

Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina del Economista Jefe
Red de Centros de Investigación
Documento de Trabajo R-332

**LA VIOLENCIA INTENCIONAL EN LIMA METROPOLITANA
MAGNITUD, IMPACTO ECONÓMICO Y EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS DE CONTROL
1985-1995**

INSTITUTO APOYO
LIMA, PERÚ

Director del Estudio
Hugo Eyzaguirre

Colaboradores
César Azabache
Jaime Chang Neyra
Gabriel Ortiz de Zevallos
María Antonia Remenyi

Asistentes de Investigación
Raúl Andrade Ciudad
Rosa Carolina Sandoval
Jessica Soto Huayta

ESTE DOCUMENTO PRODUCIDO EN LIMA, PERU, EN OCTUBRE DE 1997, ES BASADO EN EL
PROYECTO: MAGNITUD DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DIMENSIONAMIENTO
Y POLÍTICAS DE CONTROL

© 1998

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Para obtener una lista completa de los documentos de trabajo de la Red de Centros de Investigación, visite nuestra página en el Internet: <http://www.iadb.org/oce/41.htm>

INTRODUCCIÓN

En el Perú no existe un estudio completo y exhaustivo sobre el fenómeno de la violencia contra la vida y la propiedad. La falta de información ordenada y sistematizada que permita cuantificar su magnitud, estimar su impacto económico y evaluar el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la prevención, control y sanción del delito, impide una mejor comprensión del problema y limita la definición e implementación de políticas adecuadas para enfrentar este tipo de violencia.

El Instituto APOYO, en el marco de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha desarrollado el presente informe con la intención de brindar un primer análisis comprensivo sobre el fenómeno de la violencia contra la vida y la propiedad e identificar aspectos claves del debate que constituyan una contribución a la definición de políticas apropiadas.

El informe que se presenta a continuación consta de tres capítulos. El primero presenta un panorama de la magnitud de la violencia intencional contra la persona -número de defunciones y lesiones por violencia intencional según sexo, edad y causa externa- en Lima Metropolitana y a nivel nacional, a partir de la información disponible en el Ministerio de Salud y la Policía Nacional del Perú. Debido a que las cifras disponibles en el Perú son de mala calidad y, por lo tanto, poco confiables, han sido corregidas considerando los mejores supuestos. Los resultados, si bien intentan reflejar la realidad de la mejor manera posible, carecen de exactitud, pues la información estadística utilizada como base para todo el análisis es muy deficiente.

Para suplir en parte este problema el Instituto APOYO realizó una encuesta de opinión pública en Lima Metropolitana en el marco del presente estudio. La encuesta fue elaborada con el fin de estimar, para 1996, el número de robos y lesiones producido, la pérdida de ingresos a causa del monto robado y de los días de trabajo perdidos por violencia intencional, el costo monetario en el que incurre la población para prevenir actos de violencia, las actividades que la población se inhibe de realizar debido a la violencia y la brecha que existe entre las cifras oficiales sobre violencia y los hechos violentos que ocurren efectivamente. Asimismo, la encuesta permite caracterizar el tipo de violencia que hay en Lima. Los resultados dan cuenta de lo poco confiables que son las cifras oficiales que hay sobre este tema en el país.

En el segundo capítulo se estiman para Lima Metropolitana los costos sociales, directos e indirectos, asociados a la violencia intencional. Entre los costos directos se incluyen el costo de oportunidad de los recursos personales o familiares para atender a las víctimas; el costo de oportunidad de los recursos utilizados por las instituciones de salud para el tratamiento médico; el costo de oportunidad de los recursos

empleados por el sector público para prevenir, controlar y sancionar el delito, y el costo de oportunidad de los recursos empleados por la población para prevenir el acto criminal. 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, el Instituto APOYO realizó una encuesta en dos hospitales de Lima Metropolitana, lo que permitió cuantificar el costo del tratamiento médico de los lesionados en esta ciudad durante 1996.

Finalmente, en el último capítulo, a partir de la definición de penalidad esperada -indicador que mide la efectividad de las instituciones públicas vinculadas al control de la violencia- se presenta un análisis de los procedimientos e incentivos mediante los cuales actúan los agentes policiales. Este análisis se realiza con la finalidad de fortalecer las reformas de esta institución, actualmente en curso y discusión en el país.

CAPÍTULO 1

MAGNITUD DE LA VIOLENCIA INTENCIONAL EN LIMA METROPOLITANA 1985-1995

VIOLENCIA INTENCIONAL CONTRA LA PERSONA

Presentación del problema

La disponibilidad de información estadística sobre violencia intencional contra la vida en el Perú es muy limitada. En el caso de mortalidad se cuenta con la información registrada por el Ministerio de Salud (Minsa) sobre defunciones por causa externa, la cual -dentro de los años de estudio- sólo está disponible para el período 1986-1992 debido a que la información correspondiente al año 1985 se extravió y que a partir del año 1993 la información no ha sido procesada por problemas presupuestales.

Por otra parte, la clasificación que realiza la Policía Nacional del Perú (PNP) de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud no permite identificar el conjunto de las muertes por lesiones intencionales, sino sólo las muertes correspondientes a homicidios y únicamente para el período 1992-1995, esto último debido a que anteriormente el registro se hacía exclusivamente en base a las denuncias que fueron investigadas y no al total de denuncias¹.

Las estimaciones realizadas se basan en estas dos fuentes, sin embargo, ambas presentan graves problemas. Estos, si bien han sido considerados para los cálculos y correcciones posteriores, podrían sesgar los resultados. Es decir, las cifras tienen problemas estructurales que no garantizan resultados confiables.

Limitaciones de las cifras del Ministerio de Salud

La información disponible en el Minsa tiene principalmente dos limitaciones: el subregistro que se origina en el deficiente proceso de recolección de los certificados de defunción y la mala especificación de la causa de muerte en dichos certificados².

¹ Ello se debe al cambio en el proceso de recolección y procesamiento de información que en la práctica ocurre desde 1992 como consecuencia de la reorganización policial iniciada en 1988. Debido a este proceso, las estadísticas a partir de 1992 consideran no sólo las denuncias registradas por la Policía de Investigaciones del Perú, sino también por la Guardia Republicana y Guardia Civil, que desde la fecha mencionada se integraron en la Policía Nacional del Perú.

² Para fines de este estudio, dentro del total de defunciones sobre causas externas se separaron las correspondientes a lesiones intencionales de las accidentales. Para ello se siguieron las recomendaciones establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Así, las defunciones en las que se desconoce si la causa fue intencional o accidental se distribuyeron 50 por ciento para causas intencionales y 50 por ciento para no intencionales, excepto en las que la lesión corresponde a arma de fuego y explosivo o por instrumento cortante o punzante. Estas lesiones fueron incluidas sólo en las intencionales, siguiendo la proporción de suicidios y homicidios por grupo de edad y sexo. Asimismo, las causas de muerte clasificadas como accidente por

Mientras el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), a partir de tablas de vida construidas en base a la información proveniente del Censo Nacional de Población de 1993³, estima el número de defunciones anuales en 159,000 para el quinquenio 1985-1990 y 155,000 para el quinquenio 1990-1995, el Minsa registra en promedio 83,720 defunciones al año entre 1986 y 1990 y 69,215 entre 1990 y 1991. Así, el subregistro del Minsa estaría aumentando de alrededor de 47 por ciento hasta 1990 a 55 por ciento a partir de ese año. Según funcionarios del Minsa, el deficiente proceso de recolección de certificados de defunción que ocurre en la práctica explica el subregistro de las cifras. Según el informe “Mortalidad registrada 1986-1990”, publicado por la Dirección General de Estadística del Ministerio de Salud en 1992, el subregistro a la fecha de su elaboración era de 50 por ciento.

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. Sin embargo, este estimado debería corresponder al registro de homicidios de la PNP, si se supone que este registro es más cercano a la cifra real, pero las diferencias son substanciales. Para el año 1992 -único año en el que es posible la comparación entre ambas series- el Minsa registra 359 homicidios en Lima Metropolitana mientras que la PNP registra 2,419. Esta última cifra es 6.7 veces la del Minsa. Resulta difícil creer que haya tal diferencia entre ambos registros. Considerando que Lima concentra aproximadamente un tercio de la población nacional, es evidente el subregistro del Minsa, pues su cifra de homicidios en Lima Metropolitana es aproximadamente sólo un quinto de la cifra de homicidios a nivel nacional.

Para la estimación se trabajó sobre las cifras de defunciones del Minsa corregidas según estadísticas demográficas. Se procedió a hallar factores de corrección para las cifras del Minsa según sexo y grupos de edad en base a las defunciones calculadas por el INEI. Esto, sin embargo, fue posible sólo para las defunciones a nivel nacional. En el caso de Lima Metropolitana el INEI no cuenta con cálculos de defunciones según sexo y grupos de edad. Además, las defunciones totales para Lima están disponibles sólo para los años 1990, 1991 y 1992, lo que impidió la corrección para años anteriores. Se procedió entonces a trabajar con el promedio de ese período para lo cual se redistribuyó la diferencia entre las defunciones para Lima Metropolitana registrada por el INEI y las del Minsa proporcionalmente entre causas naturales y causas externas, lesiones accidentales y lesiones intencionales, sexo y finalmente grupos de edad. Si bien las

objeto o instrumento cortante o punzante y accidente causado por proyectil de arma de fuego pasaron de lesiones accidentales a intencionales según la distribución entre homicidios y suicidios.

³ 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.

cifras para Lima Metropolitana aumentaron -en el caso de homicidios subieron a 400- no fue relevante frente a la cifra promedio para el período 1992-1995 registrada por la PNP de 2,306 homicidios. El mayor registro sobre homicidios de la PNP obedecería a que ésta registra una parte considerable de la información sin que el Minsa tome conocimiento de ello, debido a las características del proceso de recolección de información sobre muertes en ambas instituciones. Así, cuando una persona muere por una causa violenta, es la morgue -que depende del Ministerio Público- la que, a través del médico 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 atestados 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 importante número de casos.

Limitaciones de las cifras de la PNP

Las cifras de homicidios de la PNP también presentan problemas. No están desagregadas por sexo ni edad ni causa externa. Por otro lado, la serie 1985-1995 de la PNP es inconsistente. Así, mientras el promedio de homicidios para Lima entre 1985-1991 es 448, el promedio entre 1992-1995 es 2,306. Como se ha anotado, esto se debe a que anteriormente el registro se hacía exclusivamente en base a las denuncias que fueron investigadas y no al total denuncias (ver nota 1). Además, a partir del año 1992 la cifra cae sustancial y continuamente (por ejemplo de 2,338 en 1994 a 1,878 en 1995), lo cual podría reflejar la corrección de una doble contabilidad en el sistema de registro de la PNP debido a la reciente integración de las instituciones que antes la conformaban, pues resulta poco creíble que los homicidios estén disminuyendo. Por último, la baja participación de los homicidios registrados por la PNP en provincias con respecto al total podría reflejar un problema de subregistro.

En consecuencia, no se cuenta con cifras base sobre las cuales hacer estimaciones confiables ni por el Minsa ni por la PNP. Resulta paradójico que en un contexto como el peruano, donde se estaría dando un incremento de la violencia común, y en donde se están produciendo propuestas y discusiones sobre una posible reforma del órgano policial⁴, no se cuente con estadísticas confiables que sirvan para estimar la magnitud de la violencia común ni para Lima ni el país por ninguna de las instituciones mencionadas.

⁴ A partir del 17 de mayo de 1997 se estableció la reorganización de la VII Región, que tiene jurisdicción en el departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao en el marco del plan de reorganización de la PNP. La reorganización contempla el aumento del número de efectivos en las delegaciones y dispone de mayor cantidad de policías que se dediquen a la prevención del delito e investigación criminal.

A pesar de las limitaciones de estas cifras, dado que se trata de la única información disponible, a continuación se estima la magnitud de la violencia intencional de acuerdo a la información oficial del Minsa corregida según las defunciones calculadas por el INEI a nivel nacional y para Lima Metropolitana. En el caso de Lima Metropolitana se presentan, además, las cifras del Minsa corregidas según los homicidios registrados por la PNP.

Método de corrección

A pesar de los problemas mencionados anteriormente respecto a las cifras base sobre defunciones en el Perú y en especial en Lima Metropolitana, se procedió a estimar los lesionados por violencia intencional, los Años Perdidos por Muerte Prematura (APMP), los Años Vividos con Discapacidad (AVD) y los Años de Vida Saludable (Avisa) perdidos. Como ya se mencionó, en el caso de las estimaciones a nivel nacional, se utilizaron como base las cifras del Minsa para todo el país corregidas según defunciones del INEI. En el caso de las estimaciones para Lima Metropolitana, ésta se ha hecho en base a las cifras del Minsa corregidas según las defunciones del INEI, y esas mismas cifras corregidas según los homicidios registrados por la PNP. Estos resultados, si bien no son confiables, intentan reflejar la magnitud del problema.

Las cifras sobre defunciones del Minsa a nivel nacional se modificaron, para lo cual se halló un factor de corrección según defunciones del INEI por sexo y grupos de edad. Este factor, para el total de defunciones, es 1.8 para el período 1985-1990 y 2.2 para el de 1990-1992. Según lo manifestado anteriormente, el subregistro aumenta del 47 por ciento al 55 por ciento entre estos períodos. 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, pues dicha institución no presenta los datos anualmente sino por quinquenios.

Para el caso de Lima el problema se dificulta. Como se mencionó, el INEI no dispone de cifras sobre defunciones por sexo y grupos de edad y además sólo cuenta con estimaciones de defunciones para los años de 1990 a 1995. Esto ha ocasionado que, en este caso, se presenten estimaciones sólo para el período 1990-1992, pues sólo se dispone de defunciones del Minsa hasta 1992. Si bien las cifras de defunciones para Lima se elevaron -en este caso el factor de corrección es 1.8- mantienen una baja participación respecto al total nacional, alrededor de la quinta parte.

