensiones regionales: la región capital (el Distrito Federal y el estado de Miranda), el resto del país y el país como un todo. Se utilizan además las cifras oficiales compiladas por el Ministerio de Justicia y publicadas en el Anuario Estadístico de Venezuela.

Homicidios

El Gráfico 7.1 muestra la evolución de la tasa de homicidios en Venezuela para el período en consideración. Como puede apreciarse, esta tasa apenas superó los 10 casos por cien mil habitantes durante gran parte de los ochenta, creció luego aceleradamente entre 1988 y 1993, y desde entonces parece haberse estabilizado alrededor de los 20 casos por cien mil habitantes. El aumento de la tasa nacional ha sido a su vez consecuencia del vertiginoso aumento de los homicidios en la Región Capital. Como se muestra en el Gráfico 7.1, la tasa de homicidios se triplicć en el primer lustro de los noventa.

* Briceño-León y Pére Perdomo son economistas del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) respectivamentes, en Caracas, Venezuela.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 7.1. Casos conocidos de homicidios por cada 100.000 habitantes en Venezuela, 1980-1996: Comparación entre Venezuela y Región Capital

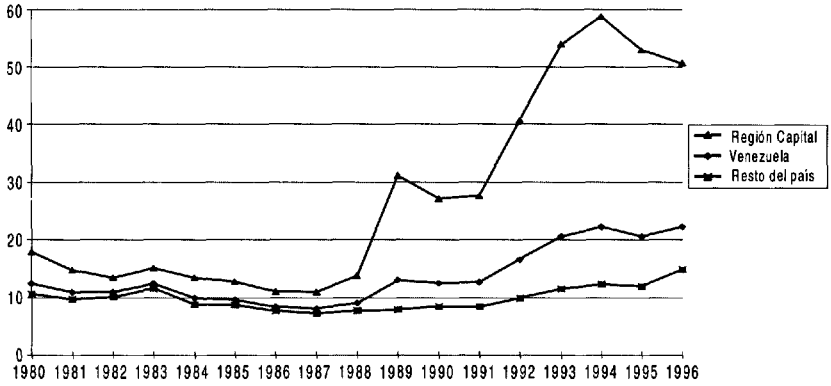
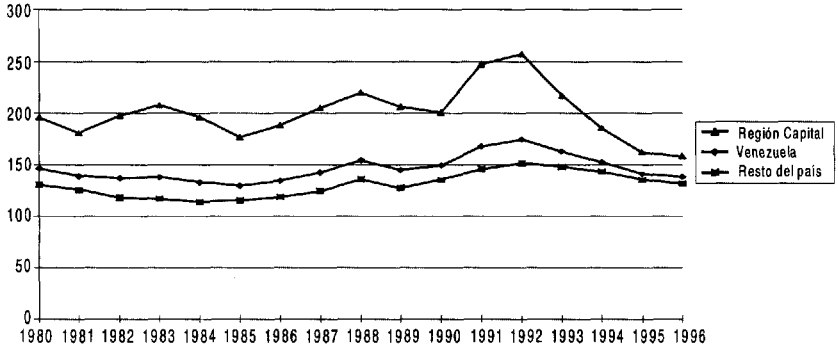


Gráfico 7.2. Casos conocidos de lesiones personales por cada 100.000 habitantes en Venezuela, 1980-1996: Comparación entre Venezuela y Región Capital



Lesiones

Las lesiones son "un sufrimiento físico, un perjuicio a la salud o una perturbación en las facultades intelectuales causadas sin intención de matar pero sí de causar daño" (artículo 415, Código Penal). El tipo más común de lesiones son las heridas producidas con armas blancas o de fuego. En la década de 1950 las estadísticas criminales distinguían las lesiones de los intentos de homicidio, pero tal distinción desapareció con los años. En la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

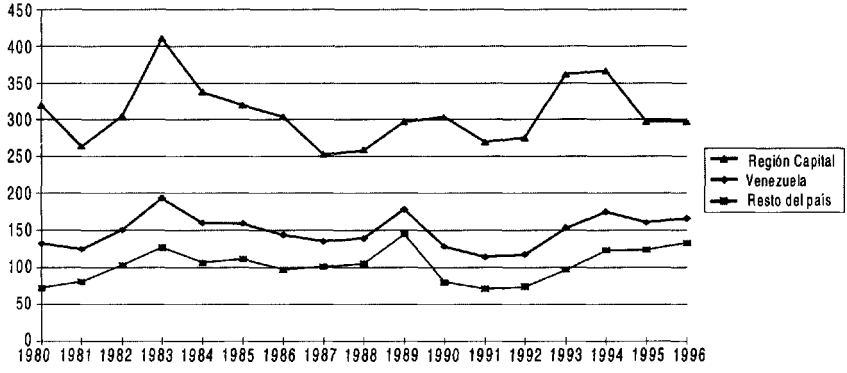
actualidad, los intentos de homicidios que producen lesiones son asimilados estadísticamente a las lesiones. El Gráfico 7.2 muestra la evolución de la tasa de lesiones por cien mil habitantes para el período en consideración.

Las cifras muestran pocos sobresaltos: las lesiones denunciadas ante la policía se mantuvieron entre 130 y 150 casos por cien mil habitantes hasta 1990, aumentaron a comienzos de los noventa y descendieron luego a sus niveles anteriores. Como se muestra en el gráfico, la tendencia para la Región Capital ha sido similar a la nacional pero los niveles han sido siempre más elevados. A juzgar por el comportamiento de las lesiones, el problema de la violencia delictiva parecería bastante estable en el tiempo.

Robo y robo de vehículos

"El que por medio de violencias o amenazas de graves daños inminentes contra personas o cosas, haya constreñido al detentor o a otra persona presente en el lugar del delito a que le entregue un objeto mueble o a tolerar que se apodere de éste, será castigado con presidio..." Ésta es la definición de robo del Código Penal Venezolano (artículo 457). Aunque este delito se clasifica como un delito contra la propiedad, éste implica el uso de algún tipo de violencia, bien sea en forma de amenaza o de aplicación de fuerza física. El Gráfico 7.3 muestra la evolución de la tasa de robos denunciados en el país como un todo, en la Región Capital y en el resto del país.

