

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad	9
--	---

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen	39
---	----

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
--	----

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
---	----

Alejandra Muñoz Gonzáles

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
--	-----

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia en El Salvador	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
La violencia y sus costos en Guatemala	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	205
<i>Andreina Torres</i>	
Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

IV. SEGURIDAD PRIVADA

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación	269
<i>Adam Abelson</i>	
Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

II. Costos de la violencia

Los costos económicos de la violencia en El Salvador

Carlos Acevedo*

Introducción

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son los temas de mayor preocupación de la sociedad salvadoreña. Con tasas de homicidios superiores a 60 muertes por cada 100 mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina. El auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad de la mayoría de la población afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas, e inciden negativamente en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA) señala que “la situación de crimen e inseguridad sigue siendo motivo de enorme preocupación ciudadana, aunque no predomina decisivamente como sucedió a finales de 2006” (IUDOP, 2007). Consultados sobre la situación delincuencia en el país a finales de 2007, más de la mitad de las personas encuestadas (52,4%) aseguraron que la violencia aumentó respecto al año anterior. Por otra parte, el 19,4% de la ciudadanía declaró haber sido víctima de un hecho delincuencia en forma directa, con lo cual se mantiene la tendencia al alza en los porcentajes de victimización registrados por el IUDOP en años recientes.

* PNUD, San Salvador.

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en 2006 se registraron 3.928 homicidios a escala nacional, lo cual implicó una tasa de casi 68 homicidios por cada 100 mil habitantes,¹ esto es, 6,8 veces la tasa considerada “epidémica” por la OPS.² En 2007, el número de homicidios habría disminuido a 3.491, con lo cual la tasa correspondiente también se habría reducido a poco más de 60 homicidios por cada 100 mil habitantes. Aun así, tal tasa sitúa a El Salvador entre los países más violentos del continente (cuadro 1).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer término se hallan las vidas perdidas, principalmente de personas jóvenes. En el 80,4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. La violencia y la criminalidad implican también costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida, los cuales tienen una enorme incidencia en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. Según el *Enterprise Surveys 2006* del Banco Mundial, los empresarios salvadoreños consideran que la criminalidad y la delincuencia se constituyen, por mucho, en el principal obstáculo para invertir y hacer negocios en El Salvador. La carga económica asociada con el fenómeno de la violencia incluye costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias.

1 Estas cifras ajustan las tasas de homicidios con base en la información preliminar del Censo de Población de 2007.

2 De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice “normal” de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100 mil habitantes por año. Cuando el índice de homicidios excede 10, una sociedad se enfrenta a un cuadro de criminalidad “epidémica”. Esta es la situación de El Salvador y de la mayoría de países de América Latina.

Cuadro 1 Tasas de homicidios en América Latina (número de homicidios por 100 mil habitantes)	
País / región	Tasa
Latinoamérica (2003-2006)	24,8
México (2003) ^a	28,7
Centroamérica (2006)	36,6
Belice (2006) ^b	33,0
Guatemala (2006) ^b	45,2
El Salvador (2006) ^b	67,8
Honduras (2006) ^b	42,9
Nicaragua (2006) ^b	12,5
Costa Rica (2006) ^b	7,7
Panamá (2006) ^b	11,3
República Dominicana (2006) ^b	23,6
Sudamérica (2003-2005)	22,6
Países andinos (2003-2005)	29,4
Colombia (2005) ^a	43,0
Ecuador (2005) ^a	16,8
Bolivia (2003) ^a	18,1
Perú (2003) ^a	5,1
Venezuela (2005) ^a	41,2
Cono Sur (2005)	4,7
Argentina (2005) ^a	5,7
Chile (2005) ^a	2,0
Uruguay (2005) ^a	5,6
Brasil (2005) ^a	24,0
Paraguay (2005) ^a	16,1
a/ <i>Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia.</i> b/ Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).	

El propósito de este trabajo es efectuar un ejercicio de actualización de la carga económica que la violencia impone sobre El Salvador, aplicando la metodología utilizada en el estudio realizado por PNUD (2005). Los resultados de nuestras estimaciones indican que los costos económicos de la violencia en el país, en 2007, alcanzaron un total de \$ 2.225 millones, equivalentes al 10,9% del PIB. Si bien esta cifra es menor a las estimadas en el estudio de PNUD (2005) y en otros trabajos, aún representa una onerosa carga que limita considerablemente el potencial de El Salvador para alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo humano.

La estructura del trabajo consta de cuatro secciones. En la primera se efectúa una breve revisión de algunos de los principales factores generadores de la situación de violencia en El Salvador. En la segunda sección se presentan algunas consideraciones metodológicas generales para la medición de los costos económicos de la violencia. La tercera aborda la estimación de los costos económicos que la situación de violencia impuso al país en 2007. Y, finalmente, la cuarta sección concluye con la agregación de tales costos y unas breves reflexiones sobre las limitaciones que la situación de violencia supone para el desarrollo de El Salvador.