Debido a esto, se ha procedido a hallar las estimaciones para Lima Metropolitana, para lo cual se han corregido las defunciones del Minsa según los homicidios registrados por la PNP. En este caso, dado

que no se puede trabajar con las cifras anteriores a 1992 se ha tomado como referencia la cifra promedio del período 1992-1995. El número de homicidios para Lima sería más de cinco veces las cifras del Minsa para el período 1990-1992. Esta diferencia entre uno y otro caso hace pensar en la falta de información consistente y confiable para estimar la verdadera magnitud de la violencia en el país y para tomar decisiones orientadas a su prevención, control y sanción.

No existe, al menos hasta el momento, ninguna otra fuente primaria que registre defunciones ni que permita hacer otra corrección que las que se presentan en este informe. Para ello tendrían que mejorarse los sistemas de recolección y procesamiento de las instituciones involucradas directa o indirectamente con el problema de la violencia y con el quehacer de las políticas públicas relacionadas a ella.

En síntesis, se tiene la información organizada de la siguiente manera: (1) cifras corregidas según el factor de corrección del INEI a nivel nacional; (2) cifras para Lima Metropolitana corregidas redistribuyendo la diferencia entre el registro del Minsa y la estimación del INEI, de acuerdo a la distribución de los datos del Minsa, y (3) cifras del Minsa para Lima Metropolitana corregidas según los homicidios de la PNP siguiendo la distribución de los datos del Minsa.

Defunciones en el Perú y Lima Metropolitana

Si bien se tienen dos escenarios para corregir el número de defunciones registradas por el Minsa en Lima Metropolitana según la fuente de datos que se haya utilizado (INEI o PNP), para analizar el caso a nivel nacional sólo se tienen correcciones del número de defunciones del Minsa según cifras del INEI. No se cuenta con el otro escenario -el corregido según homicidios de la PNP-, pues las cifras de homicidios de la PNP a nivel nacional se encuentran altamente subregistradas, por lo que una corrección en base a estos datos no resultaría productiva en términos del estudio. Además se recuerda que el estudio está basado en Lima Metropolitana.

El 1.5 por ciento del total de defunciones para el período 1990-1992 en números absolutos equivale aproximadamente a 2,300 asesinatos registrados a nivel nacional según las cifras del Minsa corregidas con datos del INEI. Este resultado contrasta con lo registrado en promedio a nivel nacional por la PNP para el período 1992-1995 de 3,406 homicidios, es decir, la PNP recibe 48 por ciento más denuncias de homicidios que lo registrado por las autoridades de salud según cifras corregidas. De la cifra de la PNP sólo el 32 por ciento serían homicidios registrados fuera de Lima Metropolitana. Este número podría indicar un grave problema de subregistro en provincias, dado que en Lima la reorganización de la PNP iniciada en 1988

estaría más consolidada⁵. Esto sin descartar que en Lima también podría presentarse un problema de subregistro por parte de la policía.

Cuadro 1. Defunciones por causas violentas a nivel nacional¹
(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.

En Lima Metropolitana la tasa de homicidios es de 6.1 por cada cien mil habitantes, según cifras corregidas con datos del INEI. Considerando este escenario, y de acuerdo con la clasificación que propone Ratnoff (1996), la ciudad de Lima, según su tasa de homicidios (6.1 por cien mil habitantes), es un lugar en donde la delincuencia es un fenómeno cuyas estrategias convencionales de prevención del delito dan rendimientos decrecientes.

Según las cifras del Minsa corregidas en base a la PNP, la tasa de homicidios en Lima Metropolitana ascendería a 24.6 por cada cien mil habitantes. Esta cifra asociada a la tasa de homicidios a nivel nacional de 10.2 corresponde a un cuadro abiertamente epidémico que puede escalar varias veces los niveles iniciales, pues en países donde la tasa de homicidios por cien mil habitantes a nivel nacional alcanza niveles de 9 o 10, es común encontrar ciudades donde las tasas llegan a niveles entre 40 y 70 por cien mil. Resulta interesante mencionar que la tasa registrada en Ciudad de México es de 17.3 por cien mil habitantes, cifra que está a un nivel intermedio entre los dos escenarios anteriormente descritos. La diferencia entre éstos ilustra nuevamente los problemas de información que hay en el país.

⁵ En el caso de provincias, si la localidad es pequeña, la información es registrada por la garita de control o el destacamento policial, desde donde es enviada cada mes a la comisaría o puesto policial. En estos casos son más frecuentes los errores en la tipificación del delito debido a la ausencia de personal especializado. De la comisaría o puesto, la información es enviada a la jefatura departamental. Cuanto más alejada es la localidad, el proceso implica más instancias. Así, en un pueblo muy alejado, la información antes de llegar a la jefatura de departamento pasa por la jefatura provincial y antes por la jefatura de distrito. De la jefatura de departamento, la información es derivada a la jefatura de región y de ahí al ente rector del Sistema de Estadísticas de la PNP.

Cuadro 2. Defunciones por causas intencionales a nivel nacional y en Lima Metropolitana en el período 1990-1992¹

(número de defunciones)

	Total nacional	Lima INEI	%	Lima PNP	%
Total lesiones intencionales ²	2,539	420	16.6	1,710	67.3
Tasa por cien mil	11.3	6.4	-	25.8	-
Homicidios ³	2,311	400	17.3	1,629	70.5
Tasa por cien mil	10.2	6.1	-	24.6	-
Suicidios	223	20	8.9	81	36.3
Tasa por cien mil	1.0	0.3	-	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.

En general, las causas de homicidios y suicidios se pueden estudiar sólo a partir de la distribución que hace el Minsa según su registro de defunciones debido a que las cifras del INEI y de la PNP no cuentan con la desagregación requerida para este estudio, es decir, según causas específicas de muerte. Así, la corrección se hizo siguiendo la proporción en que las diversas causas participan en el total de las defunciones del Minsa.

Las causas de los homicidios a nivel nacional son principalmente por lesiones perpetradas con armas de fuego, en segundo lugar por golpes producidos con objetos contundentes y en tercer lugar por heridas provocadas con arma blanca. Para el caso de Lima Metropolitana esta tendencia se mantiene en ambos escenarios. En el caso de los suicidios, la causa principal tanto a nivel nacional como para Lima es el envenenamiento.

La relación entre las cifras del Minsa corregidas con datos del INEI y las corregidas según la PNP para Lima Metropolitana es de aproximadamente uno a cuatro. El total de homicidios en Lima Metropolitana es de 400 en el primer escenario y de 1,629 en el segundo. Según la causa de muerte, los homicidios provocados con arma de fuego tienen la mayor participación dentro del total de muertes por violencia intencional, esto es, 277 muertos en el primer escenario y 1,128 en el segundo. Le siguen los casos de muerte por golpes con objetos contundentes, el primer escenario muestra 66 muertos mientras que el segundo 269.

En lo que se refiere a la tasa por cien mil habitantes, la más alta es 5.44 por cien mil habitantes en el caso de homicidios por arma de fuego a nivel nacional seguido por 2.82 en el caso de homicidios por golpes con objetos contundentes.

En el caso de Lima Metropolitana estas tasas mantienen la misma información cualitativa, pero difieren en magnitud. Así, mientras la tasa de homicidios provocados con arma de fuego es 4.2 por cien mil habitantes para las cifras corregidas según defunciones del INEI, en el caso de las cifras corregidas a partir de los homicidios de la PNP esta tasa es 17.1 por cien mil habitantes. Asimismo, en el caso de muertes por golpes con objetos contundentes, las tasas por cien mil son 1 en el primer caso y 4.7 en el segundo.

Lesiones en el Perú y Lima Metropolitana

Como se mencionó anteriormente, en el Perú no existe un registro de las lesiones que no causan la muerte. El Minsa no cuenta con un sistema nacional que recolecte y procese información sobre egresos hospitalarios.

Sin embargo, tomando como fuente las cifras sobre defunciones del Minsa corregidas por el INEI y la PNP y el índice de letalidad existente en Chile para lesiones por causas externas, se obtiene 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 tendría patrones similares, es posible considerar que las cifras sobre lesiones son cercanas a la realidad⁶. Sin embargo, debe considerarse que factores como diferencias en la calidad de la atención de los servicios de salud o actitudes culturales hacia una mayor o menor búsqueda de atención médica afectan estos cálculos. Si en Chile, respecto al Perú, la atención médica es mejor o la costumbre de buscar atención médica rápidamente es mayor, es probable que el índice de letalidad en Perú sea mayor y en consecuencia las cifras sobre lesiones que se presentan estarían sobrestimadas.

⁶Hugo Fruhling y Luis Sandoval (1996). Según cifras oficiales de la policía chilena, aunque existiría una mayor propensión al uso de la violencia o intimidación en la comisión de delitos contra la propiedad desde fines de los años 80, sobre todo en el caso de robos, ésta no se ha expresado aún en un incremento de homicidios o de robos con homicidio. Por otra parte, según los resultados del estudio realizado en tres comunas populares de Santiago, en el marco del informe mencionado, aunque no permiten hacer afirmaciones generales sobre la realidad delictiva chilena en su conjunto, en Santiago de Chile predominarían los robos sin violencia en calles y violencia dentro del hogar, así como los problemas de convivencia que terminan en disputas, riñas y desorden. El asalto violento o armado con el objeto de apropiarse de un bien personal sería mucho menos frecuente en estos sectores vecinales, así como ciertas formas extremas de violencia, como el robo o intento de robo con violencia física, dentro del hogar, las violaciones y los homicidios. Esto coincide con la caracterización de la violencia común en Lima, de acuerdo con la Encuesta de Opinión Pública y la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional, aplicadas en el marco del presente estudio.

Asimismo, se cuenta con los resultados de la Encuesta de Opinión Pública realizada en Lima Metropolitana, la cual recoge información sobre el total de personas que manifestaron haber sido agredidas físicamente en 1996.

Cuadro 3. Lesiones por causas violentas a nivel nacional y en Lima Metropolitana¹
(número de lesionados)

	Lesiones a terceros ²			Lesiones autoinfligidas ³		
	Total nacional	Lima INEI	Lima PNP	Total nacional	Lima INEI	Lima PNP
1985-1990	30,697	n.d	n.d	23,881	n.d	n.d
1990-1992	26,710	4,724	19,233	15,159	2,222	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).

En el cuadro 4 se ven las diferencias entre ambos escenarios. En el caso de las cifras corregidas a partir de las estimaciones del INEI para Lima Metropolitana, las lesiones a terceros representan 17.7 por ciento de las lesiones a terceros calculadas a nivel nacional. En el caso de las cifras corregidas a partir del registro de homicidios de la PNP, no se puede hacer una comparación en porcentajes respecto al nivel nacional, pues se tendrían que utilizar cifras a nivel nacional corregidas por homicidios -también a nivel nacional- registrados por la PNP. Como se mencionó, las cifras de homicidios a nivel nacional de la PNP tienen problemas por el alto subregistro que parece ocurrir en provincias. En términos absolutos, una diferencia tan grande entre ambas correcciones señala, como se ha anotado, el problema en torno a las cifras utilizadas como base para realizar los cálculos. Consecuentemente, esta diferencia también se observa en el caso de la tasa por cien mil presentada en el cuadro 4. Lo mismo sucede con el caso de las lesiones autoinfligidas: la cifra corregida según homicidios de la PNP es aproximadamente cuatro veces mayor la corregida según defunciones del INEI.

Cuadro 4. Tasa por cien mil por causas violentas a nivel nacional y en Lima Metropolitana

	Lesiones a terceros			Lesiones autoinfligidas		
	Nivel nacional	Lima INEI	Lima PNP	Nivel nacional	Lima INEI	Lima PNP
1985-1990	136.1	n.d	n.d	105.9	n.d	n.d
1990-1992	118.4	71.4	290.8	67.2	33.6	136.9

La encuesta de opinión pública y la brecha con las cifras oficiales

Debido a que las cifras utilizadas como fuente primaria para este análisis son de mala calidad y poco confiables, los resultados más aceptables son los que proceden de la Encuesta de Opinión Pública⁷ realizada en el marco del presente estudio con el fin de estimar la magnitud de la violencia contra la vida y la propiedad en Lima Metropolitana, así como caracterizar la violencia que existe en esta ciudad. En este sentido, dicha encuesta permitió identificar al total de limeños que son víctimas de agresiones y comparar este resultado con las cifras oficiales.

Los resultados obtenidos a partir de las cifras oficiales son muy inferiores a las recogidas en la Encuesta de Opinión Pública: alrededor de 570,000 personas serían agredidas físicamente al año. De ellas el 21 por ciento señaló haber acudido a una institución médica o de salud para su curación o tratamiento, es decir, 119,700, de las cuales el 41 por ciento acudió a un hospital, esto es, 49,077 personas lesionadas. Estos resultados dan cuenta del sesgo proveniente de las cifras oficiales presentadas anteriormente.

Las agresiones más comunes son aquellas que pueden asociarse a robos o peleas callejeras. Del total de personas que fueron víctimas de agresión física el 70 por ciento corresponde a golpes, el 14 por ciento a cortes y el 12 por ciento a rasguños. Sólo entre la población de nivel socioeconómico A, el 5 por ciento señaló haber sido víctima de una herida de bala. Asimismo, en el 63 por ciento de los casos, las lesiones sufridas no implicaron que la víctima quedara inhabilitada. Cuando esto ocurrió la mayoría sólo lo estuvo un día. Igualmente, la mayoría, 56 por ciento, reporta que no perdió días de trabajo. Entre quienes perdieron uno o más días de trabajo la mayoría perdió entre uno y siete días. Esto confirmaría que el tipo de violencia que se comete en Lima Metropolitana es de pequeña escala

Los resultados según grupos de edad también dan cuenta que el patrón de violencia en Lima se caracteriza por ser menuda. Del total de víctimas de agresión física, el 42 por ciento se encuentra entre los

⁷ Los detalles sobre el diseño y características del cuestionario, aplicación y procesamiento de la encuesta se describen en el anexo metodológico.

18 y 24 años, y de este porcentaje en casi la mitad de los casos el agresor es un pandillero o grupo de pandilleros. Además, un alto porcentaje de agresiones proviene de amigos.

En cuanto al tipo de agresión, de cada 10 jóvenes que fueron víctimas de agresión física, 8 fueron golpeados o cortados. Considerando que el principal agresor en este grupo de edad son los pandilleros, es posible que estas agresiones se refieran a riñas en la calle.