Gráfico 7.3. Casos conocidos de robos por cada 100.000 habitantes en Venezuela, 1980-1996: Comparación entre Venezuela y Región Capital

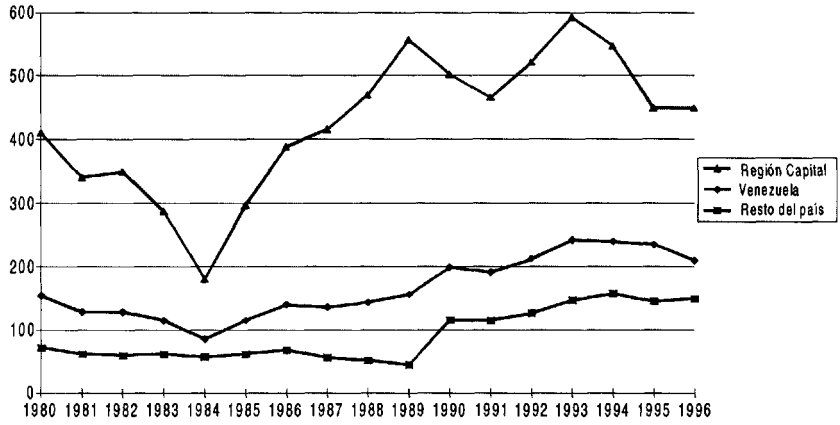


© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De nuevo las cifras no muestran ninguna tendencia definitiva. El pico más alto ocurrió en el año 1983, y el valle más profundo en los años 1990, 1991 y 1992, época en la cual los homicidios y las lesiones aumentaron substancialmente. En la Región Capital, la curva es similar pero con picos y valles más pronunciados. Aunque la percepción generalizada es que la violencia ha aumentado significativamente, las cifras no parecen sustentar esta percepción. Debe recordarse, sin embargo, que las cifras mostradas consideran exclusivamente los robos denunciados ante la policía, y que todos los indicios señalan que las tasas de denuncias son bajas y han venido cayendo. Por esta razón las estadísticas de robos de vehículos podrían ser más ilustrativas, pues para este tipo de delito las tasas de denuncias son cercanas a 100%.

El Gráfico 7.4 muestra las tasas de robo de vehículos por cien mil habitantes. Las tasas nacionales no cambiaron mucho entre 1980 y 1989, y permanecieron en los alrededores de 150 casos por cien mil habitantes, con una depresión significativa en 1983, probablemente como consecuencia del establecimiento del Registro Automotor Permanente. A partir de 1990, las tasas se ubican por primera vez por encima de los 200 casos anuales, suben luego a los 240 casos, para después caer de nuevo a los 200 casos. Las tasas para la Región Capital son mucho más elevadas y presentan también fluctuaciones más pronunciadas.

Gráfico 7.4. Casos conocidos de apoderamiento de vehículos por cada 100.000 habitantes en Venezuela, 1980-1996: Comparación entre Venezuela y Región Capital



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La magnitud según la encuesta de victimización

Las cifras anteriores muestran tendencias contradictorias en la evolución de los homicidios y los robos de vehículos, por un lado, y las lesiones personales y los robos personales, por otro. Dadas las diferencias en las tasas de denuncia para los diferentes tipos de delitos, los homicidios (y los robos de vehículos en menor grado) pueden considerarse como indicadores más exactos de la evolución y los niveles actuales de la violencia criminal. Los estudios de victimización confirman esta hipótesis y permiten corregir, aunque sea de una manera amplia, las cifras de lesiones y robos.

El estudio de victimización de LACSO para el área metropolitana de Caracas muestra que la tasa de lesiones para la Región Capital es de aproximadamente 990 casos por cien mil habitantes. Como la cifra oficial es de 162, se puede inferir que sólo 16% de los lesionados denuncian las agresiones. Según la misma encuesta, 15% de los agredidos afirma que realizó una denuncia.

También en el estudio de LACSO, resumido en el Cuadro 7.1, el 17% de los entrevistados declaró haber sido robado, lo cual equivale a una tasa de robos de 18.500 casos por cien mil habitantes, muy por encima de los 300 casos que aparecen en

Cuadro 7.1. Prevalencia de la victimización

	VENEZUELA
¿Le robaron a mano armada últimamente?	17,0
¿Vio algún robo a mano armada?	37,5
¿Algún policía u otra autoridad pública le exigió dinero?	13,4
¿Alguien que no era un policía o autoridad pública le amenazó para sacarle o pedirle dinero?	5,7
¿Le amenazaron para forzarle a cambiar su lugar de residencia, cambiar sus opiniones o quedarse callada respecto a algo que usted conoce?	2,0
¿Fue golpeado por alguna persona?	3,6
¿La policía lo maltrató o golpeó?	2,8
¿Fue herido con una arma blanca?	0,2
¿Fue herido con un arma de fuego?	0,9
¿Vio a alguien siendo herido con arma blanca o de fuego?	26,0
¿Fue amenazado de muerte o algún pariente cercano?	7,9
¿Fue usted o algún pariente cercano secuestrado?	3,9
¿Algún pariente cercano fue asesinado?	9,7
¿Algún pariente cercano se suicidó?	2,3
¿Tiene algún tipo de arma de fuego en su casa?	9,0
Si pudiera, ¿Tendría un arma de fuego para su protección?	32,6
¿Cuantas veces en el último mes ha tomado más de cinco tragos de licor o cerveza?	50,3

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

las estadísticas policiales (sólo 1,5% denunciaría). Como el 31% dijo haber denunciado, la comparación de cifras parece sugerir serios problemas de registro en las estadísticas oficiales. Aún más grave, el hecho de que las denuncias de robo, al menos cuando se trata de bienes de importancia económica reducida, no sean tramitadas ante la PTJ (la policía judicial venezolana) implica una descriminalización de facto de ese delito cuando no se han producido daños personales o económicos mayores.

La magnitud según los datos de la morgue de Caracas

Un estudio detallado de "Caracterización de las muertes violentas en el área metropolitana de Caracas" se está llevando a cabo por el Centro de Estudios para la Paz y la Integración y el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial. Este estudio nos proporciona algunos datos interesantes sobre la evolución de la violencia en Caracas. Como puede observarse en el Cuadro 7.2, existe un cambio en la distribución porcentual de las muertes violentas al disminuir la participación de las muertes accidentales y los suicidios, y aumentar la participación de los homicidios.

Cuadro 7.2. Muertes violentas según tipo

Muertes Violentas %	Accidental	Homicidio	Suicidio
1990	36,3	52,0	117,0
1991	34,9	55,0	10,1
1992	30,8	60,8	8,4
1993	26,6	66,1	7,0
1994	26,4	66,1	7,2
1995	28,3	65,0	6,5
1996	24,9	65,6	8,1

Fuente: Proyecto CONICIT N° 95000720.

Esta misma fuente permite comparar las cifras sobre homicidios registrados por el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial con las cifras que pueden extraerse de los Formularios de Registro de Muerte que lleva la División de Medicina Legal. El Cuadro 7.3 compara las cifras totales de homicidios en Caracas según ambas fuentes. La variación es muy alta en algunos años y pequeña en 1996. Las diferencias pueden obedecer a problemas de registro o a dificultades relacionadas con la procedencia de las víctimas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 7.3. Comparación de los homicidios registrados por las estadísticas oficiales y provenientes de medicina legal

Año	OCEI/CPTJ	Medicina Legal	Diferencia	Variación %
1990	1010	1444	434	42,97
1991	1036	1337	301	29,.05
1992	1541	2115	574	37,24
1993	2064	2625	561	27,18
1994	2188	2637	449	20,52
1995	2007	2554	547	27,25
1996	1902	1991	89	4,67

Fuente: Proyecto CONICIT N° 95000720, OCEI-CTPJ y cálculos propios.