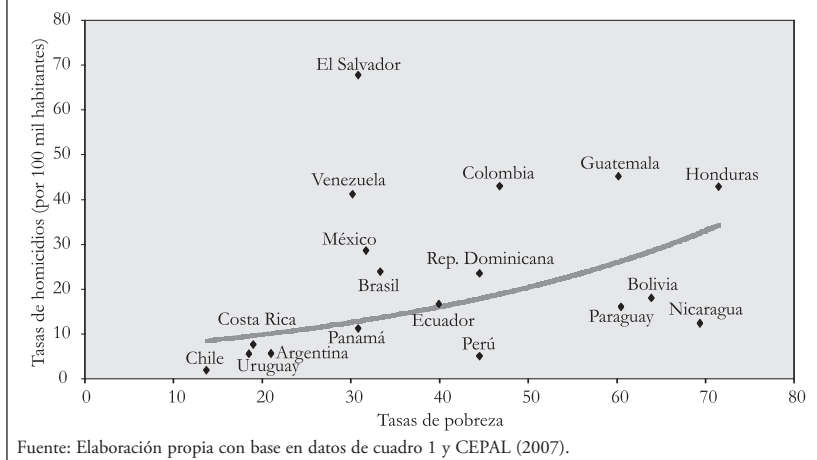
La etiología de la violencia en El Salvador

La violencia es un fenómeno multicausal arraigado en una diversidad de factores y en el cual confluyen diversas dinámicas. Entre esos factores se destacan las diversas variables relacionadas con condiciones sociales básicas, oportunidades laborales, especialmente las tasas de desocupación juvenil y acceso a educación.

La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota a la mayoría de países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población, pero esa relación no es en modo alguno mecánica o lineal. Los datos muestran una correlación apreciable entre las tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, pero en el caso de El Salvador –y de los países más violentos del continente– las tasas de homicidios se encuen-

tran muy por encima de lo que sería de esperar dadas sus tasas de pobreza (gráfico 1). Más que la pobreza por sí misma, es la inequidad social combinada perversamente con otras condiciones económicas, políticas y sociales, lo que explica las mayores expresiones de violencia en América Latina.³

Gráfico 1
Correlación entre tasas de homicidios y tasas de pobreza en América Latina, 2003-2006



Entre los demás factores sociales que contribuyen a crear un contexto propicio para la violencia se destaca el desempleo juvenil, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abandonado la escuela, el cual ha sido asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007). Universalmente, la mayor parte del crimen callejero es cometido por hombres entre los 15 y 24 años, a menudo contra sus coetáneos. Mientras más alta es la proporción que este segmento demográfico representa dentro de la población, más grande es el número de perpetradores y víctimas potenciales en la sociedad, manteniendo constante las otras variables.

3 Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir las escalas de violencia. Por ejemplo, Lederman Fajnzylber y Loayza (2001) encontraron, en una investigación sobre 45 países, que la desigualdad elevada está positiva y significativamente correlacionada con las tasas de homicidios.

En el caso de El Salvador, la tasa de desempleo abierto entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad en 2006 era del 12,4%, comparada con una tasa de desempleo en la PEA total de 6,6%, de acuerdo con los datos de la más reciente Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Por otra parte, el 50% de los jóvenes de 15 a 24 años de edad estaban subempleados. Al sumar ambas tasas, resultaba que aproximadamente 62 de cada 100 jóvenes de entre 15 y 24 años estaban desempleados o subempleados. La situación de los jóvenes excluidos —que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales—, propicia que este segmento importante de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.

En ese contexto, el crecimiento de las bandas de jóvenes delincuentes, organizados en “maras”, ha recibido creciente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe en el que se evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), USAID ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300 mil y que está ascendiendo (USAID, 2006). Según dicho informe, El Salvador registra una tasa de 180 pandilleros por cada 100 mil personas. A su vez, la relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados con las migraciones, como la transculturización de las pandillas y las deportaciones. Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, en la medida en que los Estados Unidos ha endurecido sus políticas de inmigración. De acuerdo con datos del *U.S. Homeland Security*, en el año 2005 El Salvador habría registrado una tasa de 45 deportados por cada 100 mil habitantes, la más alta en Centroamérica.

Adicionalmente, la problemática interna de violencia e inseguridad en El Salvador —y sus vecinos centroamericanos— se ha visto expuesta durante la última década a las presiones exógenas del crimen organizado (particularmente del narcotráfico) debido a su ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores. Se considera que Centroamérica se constituye en una zona de tránsito por

donde pasa el 88% de la cocaína que se consume en los Estados Unidos (ONU, 2007). El hecho de que las ganancias del tráfico de drogas sobrepasan por mucho los recursos con que los gobiernos centroamericanos cuentan para combatir el narcotráfico limita considerablemente la capacidad de éstos para hacerle frente a tal problemática.