Esto coincide con la información de la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional⁸ aplicada en dos hospitales de Lima Metropolitana. En ésta se encontró que del total de víctimas de violencia intencional que ingresaron al hospital en el período de trabajo de campo, en el 86 por ciento de los casos la herida o lesión se produjo por golpes con el puño, objeto contundente o arma blanca.

Asimismo, del total de las víctimas de violencia intencional encuestadas, el 70 por ciento 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.

Cabe señalar que en los niveles socioeconómicos más bajos (C y D), donde la proporción de población víctima de agresión es ligeramente superior a la correspondiente a los niveles más altos -aunque las diferencias no son significativas-, es más frecuente que las agresiones provengan de personas conocidas. La presencia de grupos como vecinos y amigos entre los agresores, e incluso de familiares, da cuenta de un patrón de violencia donde las agresiones provienen del entorno social de la víctima y no responden a lo que podría llamarse crimen organizado.

Años de Vida Saludable (Avisa) perdidos por lesiones intencionales

Los Avisa han sido 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 cuatro causas de lesiones autoinfligidas -envenenamiento, arma de fuego, arma blanca y sin causa especificada- tanto a nivel nacional como para Lima Metropolitana, en los dos escenarios en los que se ha venido trabajando. 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 el Perú, según la corrección hecha a partir de los datos del INEI, en el período 1990-1992 a nivel nacional se habrían perdido 60,792 Años de Vida Saludable (Avisa) a causa de la violencia. Del total de años de vida saludable perdidos por lesiones a terceros en este período, el

⁸ Los detalles sobre el diseño y características del cuestionario, aplicación y procesamiento de la encuesta se describen en el anexo metodológico.

74.9 por ciento corresponde a Años Perdidos por Muerte Prematura (APMP) y el resto a Años Vividos con Discapacidad (AVD) y en el caso de lesiones autoinfligidas el 85.1 por ciento corresponde a APMP y el restante 14.9 a AVD. Cabe añadir que los Avisa calculados para el Distrito Federal de México, incluidas lesiones a terceros y lesiones autoinfligidas, son de 67,981. Resulta extraño el parecido de ambas cifras si se toma en cuenta que la población del Distrito Federal de México es 8,200,000 personas, mientras que la población promedio del Perú a nivel nacional estimada para el período 1990-1995 es 22,600,000 de habitantes.

La población del Distrito Federal de México es más cercana a la población de Lima, aproximadamente 6,600,000 personas. Sin embargo, los Avisa estimados para Lima Metropolitana en los que se utilizan las cifras del Minsa corregidas por el INEI, son 18,145, incluidas lesiones autoinfligidas y lesiones a terceros, lo que resultaría una cifra muy baja. De estos 18,145 se perdieron 17,345 Avisa por homicidios o lesiones a terceros, de los cuales el 58 por ciento corresponde a Años Perdidos por Muerte Prematura (APMP) y 42 por ciento a Años Vividos con Discapacidad (AVD). Esta distribución varía según la causa externa asociada a la muerte. Así, por ejemplo, de los 9,116 Avisa perdidos por arma de fuego, el 76 por ciento corresponde a los APMP y el restante 24 por ciento a los AVD; mientras que en el caso de golpes con el puño el 77 por ciento corresponde a AVD y el 23 por ciento a los APMP. El total de Avisa perdidos en este caso es 6,328.

En cuanto a las lesiones autoinfligidas, según la corrección en base al INEI, los Avisa totales perdidos para Lima serían 800, de los cuales el 81 por ciento corresponde a APMP y el 19 por ciento a AVD. Estas son provocadas mayormente por envenenamiento.

Los Avisa calculados para Lima Metropolitana según la corrección de la PNP serían 73,876. No fue posible hallar el estimado correspondiente a nivel nacional, pues como ya se ha explicado las cifras de la PNP a nivel nacional están altamente subregistradas. Por otro lado, como se observa, los Avisa calculados para Lima según la corrección de la PNP no pueden ser comparados con los Avisas estimados a partir de los registros del INEI, ni para Lima ni a nivel nacional. Esta situación da cuenta, como se ha venido diciendo, de lo incoherente que son las estadísticas en el país.

Cuadro 5. Años de vida saludable perdidos por lesiones a terceros en el período 1990-1992¹
(número de años)

Causa	Total nacional			Lima Metropolitana ²			
	APMP (%)	AVD (%)	AVISA (años)	APMP (%)	AVD (%)	AVISA INEI (años)	AVISA PNP (años)
Envenenamiento	100	0	275	0	0	0	0
Tasa por mil	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Arma de fuego	75	25	32,644	76	24	9,116	37,115
Tasa por mil	1.08	0.37	1.45	1.05	0.33	1.38	5.61
Arma blanca	61	39	8,444	23	77	6,328	25,764
Tasa por mil	0.23	0.14	0.37	0.22	0.74	0.96	3.90
Golpes con el puño	29	71	734	0	0	0	0
Tasa por mil	0.01	0.02	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
Golpes con objeto contundente	84	16	11,298	92	8	1,769	7,202
Tasa por mil	0.42	0.08	0.50	0.25	0.02	0.27	1.09
Otros	100	0	2,276	100	0	132	537
Tasa por mil	0.10	0.00	0.10	0.02	0.00	0.02	0.08
Total	75	25	55,671	58	42	17,345	70,618
Tasa por mil	1.85	0.62	2.47	1.53	1.09	2.62	10.68

¹ Las cifras corresponden al promedio del período señalado.

² Las tasas por mil para el caso de los APMP y AVD para Lima Metropolitana corresponden a la corrección del INEI.

Fuente: Instituto APOYO.

Las correcciones que se han efectuado, a pesar de modificar en algo las tendencias, no han sido efectivas, dada la deficiencia en las cifras primarias que se usaron para su elaboración.

Es resaltante que en un país como el Perú, y en particular de Lima, no haya un sistema organizado que permita cuantificar consistentemente las variables asociadas a un problema cada vez más importante, como es la violencia contra la vida y la propiedad.

Cuadro 6. Años de vida saludable perdidos por lesiones autoinfligidas en el período 1990-1992¹

(número de años)

Causa	Total nacional			Lima Metropolitana			
	APMP (%)	AVD (%)	AVISA (años)	APMP (%)	AVD (%)	AVISA INEI (años)	AVISA PNP (años)
Envenenamiento	96	4	3,421	97	3	457	1,861
Tasa por mil	0.15	0.01	0.15	0.07	0.00	0.07	0.28
Arma de fuego	78	22	343	83	17	53	216
Tasa por mil	0.01	0.00	0.02	0.01	0.00	0.01	0.03
Arma blanca	15	85	564	97	3	10	41
Tasa por mil	0.01	0.02	0.03	0.00	0.00	0.00	0.01
Sin causa específica	84	16	364	31	69	186	757
Tasa por mil	0.01	0.00	0.02	0.01	0.02	0.03	0.11
Otros	100	0	429	100	0	94	383
Tasa por mil	0.02	0.00	0.02	0.01	0.00	0.01	0.06
Total	85	15	5,121	81	19	800	3,258
Tasa por mil	0.19	0.03	0.23	0.09	0.02	0.12	0.49

¹ Las cifras corresponden al promedio del período señalado.

Fuente: Instituto APOYO.

VIOLENCIA INTENCIONAL CONTRA LA PROPIEDAD

En el Perú, la información sobre violencia contra el patrimonio es registrada por la PNP y sólo está disponible para el período 1992-1995, pues anteriormente el registro correspondía únicamente a la parte de las denuncias que fueron investigadas y no al total de denuncias.

Las cifras para este período muestran un problema grave de subregistro, tanto porque el total de faltas y delitos no es denunciado por la población como porque los procedimientos e incentivos para la verificación e investigación de las denuncias en la policía no aseguran el registro de todas ellas. Por este motivo, incluso la información disponible para el período 1992-1995 no sería confiable.

Con el objetivo de identificar el número total de “robos”⁹ que ocurren en Lima Metropolitana el Instituto APOYO realizó una encuesta de opinión pública.

Considerando que el 21 por ciento de los limeños manifestó haber sido víctima de un robo en 1996 y que el 34 por ciento dijo haberlo sido más de una vez, se calcula que en Lima Metropolitana el número de robos al año es mayor a 1,300,000. Además, considerando que el 24 por ciento de los encuestados señaló que intentaron robarle, aunque el robo no se produjo efectivamente, y el porcentaje de aquellos que declararon

que el intento de robo ocurrió en más de una oportunidad, se tiene que en Lima Metropolitana en 1996 se habrían producido más de 1,600,000 intentos de robo que no llegaron a realizarse. Así, se tiene un total de más de 3,000,000 de intentos de robos, de los cuales el 45 por ciento se produjo efectivamente. Esto significa que cada minuto ocurren seis intentos de robo en Lima Metropolitana, de los cuales cerca de tres se producen efectivamente.

Según la Encuesta de Opinión Pública, sólo el 25 por ciento de los casos de “robo” fue denunciado. De éstos el 98 por ciento fue denunciado a la PNP. Según la encuesta mencionada, 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.

Considerando que en Lima se producen poco más de 1,300,000 robos al año, la PNP habría recibido en el año aproximadamente 336,000 denuncias de robos. Sin embargo, la PNP registró en promedio 33,000 denuncias al año entre 1992 y 1995. Si este promedio se mantuvo en 1996, se tiene que de cada 10 denuncias que son presentadas a la PNP sólo 1 es registrada. De ahí que, según los resultados de esta encuesta, de cada 40 robos que se cometen, sólo 10 son denunciados a la PNP (25 por ciento) y de ellos sólo 1 es registrado por esta institución (10 por ciento).

Sobre el monto robado, casi el 50 por ciento de la población que fue víctima de un robo perdió menos de S/.100 o US\$40.71 corrientes de 1995¹⁰ y sólo el 8 por ciento perdió más de S/.1,000 o US\$407.11. En la mayoría de los casos, el robo se realizó mientras la víctima caminaba por la calle y el ladrón no portaba arma. En los casos en que el ladrón portaba arma, el 75 por ciento correspondía a un arma blanca u otro instrumento cortante. En la mayoría de casos la víctima no fue lesionada ni agredida, y cuando esto ocurrió la mayoría de víctimas fue golpeada, un número menor cortado y rasguñado y el resto sufrió fracturas. Esto confirmaría el tipo de violencia que contra la propiedad se comete en Lima Metropolitana, que al igual que la violencia contra la persona sería de pequeña escala.

En síntesis, dada la magnitud de la violencia urbana en Lima y en el país resulta paradójico que no haya registros confiables que la cuantifiquen. Si bien esto constituye un gran problema que impide tener resultados confiables y comparables con los de otros países, la información procesada o recogida señala la oportunidad de corregir el problema en el camino hacia la formación de una base que sustente las políticas públicas que se tomen en el futuro.

⁹ 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.

¹⁰ En adelante, todas las cifras serán presentadas en dólares corrientes de 1995.

CAPÍTULO 2

IMPACTO ECONÓMICO DE LA VIOLENCIA INTENCIONAL EN LIMA METROPOLITANA EN 1996

El impacto económico que la violencia intencional ocasiona a la sociedad puede ser medido a través de sus costos directos o indirectos (Bobadilla et al., 1995). Según esta clasificación, los costos directos incluyen: (1) los costos personales o familiares de la atención a las víctimas de violencia, (2) los costos de la atención institucional, (3) los costos de rehabilitación, (4) los costos asociados a la prevención de la violencia y (5) otros costos directos, como los costos intangibles y los costos legales asociados a los actos de violencia.

Por su parte, los costos indirectos incluyen: (1) la pérdida de producción y/o ingreso por muerte y discapacidad a causa de la violencia y (2) las pérdidas materiales que dicha violencia genera.

COSTOS DIRECTOS

Para estimar los costos directos de la violencia intencional en Lima Metropolitana se han tomado en cuenta (1) los recursos personales o familiares empleados en la atención a las víctimas de violencia intencional y (2) los costos de las instituciones de salud para el tratamiento médico, como parte del costo total de la atención médica a víctimas de violencia intencional. Asimismo, se han considerado (3) 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 (4) los recursos empleados por las posibles víctimas para prevenir el acto criminal (bienes y servicios adquiridos por la población e inversión en servicios de vigilancia privada por parte de personas jurídicas), como parte de los costos totales asociados a la prevención de la violencia. Otros costos directos, como los costos intangibles y los costos legales, no fueron calculados por las dificultades metodológicas que su estimación implicaba.

Los costos del tratamiento médico a víctimas de violencia intencional

Los principales componentes de los costos del tratamiento médico a víctimas de violencia intencional corresponden a los recursos personales o familiares desembolsados para atender a las víctimas y

a los costos incurridos por las instituciones de salud en el uso de los insumos o factores productivos para diagnosticar y tratar las lesiones y muertes causadas por violencia intencional.

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 Metropolitana¹¹, mientras que los costos institucionales fueron obtenidos a partir de los resultados del estudio sobre costos de atención en emergencia del Hospital Nacional Dos de Mayo (Espinoza, 1996)¹², uno de los hospitales donde se aplicó la encuesta a víctimas de violencia intencional.

En ambos casos para el cálculo se utilizó el número de lesionados en Lima Metropolitana durante 1996¹³, que incluye a los heridos o lesionados por golpe con el puño, por arma blanca, por arma de fuego y por envenenamiento¹⁴. Esta cifra fue estimada tomando en cuenta dos escenarios: (1) cifras del Minsa corregidas según defunciones del INEI y (2) cifras del Minsa corregidas según homicidios de la PNP¹⁵. Se utilizó para ambos escenarios el índice de letalidad de Chile¹⁶. Siguiendo este esquema, se tiene que el número de personas lesionadas por violencia intencional en Lima Metropolitana durante 1996 sería 6,946 personas según corrección del INEI y 28,280 personas según corrección de la PNP. Dado que ninguno de los dos resultados es confiable, se presenta a continuación el costo del tratamiento médico bajo los dos escenarios establecidos.

Los resultados de este análisis indican que el costo del tratamiento médico relacionado a víctimas de violencia intencional durante 1996 sería US\$501 mil según corrección del INEI y US\$2 millones según corrección de la PNP, lo que representa el 0.001 por ciento del PBI nacional¹⁷ y el 0.002 por ciento del PBI de Lima Metropolitana en el primer caso y el 0.004 por ciento del PBI nacional y el 0.008 por ciento del PBI de Lima Metropolitana en el segundo.