En resumen: la evolución de los homicidios y el robo de vehículos, y los delitos con una mayor propensión a la denuncia, muestran que la violencia en Venezuela ha venido en aumento y se concentran en forma exagerada en la Región Capital: las tasas de homicidios y robo de vehículos de esta región triplican las del resto del país (Cuadros 7.4 y 7.5). Por otro lado, las tendencias contrarias en la evolución de robos y homicidios permiten suponer que un porcentaje importante de los homicidios no son instrumentales (aquellos en los que existe una clara motivación económica) sino expresivos (aquellos en los cuales la víctima conoce a su agresor). En efecto, la literatura etnográfica disponible pone en evidencia que muchos homicidios se deben a culebras (enemistades) entre personas que se conocen (Márquez, 1996 y Duque y Muñoz, 1995).

El costo de la violencia criminal en Venezuela

El aumento de la actividad delictiva violenta en Venezuela puede ser atribuido a la combinación de varias causas, cuya importancia relativa e interacciones son conocidas con poca precisión. Pero no es necesario resolver este rompecabezas para atacar directamente el problema de los costos de la violencia; éstos pueden definirse con bastante claridad, y lo han sido en una serie de documentos y estudios recientes (Navarro y Pérez Perdomo, 1991 y Bobadilla, Cárdenas, Couttolenc *et al.*, 1995). En líneas generales, dichos costos pueden agruparse en las siguientes categorías:

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 7.4. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes por entidad federal

Entidad Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
D.F.	44,03	45,56	67,70	90,63	96,02	88,04	83,39
Anzoátegui	8,45	8,14	9,40	9,69	11,65	11,99	11,93
Apure	10,05	8,68	1,26	9,66	10,63	9,41	13,80
Aragua	6,92	5,78	8,34	11,34	15,73	17,63	21,21
Barinas	7,48	7,49	10,82	7,09	9,48	10,59	11,09
Bolívar	11,61	12,92	14,34	15,68	17,12	17,51	20,43
Carabobo	12,17	11,95	15,18	19,08	21,03	20,18	28,63
Cojedes	7,70	5,47	5,78	5,60	9,50	7,90	8,95
Falcón	6,06	4,88	4,95	6,34	7,11	5,43	7,19
Guárico	12,21	14,17	15,69	15,00	16,09	11,83	15,98
Lara	4,94	4,52	4,93	6,21	5,71	7,27	8,35
Mérida	6,54	6,71	6,72	7,50	64,12	3,38	7,21
Miranda	7,89	7,62	11,59	15,58	20,87	18,10	18,91
Monagas	6,51	7,74	10,82	12,48	9,34	9,00	10,09
Nueva Esparta	5,98	3,07	3,64	5,77	6,85	6,36	5,89
Portuguesa	8,61	7,86	6,54	10,17	9,15	12,07	16,03
Sucre	4,80	4,99	4,79	7,48	6,61	5,76	8,47
Táchira	8,77	8,81	8,96	9,55	7,96	7,08	8,50
Trujillo	9,80	10,23	10,84	9,44	9,16	10,84	12,85
Yaracuy	5,58	4,73	7,38	4,72	6,81	6,65	7,76
Zulia	10,94	10,37	12,15	15,52	16,58	14,57	17,05
Amazonas	5,66	1,12	4,40	11,94	7,50	5,29	6,26
Delta Amacuro	6,42	5,13	9,85	11,35	10,91	6,12	7,57

Fuente: CPTJ, cálculos propios.

- Inversión pública en seguridad: el gasto público dedicado a combatir el delito, lo que incluye el financiamiento de las actividades policiales, las prisiones y el sistema de justicia en su rama penal, así como costos de programas de prevención del delito y de administración general del sistema de justicia.
- Pérdida de valor de la mercancía robada: en términos estrictos, la mercancía robada no representa una pérdida económica para la sociedad, sino una transferencia de riqueza, si bien una conducida por la fuerza. No obstante, los bienes robados, por el hecho de serlo entran en un mercado separado en el que pierden generalmente algo de su valor. Esta riqueza "disipada" por el acto delictivo constituye un costo social del delito.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 7.5. Tasa de lesiones por 100.000 habitantes por entidad federal

Entidad Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
D.F.	292,11	376,15	383,38	321,37	274,59	239,90	236,46
Anzoátegui	151,22	169,91	176,72	181,24	159,91	147,15	138,74
Apure	147,11	172,66	17,23	149,52	179,58	156,57	152,78
Aragua	143,89	166,11	147,81	151,34	149,57	147,24	134,60
Barinas	133,75	160,85	182,54	178,77	151,50	165,06	168,39
Bolívar	143,95	155,59	154,03	147,25	145,33	137,28	137,05
Carabobo	160,66	158,28	177,46	180,50	175,16	163,01	159,52
Cojedes	165,39	128,74	154,52	144,62	138,00	144,90	125,79
Falcón	65,74	65,31	81,59	86,60	96,27	89,81	100,92
Guárico	299,63	288,32	257,95	248,75	230,02	194,61	173,89
Lara	75,18	91,18	91,80	77,72	98,06	101,68	104,34
Mérida	167,14	187,77	187,28	171,70	1.514,93	133,28	145,58
Miranda	97,48	105,74	122,49	108,93	95,29	84,88	82,23
Monagas	223,01	275,12	320,59	350,50	298,93	266,69	227,46
Nueva Esparta	108,04	120.34	139,84	119,02	128,36	112,02	148,07
Portuguesa	121,32	127,65	156,61	149,38	123,25	113,61	119,06
Sucre	129,62	139,84	134,51	139,23	138,97	143,01	156,38
Táchira	174,64	162,77	156,59	158,92	166,49	161,78	145,37
Trujillo	112,15	113,48	118,50	141,99	120,31	93,65	104,00
Yaracuy	132,75	133,11	145,00	138,77	145,80	134,51	113,46
Zulia	104,31	96,80	106,40	94,76	94,21	93,40	91,02
Amazonas	132,49	154,02	138,65	142,18	143,51	120,52	178,51
Delta Amacuro	229,97	180,58	161,51	162,69	140,90	126,76	146,36

Fuente: CPTJ, cálculos propios.

- Costos de la actividad económica inhibida como resultado del temor a convertirse en víctima del delito.
- Costos del tratamiento médico de víctimas.
- Inversión privada en "target hardening" y costos de la provisión privada de seguridad dirigida a disminuir la probabilidad de victimización.
- Pérdida de vidas y capacidades como resultado del delito.