A los factores anteriores se ha sumado en El Salvador la debilidad institucional y la adopción de políticas que han privilegiado la adopción de un enfoque de “mano dura” frente a la delincuencia. En julio de 2003, el gobierno de El Salvador promulgó una Ley de Mano Dura, a la cual siguió la Ley de Súper Mano Dura en agosto de 2004. En virtud de tal legislación, se confirió a la Policía Nacional Civil (PNC) amplias facultades para encarcelar a un sospechoso hasta por la simple presencia de tatuajes. Bajo el régimen de la Súper Mano Dura, en tan solo un año la PNC arrestó a 11 mil personas acusadas de pertenecer a las maras. Sin embargo, el número de homicidios, lejos de disminuir, aumentó 80% en tres años. Al mismo tiempo, la aplicación de dicho enfoque generó otros efectos colaterales contraproducentes. El principal de ellos fue el incremento de la presión sobre el sistema carcelario, que ya en 2002 era considerado el más superpoblado de la región. La población privada de libertad creció considerablemente, alcanzando en 2007 un total de 16.145 personas, encerradas en 24 prisiones que tenían una capacidad real para la mitad de reos.

Por otra parte, existe en el país una percepción generalizada de que la Policía es incompetente (cuando no corrupta e infiltrada por el crimen organizado) y de que el sistema judicial es incapaz de procesar y condenar a los delincuentes, lo cual retroalimenta la criminalidad. Un estudio comisionado por PNUD encontró que, de 1.020 homicidios cometidos en 2005 en los tres municipios más grandes del país (San Salvador, San Miguel y Santa Ana), apenas el 3,8% fueron plenamente esclarecidos y los autores recibieron sanciones, esto significa que el 96,2% de los homicidios quedaron impunes (Blanco y Díaz, 2007).

Acotaciones metodológicas para la medición de los costos económicos de la violencia

Inevitablemente, la tarea de cuantificar la carga económica que la violencia impone sobre una sociedad implica adoptar una perspectiva contable, que aspira a sumar todos los costos asociados con dicho fenómeno, directos e indirectos, tangibles e intangibles, hasta donde lo permitan los datos disponibles. Dada la diversidad de las manifestaciones de la violencia, así como la multidimensionalidad de sus efectos, esta tarea es sumamente difícil. Existen diversos enfoques metodológicos para medir los costos económicos de la violencia y las estimaciones pueden variar considerablemente, dependiendo de las metodologías y supuestos que se adopten.

El primer problema práctico que ese esfuerzo de cuantificación debe enfrentar consiste en que el rango de individuos y organizaciones afectadas por la violencia es mucho más grande de lo que convencionalmente se considera. Incluye a las víctimas individuales y sus familias, los gobiernos centrales y locales, los contribuyentes de impuestos, los ofensores y sus familias, las empresas, entre otros. Las víctimas encaran los costos de las consecuencias de la violencia a través de la propiedad robada, dañada o destruida, así como del costo de oportunidad del tiempo empleado en lidiar con los efectos de la violencia, además del impacto emocional y físico de ésta, y de los costos directos e indirectos en que se refleja este impacto (costos de atención médico-hospitalaria, pérdida de productividad, entre otros).

Las víctimas potenciales sobrellevan los costos en anticipación al posible hecho de violencia, por ejemplo, a través de medidas encaminadas a reducir el riesgo de victimización (mediante gasto privado en seguridad, conductas precavidas, iniciativas comunitarias de carácter preventivo, entre otros); medidas para reducir las consecuencias de la victimización (seguros de vida, por ejemplo), así como a través de la reducción de la calidad de vida y el temor a la violencia. En las zonas de alto riesgo delictivo, la violencia involucra distorsiones económicas más amplias, tales como la reducción en las compras, los servicios, la instalación de agua potable y luz, así como las oportunidades de empleo.

La sociedad, en su conjunto, sobrelleva los costos de los recursos destinados a la aprehensión, juzgamiento y sanción de los ofensores a través

del Sistema de Justicia Criminal, el cual involucra el servicio de Policía, cortes y magistrados, asistencia legal, gastos de prisión, entre otros. Otros efectos de la violencia que imponen una carga onerosa sobre la sociedad incluyen el valor descontado de las propiedades robadas, la pérdida de inversiones por causa del clima de violencia, la productividad disminuida de las empresas, las reducciones en las tasas de acumulación de capital humano y social, la disminución de las tasas de participación laboral, y la transmisión intergeneracional de los comportamientos violentos.

Entre los costos más difíciles de cuantificar están los costos intangibles que derivan del dolor y sufrimiento de las víctimas y sus familiares, de los efectos de largo plazo del abuso infantil y de la violencia contra las mujeres, de la disrupción de la vida familiar, el mayor temor e inseguridad por el clima de violencia, los estilos de vida cambiados, la pérdida de confianza en la comunidad o la ciudad, el alejamiento de las familias y de los negocios de las zonas de alta criminalidad, entre otros. El sufrimiento emocional de una persona que debe permanecer en su casa, en la noche, por el clima de violencia imperante en su vecindario, o el hecho de que los niños y niñas en una comunidad vean limitadas sus capacidades de desarrollo social, cultural y deportivo, y las pocas posibilidades de construir capital social debido a las condiciones de violencia prevalecientes en el entorno, son situaciones a las que no puede asignarse fácilmente un valor monetario, pero que tienen un costo de oportunidad implícito, que en principio podría ser también expresado en términos económicos.