¹¹ La Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional fue aplicada en el Hospital Nacional Dos de Mayo -el de mayor frecuencia de casos de violencia intencional en Lima- y en el Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión. Los detalles sobre el diseño y características del cuestionario, aplicación y procesamiento de la encuesta se describen en el anexo metodológico.

¹² 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. Se ha supuesto que este costo no varió entre 1995 y 1996.

¹³ 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.

¹⁴ Según la clasificación suplementaria por causas externas de enfermedades, traumatismos y envenenamientos de la 9a. Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud.

¹⁵ Debido a que las cifras del Minsa estaban subregistradas se procedió a corregirlas según las defunciones del INEI y según los homicidios registrados por la PNP, obteniendo así dos escenarios sobre la magnitud de las muertes en Lima Metropolitana.

¹⁶ Dado que la violencia común en Chile y en el Perú tendría patrones similares (ver nota 6).

¹⁷ La cifra del PBI corresponde a la cifra oficial del Banco Central de Reserva del Perú multiplicada por un factor de 0.87, considerando que el PBI oficial está sobrestimado en un 17 por ciento.

Cuadro 7. Costo del tratamiento médico de víctimas de violencia intencional en Lima Metropolitana durante 1996

	En US\$ corrientes de 1995	Como porcentaje del PBI nacional	Como porcentaje del PBI de Lima Metropolitana
1. Recursos personales o familiares desembolsados			
•según corrección del INEI	438,489.86	0.0009	0.0016
•según corrección de la PNP	1,785,320.58	0.0035	0.0066
2. Costos hospitalarios			
•según corrección del INEI	62,583.46	0.0001	0.0002
•según corrección de la PNP	254,811.81	0.0005	0.0009
Costo del tratamiento médico (1 + 2)			
•según corrección de INEI	501,073.32	0.0010	0.0018
•según corrección de la PNP	2,040,132.39	0.0040	0.0075

Los recursos personales o familiares desembolsados para el tratamiento médico a víctimas de violencia intencional

Los recursos personales o familiares desembolsados para el tratamiento médico a víctimas de violencia intencional incluyen principalmente los gastos desembolsados para la adquisición de medicinas y materiales de curación¹⁸.

Suponiendo que todos los lesionados por violencia intencional -6,946 personas según cifras del Minsa corregidas por defunciones del INEI y 28,280 según cifras del Minsa corregidas por homicidios de la PNP- solicitaron atención médica en los hospitales de Lima Metropolitana durante 1996, los recursos personales o familiares desembolsados para la adquisición de medicinas y materiales de curación durante el tratamiento médico a las víctimas sería de US\$438 mil de acuerdo al primer escenario y US\$1,8 millones al segundo. Estas cifras podrían ser mayores si se considera el precio de mercado de medicinas y materiales de curación.

¹⁸ Según el informe Medición de los costos de la violencia (1995) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los recursos personales o familiares desembolsados para el tratamiento médico a víctimas de violencia intencional incluyen también los costos de cualquier modificación necesaria en el hogar para acomodar a la víctima y los costos de oportunidad de la persona que se responsabiliza de cuidar al herido. En el primer caso, no pudo aplicarse la encuesta por las dificultades metodológicas que implicaba hacer el seguimiento a las víctimas en sus respectivas viviendas, y en el segundo caso, aunque el 77 por ciento de las víctimas -99 casos- estuvo acompañado por un familiar, amigo o conocido sólo tres declararon haber perdido un día de trabajo y otros tres perdieron dos días. En promedio cada uno de ellos perdió US\$1.63. Aunque el número de casos es muy pequeño para tomar este dato como representativo, a falta de información de mejor calidad éste puede servir para realizar futuras estimaciones.

La Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional permitió estimar el gasto desembolsado en medicinas y materiales de curación adquiridos, así como radiografías y exámenes de laboratorio. No se está considerando el pago que realizó la víctima al hospital para su atención en emergencia -US\$1.63 en promedio-, pues este dinero se destina a cubrir parte de los insumos productivos que utiliza el hospital para la atención de los pacientes. Los resultados de esta encuesta muestran que en promedio una víctima de violencia intencional desembolsa US\$9.77 durante su tratamiento en emergencia. Si se clasifica este gasto según el método utilizado en la herida o lesión de la víctima, se obtiene que el gasto promedio desembolsado en emergencia por una víctima herida o lesionada por golpe con el puño o arma blanca es US\$6.72¹⁹. Dado que el número de lesionados por esta causa durante 1996 sería 1,985 según corrección del INEI y 8,082 según corrección de la PNP, el gasto total desembolsado durante 1996 por estos pacientes sería US\$13 mil y US\$54 mil, respectivamente.

En el caso de las víctimas por arma de fuego, el gasto unitario promedio durante su tratamiento médico en los hospitales seleccionados fue de US\$117.64²⁰, para lo cual se consideró el tratamiento en el área de emergencia, la intervención quirúrgica practicada y la hospitalización cuando este fue el caso²¹. Si se considera que los heridos o lesionados por esta causa durante 1996 serían 2,798 según corrección del INEI y 11,392 pacientes según corrección de la PNP, el gasto total desembolsado por los heridos de bala durante 1996 sería US\$329 mil y US\$1,3 millones, respectivamente.

Finalmente, el gasto que desembolsa una víctima por envenenamiento²² sería US\$44.38, considerando el tratamiento en el área de emergencia y la hospitalización cuando éste fue el caso. Dado

¹⁹ Esta cifra podría ser mayor, pues según resultados de la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional, del total de pacientes heridos o lesionados por golpe con el puño, objeto contundente u objeto cortante (111 víctimas), el 78 por ciento (86 casos) debía regresar a visita de control después de haber sido dado de alta de emergencia, sin embargo, no lo hizo. No se tiene información sobre los gastos que habrían desembolsado estos pacientes para culminar su tratamiento. Si se supone que acudieron a un lugar más económico, el indicador relevante sería el costo de la consulta en una posta médica, que fluctúa entre US\$0.41 y US\$1.22, según informes de especialistas de la Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en el Perú. Respecto al resto de víctimas con heridas por golpe con el puño, objeto contundente u objeto cortante, una tuvo un traumatismo abdominal por arma blanca y pasó a cirugía y luego a hospitalización donde permaneció 16 días y desembolsó un total de US\$241.9; 13 personas fueron dadas de alta definitivamente después de su tratamiento en emergencia y no debían regresar a visita de control, y en 11 casos la encuesta quedó trunca debido a que no fue posible hacer el seguimiento a las víctimas, familiares u otras personas que acompañaban a la víctima para determinar su nivel de gasto.

²⁰ Durante el período en el que se aplicó la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional en los hospitales seleccionados se registraron 10 casos de heridos por arma de fuego de un total de 129 casos. De estos 10 heridos por arma de fuego, cuatro recibieron atención sólo en el área de emergencia del hospital; tres recibieron además de un tratamiento de emergencia, cirugía y luego fueron hospitalizados, y dos fallecieron. El caso restante no pudo ser evaluado debido a que el paciente se fue del hospital, por lo que la encuesta quedó trunca.

²¹ Durante el período de trabajo de campo en el cual se aplicó la encuesta a víctimas, se registraron tres casos de heridos de bala que fueron derivados a hospitalización. El tiempo de permanencia de estos casos fue de 12, 14 y 18 días.

²² Se registraron 5 casos de víctimas por envenenamiento de un total de 129 casos en el período de trabajo de campo en los dos hospitales seleccionados, todas ellas mujeres. De estas 5 víctimas, a 4 se les dio de alta una vez que su tratamiento en emergencia había finalizado, mientras que sólo una víctima fue derivada directamente a hospitalización.

que el número de lesionados durante 1996 por esta causa sería 2,163 según corrección del INEI y 8,807 pacientes según corrección de la PNP, el gasto total desembolsado sería US\$96 mil y US\$391 mil, respectivamente.

Los costos hospitalarios para la atención a las víctimas de violencia intencional²³

Los costos hospitalarios para la atención a las víctimas de violencia intencional corresponden al costo de los insumos o factores productivos utilizados para diagnosticar y tratar las lesiones y muertes causadas por este tipo de violencia. Estos cuidados incluyen el costo de los servicios médicos y de otros profesionales de la salud, servicios de diagnósticos, medicinas y materiales utilizados en el tratamiento institucional. También incluyen el costo del transporte correspondiente al tiempo que la víctima de violencia (y/o sus familiares) gasta en traslados a la institución.

Así, considerando que el costo unitario de un servicio producido en el área de emergencia de los hospitales en Lima Metropolitana es US\$6.57²⁴, que el gasto desembolsado en movilidad por las víctimas de violencia intencional es en promedio US\$2.44 -según la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional aplicada en el marco de este estudio- y que el número de lesionados por violencia intencional en Lima Metropolitana durante 1996 es 6,946 según corrección del INEI y 28,281 según corrección de la PNP, el costo económico para las instituciones de salud pública sería US\$63 mil y US\$255 mil, respectivamente.

Los recursos empleados por el sector público para prevenir, controlar y sancionar el delito

En el Perú, las instituciones directamente 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).

En los últimos cuatro años el presupuesto que destina el sector público a las instituciones involucradas en combatir el delito aumentó de US\$536 millones a US\$873 millones debido a una mayor

²³ Este análisis fue realizado sobre la base del estudio de costos en el servicio de emergencia del Hospital Nacional Dos de Mayo. Este estudio estimó el costo por unidad de servicios producidos en emergencia, sin discriminar según el tipo de servicio prestado. Se consideró una serie de rubros: personal, materiales de trabajo, servicios, equipo e infraestructura. Estos costos no consideran otros rubros que no estén directamente vinculados al área de emergencia: comida, limpieza, lavandería, administración, mantenimiento del hospital y servicios auxiliares, como laboratorio, radiología y farmacia.

²⁴ Del estudio de Costos en el servicio de emergencia del Hospital Nacional Dos de Mayo. Según el estudio Análisis del impacto económico de la violencia y negligencia sobre las instituciones de salud, estudio de caso: Perú (Remenyi, Chang y Baca, 1994), el gasto unitario por caso de violencia en el departamento de emergencia del Hospital Cayetano Heredia en 1994 fue de US\$7.19 o S/.15.67 (S/.2.18 por US\$), lo cual resulta parecido al costo por unidad de servicios producida en el área de emergencia del Hospital Nacional Dos de Mayo hallado en el estudio de costos llevado a cabo por el doctor Espinoza en el departamento de emergencia de dicho hospital.

preocupación del sector por combatir la actividad delictiva en el país. Esto ha significado un incremento en el gasto per cápita en este rubro, de US\$24 a US\$36 en dicho período.

Cuadro 8. Presupuestos nacionales de instituciones públicas encargadas de prevenir, controlar y sancionar 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 a nivel nacional correspondiente al año 1996 (57.3 por ciento).

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 a nivel nacional correspondiente al año 1996 (34.9 por ciento).

³ El presupuesto asignado al Poder Judicial corresponde al aprobado al cierre del año. El resto de presupuestos 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.

Respecto a Lima Metropolitana, durante 1996 el gasto público destinado al control, prevención y sanción de los delitos ascendió a US\$267 millones, lo que representa el 0.53 por ciento del PBI nacional y el 0.98 por ciento del PBI de Lima Metropolitana.

Cuadro 9. Lima Metropolitana: presupuesto asignado a las instituciones públicas involucradas en prevenir, controlar y sancionar el delito durante 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 -por ser de carácter reservado-, éste puede estimarse en US\$224 millones según la participación del personal policial en Lima respecto al total nacional (31 por ciento del total nacional). Ello, considerando que el 90 por ciento 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 el 38 por ciento sería asignado a Lima Metropolitana para resolver casos penales, es decir, US\$11 millones. Para el cálculo de esta cifra se ha considerado la carga procesal de las fiscalías penales del Ministerio Público de los distritos judiciales de Lima, Callao y Cono Norte correspondiente al año 1996, del total de carga procesal de las fiscalías penales a nivel nacional. Los distritos judiciales mencionados cubren los 43 distritos de la provincia de Lima -30 distritos integrados en el ámbito metropolitano y los seis de la Provincia Constitucional del Callao, así como los 13 distritos correspondientes al ámbito periférico limeño- y la provincia de Canta y la provincia de Huarochirí, ambas pertenecientes al departamento de Lima. Esta cifra podría ser mayor si se considera la carga procesal penal de las fiscalías mixtas que resuelven tanto casos civiles como penales.

³ En 1996, se habría asignado a la administración de justicia penal US\$48 millones, de los cuales se destinaría el 38 por ciento a Lima Metropolitana para resolver casos penales, es decir, US\$18 millones. Para el cálculo de esta cifra se ha considerado la carga procesal de los juzgados penales del Poder Judicial de los distritos judiciales de Lima, Callao y Cono Norte correspondiente al año 1996, del total de carga procesal de los juzgados penales a nivel nacional. Los distritos judiciales mencionados cubren los 43 distritos de la provincia de Lima -30 distritos integrados en el ámbito metropolitano y los seis de la Provincia Constitucional del Callao, así como los 13 distritos correspondientes al ámbito periférico limeño- y la provincia de Canta y la provincia de Huarochirí, ambas pertenecientes al departamento de Lima. Esta cifra podría ser mayor si se considera la carga procesal penal de los juzgados mixtos que resuelven tanto casos civiles como penales.

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 por ciento).

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.

Los recursos empleados por las posibles víctimas para prevenir el acto criminal

La actividad delictiva que se vive cotidianamente, como robos, asaltos, agresiones y otros, afecta la vida de los peruanos, lo cual se refleja en un fuerte sentimiento de inseguridad. El 64 por ciento de la población de Lima Metropolitana considera la delincuencia entre los tres principales problemas de la ciudad, la cual se ha incrementado sólo en los últimos dos años en 20 puntos porcentuales, según los informes de opinión realizados por APOYO Opinión y Mercado S.A. 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 - tanto a nivel de la instancia policial como de la administración de justicia- para responder con medidas adecuadas y oportunas de control, sanción y prevención al problema delictivo del país. Según encuestas de opinión pública, el 52 por ciento de la población desapruueba la gestión de la PNP para combatir la delincuencia, el 55 por ciento la del Poder Judicial, el 41 por ciento la del Ministerio Público y el 46 por ciento la del INPE.