La suma de estos diferentes tipos de costos pueden ser considerables. El análisis de Rubio (1997) para el caso de Colombia muestra que la formación de capital bruto es hoy un 38% inferior a lo que habría sido si las tasas de ciertos delitos (homicidios en particular) hubiesen permanecido en el mismo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nivel de 25 años atrás. Estimaciones recientes para el caso de los Estados Unidos ponen el costo del crimen en ese país en unos 425 mil millones de dólares anuales. La estimación precisa de estos costos impone requisitos de información formidables: desde los problemas obvios de subregistro de las cifras oficiales, pasando por severos problemas de clasificación de los delitos, hasta la amplitud y diversidad de fuentes que deben reunirse para alcanzar cifras de costos en renglones como los recién definidos. El resultado del esfuerzo por resolver estos problemas para el caso del área metropolitana de Caracas constituya el tema de esta sección. Los detalles más engorrosos y algunas fuentes se han omitido del análisis y pueden encontrarse en el documento de trabajo que sirvió de base para este capítulo.

El Cuadro 7.6 muestra el gasto público en seguridad en 1996. Se distinguen los gastos ejecutados por el gobierno central de aquellos ejecutados por los gobiernos regionales. La inversión pública en seguridad por parte del gobierno central es especialmente importante, pues incluye todos los costos del sistema de justicia criminal y la inmensa mayoría de los costos de encarcelamiento y prevención, que se encuentran altamente centralizados. Los gobiernos de los estados tienen por su parte una participación importante en la prestación de protección policial. Hasta el inicio del proceso de descentralización en 1989, los municipios se encontraban prácticamente ausentes de la provisión de seguridad ciudadana. Desde entonces, muchos lo han hecho: la mitad de los municipios de más de 100.000 habitantes y cerca de un tercio de aquellos con poblaciones entre 50.000 y 100.000 habitantes cuentan hoy con algún tipo de servicio policial que no tenían a comienzos de los noventa. Aunque la inversión en seguridad de los municipios todavía luce modesta en comparación al total de la inversión pública en el sector, está en un proceso de expansión muy acelerado.

Cuadro 7.6. Gasto público en seguridad: Venezuela y Área Metropolitana de Caracas, 1996 (millones de US$ de 1995)

	Venezuela	Caracas
Nacional	122,5	44,1
Estadal*	210,4	55,9
Municipal*	18,1	12,9
	351,4	**112,9**

Las cifras subnacionales están basadas en el gasto de los estados y municipios para 1994, ajustado en términos reales para 1996.

Fuente: Ley de Presupuesto, 1996 y base de datos sobre gastos e ingresos de gobiernos subnacionales, IESA, 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Cuadro 7.6 también presenta la información correspondiente al área metropolitana de Caracas, definida como el área bajo la jurisdicción de los municipios Libertador, del Distrito Federal, Baruta, Chacao, Sucre y el Hatillo del Estado Miranda. Puede notarse que la capital capta una proporción muy importante de todo el gasto público en seguridad, nada extraño dada la concentración de actividad delictiva en esta región.

El Cuadro 7.7 sintetiza la información disponible acerca del valor de la mercancía robada y recuperada para el área metropolitana de Caracas. El valor económico perdido a consecuencia de los robos de bienes puede estimarse como una proporción variable (entre 0,1 y 0,4) del monto no recuperado.

Cuadro 7.7. Costo social de las mercancías robadas: Área Metropolitana de Caracas, 1996 (millones de US$ de 1995)

Categoría	Monto
Robado	107,5
Recuperado	36,0
No recuperado	71,5
Costo Social:	
10	7,1
20	14,3
30	21,5
40	28,6

Fuente: Ministerio de Justicia.

Si se analiza la serie histórica de montos robados y recuperados, se constata que tiene un comportamiento claramente anti-cíclico. A mayor nivel de actividad económica en un año determinado—según la tasa de crecimiento de la economía—menor es el monto robado y hurtado, una manifestación de que los delitos contra la propiedad bien pueden estar determinados por la coyuntura del desempleo, como lo sugiere evidencia preliminar recolectada al respecto (Navarro, 1991). El estimado que se presenta para el área metropolitana de Caracas se ha calculado como la proporción de los delitos contra la propiedad en la capital en el total de ese tipo de delitos en el país.

Existen dos aproximaciones posibles a la estimación de la inversión privada en seguridad: una es estimar el volumen de los negocios de las empresas de seguridad privada, y otra es obtener información acerca de quienes invierten en seguridad

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y atribuirle un valor económico a dichas inversiones. Aquí se utilizó la segunda aproximación.

Gracias a la encuesta adelantada para este proyecto, se puede estimar que 73% de la población de Caracas ha adquirido sistemas de seguridad para su vivienda, 41% los ha adquirido para su vehículo (casi la totalidad de los que poseen un vehículo en la ciudad) y 39% ha contribuido con dinero o trabajo voluntario a iniciativas comunitarias para prevenir el delito. Se identificaron también considerables repercusiones del temor al delito en materia de inhibición de actividades económicas: 25% de los entrevistados declaró haber limitado las horas de trabajo, 72% sus actividades de diversión y 3,3% dejó de adquirir vehículos.

Todo esto apunta directamente a la existencia de un impacto económico substancial asociado con el temor a ser víctima del crimen. El Cuadro 7.8 muestra los resultados de un esfuerzo por expresar las conductas descritas en términos de su

Cuadro 7.8. Costos del delito por actividades económicas inhibidas e inversión privada en seguridad: Área Metropolitana de Caracas (millones de US$ de 1995)

Categoría	Monto
Reducción de oferta de trabajo	207,1
Horas de recreación inhibida	226,8
Compras de vehículos inhibidas	22,5
Total	456,4
Inversión en seguridad de la vivienda	221,5
Inversión en seguridad para el vehículo	308,1
Inversión en vigilancia privada	514,3
Total	1.043,9
TOTAL GLOBAL	**1.500.4**

Fuente: Encuesta LACSO-IESA, 1996, Encuesta de hogares por muestreo, OCEI.

valor económico. Estas cifras indican que la suma de estas dos categorías de costos, el valor de la actividad económica inhibida y el de la inversión privada en seguridad en Caracas, alcanzan US$1.500, o 3% del PIB del país para 1996.[1] Es importante anotar que este cálculo no incluye inversiones empresariales inhibidas

[1] Una presentación exhaustiva de los detalles de cálculo puede leerse en el documento de trabajo que sirvió de base para la elaboración de este capítulo (Briceño-León y Pérez Perdomo, 1999).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

por temor a la inseguridad en Venezuela, pues no hay información suficiente para intentar un estimado de esta categoría y las opiniones expertas están muy divididas respecto a la importancia de este componente en el caso de Venezuela.

Para la estimación de los costos del tratamiento directo de las víctimas se necesita información del número de lesiones intencionales que requieren atención y de los costos de atención, tanto en emergencia como en términos de días de hospitalización.

Según un estudio de Abreu *et al.* (1995), el costo unitario de un servicio de emergencia en Caracas en 1996 ascendía a US$40 (valores de 1995). Este estimado coincide con la información proporcionada por clínicas privadas de Caracas. Un sondeo entre médicos conocedores del área de emergencia indica que la hospitalización promedio de un paciente que ingresa con heridas de arma de fuego es de 21 días, mientras que la de un paciente con heridas ocasionadas por arma blanca tiende a ser substancialmente menor, unos 7 días en promedio. Es común que los pacientes que ingresan con otro tipo de lesiones—golpizas, por ejemplo—sean dados de alta el mismo día de su ingreso.