En este trabajo se aplica la metodología utilizada en el estudio de PNUD (2005). La estructura adoptada para estimar los costos de la violencia en El Salvador es la siguiente: i) costos en salud, desglosados en costos médico-hospitalarios, producción perdida y costos intangibles (daño psicológico); ii) costos institucionales (legales, judiciales y policiales); iii) costos preventivos en seguridad privada; y iv) pérdidas materiales (transferencias de propiedad debido a violencia delincencial).

Los datos básicos sobre los diferentes tipos de incidentes de violencia que sirven de insumo para el ejercicio de contabilidad de los costos de la violencia en el país han sido tomados de la página web del Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI) (<http://www.ocavi.com>) y han sido complementados con información proveniente de otras fuentes (Po-

licía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, entre otros). En su gran mayoría, tales datos tienen base en las denuncias interpuestas por quienes han sido víctimas de un hecho de violencia o por sus familiares o conocidos. Con el propósito de obtener la cuantificación más realista posible del impacto total de los diferentes tipos de violencia, y dada la brecha normalmente existente entre el número de incidentes ocurridos y los denunciados, se han aplicado “multiplicadores” implícitos para proyectar el número de hechos violentos estimados a partir de las denuncias registradas. Los multiplicadores aplicados se han sustentado en los cálculos en el informe de PNUD (2005).⁴ El cuadro 2 presenta las denuncias de diversos actos de violencia reportadas por la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fiscalía General de la República (FGR), así como los multiplicadores utilizados para estimar los incidentes ocurridos en 2007.

No está de más subrayar que, aun con el uso de multiplicadores, los incidentes de violencia estimados muy probablemente subestiman considerablemente las dimensiones reales de la violencia. Además de las manifestaciones más visibles de la violencia, como los homicidios y los delitos contra la propiedad, diariamente ocurren otro tipo de agresiones, físicas y psicológicas (como amenazas y coerción basadas en el potencial de violencia física o sexual), de las que se cuenta con datos poco precisos debido al subregistro de este tipo de delitos. Asimismo, la violencia presenta cotidianamente otras caras menos visibles, pero no por eso menos dramáticas. Los sectores más vulnerables de la población salvadoreña sufren las consecuencias de situaciones violentas —que causan sufrimiento agudo y hasta la muerte— a raíz de su condición social y económica. Padecen de la muerte prevenible de infantes y ancianos por falta de servicios sociales básicos; soportan la desintegración familiar forzada al tener que enviar a miembros lejos para buscar sustento; y aguantan la inequidad y la exclusión, por ejemplo al carecer de oportunidades de educación o empleo, y

4 Uno de los principales problemas prácticos que surge cuando se intenta cuantificar los costos asociados a los distintos tipos de violencia consiste en el subregistro de estos debido a que solo una fracción de las víctimas denuncia el hecho ante las autoridades o alguna otra instancia. En el caso de El Salvador, las encuestas de victimización conducidas por el IUDOP revelan que aproximadamente un 25% de las víctimas de un delito acuden a las autoridades a denunciarlo a escala nacional; en algunos delitos, ese porcentaje puede ser menor, mientras que en otros puede ser mayor.

al tener que sobrellevar la pobreza debido a la desigual distribución de los recursos y de las oportunidades.

Cuadro 2 Hechos de violencia estimados por tipo de delito, año 2007			
Tipo de delito	Número de denuncias	Multiplicador	Incidentes estimados
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	1,0	1.161
Homicidio	3.491	1,0	3.491
Lesiones	10.298	3,0	25.745
Violación	2.293	3,0	8.769
Extorsión	2.486	2,2	5.469
Robo	9.847	2,3	22.648
Hurto	13.638	2,2	30.004
Robo y hurto de vehículo	3.375	1,6	5.400

Fuente: Elaboración propia con base en información de la PNC, FGR y el IUDOP.

Estimación de los costos económicos de la violencia en El Salvador

Costos en salud

Analíticamente, los costos en salud ocasionados por la violencia pueden cuantificarse adaptando el enfoque aplicado por Salkeld y otros (1996) para desglosar los costos totales de una enfermedad en costos directos, indirectos e intangibles.

Los costos directos surgen de los servicios de salud usados en la prevención, diagnóstico y tratamiento de una enfermedad (en este caso de la violencia) así como de los servicios de rehabilitación. Incluyen los costos privados en que incurre el paciente y su familia y otros recursos públicos. Si la incidencia de la violencia disminuyera, tales recursos podrían ser liberados para otros fines.

Los costos indirectos son provocados por la producción perdida debido a la reducción de la producción y/o productividad causada por el ausentismo del trabajo, la discapacidad temporal o permanente y la mortalidad prematura. La pérdida de producción equivale al valor presente del flujo de ingresos que se habrían obtenido en el curso de la vida productiva de la persona si el acontecimiento violento no hubiera ocurrido.