Esta brecha entre la demanda y la oferta de seguridad pública ha generado diversas respuestas por parte de la población -tanto de personas naturales como jurídicas- para protegerse de la violencia. Así, se habrían adquirido bienes y servicios, como rejas, cercos, alarmas, vigilancia privada, entre otros. Además las autoridades locales han asumido la tarea de brindar servicios de seguridad a la población a través de serenazgos, cuya labor se centra en la prevención de actos delictivos²⁵.

El costo de oportunidad asociado a este tipo de gastos en Lima Metropolitana durante 1996 ha sido estimado en US\$110 millones²⁶, lo que equivale al 0.22 por ciento del PBI nacional y al 0.41 por ciento del PBI de Lima Metropolitana. El gasto que cada limeño habría desembolsado en materia de seguridad sería US\$16.

Valor económico de los bienes y servicios adquiridos por la población como medida de prevención frente al delito

Según los resultados de la Encuesta de Opinión Pública aplicada en el marco de este estudio, si bien existe una preocupación común frente a la delincuencia en todos los niveles socioeconómicos, la diferencia en cuanto a la adquisición de bienes o servicios para protegerse de ella se explica por las diferencias en la capacidad adquisitiva. Así, mientras el 87 y 85 por ciento de la población de los niveles socioeconómicos alto y medio de Lima ha adquirido bienes y servicios para su protección, como trancas, cerrojos y enrejados en las puertas y ventanas de sus casas, en el nivel bajo y muy bajo este porcentaje disminuye a 74 y 61 por ciento, respectivamente. En cuanto a la adquisición de alarmas interiores, mientras el 28 y 12 por ciento ha adquirido este sistema en los niveles de mayores ingresos monetarios, menos del 2 por ciento cuenta con

²⁵ Esta función no está contemplada por la Ley Orgánica de Municipalidades, pero las propias circunstancias llevaron a las autoridades locales a ayudar a cubrir la necesidad de protección debido al alto índice delictivo de sus distritos.

²⁶ Esta cifra podría ser mayor debido a que no se están considerando todos los bienes y servicios con los que actualmente cuenta la población de Lima para protegerse de la delincuencia.

este tipo de alarmas en la población de menores recursos económicos. Asimismo, mientras el 50 y 24 por ciento de los limeños de nivel alto y medio, respectivamente, ha instalado rejas exteriores en sus viviendas, el 8 y 6 por ciento lo ha hecho del nivel bajo y muy bajo. Esta diferencia resulta significativa si se compara la adquisición de cercos eléctricos por niveles socioeconómicos. Así, mientras el 11 por ciento del nivel alto habría adquirido este sistema para sus viviendas, sólo un 1 por ciento lo habría instalado en el nivel medio y ninguno en el nivel bajo de la población. Finalmente, en materia de seguridad para autos, según los resultados de la encuesta, el 45 por ciento de los limeños que cuentan con vehículo propio señaló tener instalada una alarma para proteger su vehículo de actos de violencia.

El costo económico acumulado en estos últimos años de los bienes adquiridos para la protección frente a la violencia ha sido estimado en US\$204 millones²⁷, sin embargo si se considera el gasto desembolsado durante 1996, éste ascendería a US\$31 millones²⁸.

Por otro lado, el problema de la delincuencia ha motivado que el vecindario y las autoridades locales asuman la responsabilidad de velar por la seguridad vecinal. De este modo, una de las tareas que las municipalidades han asumido recientemente es brindar servicios de seguridad a la población a través del serenazgo. 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. Según la Encuesta de Opinión Pública aplicada en el marco de este proyecto, esto significa que el 24 por ciento de los limeños cuenta con este servicio. La encuesta indica también que el uso de este servicio es mayor en los distritos de mayores ingresos. Así mientras este servicio es adquirido por el 90 por ciento de la población de nivel socioeconómico alto, en el nivel medio sólo lo tiene el 62 por ciento y en el nivel bajo el 17 por ciento.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Instituto APOYO (1994) sobre el costo de equipamiento y mantenimiento de un serenazgo, éste ascendería a US\$572 mil y US\$422 mil anuales considerando dos escenarios posibles. El primero corresponde a un serenazgo con poco personal e infraestructura y el otro a uno con un mejor equipo y personal. De acuerdo con ambos escenarios y con la distribución de los distritos en los que se ubican los serenazgos según nivel socioeconómico, el gasto

²⁷ Esta cifra corresponde al valor para 1996 del stock acumulado en los últimos años de los bienes y servicios adquiridos por la población frente a la violencia. La valorización de estos bienes fue realizada en base a los resultados de la Encuesta de Opinión Pública aplicada en el marco de este proyecto. Se consideró los resultados por nivel socioeconómico y los precios que rigen en el mercado para cada uno de estos bienes.

²⁸ Esta cifra fue obtenida aplicando la tasa de depreciación para equipos diversos (20 por ciento) e instalaciones (10 por ciento) y se consideró los años de duración promedio para cada uno de los tipos de bienes mencionados.

desembolsado en un año por los 17 serenazgos existentes en Lima Metropolitana sería US\$8 millones, para lo cual se ha tomado en cuenta los gastos corrientes y la depreciación del equipo e instalación.

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 mecanismo de seguridad está mayormente constituido en zonas urbano-marginales de Lima y depende de los propios vecinos, que a través de instrumentos muy sencillos, como silbatos, palos o garrotes, cumplen una labor de intimidación y alerta frente al peligro. Según los resultados de la Encuesta de Opinión Pública, el 8 por ciento de la población de nivel socioeconómico muy bajo, es decir, alrededor de 140 mil limeños, estaría organizado mediante este sistema de protección.

Finalmente, según resultados de la encuesta mencionada, el 14 por ciento de la población de Lima Metropolitana habría contratado los servicios de los llamados “guachimanes”, que son vigilantes que brindan seguridad a un grupo pequeño de usuarios, como un grupo de vecinos, a cambio de una retribución monetaria.

La inversión de empresas privadas en seguridad

El clima de peligro que se vivió debido a la violencia terrorista durante toda la década de los 80 y los primeros años de los 90, 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 el 70 por ciento corresponde a Lima Metropolitana.

Del total de empresas de seguridad privada registradas por la Dicscamec, el 88 por ciento de ellas brinda servicios de vigilancia privada a través de personal de vigilancia a empresas, bancos, establecimientos comerciales y negocios. El 12 por ciento restante son empresas que brindan servicios de protección interna, transporte de dinero y valores y servicios individuales de seguridad personal.

Respecto a la autorización de funcionamiento que otorga Dicscamec a las empresas de seguridad privadas, de las 1,130 empresas que se registraron a nivel nacional entre 1970 y 1995, a fines de 1995 sólo

306 mantenían su permiso de operación vigente, en el resto de casos venció su permiso o éste fue cancelado. En la ciudad de Lima la situación es similar, de las 785 empresas registradas hasta fines de 1995, sólo 205 mantenían su permiso vigente, mientras que las restantes empresas no renovaron el permiso o les fue cancelado. Esto se explica por el proceso de regulación en materia laboral y tributaria por el que está atravesando el mercado de seguridad privada, el cual origina sobre costos que las empresas del sector no están en la capacidad de afrontar.

A pesar de la disminución del número de empresas, según información proporcionada por una de las principales empresas de vigilancia del mercado -Proseguridad S.A.-, el sector ha crecido entre el 1 y 2 por ciento anual en los últimos años debido al aumento de la percepción sobre inseguridad y magnitud de la violencia en la ciudad por parte de la población. Según la misma fuente, el monto de la facturación promedio de todo el mercado de compañías de vigilancia privada durante 1996 fue de US\$72 millones anuales, lo que representa el 0.14 por ciento del PBI nacional y el 0.26 por ciento del PBI de Lima Metropolitana.

COSTOS INDIRECTOS

Para estimar los costos indirectos de la violencia intencional en Lima Metropolitana se ha considerado (1) el valor de las actividades económicas que la población se inhibe de realizar por temor a la violencia y (2) el valor económico de los años de vida saludable perdidos por muerte y discapacidad. En cuanto a las actividades que la población limeña se abstiene de realizar por temor a la violencia, se presentan los resultados de la Encuesta de Opinión Pública, que, aunque no fueron valorizados, establecen pautas para futuras estimaciones. Asimismo, se añade una aproximación al valor económico de los años de vida saludable perdidos en base al ingreso promedio anual de la economía para Lima Metropolitana durante 1996.

Costo de las actividades económicas que la población se inhibe de realizar por temor a la violencia

Según la Encuesta de Opinión Pública aplicada en Lima Metropolitana en el marco del presente estudio, aproximadamente 9 de cada 10 limeños consideran que la violencia que existe en Lima afecta su vida diaria. Esta tendencia se revela en todos los niveles socioeconómicos. La mayoría de encuestados que ha dejado de hacer o cambiado sus actividades a causa de la violencia, señala cambios menores en su vida cotidiana, un 70 por ciento declaró haber disminuido la frecuencia de salir y caminar solo de noche y un 80 por ciento señaló que había dejado de pasar por algunas zonas de la ciudad por considerarlas

peligrosas. Sin embargo, si bien porcentualmente un número menor de personas estaría cambiando sus hábitos de consumo, ahorro e inversión por temor a la violencia, éste representa un número significativo de limeños. Más de 800,000 personas en Lima han reducido la frecuencia de comprar en mercados a causa de la violencia, mientras que más de 1,000,000 de personas han disminuido la frecuencia en el uso del cajero automático. Por otro lado, los resultados de la encuesta señalan que más de 800,000 habitantes de los niveles socioeconómicos de menores recursos económicos en Lima han reducido la frecuencia de organizar reuniones, como bailes, polladas²⁹, parrilladas -actividades que en estos sectores son realizadas con el fin de obtener ingresos principalmente-, por temor a la violencia dado el nivel de alcohol que se consumiría en ellas.

En general, los resultados presentados son consistentes con la violencia que existiría en Lima Metropolitana, caracterizada por delitos “menores” -robos de menor cuantía y agresiones leves, según la Encuesta de Opinión Pública y la Encuesta a Víctimas de Violencia Intencional aplicadas en el marco de este estudio-, donde la inseguridad que perciben los limeños los ha llevado a cambiar algunos hábitos y comportamientos. La resistencia a mayores cambios podría deberse a la situación económica del país, que lleva a la población a trabajar en diversas ocupaciones que no necesariamente corresponden con sus calificaciones e incluso a aceptar puestos que implican situaciones de riesgo, a pesar de sus bajos ingresos. Según el IX Censo de Población y IV de Vivienda, realizado por el INEI en julio de 1993, en Lima Metropolitana existirían 49,208 vigilantes, los cuales, por las características específicas de su actividad, están más expuestos a la inseguridad. La remuneración promedio que percibiría actualmente un vigilante es de US\$170.50, según la Encuesta de Sueldos y Salarios del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Por último, los resultados de la encuesta muestran las diferencias de los comportamientos de acuerdo con los niveles socioeconómicos de la población. Así, si la capacidad adquisitiva de ésta es mayor, mayores serán las posibilidades que tiene este sector de dejar de realizar ciertas actividades que involucren directamente la generación de ingresos o de ahorro. Por ejemplo, mientras un 67 y 69 por ciento en los niveles alto y medio de la población de Lima Metropolitana toma medidas de seguridad, como dejar en sus hogares luces prendidas, radio o televisor prendido, el 56 y 52 por ciento toma dichas precauciones en los niveles bajo y muy bajo de la población. Asimismo, el 44 y 39 por ciento de la población de mayores ingresos que acostumbra movilizarse en vehículos públicos ha disminuido la

²⁹ Actividades sociales organizadas por grupos de barrio o vecinales con el fin de obtener ingresos por medio de la venta de pollo y bebidas alcohólicas.

frecuencia de trasladarse en ellos, mientras que el 30 y 25 por ciento lo ha hecho en los niveles de menores ingresos.

El valor económico de los años de vida saludable perdidos por muerte y discapacidad

Los Años de Vida Saludable (Avisa) perdidos para Lima Metropolitana se estimaron en dos escenarios: (1) cifras del Minsa corregidas según defunciones del INEI y (2) cifras del Minsa corregidas según homicidios de la PNP³⁰. Dado que ninguno de los dos resultados es confiable, se presenta a continuación el valor monetario de los Avisa en los dos escenarios establecidos.

El número de años perdidos por muerte y discapacidad a causa de violencia intencional para Lima Metropolitana durante 1996³¹ fue estimado en 18,145 años, según cifras del Minsa corregidas de acuerdo con las defunciones del INEI, mientras que en 73,876 años según cifras del Minsa corregidas de acuerdo con los homicidios de la PNP. Considerando que la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios dirigida a empresas privadas de 10 y más trabajadores en el ámbito urbano³² aplicada en el mes de diciembre de 1996 muestra que la remuneración bruta promedio mensual en Lima Metropolitana fue de US\$655.45 para los empleados y US\$298.01 para los obreros, es decir, US\$512.47 en promedio³³, el valor económico de los años de vida saludable perdidos por muertes prematuras e incapacidades producidas por violencia intencional es alrededor de US\$112 millones según corrección del INEI y US\$454 millones según corrección de la PNP. Esto representa el 0.22 por ciento del PBI nacional y el 0.41 por ciento del PBI de Lima Metropolitana para el primer caso y el 0.90 por ciento del PBI nacional y el 1.67 por ciento del PBI de Lima Metropolitana para el segundo.

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 lo cual constituye un costo social del delito (IESA-LACSO, 1997).

³⁰ Debido a que las cifras del Minsa estaban subregistradas se procedió a corregirlas según las defunciones del INEI y según los homicidios registrados por la PNP, obteniendo así dos escenarios sobre la magnitud de las muertes en Lima Metropolitana.

³¹ El cálculo de los Avisa ha sido efectuado para el promedio 1990-1992. Se ha supuesto que este promedio es el mismo para 1996.