Al mismo tiempo, pudo determinarse que en el curso de un año ingresan a la sala de emergencia del Hospital Pérez Carreño, el más grande de Caracas, un total de 3.397 personas producto de actos violentos. Este número representa aproximadamente la mitad de todos los casos de las lesiones intencionales ocurridas en el área metropolitana de Caracas en cualquiera de los últimos 4 años. De estos casos, el 40% correspondieron a lesiones con arma de fuego, 24% a lesiones producidas por arma blanca y 36% a otros traumatismos. Con esta información, puede estimarse que el costo de la atención médica de las víctimas de agresión en el área metropolitana de Caracas para 1996 fue del orden de US$7,9 millones de dólares.

Cubiertos todos los componentes anteriormente analizados, sólo queda por añadir una aproximación al valor económico de las vidas humanas perdidas. Varias aproximaciones pueden encontrarse en la literatura a este tema. Desde una perspectiva de salud pública, el enfoque dominante es el de desarrollar el cálculo de AVPP (años de vida potencial) y AVISA (años de vida saludable ajustados) perdidos como resultado de la violencia delictiva (Bobadilla, Cárdenas, Couttolenc *et al.*, 1995 y Banco Mundial, 1993). Este enfoque supone estimar el número de años de vida perdidos como consecuencia de muertes prematuras causadas por hechos delictivos violentes, medidos como la diferencia entre la edad al momento de la muerte violenta y la esperanza de vida de los individuos afectados en la sociedad

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en cuestión. El cálculo de AVISA incluye además ajustes por las discapacidades sufridas por los sobrevivientes a actos de violencia. Estas estimaciones representan una cantidad de años de vida saludable perdidos para la sociedad, sin que la metodología en cuestión requiera valoraciones monetarias de tales años de vida. En este caso el análisis se ha circunscrito a los AVPP dada la dificultad de obtener información acerca de la distribución por sexo y edad de las agresiones no letales.

Un paso adicional del análisis consiste en asignar un valor estrictamente económico a los años de vida perdidos. Para ello se puede suponer que la víctima habría producido ciertos bienes durante su vida útil y que la pérdida de estos bienes representa un costo para la sociedad. Alternativamente se pueden utilizar las valoraciones que los individuos hacen de su propia vida según son revelados por sus conductas ante el riesgo.

En el caso de la ciudad de Caracas, se ha estimado el número de AVPP a partir de información acerca de la distribución por sexo y edad de las víctimas de homicidio en el área metropolitana, originada en investigación de la Sanjuan en la morgue de la ciudad (la única existente). Al descontar el valor de cada año adicional de vida a una tasa de 3% y para una esperanza de vida de 70 años para las mujeres y 67 años para los hombres, se obtiene que el número total de AVPP es de 56,032. Esto viene a ser el equivalente de 2,8 AVPP por mil habitantes.

Si se parte del cálculo anteriormente presentado y se le atribuye un valor económico a cada año perdido equivalente al salario promedio de la economía para 1996, se obtiene, una vez introducidos los ajustes correspondientes por tasa de desempleo y distribución de la fuerza de trabajo entre el sector formal e informal, un valor cercano a los US$35 millones de 1995.

El Cuadro 7.9 resume las estimaciones presentadas hasta aquí para 1996 en materia del costo del delito violento para el área metropolitana de Caracas en dólares de 1995. Contado como proporción de la actividad económica global del país, el costo de la violencia delictiva en Caracas alcanza tres puntos del producto interno bruto. Evaluar la importancia de esta cifra requeriría disponer de información comparativa sistemática acerca de otros países, que es escasa. Rubio (1997) estima una cifra similar para Colombia en 1993 del orden de 6,3, pero esta magnitud corresponde al país entero y además excluye algunos componentes importantes del cálculo aquí presentado, como el costo de tratamiento médico de víctimas y el costo de la actividad económica inhibida. Según los cálculos aquí presentados, el ítem más importante es el de inversión privada en seguridad. Tanto

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

su importancia en el total como su desproporción respecto al gasto público en seguridad hacen pensar en una privatización de hecho de la seguridad. Por otra parte, si evalúa la situación estrictamente en términos de AVPP, la situación venezolana aparece como relativamente menos grave que la de la región de América Latina y el Caribe considerada en su conjunto.

La evidencia presentada permite concluir que el delito violento tiene un costo muy alto para la sociedad venezolana y, además, que el gasto público en seguridad, a pesar de su progreso reciente gracias a la entrada de los gobiernos municipales como proveedores de servicios policiales, es muy bajo.

Cuadro 7.9. Costo del delito violento en el Area Metropolitana de Caracas, 1996

	Millones de US$ 1995	% del PIB
1. Gasto público en seguridad	112,9	0,21%
2. Costo de mercancía robada	14,3	0,03%
3. Inversión privada en seguridad	1043,9	1,93%
4. Costo de actividad económica inhibida	456,4	0,79%
5. Costos de atención médica de víctimas	7,9	0,02%
6. Valor económico de vidas perdidas	31,5	0,06%
TOTAL	**1.666,9**	**3,04%**
Total excluyendo (6)	**1.635,4**	**2,98%**
AVPP	56.032	
AVPP por 1.000 hab.	2,8	
Equivalente en muertes infantiles	1.752	

Esta realidad sugiere que la política pública en materia de seguridad ciudadana debería estar orientada a tratar de restablecer el equilibrio entre el sector público y el privado mediante el aumento de los recursos públicos canalizados al sector judicial en su conjunto. La reciente experiencia de las policías municipales parece ser un indicio alentador de que este tipo de cambio es factible.

Epidemiología de la violencia

Los resultados de la encuesta de victimización del Proyecto Activa, así como los resultados del estudio de muertes violentas en la morgue de Caracas, permiten identificar los factores de riesgo más importantes asociados con la victimización criminal.

El grupo de mayor riesgo de la violencia son los hombres. Con respecto a los homicidios, por ejemplo, las cifras disponibles, basadas en un estudio de 22 mil protocolos de autopsia realizados

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

entre 1992 y 1996, muestran que los hombres representan un porcentaje superior a 94% de las víctimas (Sanjuán, 1997). Un resultado similar se obtiene de un estudio llevado a cabo en la Unidad de Politraumatizados del Hospital Domingo Luciani de El Llanito, Caracas. En este estudio se reporta que de 13.565 pacientes atendidos por lesiones intencionales y accidentes entre 1990 y 1995, 95,1% eran hombres (Zerpa y Viso, 1997).

Un estudio realizado por el Laboratorio de Ciencias Sociales en Caracas encontró que la probabilidad de ser agredido con arma blanca o golpeado con un objeto contundente es tres veces mayor para los hombres que para las mujeres. En el caso de las heridas con armas de fuego, la probabilidad se duplica y es 7 veces mayor para los hombres que para las mujeres. La probabilidad de tener un familiar asesinado es 1,5 veces mayor para las mujeres, lo cual es consistente con el hecho de que las víctimas tienden a ser hombres. Finalmente, la probabilidad de ser víctima de un robo es similar para los hombres y las mujeres.