El tercer grupo de costos, y el más difícil de medir, es el relacionado con los efectos intangibles o psicosociales de la enfermedad. El dolor, el sufrimiento o cualquier otra reducción de la calidad de vida son intangibles y, por tanto, muy difíciles de cuantificar.

Costos médico-hospitalarios

El punto de partida para cuantificar los costos directos en salud ocasionados por la violencia lo constituyen las diferentes categorías de incidentes de violencia reportados en el cuadro 2, en los cuales existiría, en principio, un componente de lesión física a las víctimas que requiere de atención médica. En el supuesto de que los incidentes de violencia estén adecuadamente contabilizados, el reto metodológico principal a este respecto consiste en determinar los costos unitarios apropiados para cada categoría de incidente.

En el caso de los homicidios intencionales y de los homicidios culposos por accidente de tránsito, los costos unitarios resultan relativamente bajos debido a que la mayoría de las víctimas muere en el lugar del incidente o poco después de recibir primeros auxilios médicos. En lo que respecta al costo de atención médica de los lesionados que sobrevivieron a un hecho de violencia, se desagregó el universo de lesionados en tres grandes categorías: lesionados de gravedad; lesionados menos graves que requirieron hospitalización; y lesionados leves. Para estimar el costo de atención médico-hospitalaria de los heridos graves, se utilizó como parámetro de referencia los costos unitarios estimados por Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES, 2004) para atender a los heridos por arma de fuego en la red hospitalaria nacional en 2003, ajustados por la inflación registrada durante 2003 a 2007. Para la cuantificación de los costos médicos de los otros lesionados se utilizaron los cos-

tos unitarios calculados en el estudio de PNUD (2005), ajustados por inflación.

Cuadro 3 Costos de atención médico-hospitalaria debido a diferentes tipos de violencia contra las personas en El Salvador, 2007			
Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	276	0,3
Homicidio	3.491	276	1,0
Lesiones	25.745	354	9,1
Hospitalizados graves	1.204	4.136	5,0
Otros hospitalizados	3.612	861	3,1
Lesiones leves (atención ambulatoria)	20.921	48	1,0
Violación	8.769	1.200	10,5
Subtotal			30,0
Más gastos de bolsillo			4,5
Total			34,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y otras fuentes.

En el cuadro 3 se reportan los costos totales en atención médico-hospitalaria para las personas lesionadas en hechos de violencia delincriminal común en El Salvador durante 2007. A ese monto habría todavía que añadir los gastos médico-hospitalarios incurridos en la atención a las víctimas de actos de violencia sexual, los cuales ascendieron a \$ 10,5 millones. Incluyendo los “gastos de bolsillo” (transporte, exámenes médicos, medicinas, transporte, entre otros) en que habrían incurrido las víctimas para recibir atención médica, los costos totales de atención médico-hospitalaria debido a la violencia habrían ascendido a unos \$ 34,5 millones.

Producción perdida

En el caso de los costos de la violencia en términos de la producción perdida, el componente más elevado corresponde, comprensiblemente, al costo de oportunidad de una vida perdida debido a un homicidio.⁵

En general, existe considerable variación en el valor monetario asignado a la pérdida de una vida humana entre los estudios que tratan de cuantificar el costo de tal pérdida. En la mayoría de casos, el valor de una vida humana es calculado sobre la base de estimaciones de la calidad de vida, el *premium* salarial por trabajos riesgosos, y la disposición a pagar por medidas de seguridad, por ejemplo, el comportamiento individual relacionado con medidas tales como el uso de cinturones de seguridad (Boardman y otros, 1996). Los valores estimados en diversos estudios se mueven en un rango entre \$ 2,6 millones y \$ 13,7 millones por cada pérdida humana (Miller, 1989; Fisher y otros, 1989; Viscusi, 1993).

Al igual que en otros estudios empíricos sobre los costos de la violencia, en este trabajo se utiliza el indicador de Años de Vida Saludables Ajustados por Discapacidad (AVISA) para estimar los costos indirectos de la violencia en términos de la producción perdida debido a la discapacidad temporal o permanente, y la mortalidad prematura. El costo correspondiente se obtiene multiplicando el número de AVISAS por el PIB per cápita, lo cual equivale aproximadamente al valor presente de los flujos de ingreso monetario que hubiese generado cada víctima de haber vivido saludablemente los años perdidos por un hecho de violencia. El PIB per cápita de El Salvador en 2007 fue aproximadamente \$ 3.513 en dólares corrientes.

Los cálculos realizados con base en la estructura de edades de las víctimas de homicidios, según los registros del Instituto de Medicina Legal, indican que en 2007 se perdieron más de 100 mil años de vida por causa de la violencia, con un costo económico aproximado de más de \$ 416 millones (2% del PIB) en términos de producción perdida (cuadro 4).

5 Las estimaciones efectuadas en países industrializados indican que los costos de las vidas destruidas representan la mayor parte de los costos medidos de la violencia criminal: en Francia, Australia, Inglaterra y los Estados Unidos, el valor de las vidas perdidas representa más del 40% de esos costos (ICPC, 1998).