³² Esta encuesta es aplicada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social a una muestra de aproximadamente 1,300 empresas formales privadas que cuentan con 10 o más trabajadores a nivel nacional y sólo es representativa del ámbito urbano.

³³ Considerando que el 40 por ciento de los trabajadores son obreros y el 60 por ciento empleados, según la Encuesta Trimestral de Sueldos y Salarios urbanos que realiza el Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Según las estimaciones realizadas en este informe, en 1996, en Lima Metropolitana el valor de la mercancía robada fue de US\$150 millones, lo cual representa el 0.30 por ciento del PBI nacional y el 0.55 por ciento del PBI de esta ciudad. De este total el 96 por ciento corresponde a lo robado a personas particulares, según los resultados de la Encuesta de Opinión Pública aplicada a inicios de este año en Lima Metropolitana, y el 4 por ciento a lo robado al sector privado -bancos, empresas y negocios comerciales-, según cifras de la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) y empresas de seguros.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Opinión Pública, sólo por robos la población de esta ciudad perdería alrededor de US\$144 millones en un año, lo que representa el 0.29 por ciento del PBI nacional y el 0.53 por ciento del PBI de la ciudad.

La mayoría de los robos es por montos menores. El 65 por ciento de la población que fue víctima de un robo perdió en promedio US\$26.73, mientras que el 35 por ciento restante perdió US\$253.98. Esto confirmaría el tipo de violencia que contra la propiedad se comete en Lima Metropolitana, es decir, de pequeña escala.

En el sector privado el monto de lo robado en 1996, considerando bancos, empresas y negocios comerciales, fue de US\$6 millones, de los cuales US\$5,7 millones fueron robados a empresas y negocios comerciales, según información proveniente de las compañías aseguradoras del país sobre el gasto desembolsado en siniestros por robos como un valor aproximado de sus pérdidas materiales y US\$295 mil³⁴ a agencias bancarias, según Asbanc.

En síntesis, en Lima Metropolitana durante 1996 la actividad delincuencia y el crimen habrían originado un alto costo social -directo e indirecto- para las víctimas, los gobiernos y la sociedad en general. Este se estima de acuerdo a los dos escenarios establecidos -cifras del Minsa corregidas por el INEI y cifras del Minsa corregidas según los homicidios de la PNP- en US\$490 millones y US\$834 millones, que equivalen al 0.97 por ciento del PBI nacional y al 1.80 por ciento del PBI de Lima Metropolitana de acuerdo al primer escenario y al 1.65 por ciento del PBI nacional y al 3.06 por ciento del PBI de Lima de acuerdo al segundo.

³⁴ Cabe señalar que en 1996 se registra una fuerte disminución respecto a los años anteriores. Así, entre 1994 y 1995 el valor de lo robado ascendía a US\$822 mil. Este significativo descenso se debería a la creación de una gerencia permanente y exclusiva que ha permitido atender los problemas de seguridad relacionados a bancos y reducir el número de robos y asaltos a mano armada contra agencias bancarias en el marco del Programa de Seguridad Integral puesto en marcha en agosto de 1994 por Asbanc. Por el contrario, en provincias el valor de lo robado habría aumentado. Según Asbanc, son las agencias bancarias del sector público en provincias las que estarían siendo más afectadas por los robos y asaltos a mano armada.

Si se considera el valor de la mercancía robada dentro de los costos sociales de la violencia en Lima Metropolitana, el impacto económico de la violencia de acuerdo a los dos estimados establecidos sería de US\$640 millones y US\$984 millones, respectivamente, que equivale al 1.27 por ciento del PBI nacional y el 2.35 por ciento del PBI de Lima Metropolitana en el primer caso y al 1.95 por ciento del PBI nacional y el 3.62 por ciento del PBI de Lima en el segundo.

Estos resultados, incluso, serían mayores si se consideran los costos del sufrimiento psicológico y emocional que causa la violencia a la víctima y a sus familiares; otros costos judiciales y policiales asociados al hecho violento -que no están incluidos en los presupuestos de la PNP, Ministerio Público y Poder Judicial- como los gastos que desembolsan las víctimas por asesoría legal; 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. El problema de la confiabilidad y el subregistro de las cifras y del acceso a información detallada en las instancias públicas respecto al manejo de sus presupuestos ha llevado a considerar supuestos para evitar sobredimensionar el impacto que la violencia generaría sobre Lima. Aun 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 y, con ello, aseguren la efectividad en los resultados al menor costo posible.

Cuadro 10. Lima Metropolitana: costos sociales de la violencia contra la persona y la propiedad durante 1996

	En US\$ corrientes de 1995	Como porcentaje del PBI nacional	Como porcentaje del PBI de Lima
Costos directos			
1. Costo del tratamiento médico a víctimas de violencia			
a) Según corrección del INEI	501,073	0.001	0.002
b) Según corrección de la PNP	2,040,132	0.004	0.008
2. Gasto público en prevención, control y sanción del delito	267,289,765	0.528	0.982
3. Gasto privado en prevención	110,475,537	0.218	0.406
Costos indirectos			
4. Valor económico de años de vida saludable perdidos			
a) Según corrección del INEI	111,585,850	0.221	0.410
b) Según corrección de la PNP	454,313,377	0.898	1.669
5. Total (opción a: 1a + 2 + 3 +4a)	489,852,225	0.968	1.799
6. Total (opción b: 1b+ 2 + 3 + 4b)	834,118,811	1.648	3.064
7. Valor de la mercancía robada	150,284,449	0.297	0.552
Total (opción a: 5 + 7)	640,136,674	1.265	2.351
Total (opción b: 6 + 7)	984,403,260	1.945	3.616

CAPÍTULO 3

ASPECTOS INSTITUCIONALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE CONTROL DE LA VIOLENCIA: EL CASO DE LA POLICÍA

Según el análisis económico del comportamiento criminal, los crímenes no deben ser analizados como actos irracionales sino como actos libremente cometidos por personas que al comparar los beneficios y costos esperados encuentran que los primeros son mayores que los segundos y por ello eligen ejecutar la acción criminal.

El valor esperado de dicha acción es lo que obtendrá mediante ella -en el caso de un robo se refiere a la propiedad que roba- menos los costos de llevar a cabo el crimen, menos el ingreso monetario que podría ganar legalmente, menos los costos de evitar ser identificado y ubicado, menos la penalidad esperada -la magnitud de la pena multiplicada por la probabilidad de ser penalizado, es decir, identificado, ubicado y sentenciado-, menos el “desagrado” de cometer el acto criminal.

De este modo, la actividad criminal se vería reducida cuanto: menor sea el beneficio a obtener, mayor sea el costo de llevar a cabo el acto criminal, mejores sean las oportunidades legales de ingreso monetario, mayor sea el costo de evitar ser identificado y ubicado, mayor sea la penalidad esperada y mayor sea el “desagrado” por incurrir en actos criminales

La primera variable depende de condiciones económicas generales y no es una herramienta que pueda ser manejada por quienes definen las políticas contra el crimen. La segunda variable depende de la protección policial y de las acciones de prevención de las posibles víctimas (construcción de muros, instalación de alarmas, contratación de personal de seguridad). La tercera variable depende de las características del individuo, como su nivel de educación y de las oportunidades de empleo existentes en la economía.

Existe una interacción entre la cuarta y quinta variable. La cuarta variable depende de la acción policial para identificar y ubicar al delincuente. La quinta variable depende de la magnitud de la pena; de la eficacia de la policía para identificar y ubicar a los delincuentes; de las acciones del delincuente para evitar ser identificado y ubicado; y de la justicia para sancionarlos.

Finalmente, la última variable está relacionada con los valores y la formación del individuo. Para que todo sistema económico funcione se requiere un conjunto de reglas. El Estado hace cumplir coercitivamente algunas de ellas y otras se cumplen voluntariamente como resultado de la adopción de

ciertos valores por los individuos. Esto es lo que North (1990) denomina instituciones (o reglas) informales, o lo que Coleman (1990) y Putnam (1994) denominan capital social.

La política contra el crimen consiste, fundamentalmente, en operar sobre las variables antes mencionadas, teniendo en cuenta tanto los efectos sobre la actividad criminal como los costos de operación que representa. La urgencia del problema de la violencia, las limitaciones de recursos y tiempo y el contexto político afectan el diseño de esta política.

Considerando estas restricciones, el análisis que se presenta se centra en los procedimientos e incentivos mediante los cuales actúan los agentes policiales y delimitan su desempeño, con la finalidad de fortalecer las reformas de esta institución actualmente en curso y en discusión en el país³⁵. El estudio se centra exclusivamente en el caso de la policía debido a que actualmente la administración de justicia está atravesando por una serie de cambios sustanciales en el marco de un proceso de reforma judicial iniciado a fines de 1995, lo cual dificulta el análisis y la obtención de conclusiones válidas respecto a su funcionamiento.

En el caso de la policía hay que tener en cuenta la efectividad de sus procedimientos para identificar y ubicar a un delincuente, así como la estructura de incentivos mediante la cual actúan los agentes policiales. Algunos contados casos en los que la policía ha respondido con un desempeño extraordinariamente eficaz indican la existencia de un potencial importante, que lamentablemente no es explotado debido a la carencia de una organización y procedimientos adecuados³⁶.

En el caso de un robo la eficiencia policial depende de su capacidad para verificar la comisión del delito, para llevar a cabo la investigación y para identificar y ubicar al delincuente. Esto a su vez depende de factores como los procedimientos policiales que se utilizan en las investigaciones y los recursos humanos y materiales con los que se cuenta para ellas.

Asimismo, la eficiencia judicial involucra una serie de elementos: la probabilidad de que el juicio se resuelva antes de que prescriba el delito, que la sanción en la práctica implique una pena o una reparación efectiva, que la pena no sea reducida injustificadamente y que finalmente el delincuente no escape.

Todos estos factores determinan la probabilidad de que un delincuente sea efectivamente castigado y la magnitud de la pena efectiva.

³⁵ Actualmente en el país se viene discutiendo la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (dictaminado en diciembre de 1996) por el Congreso de la República; y se han empezado a dar los primeros pasos para poner en marcha un plan de reorganización en la PNP con miras a fortalecer la seguridad ciudadana.

³⁶ Aunque es un caso de terrorismo, la captura del líder de Sendero Luminoso, por ejemplo, indica la habilidad potencial de la policía para capturar a un prófugo de la justicia.

En el Perú es muy frecuente que el debate y las propuestas sobre cómo controlar los problemas de delincuencia y crimen se limiten a incrementar las penas establecidas para tal o cual delito en el Código Penal. Por ejemplo, el año pasado se modificó la pena para los secuestradores, la cual fue elevada de un mínimo de 2 años y un máximo de 20 años a un mínimo de 10 años y un máximo de cadena perpetua (Ley N° 26630, del 21 de junio de 1996). Sin embargo, tal como refleja el marco conceptual planteado, si la probabilidad compuesta de investigar el delito, identificar y ubicar al delincuente, juzgarlo a tiempo, sancionarlo según corresponda y hacer que éste cumpla efectivamente su condena es muy baja, los incrementos en las penas tendrán efectos muy reducidos.

PENALIDAD ESPERADA

El enfoque del estudio se centra en cómo incrementar la probabilidad de penalizar a los delincuentes a través de un sistema policial más efectivo³⁷. Para ello se utiliza el concepto de penalidad esperada (Reynolds, 1995), el cual plantea una manera de medir el costo de cometer un crimen en términos de los años que pasaría el delincuente en la cárcel, considerando la probabilidad de que sea identificado, ubicado y castigado. Así, la penalidad esperada no es igual al tiempo promedio de permanencia de los criminales en prisión sino que es calculada por la multiplicación de éste por cuatro probabilidades: ser identificado y ubicado luego de cometer el crimen, ser juzgado o procesado luego de ser identificado y ubicado, ser condenado luego de ser procesado e ir a prisión luego de ser condenado.

En el Perú la penalidad esperada frente a las sustracciones ilícitas de bienes varía de acuerdo con las circunstancias en que se produce: (1) son faltas, cuando la sustracción se efectúa sin violencia y por un monto inferior a los cuatro sueldos mínimos vitales (S/1,200 o US\$489)³⁸, (2) son delitos de hurto, cuando la sustracción se efectúa sin violencia y por un monto superior a los cuatro sueldos mínimos vitales y (3) son delitos de robo, cuando la sustracción se realiza con violencia o intimidación sin importar el valor de lo robado.

De acuerdo con la Encuesta de Opinión Pública aplicada en Lima Metropolitana por el Instituto APOYO en el marco de este estudio, el 61 por ciento de los actos ilícitos identificados como robo por la población corresponde a faltas, el 5 por ciento a delitos de hurto y el 34 por ciento a delitos de robo.

³⁷ El estudio no pretende negar la necesidad de atacar directamente causas más estructurales del problema. Esto, sin embargo, implica actuar sobre variables más difíciles de modificar. En el marco conceptual planteado, éstas son las referidas a las oportunidades de quienes son potenciales delincuentes de obtener ingresos lícitamente y el “desagrado” que ellos tengan por cometer delitos, a través de mejores niveles de educación y mayor identificación de ciudadanía. Además, de lograr cambiar estas variables, sus efectos se verían en el muy largo plazo.

³⁸ En la fecha de elaboración del estudio el sueldo mínimo vital era de S/300 o US\$122.

En el Perú el proceso que se sigue para criminalizar estos actos ilícitos pasa por tres etapas: (1) en la policía: verificación del delito e identificación y ubicación del delincuente, (2) en el Ministerio Público: formalización de la denuncia y (3) en el Poder Judicial: 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. Sin embargo, según la Encuesta de Opinión Pública aplicada por el Instituto APOYO en Lima Metropolitana, en 1996 de cada 40 “robos”³⁹ que se cometieron, sólo 10 fueron denunciados a la PNP (25 por ciento) y de ellos sólo uno fue registrado por esta institución (10 por ciento)⁴⁰.

En los casos de faltas, una vez que la denuncia es presentada por la víctima a la policía, la penalidad esperada depende de la probabilidad de que el delincuente sea identificado y ubicado por la policía y de que éste sea sancionado con la prestación de servicios comunitarios, pues de acuerdo con el Código Penal vigente en ningún caso se penaliza con la privación de la libertad.