El estudio realizado en la morgue de Caracas sobre los protocolos de autopsia permite también conocer la distribución por edad de las víctimas de homicidio. Según las cifras analizadas, los menores de 25 años representan más de la mitad de los homicidios en Caracas y los jóvenes entre 15 y 35 años de edad representan 81%. Así, las personas menores de 29 años de edad tienen una probabilidad 2,7 veces mayor de ser asesinados que las de mayor edad. En general, la tasa de homicidios para los jóvenes es dos o tres veces mayor que la de la ciudad de Caracas, y seis o siete veces mayor que la tasa del país (Cuadro 7.10).

Cuadro 7.10. Homicidios según edad

EDAD	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
0—5	26	45	18	9	18	116
5—9	19	20	7	12	10	68
10—14	52	58	61	44	41	256
15—19	544	637	706	572	476	2935
20—24	546	699	724	676	530	3175
25—29	354	408	442	403	332	1939
30—34	274	267	240	227	183	1191
35—39	120	173	160	129	130	712
40—44	82	97	90	90	88	447
45—49	48	54	63	55	48	268
50—54	29	43	31	29	30	162
55—59	17	16	17	20	15	85
60 o más	46	38	47	29	31	191

Fuente: Proyecto CONICIT N° 95000720.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El estudio del LACSO mencionado arriba encontró que no existían mayores diferencias entre los menores y mayores de 28 años en cuanto a la probabilidad de ser víctima de una lesión intencional, bien sea con arma de fuego o con arma blanca. Sin embargo, cuando la comparación se realiza entre menores y mayores de 38 años, las diferencias son significativas. El informe de la Unidad de Politraumatismo del Hospital D. Luciani arroja resultados similares, pues la probabilidad de ser víctima de lesiones intencionales cae estrepitosamente después de los 40.

No son muchas las cifras existentes sobre las características socioeconómicas de las víctimas de la violencia, pero la poca información disponible señala que las principales víctimas de la violencia en Caracas son los habitantes de los barrios pobres de la ciudad. Cuando se toma cualquier reseña de la prensa el día lunes, en las cuales se reporta las víctimas del fin de semana, es evidente que los pobres son las víctimas del grueso de la violencia. Asimismo, la investigación de LACSO muestra que los heridos con arma blanca y arma de fuego son en su casi totalidad personas que devengan menos de dos salarios mínimos. El mismo estudio muestra que la probabilidad de tener un familiar asesinado es significativamente mayor entre los habitantes de zonas marginadas. Lo contrario ocurre para los robos a mano armada, donde la probabilidad de victimización no parece depender de la zona de residencia.

El Cuadro 7.11 muestra que a partir de 1990, y coincidiendo con el incremento de los homicidios, se ha dado un aumento de las muertes producto de las armas de fuego y una disminución de las muertes por armas blancas, las cuales se reducen a la mitad en siete años. La encuesta del Proyecto ACTIVA muestra que 9,4% de los encuestados en Caracas declararon poseer un arma de fuego y 32% del 90% restante manifestó su disposición

Cuadro 7.11. Homicidios según armas utilizadas

Tipo de arma utilizada (%)	Arma de fuego	Arma blanca
1990	82	12
1991	85	12
1992	83	10
1993	91	7,5
1994	88	8,1
1995	90	7,8
1996	90,6	6,9

Fuente: Proyecto CONICIT N° 95000720.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

a adquirir un arma. Estas cifras son mayores que las correspondientes para cualquier otra región del país. En Caracas se ha dado, además, un fenómeno singular de alquiler de armas para realizar actos delictivos. Muchos delincuentes a pesar de estar insertos en organizaciones criminales no poseen armas de fuego pero pueden alquilarlas fácilmente, lo que multiplica el impacto de las armas existentes.

Los homicidios ocurren durante toda la semana. Para el período 1990-1996, se tiene que entre los días lunes y jueves ocurrieron en promedio 4 homicidios diarios. El promedio para los viernes fue de 5,7 homicidios diarios, y para los días sábado y domingo fue de 8,9 y 8,4 homicidios, respectivamente (Cuadro 7.12). El hecho de que los homicidios se dupliquen los fines de semana sugiere que el consumo de alcohol y las riñas callejeras son una causa importante de la violencia homicida en Caracas.

Cuadro 7.12. Homicidios según día de la semana

Día	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Lunes	144	134	213	241	311	252	202	1497
Martes	152	143	241	232	247	258	200	1473
Miércoles	155	139	236	227	255	223	209	1444
Jueves	158	131	234	259	258	210	222	1472
Viernes	204	198	365	368	359	331	250	2075
Sábado	309	302	454	633	607	524	425	3254
Domingo	299	289	396	541	583	524	460	3092

Fuente: Proyecto CONICIT N° 95000720.

Los asesinatos en Caracas se cometen a cualquier hora del día. Sin embargo, los homicidios realizados entre las 21:00 horas y la medianoche son el doble de los que ocurren en cualquier período de tres horas entre las 6 a.m. y las 18:00 p.m. Más de la mitad de los homicidios para los cuales se conoce la hora de ocurrencia tuvieron lugar entre las 6 de la tarde y las 3 de la madrugada. Esto puede explicarse a su vez por la poca o ninguna presencia de la policía en horas nocturnas en las zonas marginadas de la ciudad.

Las Policías Municipales

La experiencia de lo que hoy en Venezuela se conoce como policías municipales es relativamente corta, pues la más antigua es la Policía Municipal de Sucre, fundada en 1990. Sin embargo, ya se observa una transformación orientada por un nuevo modelo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

policial basado en la prevención y en una mejor relación policía-comunidad. La historia de las instituciones policiales revela un manejo centralizado de las mismas y el predominio de una doctrina militar-represiva. Asimismo, explica, hasta cierto punto, el creciente descontento de la población venezolana con las policías tradicionales. En contraste, los cuerpos de seguridad municipal han logrado en pocos años un cambio drástico en la percepción que los vecinos tienen de los policías gracias a un nuevo perfil de los agentes y de su comportamiento. Con una presencia constante en las calles han reducido cierto tipo de delitos y han sentado las bases para atender problemas vecinales que anteriormente no tenían respuesta.

La municipalización de las policías

En Venezuela la policía tiene tres instancias: la nacional, la estadal y la municipal. En teoría, los cuerpos de seguridad tienen varias especialidades; el Cuerpo Técnico de Policía Judicial (PTJ) para las investigaciones criminales; la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) como policía de seguridad del Estado; la Dirección de Extranjería (DIEX), encargada del registro y control de extranjeros; el Cuerpo de Vigilancia de Tránsito Terrestre; y por último, las Fuerzas Armadas de Cooperación (Guardia Nacional), institución de carácter militar con funciones de policía administrativa especial. Las policías estadales son las policías uniformadas, también llamadas "policías de choque" con brigadas especiales para controlar alteraciones del orden público y para intervenir en casos de secuestros y otros sucesos especiales. Las policías municipales son de tipo preventivo-administrativo, es decir, son la policía de la comunidad.