Cuadro 4
Costos de salud por producción perdida debido a acciones de violencia contra las personas, 2007

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	70,552	81,9
Homicidio	3.491	90,507	316,0
Lesiones	25.745	507	13,1
Violación	8.769	624	5,5
Total			416,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Inevitablemente, las estimaciones obtenidas para El Salvador resultan significativamente inferiores a los valores estimados para países de ingresos altos, debido a que tales pérdidas reflejan en última instancia el valor presente de los salarios e ingresos que se dejan de percibir.⁶

Costos intangibles: daño emocional y psicológico

Uno de los componentes más difíciles de cuantificar en la contabilidad de los costos de la violencia lo constituyen los llamados costos ‘intangibles’, los cuales intentan capturar el daño psicológico o emocional causado a las víctimas de la violencia (Hornick y otros, 2002). El cálculo de los costos psicológicos ha sido una práctica común en los casos legales, que busca establecer el valor monetario de la indemnización debida a las víctimas de la violencia. Por lo general, tales costos son significativamente mayores que los costos económicos directos en que incurren las víctimas (Miller y otros, 1993).

6 Aplicando ese tipo de metodología, se ha estimado que el costo promedio de un homicidio asciende a \$ 15.319 en Sudáfrica; \$ 602 mil en Australia; \$ 829 mil en Nueva Zelandia y más de \$ 2 millones en los Estados Unidos (WHO, 2004).

Un posible método para establecer un parámetro de referencia para cuantificar el impacto de la violencia sobre las personas tiene base en los montos de indemnización concedidos a las víctimas de un delito por parte de mecanismos de compensación como el *Criminal Injuries Compensation Scheme*, administrado en el Reino Unido por la *Criminal Injuries Compensation Authority*. Dicho esquema refleja los costos asociados a distintos tipos de lesiones sufridas durante la acción delictiva y establece la indemnización apropiada sobre la base de una escala de compensaciones para lesiones de gravedad comparable. Tal esquema estipula el pago de una indemnización adicional por la pérdida de ingresos y los costos de cuidados especiales en los casos más serios, y por la pérdida de sustento y apoyo para los dependientes de la víctima en los casos fatales.

Otra técnica comúnmente utilizada para cuantificar el costo intangible de la violencia es la “preferencia expresada” mediante la aplicación de Metodologías de Valuación Contingente (MVC). El uso de esta técnica involucra encuestar a muestras de la población para descubrir su disposición a pagar (*Willingness to Pay*, WTP) para reducir el riesgo de sufrir un delito, o su disposición a aceptar (*Willingness to Accept*, WTA) una compensación por afrontar un riesgo mayor. Una forma alternativa de preferencia expresada consiste en determinar el monto monetario que una persona estaría dispuesta a aceptar como compensación por sufrir un delito.

Para la cuantificación de los costos intangibles asociados al impacto emocional de la violencia, en este trabajo se ha tomado como referencia los valores utilizados por el Departamento del Ambiente, Transporte y las Regiones del Reino Unido (*Department of Environment, Transport and the Regions*, DETR) y por el *British Crime Survey*, como una primera aproximación al impacto emocional y físico ocasionado por delitos violentos, sin perder de vista que tales valores están lejos del ideal debido a que tanto las circunstancias como las consecuencias de los incidentes difieren entre sí. Los valores empleados por el DETR y el *British Crime Survey* han sido ajustados por el diferencial entre el PIB per cápita de Inglaterra y El Salvador, ajustados por la paridad de poder de compra (*Purchasing Power Parity*, PPP). Las estimaciones resultantes se reportan en el cuadro 5. El costo total del daño emocional causado por la violencia habría sobrepasado \$ 516 millones (2,5% del PIB).

Cuadro 5 Costos del daño emocional causado por la violencia contra las personas, 2007			
Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	90.727	105,3
Homicidio	3.491	90.727	316,7
Lesiones	25.745	2.419	62,3
Violación	8.769	3.629	31,8
Total			516,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Costos institucionales: legales, judiciales y policiales

El cuadro 6 registra el presupuesto asignado en 2007 a diversas instituciones del Estado responsables de implementar las políticas de prevención y combate de la delincuencia y la violencia en El Salvador, así como de asistencia a las víctimas de la violencia. Las instituciones incluidas son el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), y el Ministerio de Gobernación en lo que compete a las funciones de seguridad pública (Policía Nacional Civil) y administración del sistema penitenciario. El presupuesto asignado a las diversas instancias gubernamentales involucradas en la prevención y combate de la violencia en 2007 ascendió a \$ 311,2 millones (1,5% del PIB).

El criterio adoptado para la elaboración del cuadro ha sido el de incluir aquellas partidas presupuestarias que en dichas instituciones tienen que ver de manera más directa con las políticas de prevención y combate de la violencia, y no simplemente registrar todos los fondos asignados a tales instituciones en el Presupuesto General de la Nación. Incluir todos los gastos del sistema judicial y policial dentro de los costos direc-

tos de la violencia podría inflar considerablemente las cifras, dado que algunos de esos gastos tendrían de todos modos que efectuarse aun si no ocurriera ningún hecho de violencia.