La mayoría de los casos de faltas corresponden a sustracciones en las que el autor es desconocido y de difícil identificación por la víctima. Según entrevistas realizadas en dos comisarías de Lima Metropolitana⁴¹, ello dificulta la labor de la policía, por lo que es muy bajo el número de faltas en las que se logra identificar y ubicar al responsable del delito. 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. Por lo tanto, la probabilidad de pena privativa de la libertad no se aplica.

Los casos de delitos de hurto donde la sustracción se realiza sin violencia⁴² y el monto de lo sustraído está por encima de los cuatro sueldos mínimos vitales (S/.1,200 o US\$489) están asociados, frecuentemente, a 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

³⁹ Se refiere a lo que la población identifica como robo.

⁴⁰ Como no se cuenta más que con la información general, estos porcentajes se aplican a cada uno de los tres tipos de actos ilícitos considerados.

⁴¹ Las entrevistas se realizaron en la comisaría de Miraflores y en la comisaría de Villa El Salvador. El primer caso corresponde a uno de los distritos de mayor capacidad adquisitiva de Lima Metropolitana, cuya comisaría está considerada entre las mejores equipadas de la ciudad. Esta comisaría cuenta con 265 miembros policiales. El distrito de Villa El Salvador se ubica en la periferia de Lima y está entre aquellos donde la proporción de población pobre es mayor. La comisaría de este distrito cuenta con 182 miembros policiales.

⁴² La violencia no es ejercida sobre la persona, sin embargo puede ser aplicada contra la propiedad de la víctima. Por ejemplo, forcejeando su automóvil para sustraerle la cartera.

Estadísticos del Sistema Judicial (Instituto APOYO, 1993), la probabilidad de que el Ministerio Público formalice la denuncia ante el Poder Judicial es alrededor del 83 por ciento y que el Poder Judicial abra instrucción, 95 por ciento⁴³. 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 comparecencia⁴⁴ y entre el 60 y 70 por ciento 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 el 40 y 30 por ciento, es condenado con penas privativas de la libertad efectivas.

Por lo tanto, la penalidad esperada para este tipo de delito es de sólo 3.5 días dado que el 0.33 por ciento de los delitos de hurto cometidos en Lima Metropolitana resulta en penas privativas de la libertad efectivas⁴⁵.

En los casos de robo, lo esperable es que el delito esté asociado a condenas por encima de los cuatro años. La máxima penalización de este tipo de robos corresponde al robo agravado⁴⁶, 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, pues su riesgo de fuga es elevado, toda vez que pone en peligro el desarrollo del proceso judicial. Por lo general, aquí la penalización termina con pena privativa de la libertad efectiva. Los expertos penalistas consultados estiman que esto sucede en un 85 por ciento de los casos. 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, puesto que sólo el 0.92 por ciento de los robos de este tipo resulta en penas privativas de la libertad efectivas.

⁴³ Sólo se cuenta con la información general, por lo que estos porcentajes serán aplicados de igual manera en cada uno de los actos ilícitos considerados.

⁴⁴ La orden de comparecencia o de detención dependerá del peligro procesal, es decir, de si la libertad del inculpado pone en peligro el desarrollo del proceso judicial, y del nivel socioeconómico de éste. Si el inculpado cuenta con domicilio fijo y trabajo estable la probabilidad de detención es menor respecto a aquellos sujetos que no cuentan con trabajo ni domicilio fijos.

⁴⁵ No ha sido posible obtener información sobre las penas efectivas promedio para cada tipo de delito. Expertos en la materia sugirieron utilizar la pena mínima aplicable (no efectiva) como una aproximación.

⁴⁶ Lo es si se comete en casa habitada, durante la noche o en lugar desolado, a mano armada, con la participación de dos o más personas, en vehículo de transporte público de pasajeros que esté prestando servicios, fingiendo ser agente de policía, autoridad o servidor público o mostrando orden o mandamiento falso de autoridad.

Cuadro 11. Penalidad esperada de un hurto

<i>Del total de hurtos cometidos en Lima Metropolitana</i>	
(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) Inculpadados 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	3.5 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 por ciento.

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 suspendida entre el 60 y 70 por ciento, 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 del Perú.

Cuadro 12. Penalidad esperada de un robo

<i>Del total de robos cometidos en Lima Metropolitana</i>	
(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 privativa 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.

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 para registrar adecuadamente como salarios, ascensos, otras retribuciones. 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 iniciada a fines de 1995, lo cual dificulta el análisis y la obtención de conclusiones válidas respecto a su funcionamiento.

LOS INCENTIVOS DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA⁴⁷

Se entiende que los agentes intentan maximizar su propio bienestar dentro de las oportunidades disponibles y las restricciones existentes. Una de las restricciones más importantes que confrontan los agentes es el conjunto de reglas que regulan su comportamiento. Estas reglas determinan la estructura de incentivos ante las cuales los agentes reaccionan. Las reglas pueden ser formales como, leyes o informales, como normas sociales, códigos de conducta, prácticas comerciales, prácticas burocráticas. Adicionalmente, las decisiones de los agentes también están afectadas por la información de que disponen, su capacidad, incluyendo educación, y los recursos de que disponen.

El llamado problema del “principal-agente” ha recibido gran atención en este campo de la literatura económica. En breve, el principal es cualquier actor que delega funciones a un agente. La estructura de incentivos no necesariamente motiva al agente a comportarse de acuerdo al interés del principal. El problema central en este contexto es el de la asimetría de la información. El principal no tiene la necesaria información para determinar los esfuerzos de los agentes⁴⁸. Este tipo de problemas es observado en el contexto aquí discutido entre la sociedad como el principal y el servidor público como su agente.

Los incentivos en el sector público

En primer lugar, se debe entender que el sistema judicial o policial se desenvuelve en un mercado. Es decir, hay una demanda y una oferta de un servicio. Los individuos demandan la solución a un problema o conflicto y el sector público ofrece tal solución. Entonces, para analizar cómo funciona el sistema policial y qué cambios se deben introducir en él y si son factibles de hacerlo, es necesario comprender qué fuerzas existen detrás de la oferta y la demanda por el servicio: quiénes son los agentes involucrados y cuáles son los factores que determinan su actuación. El comportamiento de los agentes en mercados como los señalados debe ser analizado del mismo modo que en cualquier otro mercado.

Este tema es importante porque comúnmente se ha considerado que el servicio público es ofrecido con el objetivo de maximizar el bienestar social. Sin embargo, este supuesto ha sido seriamente cuestionado porque no es observado en la realidad y porque implica una inconsistencia conceptual. ¿Por qué individuos en el gobierno, la más poderosa organización de la sociedad, actuarían de manera diferente a los demás agentes? Este argumento violaría un principio metodológico fundamental. Si una teoría postula un modelo

⁴⁷ Basado en Eyzaguirre (1996).

⁴⁸ Para una síntesis de la literatura ver Pratt & Zeckhauser, 1985 y Arrow, 1985.

de comportamiento humano (maximización de su propio bienestar), ese modelo debería ser igualmente válido en todos los contextos posibles (Brennan & Buchanan, 1985). Considerando este principio se debe analizar el comportamiento de los servidores públicos.

Ningún servidor público tiene en principio un interés directo en el resultado de su labor. Este sólo es el caso de las partes afectadas. El servidor público está decidiendo sobre derechos de otros, no los suyos propios. Así, los agentes públicos actúan en representación del interés de otros, en este caso el interés público. En tal contexto, la mejor forma de enfocar el análisis de los incentivos del sector público es mediante el modelo “principal-agente”.

Algunos estudios aplican este modelo en este contexto (Becker & Stigler, 1974). En este caso, el servidor público es el agente y la sociedad (o el interés público) es el principal. El servidor público tiene entonces una misión o deber definido en términos del interés público (un policía: proteger a los ciudadanos contra el crimen). En consecuencia, el análisis debe estar centrado en cómo la estructura de incentivos afecta cuán bien el servidor público (el policía) desarrolla su labor o cumple con su deber.

¿Qué factores determinan las acciones de los agentes públicos? Estos factores ciertamente determinarán la forma en que será provisto el servicio en cuestión. Existen algunos factores de importancia: el conjunto de reglas formales que norman las acciones de los agentes públicos, el contexto social en el que operan, entre otros.

En lo que se refiere a las reglas formales, se supone que los agentes deben, primero, guiar sus acciones de acuerdo con los objetivos establecidos en las reglas y, segundo, actuar según los procedimientos correspondientes con el ofrecimiento del servicio descrito en las reglas y, en parte, basados en sus decisiones propias de acuerdo con el grado de discreción que les permiten las reglas. Si las reglas formales funcionan como el contrato entre el principal y su agente, como en cualquier contrato, parte de él estará referido a cómo hacerlo cumplir. Existen, así, reglas que se refieren al monitoreo de las acciones de los agentes públicos, la forma en que son penalizados o premiados por sus acciones.

Si no hay un sistema de monitoreo adecuado que haga transparentes las acciones de los agentes públicos, la influencia que tendrán sobre la provisión del servicio será decisiva. En este caso, en la práctica los servidores públicos gozarán de un elevado nivel de discreción aun si las leyes no lo consideraban. Similarmente, si la legislación permite algún grado significativo de discreción, pero hay un sistema efectivo de monitoreo, problemas como discriminación o inconsistencias en la provisión del servicio podrán ser controlados. De otro lado, si aspectos como la estabilidad laboral, los ascensos y el nivel de ingreso no dependen sustancialmente del desempeño del agente público, éste no tendrá incentivos para desarrollar su

labor al máximo de sus capacidades. Sin sistemas de monitoreo y sanción-premio, sin una estructura adecuada de incentivos, la provisión del servicio será deficiente.

El contexto social (reglas informales) tiene también un rol importante en los incentivos de los agentes. Aspectos como el valor que la sociedad da al esfuerzo y a la honestidad afectan las acciones de los agentes. El prestigio social de los cargos públicos es importante para determinar quienes serán atraídos a ellos. Las prácticas burocráticas también son importantes. Por ejemplo, la creencia de las burocracias de que los ascensos dependen más de la antigüedad en el cargo que de los méritos tendrá un importante impacto en el desempeño de los agentes públicos. Estas reglas informales, cabe señalar, son muy resistentes al cambio. Sólo la educación y una consistente aplicación de las reglas formales a lo largo del tiempo podrán modificarlas gradualmente.

En suma, se debe considerar que la estructura de incentivos es un factor importante para explicar la forma en que los servicios aquí discutidos serán ofrecidos.

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, 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 territoriales⁴⁹. 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 a nivel nacional. Territorialmente, la VII Región, que corresponde al departamento de Lima y a la Provincia Constitucional del Callao, está dividida en siete jefaturas, cada una de cuales está conformada por tres o cuatro áreas policiales, las cuales tienen bajo su mando alrededor de seis comisarías o delegaciones⁵⁰. Actualmente, según información extraoficial de la PNP, en la VII Región existirían 145 comisarías, de las cuales 108 pertenecen a Lima Metropolitana.

⁴⁹ Territorialmente, la PNP está dividida en 13 regiones delimitadas según las 12 regiones políticas del país más la región de Bagua de reciente creación.

⁵⁰ 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.

El personal policial está dividido en oficiales, suboficiales y empleados civiles. Según la organización actual de la policía, las estructuras de rangos de suboficiales y oficiales de la policía son independientes y no es posible la movilidad entre ellas. En el Perú, oficiales y suboficiales se forman en escuelas distintas.

De acuerdo con la función que desempeña, el personal policial en actividad puede ser clasificado en personal policial operativo, personal de servicio y personal 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 aquellos que cuentan con una carrera técnica, como mecánicos y secretarías. El personal auxiliar cumple labores de apoyo, como aquellos encargados del mantenimiento y la reparación de armas.

En 1996, si bien la información no es precisa, según fuentes extraoficiales del Ministerio del Interior, el número de policías en actividad en el país sería de 98,000⁵¹, de los cuales aproximadamente el 30 por ciento 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 habrían 404 ciudadanos por policía, es decir, más ciudadanos por policía que en ciudades como Buenos Aires, Miami y Nueva York, en las cuales hay un policía por cada 200 ciudadanos, cifra que correspondería al rango internacional aceptable para que exista un control eficiente del orden interno. Esta información coincide con la proporcionada por especialistas en el tema, quienes señalan que en Lima Metropolitana habrían entre 16,000 y 21,000 policías dedicados al mantenimiento del orden público, cifra calculada considerando que en cada una de las 108 delegaciones existirían en promedio entre 150 y 200 policías.

⁵¹ Según fuentes oficiales, la última cifra disponible corresponde al año 1995, en el cual el personal policial en actividad a nivel nacional estaba formado por 107,055 miembros, no está disponible la información desagregada por regiones. Entre 1995 y 1996 el personal policial se habría reducido, por un lado, debido a que el flujo de ingreso de este personal está restringido (la Escuela de Suboficiales se encuentra cerrada desde fines de 1993, mientras que en la Escuela de Oficiales se ha reducido la vacante para cadetes) y, por el otro, a que el flujo de salida del personal policial habría sido significativo, principalmente por parte del personal de más de 30 años de servicio que pasa a una situación de retiro, por la salida del personal policial debido a otras expectativas dados los bajos salarios y por medidas disciplinarias.

LOS PROCEDIMIENTOS EN EL SISTEMA POLICIAL PERUANO

Como se ha anotado 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 el 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 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, sobre las cuales no se tiene indicios de quién fue el autor del acto ilícito, 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: (1) 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, (2) el oficial a cargo de este grupo de policías clasifica la denuncia y encarga su verificación, (3) una vez efectuada la verificación, se formaliza la declaración verbal que hizo el denunciante en el libro de registros y (4) se completan los datos generales del denunciante y éste firma e imprime su huella digital.

A pesar de que según disposiciones internas de la policía toda denuncia debe ser verificada para poder ser registrada,⁵² en la práctica este procedimiento policial no se da en todos los casos. 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, aun 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.

⁵² Este procedimiento es parte del sistema operativo policial que aparece en los manuales de procedimientos de las instituciones que antes conformaban la actual Policía Nacional del Perú: Policía de Investigaciones del Perú (PIP), Guardia Civil (GC) y Guardia Republicana (GR).