En 1990 el recién electo alcalde del Municipio Autónomo Sucre[1] Enrique Mendoza, preocupado por el auge delictivo en su municipio, le plantea a un equipo de especialistas en materia policial el llevar a la práctica el ejercicio de la función policial preventiva. Es a raíz de esta iniciativa cuando surge primero la

[1] El Municipio Sucre tiene una superficie aproximada de 16.400 hectáreas y limita al norte con el Distrito Federal, al sur con los Municipios Baruta y El Hatillo; al este con el Municipio Plaza y al oeste con el Municipio Chacao. Para 1994 tenía una población estimada de 563.685 habitantes, con un crecimiento interna de 0,43%. El municipio se encuentra ubicado por debajo del porcentaje de pobreza del Estado Miranda en el tercer rango (de menor incidencia de pobreza) con un 26,07% de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Policía Municipal de Sucre y luego las de las policías de los municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Libertador y muchas otras en el interior del país.

El llamado renacer de las policías municipales ha demostrado en varios sectores del país su capacidad para cambiar la imagen negativa del policía, trabajar en conjunto con la comunidad y bajar los índices de algunos delitos como hurtos y robo de carros. En particular le ha abierto a las comunidades la posibilidad de encontrar respuesta a problemas que antes, o no tenían solución porque no sabían a quién recurrir o se resolvían con disputas desagradables, como, por ejemplo, agrediendo a algún vecino ruidoso o que se le encuentre violando el uso de espacios comunes.

La gestión de las policías muestra su desempeño desde dos ángulos. Por una parte, es la labor caracterizada por la mejor prestación del servicio en comparación con los resultados de otras policías. Por otra parte, lo que hasta ahora se ha podido indagar, ofrece una dimensión adicional que tiene que ver con la red inter-institucional que entra en juego en su desempeño y en la búsqueda de la eficiencia. En este ámbito se ha generado el tema de las competencias, es decir, a quién le toca hacer qué.

Como se mencionó antes, teóricamente, las policías se dividen de acuerdo a su ámbito de competencia. Así, las policías municipales deben ocuparse de los problemas locales, las estadales además de problemas locales, de alteración del orden público y de situaciones especiales (tipo rehén), mientras que las nacionales de la investigación y la seguridad en todo el país. Pero en la práctica suele darse una suerte de solapamiento en las funciones o, por el contrario, para algunas de ellas los problemas desbordan su capacidad institucional.

En el caso específico de los municipios, sus problemas no pueden ser vistos de manera aislada en relación a los problemas generales del país. Por ejemplo, la venta de estupefacientes a nivel del pequeño distribuidor no es un problema exclusivamente local, aunque su incidencia e impacto sea más visible a este nivel, y los vecinos esperan que la policía "haga algo".

En relación al delito de tráfico de drogas un policía nos mencionaba "...Este tipo de delincuente, que distribuye droga, la gente los ve desde el edificio, la mayoría de los testigos son de la misma comunidad y muchos de estos distribuidores son familiares de los mismos vecinos... pero nuestra policía [local] no tiene una división de investigación, no tenemos personal trabajando de civil, y trabajar en drogas uniformado es sumamente complicado... Yo creo que esto [lo de la droga] le

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

corresponde más a las policías nacionales, a la PTJ, a la Guardia Nacional, que tiene gran información y cuyos tentáculos pueden llegar al municipio y practicar las detenciones".

Esto revela un problema que aparece como de índole local ante el vecino, pero que en realidad trasciende los límites del municipio. Constituye también un problema para la policía municipal quien en la mayoría de los casos no está segura de cómo debe actuar. Y, por último, indica la falta de coordinación de las distintas instancias policiales por resolver problemas de crimen organizado.

Las soluciones que se han planteado para aclarar el problema de las competencias de cada instancia policial tiene dos tendencias. La primera, es la de crear una ley coordinadora; inclusive, algunos más conservadores proponen un ente central que coordine las distintas instancias. Leyes coordinadoras tenderían, según es la tradición en Venezuela, a limitar la acción creativa y acertada de los cuerpos municipales. La segunda, es la de la acción mancomunada. Este planteamiento parece ser poco factible ya que históricamente cada cuerpo policial tiende a proteger su información y trabajar independientemente, y, exceptuando al sistema de información integrado de la PTJ que surte a todos los cuerpos, sería poco productivo pretender cambiar la doctrina policial en el mediano y corto plazo.

¿Qué puede decirse de las policías municipales?

Las nuevas policías municipales rompen con la tradición militar existente al definirse como un servicio municipal que "será prestado por personal civil armado, uniformado, capacitado profesionalmente y jerarquizado..." (artículo 3, Ordenanza de la Policía de Chacao). Las policías municipales recogen, de alguna manera, los principios que caracterizan a una organización prestadora de servicios. En este sentido la seguridad no es entendida como el espacio para la ejecución de políticas represivas y de corte militar; por el contrario, tratándose de un servicio a la comunidad ésta se convierte en el principal beneficiario y catalizador de las condiciones del servicio. Así, las policías como prestadoras de servicio se caracterizan por ser:

1. Civiles. Se alejan de la doctrina militar al considerarla represiva en contraste con los principios que estas sustentan, garantizar la paz y la seguridad por la vía preventiva y en cooperación con las comunidades.
2. Profesionales, en la medida en que exigen, como requisito mínimo de ingreso a la institución, el título de bachiller y tratan

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que la mayoría de los agentes tengan un nivel de instrucción equivalente al título medio universitario. Están además orientadas a la creación y profesionalización de la carrera policial.
3. Apolíticas. Lo político no debe tener injerencia en el reclutamiento, selección y acciones de la policía, ni cumplen funciones de control de manifestaciones.
4. De carácter local. Su misma naturaleza la obliga a mantener un contacto permanente y directo con la comunidad para poder responder a las necesidades específicas de la misma.

Muchos de estos cuerpos municipales han creado sus propias academias para impartir conceptos de la ciencia policial que estén lejos de la filosofía militar. El norte fundamental de estas academias es lograr que el agente policial tenga un conocimiento apropiado de la ley y del trabajo que se espera de él. Esto ha tenido un efecto positivo inmediato dentro de las comunidades porque por primera vez el ciudadano se encuentra con un policía que sabe tratar educadamente a las personas y tiene un espíritu de colaboración.