Cuadro 6 Asignaciones presupuestarias para las funciones institucionales relacionadas con la prevención y combate de la violencia en El Salvador, 2007		
Institución	Millones de \$	Porcentaje del PIB
Seguridad Pública	184,2	0,9
Órgano Judicial	102,3	0,5
Fiscalía General de la República	15,7	0,1
Procuraduría General de la República	8,0	0,04
Procuraduría de Derechos Humanos	1,0	0,00
Total	311,0	1,5
Fuente: Presupuesto General de la Nación.		

Costos preventivos en seguridad privada

Los costos preventivos de la violencia también comprenden los gastos en que incurren los hogares y las empresas para instalar mecanismos de seguridad y contratar servicios privados de vigilancia. Tales mecanismos incluyen medidas como la adición de chapas y candados a las puertas, el reforzamiento del enrejado en ventanas, patios u otros lugares, la construcción de muros o paredes exteriores adicionales, la instalación de alambradas de púas, alambres de tipo *razor* e incluso mallas electrificadas, y la instalación de alarmas.

Dada la dificultad de obtener información actualizada sobre este tipo de costos, el gasto privado en seguridad se estimó a partir de los cálculos sobre este rubro reportados en el estudio previo para El Salvador de PNUD (2005), ajustados por inflación. Ello implicaría que los gastos totales de las familias salvadoreñas en 2007 para el control y prevención de la violencia habrían alcanzado aproximadamente \$ 160 millones (0,8% del PIB), mientras que los gastos incurridos por las empresas en la

adopción de medidas preventivas habrían alcanzado \$ 384 millones (1,9% del PIB).

Pérdidas materiales (transferencias)

La violencia involucra también importantes costos relacionados con la pérdida de bienes o valores debido a diferentes tipos de actos delictivos (robos, hurtos, entre otros). Dado que, en cierto sentido, muchos bienes robados no se pierden para la sociedad como un todo sino que son transferidos de las víctimas a los delincuentes, ha existido un debate sobre si el valor de tales bienes debiera ser contabilizado como una pérdida social o no. Algunos expertos argumentan que, puesto que el valor de los bienes robados es potencialmente menor para los delincuentes que para las víctimas, es solo la diferencia entre estas dos valuaciones la que debería ser tomada en cuenta como pérdida de bienestar.

Otros estudios, en cambio, aducen que todos los robos de propiedad deberían ser considerados como pérdidas sociales, dado que el tiempo que los delincuentes gastan en actividades ilegales es, de hecho, una pérdida social, y puesto que el valor de los bienes arrebatados debería, en equilibrio, ser igual al costo de oportunidad del tiempo de los delincuentes (Glaeser, 1999). En una línea de argumentación complementaria, otros análisis subrayan que la distinción relevante entre una transferencia y una pérdida social recae, en último término, en si la transferencia es voluntaria o no. Puesto que un robo involucra una transferencia involuntaria (de parte de la víctima) de propiedad, debería considerarse como un costo para la sociedad.

A efectos de calcular las pérdidas materiales de los hogares y empresas debido a la delincuencia, se utilizaron los costos unitarios estimados en el estudio de PNUD (2005) para los diferentes tipos de delitos contra la propiedad, ajustados por inflación y por la variación registrada por el número de esos delitos entre 2003 y 2007. De acuerdo con tales cálculos, las pérdidas materiales debido a delitos contra la propiedad y las empresas en El Salvador habrían alcanzado unos \$ 416 millones (2% del PIB), en 2007.

Agregación de los costos de la violencia

A partir de las estimaciones de los diferentes componentes de los costos de la violencia presentados, el cuadro 7 resume los costos económicos agregados de la violencia en El Salvador para el año 2007. La estructura de costos reportada pretende hacer comparables las estimaciones obtenidas en este trabajo con los costos de la violencia estimados en estudios previos, particularmente con el estudio que el IUDOP realizó en 1998, con datos de 1995, y con el estudio de PNUD (2005), basado en datos de 2003.⁷ No obstante, tal comparación debe realizarse con las debidas

Cuadro 7 Costos económicos de la violencia en El Salvador				
Tipo de costo	El Salvador 1995 (IUDOP, 1998) % PIB	El Salvador 2003 (PNUD, 2005) % PIB	El Salvador 2007	
			Millones \$	% PIB
Pérdidas en salud	3,7	4,7	953	4,7
Atención médica	0,8	0,3	21	0,1
Años de vida perdidos	2,9	1,7	416	2,0
Daño emocional		2,7	516	2,5
Costos institucionales	4,9	1,8	311	1,5
Seguridad pública		1,0	184	0,9
Justicia		2,8	127	0,6
Gasto privado en seguridad	0,6	2,7	544	2,7
Hogares		0,6	160	0,8
Empresas		2,1	384	1,9
Deterioro. inver.-productividad	0,2	0,2		
Deterioro consumo y trabajo	11,5			
Pérdidas materiales (transferencias)	4,0	2,1	416	2,0
Total	24,9	11,5	2.225	10,9

Fuente: IUDOP (1998), PNUD (2005) y estimaciones propias.

7 El trabajo del IUDOP (1998) se realizó en el marco de la serie de estudios sobre el impacto económico de la violencia que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) patrocinó en 1996-1997 en seis países de América Latina. Los resultados de estos estudios fueron sistematizados en el trabajo de Londoño y Guerrero (1999).

cautelos, tomando en cuenta las diferencias metodológicas entre nuestras estimaciones y las de estudios anteriores.

De acuerdo con nuestras estimaciones, los costos económicos de la violencia en El Salvador alcanzaron un total de aproximadamente \$ 2.225 millones (10,9% del PIB) en 2007. Como porcentaje del PIB, esta es una cifra menor que el costo de 11,5% del PIB reportado en el estudio de PNUD (2005). No obstante, si bien en este trabajo se ha aplicado la metodología utilizada por PNUD (2005), subsisten entre ambos trabajos diferencias metodológicas que, sumadas a los errores estadísticos de medición, impiden asegurar que la situación de violencia haya disminuido significativamente con respecto a 2003.

Está de más aclarar que las estimaciones reportadas en el cuadro 7 son inevitablemente imprecisas. La calidad de la información sobre la cual se sustentan tales estimaciones es buena en algunos casos, remendada en muchos y pobre en bastantes. Algunos costos –como los asociados al miedo a la violencia, o al impacto de la violencia en los familiares de las víctimas– son extremadamente difíciles de estimar, debido simplemente a la falta de datos o a la falta de técnicas apropiadas para recoger tal información. Algunas estimaciones han sido obtenidas sobre la base de supuestos que pueden resultar discutibles o de parámetros que han sido tomados de estudios similares realizados para sociedades bastante distintas de la salvadoreña. Por lo tanto, tales estimaciones pueden resultar sensibles al cambio de supuestos o a mejoras en la calidad de los datos.

A pesar de tales limitaciones, no cabe duda de que la violencia continúa imponiendo una carga onerosa sobre El Salvador y que los recursos que se pierden debido a ello podrían ser aprovechados para fortalecer las capacidades de desarrollo del país y mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población. Lo que El Salvador perdió en 2007 debido a la violencia equivalió a más del doble de las asignaciones presupuestarias a Educación y Salud, combinadas. Asimismo, el costo de la violencia equivale a más del doble del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña, los cuales se estimaron en 4,3% del PIB en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. El Salvador simplemente no

puede darse el lujo de continuar alimentando la vorágine de violencia con los recursos que podría destinar para satisfacer las necesidades básicas de su población y sentar bases más firmes para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo humano.

Bibliografía

- Blanco, S. y F. Díaz (2007). *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. San Salvador: Mimeo / PNUD.
- Boardman y otros (1996). *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y N. Loayza (2001). *Inequality and violent crime*. Washington, D.C.: Mimeo / The World Bank.
- Fisher, A.; Chestnut, L. y D. Violette (1989). "The value of reducing risks to death: a note on new evidence", en: *Journal of Policy Analysis and Management*, 8, pp. 88-100.
- Guerrero, R y J. Londoño, (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Documento de trabajo R-375, Red de Centros de Investigación, BID, agosto.
- Glaeser, E. (1999). *An overview of crime and punishment*. Washington, D.C.: Mimeo / The World Bank.
- Hornick, J.; Paetsch, J. y L. Bertrand (2002). *A manual on conducting economic analysis of crime prevention programs*. Ottawa: Canadian National Crime Prevention Centre.
- ICPC (1998). *Crime prevention digest*. Montreal: Internacional Centre for the Prevention of Crime.
- IUDOP (1998). "La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores", en: Documento de trabajo R-338, Red de Centros de Investigación, BID, octubre.
- IUDOP (2007). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007", en: *Boletín de Prensa*, año XXII, número 2. San

- Salvador: IUDOP / Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- MESARES (2004). *Aportaciones a la epidemiología de las lesiones por armas de fuego, El Salvador 2004*. San Salvador: Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES).
- Miller, T. (1989). *Narrowing the plausible range around the value of life*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Miller, T.; Cohen, M. y S. Rossman (1993). "Victim costs of violent crime and resulting injuries", en: *Health Affairs*, 12, pp. 186-197.
- ONU (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- PNUD (2005). "¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?", en: *Cuaderno sobre desarrollo humano*, número 4. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Salkeld, G.; Morrell, S. y otros (1996). *Economic cost of health. Effects of occupational exposure to hazardous substances*. Sydney, Australia: Department of Public Health, University of Sydney, abril.
- USAID (2006). *Central America and Mexico gang assessment*. Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development: Mimeo / USAID.
- Viscusi, K. (1993). "The value of risks to life and health", en: *Journal of Economic Literature*, 31, 1912-1946.
- WHO (2004). *The economic dimensions of interpersonal violence*. Geneva: World Health Organization.