Dado que el registro en estos cuadernos no es oficial, ello permite al personal policial de la comisaría evitar 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 que tenga el robo en los medios de comunicación, o 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 a.m. a 2 p.m. y de 5 p.m. a 8 p.m., 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: (1) el policía encargado se dirige al lugar de los hechos; (2) toma las declaraciones de los testigos, transeúntes y otros involucrados; (3) verifica las pruebas o indicios, como impresiones, huellas, sangre, cabellos, otros, y (4) regresa e informa al jefe de la investigación sobre las indagaciones efectuadas.

El proceso investigador puede concluir de la siguiente manera:

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 atestado policial con el inculcado en calidad de detenido. El policía puede detener al inculcado, previa comunicación al fiscal de turno. La presencia del fiscal es requerida para la toma de la declaración del detenido. El inculcado 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 atestado policial ante el Ministerio Público y el denunciado pasa a esta institución en calidad de no habido.

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. Únicamente 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 delictivo⁵³.

Asimismo, 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.

Otro factor que desincentiva la acción policial son las bajas remuneraciones. Como se mencionó anteriormente, los grupos a cargo de las investigaciones están conformados por un oficial y suboficiales. Según fuentes oficiales del Ministerio del Interior, un oficial recibe una remuneración mensual bruta que está entre S/.852 y S/.1,756 (US\$347 y US\$715), mientras que un suboficial entre S/.778 y S/.922

⁵³ En los últimos años, los casos en los que se ha incluido una retribución especial han estado vinculados a delitos de terrorismo.

(US\$317 y US\$375)⁵⁴. 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. Esto definitivamente afecta el desenvolvimiento del policía, pues le resta capacidad operativa y desincentiva el buen desempeño de su labor.

Asimismo, no existen sistemas organizados de evaluación en la instancia policial sino que se realizan con completa 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: (1) 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; (2) 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 denuncia inexistente, lo cual es un incentivo claro a no registrarlas ni investigarlas.

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 el Perú los llamados “delitos menores”, como

⁵⁴ Los descuentos que se les aplica son: Caja de Pensiones Militar Policial, Fondo de Pensiones Montepío, Sistema Nacional de Pensiones, Fondo de Retiro de Oficiales o Suboficiales, Fondo de Asociación de Empleados Civiles, Fondo de Vivienda Policial

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: (1) la falta de manejo por parte de la policía de su propio presupuesto; (2) la ausencia de personal policial en las calles de Lima -patrullaje a pie o motorizado-; (3) la falta de equipo e infraestructura; (4) la ausencia de tecnología moderna -en la mayoría de comisarías el trabajo se hace a mano-, (5) la ausencia de sistemas de comunicación entre comisarías que permita identificar a las personas denunciadas, la modalidad del delito, las personas detenidas y requisitorias por comisarías; (6) la ausencia de planes y estrategias efectivas para enfrentar el crimen, y (7) 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 el país. El eje de estas medidas debería estar basado principalmente en el accionar policial para que registre adecuadamente la denuncia, investigue el delito e identifique y ubique al delincuente, de modo tal que permita iniciar el proceso prejudicial y 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 como: (1) modificar la estructura de evaluación y monitoreo de la labor policial; (2) implementar mecanismos de coordinación al interior de la policía; (3) implementar un sistema de comunicación entre comisarías que permita identificar a las personas denunciadas, la modalidad del delito, las personas detenidas y requisitorias por comisaría -un estimado de tres computadoras por comisaría tendría un costo de alrededor de US\$1,5 y US\$2 millones-; (4) dedicar mayores recursos a las labores de patrullaje, y (5) una vez que se cuente con mayor información, desarrollar estrategias globales para enfrentar la criminalidad de acuerdo a sus características y los recursos disponibles. Medidas adicionales como modificar la legislación orientada a disponer de leyes más severas contra aquellos que cometen “delitos menores” y recuperar el manejo de los ingresos por parte de la propia policía, contribuirían a disminuir la magnitud y el impacto social que la violencia genera en Lima Metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arrow, Kenneth J. (1985). "The Economics of Agency". En John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser, editores. *Principals and Agents: The structure of business*. Boston: Harvard Business School Press.
2. Banco Mundial (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*. Nueva York, Oxford University Press.
3. Becker, Gary (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". En *Journal of Political Economy*, N° 73, pp. 169-217.
4. Becker, Gary and Stigler, George (1974). "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers". En *Journal of Legal Studies*, Vol. III, pp. 1-19.
5. Bobadilla, Cárdenas, Couttolenc, et al. (1995). *Medición de los Costos de la Violencia*. Resultados de un taller organizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Caracas, diciembre.
6. Brennan, Geoffrey and Buchanan, James (1985). *The Reason of Rules: Constitutional political economy*. New York: Cambridge University Press.
7. Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
8. Espinoza, Guillermo (1996). "Estudio de Costos en el Servicio de Emergencial del Hospital Dos de Mayo". Lima, Perú. Documento mimeografiado.
9. Eyzaguirre, Hugo (1996). *Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo. Working Paper No. 103.
10. Fruhling, Hugo y Sandoval, Luis (1996). *Percepciones de inseguridad y realidad delictiva en tres comunas populares de Santiago*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. The Latin American Program. Working Papers Series, No.226.
11. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)-Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO), (1997). La Violencia en Venezuela: Dimensionamiento y Políticas de Control. Informe preliminar presentado como parte del estudio *La Violencia en América Latina y el Caribe: Dimensionamiento y Políticas de Control*, en el marco de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
12. Instituto APOYO (1993). *Indicadores Estadísticos del Sistema Judicial*. Lima, Perú. Estudio elaborado por el Instituto APOYO por encargo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.

13. Instituto APOYO (1994). "El Serenazgo municipal". En: APOYO a la Gestión Municipal No.4, abril.
14. Lozano, Rafael (1997). *Estimación de la carga de la enfermedad por lesiones intencionales*. Documento preparado para auxiliar al grupo de la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo para estimar los Avisa perdidos por lesiones intencionales.
15. Murray Christopher J.L., y López Allana D. (1995). "Patrones de distribución mundial y regional de las causas de defunciones en 1990". Bol. Oficina Satina. Panamá. 118 (4).
16. Murray Christopher J.L., López Allan D. y Jamison Dean T. (1995), "La carga global de la enfermedad en 1990: resumen de resultados, análisis de la sensibilidad y orientaciones futuras". Bol. Oficina Sanit. Panam., 118 (6).
17. 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". Bol. Oficina Sanit. Panam, 118 (3).
18. North, Douglass (1990), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica.
19. Pratt, John W. And Zeckhauser, Richard J. (1985) "Principals and Agents: An overview" in John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser (eds.) *Principals and Agents: The structure of business*". Boston: Harvard Business School Press.
20. Putnam, Robert D.(1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University.
21. Ratinoff, Luis (1996), "Delincuencia y Paz Ciudadana". Presentación del señor Luis Ratinoff en el encuentro de reflexión *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Etica violencia y seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo, 16 y 17 de Febrero de. Washington, D.C.
22. Remenyi María Antonia, Chang Jaime y Baca Lucy, "Análisis del Impacto Económico de la Violencia y Negligencia sobre las Instituciones de Salud en el Perú, estudio de caso". Informe preparado para Interact. Inc., por encargo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
23. Reynolds, Morgan (1995), *Crime and Punishment in America*. National Center for Policy Analysis (NCPA) No.193, june.

ANEXO METODOLÓGICO

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA

Diseño del cuestionario

El cuestionario fue diseñado con el objetivo de estimar la magnitud de la violencia contra la vida y la propiedad, el costo económico (monto en dinero y días de trabajo perdidos) en el que incurren las víctimas de violencia intencional, el costo monetario para la prevención de la violencia intencional y las actividades que la población deja de realizar debido a la violencia intencional. Cada uno de estos temas fue tratado en una parte de la encuesta. Cabe mencionar que una versión preliminar del cuestionario fue discutida con un grupo de multidisciplinario vinculado al tema (un abogado, un economista, dos ex-policías y un médico).

Diseño muestral

Para la aplicación de la Encuesta de Opinión Pública se contrató los servicios de Apoyo Opinión y Mercado S.A. Tomando en cuenta la recomendación del Banco Interamericano de Desarrollo, la muestra fue de 1,600 personas mayores de 18 de años de ambos sexos de todos los niveles socioeconómicos. El ámbito geográfico definido fue Lima Metropolitana incluyendo la Provincia Constitucional del Callao. La técnica de estudio fue entrevistas personales en los hogares y se empleó un muestreo estratificado por niveles socioeconómicos, con selección aleatoria de manzanas y selección sistemática de viviendas al interior de cada manzana.

El diseño y tamaño muestral permiten realizar estimaciones para los resultados totales con un margen de error aproximado de ± 2.4 por ciento asumiendo un nivel de confianza del 95 por ciento, la máxima dispersión en los resultados ($p/q=1$) y una selección totalmente probabilística de los entrevistados.

Aplicación

La encuesta fue aplicada entre el 21 de febrero y 3 de marzo de 1997 en 36 distritos de Lima Metropolitana. Se entrevistó a 1,600 personas, de las cuales 796 fueron hombres y 804 fueron mujeres; 398 correspondientes al grupo de edad de 18 a 24, 636 al grupo de 25 a 39, 332 al grupo de 40 a 54 mientras que 244 al segmento de 40 a 70 años.

Antes de la aplicación de la encuesta se realizó una prueba piloto observada a una muestra de 14 personas en salas de observación, lo que permitió al equipo de investigación evaluar la comprensión y actitud hacia las preguntas de los encuestados. Ello permitió determinar la duración, comprensión y efectividad del cuestionario y de los materiales auxiliares. Asimismo, con el equipo de encuestadores previamente seleccionado se realizó una jornada de capacitación con la finalidad de garantizar el manejo adecuado de los conceptos contenidos en el cuestionario y de los instrumentos e instrucciones en la selección muestral y en la aplicación del cuestionario.

Procesamiento

Una vez culminada la recolección de datos, se realizó un control de calidad consistente en la edición y codificación de los datos con la finalidad de subsanar errores no muestrales ocurridos en el trabajo de campo.

Para el procesamiento de la información se efectuó la tabulación cruzada de los datos considerando variables relevantes para los objetivos del estudio como niveles socioeconómicos, sexo y edad de los entrevistados. Asimismo los datos fueron procesados considerando factores de ponderación determinados por la distribución real de la población.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA ENCUESTA A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA INTENCIONAL

Diseño del cuestionario

El cuestionario fue diseñado con el objetivo de estimar los recursos personales o familiares desembolsados para la atención de salud a víctimas de violencia intencional. Asimismo, se consideró recoger información sobre las principales características asociadas a los actos de violencia intencional que se registrarían durante el trabajo de campo, con el fin de comparar sus resultados con los obtenidos en la Encuesta de Opinión Pública.

El cuestionario fue estructurado en seis secciones que recogen información sobre (a) la zona de residencia, grado de instrucción de la víctima y variables demográficas con el objetivo de asociar la información a los niveles socioeconómicos que elabora la empresa APOYO Opinión y Mercado S.A. y cruzar dicha información con la causa de la herida/lesión y el diagnóstico, respectivamente, (b) el motivo y las circunstancias en que se produjo el hecho violento así como el diagnóstico médico, (c) los gastos desembolsados por la víctima desde el momento en que ocurrió el hecho violento hasta el momento previo a su llegada al área de emergencia del hospital, (d) los gastos desembolsados por la víctima, sus familiares o acompañantes durante el tratamiento médico en emergencia, (e) los gastos desembolsados por la víctima después de ser dada de alta en emergencia, sea porque el paciente fue derivado a otra área del hospital para cirugía u hospitalización, o porque el paciente debía regresar a visita de control o consulta externa, y (f) los costos de oportunidad de la víctima, así como los del familiar, amigo o acompañante a cargo de su cuidado.

Diseño muestral

La encuesta fue aplicada en dos hospitales de Lima Metropolitana: el Hospital Nacional Dos de Mayo y el Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, ambos pertenecientes al Ministerio de Salud. La selección de estos hospitales se hizo tomando en cuenta la frecuencia de pacientes que por violencia intencional acudían al área de Emergencia del hospital, la disponibilidad de información estadística hospitalaria de manera automatizada, la ubicación geográfica, área de influencia y características socioeconómicas de los pacientes que acudían al hospital para ser atendidos y la disposición de la institución para brindar el apoyo necesario para realizar correctamente el estudio.

Aplicación

La encuesta fue aplicada ininterrumpidamente durante un fin de semana, del viernes 28 de febrero a las 6 de la noche al lunes 3 de marzo a las 6 de la mañana. Adicionalmente, se aplicó esta encuesta entre el lunes 3 hasta el jueves 6 de marzo tal que permitiera cubrir un día laborable de la siguiente manera: (a) lunes 3 de marzo, de 6 a.m. a 12 m., (b) martes 4 de marzo, de 12 m. a 6 p.m., (c) miércoles 5 de marzo, de 6 p.m. a 00 horas y (d) jueves 6 de marzo, de 00 horas a 6 a.m.

Adicionalmente, los encuestadores realizaron tres visitas posteriores a los hospitales para cubrir los gastos que pudieran haber desembolsado las víctimas de violencia intencional que estaban aún hospitalizadas o que habiendo sido dadas de alta de emergencia debían regresar a visita(s) de control.

Antes de la aplicación de la encuesta se realizó una prueba piloto a víctimas de violencia intencional en el área de emergencia de los dos hospitales seleccionados, por un equipo de ocho estudiantes de psicología previamente capacitados en el manejo de la encuesta. El objetivo de la prueba piloto fue, por un lado, identificar algún problema en la aplicación de las preguntas del cuestionario y, por el otro, familiarizar a los miembros del equipo de trabajo con el cuestionario, con el personal médico y los distintos ambientes del hospital asociados al tratamiento de los pacientes en emergencia.

Procesamiento

El procesamiento de las encuestas a víctimas de violencia intencional estuvo a cargo de la empresa APOYO Opinión y Mercado S.A. Para poder efectuar el procesamiento de la información recogida en los cuestionarios fue necesario codificar todas las preguntas abiertas por medio de códigos contruados a partir de la observación del 100 por ciento de las respuestas. De esta manera, los cuestionarios quedaron listos para su digitación y posterior procesamiento.