Esta visión distinta de la comunidad hacia las policías locales es aún más notoria cuando se les compara con las instituciones policiales que tradicionalmente estaban encargadas de velar por la "paz y la seguridad". Personas entrevistadas comentaban como un aspecto indicativo de esta imagen positiva los casos poco frecuentes de violación a los derechos humanos, contrastado con casos de este tipo en los cuerpos de seguridad nacional, como por ejemplo, PTJ, Guardia Nacional y DISIP. Este aspecto queda a su vez, ratificado con la percepción en imagen que tiene la gente en el área metropolitana sobre los distintos cuerpos de seguridad. El estudio de victimización de LACSO (1996) revela estas distinciones. En Caracas, la Policía Metropolitana es la peor calificada; el 54,3% la considera mala o muy mala mientras solo un 9,9% la considera buena o muy buena. Le sigue la DISIP, con un alto grado de desaprobación (31,5%), muy cerca de la PTJ (desaprobada por el 29,3%) y con tasas de aprobación similares (27,6%). La Guardia Nacional y las policías municipales tienen tasas más altas de aprobación, similares entre sí (45 y 45,9%, respectivamente), con tasas de desaprobación del 22,1 y 16%. Así el orden de aprobación son las policías municipales, la Guardia Nacional y en el lado negativo, DISIP, PTJ y Policía Metropolitana.

La experiencia de las policías municipales llama hoy la atención entre otras cosas, porque se han convertido en la posibilidad más cercana que tienen las comunidades y los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

gobiernos de trabajar con los problemas relacionados con la inseguridad, la armonía y la paz social. En este sentido, las policías municipales han producido un cambio de imagen de la figura del policía en la población; esto, construido sobre la base de una doctrina policial menos represiva y controladora, y más sobre la base de un cuerpo doctrinario que reconoce al policía como "un amigo", como un vecino que está para ayudar. Adicionalmente se han hecho intentos por definir estructuras institucionales que garanticen esos "nuevos principios u orientaciones", las academias de policía que se han ido creando como soporte principal para el reclutamiento de estos nuevos policías, constituyen un ejemplo de ello.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis de las estadísticas policiales presentado en este capítulo permite comprobar que la violencia delictiva es un problema importante en el país y particularmente en la Región Capital. El estudio de victimización mostró que la distribución de los delitos violentos en Caracas afecta especialmente a los habitantes de los barrios de bajos ingresos y que, dentro de estos barrios, la mayor parte de los homicidios se produce en los fines de semana y entre hombres jóvenes. El análisis muestra también que los costos que la sociedad venezolana paga por la violencia criminal son muy elevados.

Las instituciones estatales a cargo del control de la delincuencia no han sido particularmente exitosas. El estudio de victimización mostró que, en términos generales, las policías son parte del problema y no de la solución. Los delitos cometidos por la policía, incluyendo extorsiones (matraca, peaje), robos, lesiones y hasta homicidios, son frecuentes. Sin embargo, la creación de policías municipales con un énfasis más preventivo y una orientación comunitaria permite prever cambios positivos.

El análisis permite distinguir dos tipos de violencia: el primer tipo, la expresiva, se manifiesta fundamentalmente en riñas entre hombres jóvenes que conducen a homicidios y lesiones (la violencia doméstica o familiar entraría igualmente en este tipo); el segundo tipo de violencia, la instrumental, está relacionada más directamente con motivaciones económicas. Este es el caso, por ejemplo, del homicidio o las lesiones que se cometen con ocasión de robos, extorsiones y secuestros. Esta distinción es muy importante porque las políticas de prevención y control son distintas en cada caso.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La violencia expresiva está más relacionada con valores y actitudes y con el uso del alcohol, mientras que la violencia instrumental está relacionada con la existencia de mercados ilegales. El control de la violencia expresiva debe involucrar campañas educativas e intervenciones sociales, mientras que el control de la violencia instrumental debe involucrar un elemento punitivo.

Una recomendación muy importante se refiere a la policía. Se debe prestar una mayor atención a los procesos de selección, reclutamiento y control de la conducta abusiva, incluida la actividad delictiva de los policías. El caso de los barrios es particularmente importante pues se trata de áreas donde se produce el mayor número de delitos violentos. Los barrios no pueden seguir sin presencia policial o con la presencia esporádica de fuerzas de ocupación policiales. Una policía más específica, que responda a las necesidades de los barrios con modelos de policía comunitaria ya ensayados con éxito en otras partes de Caracas, parece ampliamente recomendable.

En términos generales, el Estado debe prestar una mayor atención a los barrios marginados, pues son sus habitantes quienes están pagando los costos más elevados de la violencia. La presencia estatal, no sólo reflejada en una policía adecuada, sino en jueces de paz, servicios sociales y campos deportivos, resulta un requerimiento imperativo para mejorar la deplorable situación presente.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Referencias

Banco Mundial. 1993. *World Development Report 1993: Investing in Health.* New York, NY, Estado Unidos: Oxford University Press.

Bobadilla, J.L., Cárdenas, V., Couttolenc, B. *et al.* 1995. "Medición de los costos de la violencia". Resultados de un taller organizado por la Organización Panamericana de Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo. Caracas: Organización Panamericana de Salud.

Briceño-León, R., Camardiel, A., Avila, O., de Armas, E. 1998. "¿Quienes son las victimas? Violencia no fatal en Caracas". Tribuna del Investigador. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.

Briceño-León, R. y Pérez Perdomo, R. 1999. "La violencia en Venezuela: dimensionamiento y políticas de control". Serie de Documento de Trabajo R-373. Washington, DC, Estado Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hurtado, S. 1995. "Matrisocialidad y la problemática estructural de la familia venezolana". *Economía y Ciencias Sociales.* 1:147-169

LACSO. 1996. "Normas culturales y actitudes hacia la violencia en el Area Metropolitana de Caracas". Caracas, Venezuela: Conocit-OPS.

Márquez, G. 1995. "Venezuela: Poverty and Social Policies in the 80s". En: N. Lustig, editora. *Coping with austerity, Poverty and inequality in Latin America.* Washington, DC, Estados Unidos: Brookings Institution.

Navarro, J.C. y Pérez Perdomo, R. 1991. *Seguridad personal: Un asalto al tema.* Caracas, Venezuela: Ediciones IESA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Organización Panamericana de Salud. 1996. *Violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX.* Washington, DC, Estados Unidos: Organización Panamericana de Salud.

Rubio, Mauricio. 1997. "Los costos de la violencia en Colombia". Documento CEDE 97-07. Bogotá, Colombia: CEDE.

Sanjuán, A. M. 1997. "La criminalidad en Caracas: Percepciones y realidades". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.* 3 (2-3): 215-254.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En Latinoamérica, el crimen y la violencia acaparan los titulares de los periódicos, las palabras de los políticos y las angustias de los ciudadanos. En esta región, 140.000 personas son asesinadas cada año y uno de cada tres familias es víctima de una agresión criminal en el mismo lapso. Este libro constituye un primer esfuerzo por estudiar el crimen y la violencia en Latinoamérica desde una perspectiva comparada, que reúne no sólo las experiencias de varios países sino también las enseñanzas y recomendaciones de varias disiplinas. El deseo es que este libro promueva el interés por el estudio de la violencia criminal en Latinoamérica. La importancia y la urgencia del tema así lo requieren.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

www.iadb.org

ISBN 1-886938-86-5

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub