

**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](http://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

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

## III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

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

## IV. SEGURIDAD PRIVADA

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

# El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá

Mariblanca Staff Wilson\*

## Introducción

Hablar de violencia en general es referirse a toda acción, omisión o trato negligente cometido por una persona que perjudique la integridad física, psicológica, sexual, patrimonial o la libertad de otras personas, o aplicar fuerza excesiva contra alguien con la intención de causarle daño.

Aunque la violencia es una sola en sí misma, tiene diversas manifestaciones cuyas repercusiones son igualmente nocivas para los seres humanos. Pero, en especial, la violencia contra las mujeres se ha convertido en un grave problema social y de salud pública mundial, por los nocivos efectos físicos, sexuales y psíquicos que ocasiona para las víctimas, y por las consecuencias económicas, sociales y de salud que dicho problema acarrea para los Estados.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres define a la violencia contra la mujer como:

todo acto de violencia basado en el género, que tiene como resultado, posible o real, un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.

---

\* Directora de la Unidad de Género, Caja de Seguro Social, Panamá.

A diferencia de cualquier otro problema, la violencia contra las mujeres, en cualquiera de sus manifestaciones, es perpetrada por los hombres, silenciada por las costumbres, tolerada socialmente, institucionalizada por las leyes y sistemas estatales y transmitida de una generación a otra, la cual sin importar si tiene lugar en la calle o en los hogares, afecta a las mujeres de todas las nacionalidades, edad, condiciones sociales, económicas, creencias, culturas, razas y grupos étnicos. Su carácter universal no está dado solamente porque es un hecho que está presente en todas las culturas, sino también porque es un patrón cultural que se aprende y se manifiesta en las distintas relaciones humanas.

Fue a partir de la década de los años setenta que, gracias a las acciones y denuncias de los movimientos de mujeres, se logró sacar a la luz y poner en el debate público internacional los delitos que implican el maltrato y la violencia contra la población femenina. A partir de entonces, las mujeres organizadas no perdieron la oportunidad de visibilizar y proponer, en distintos foros mundiales, el debate sobre el tema de la violencia contra las mujeres; este esfuerzo encontró sustento en las cuatro conferencias sobre la mujer, realizadas por Naciones Unidas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), así como en diversos instrumentos como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

Tales esfuerzos se intensificaron en la década de los años noventa, cuando se dio inicio a un hito histórico en el que se produjo un nuevo rumbo hacia la renovada ética y concepción de la dignidad humana, debido, principalmente, a los movimientos de mujeres que en distintas partes del mundo lograron que la comunidad internacional reconociera la violencia contra las mujeres como una severa violación a sus derechos humanos, que atenta contra su dignidad y su integridad, que les impide gozar de sus libertades fundamentales y que es una manifestación de la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, además de un obstáculo para el desarrollo humano. La Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) fue fundamental para dar relevancia al problema de la invisibilidad de la violencia contra las mujeres, siendo tal vez el mayor logro que la Declaración de Viena, suscrita por 171 gobiernos, reconociera formalmente las diferentes formas de violencia contra las

mujeres como violación a los derechos humanos.

Es decir, después de tantos siglos de silencio, negación e impunidad, se logró legitimar jurídica, social y políticamente el derecho de las mujeres, niñas y niños a vivir una vida libre de violencia, quedando plasmado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de distintos instrumentos y convenios internacionales.

Uno de esos instrumentos, aprobado en 1994 por la Organización de Estados Americanos (OEA), fue la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belem Do Para, firmada y ratificada por más de 23 países miembros de la OEA, que constituye el marco legal internacional contra la violencia hacia las mujeres e impone obligaciones específicas a los Estados que la ratificaron; entre ellos, la República de Panamá, que lo hizo con la Ley 12 del 20 de abril de 1995 y que sirvió de fundamento para que el gobierno panameño expidiera la Ley 27 de 1995 sobre violencia intrafamiliar, modificada seis años después mediante la Ley 38 del 10 de julio de 2001, que la hizo más específica en cuanto a sus contenidos, aplicación, medidas y sanciones y, recientemente, con la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, a través de la Ley 14 del 18 de mayo de 2007, que si bien por una parte introduce el aumento de las sanciones en el delito de violencia doméstica, por otra parte introduce la modalidad que en vez de aplicar pena de prisión puede aplicarse arresto de fin de semana o el pago de días multa. Consideramos que esto es un gran error, pues el reemplazo o sustitución de la sanción en este tipo de delito más bien proporciona la ocasión y la oportunidad para que el agresor o agresores asechen, acosen e infundan temor a la o las víctimas, e incluso perpetren nuevamente el delito.

Al considerarse la violencia contra las mujeres una violación a sus derechos humanos, se rompió el mito de que la violencia contra ellas era un asunto de carácter privado y se convirtió en un problema de carácter público, que incluso está considerado un problema de salud pública mundial.

La citada Convención De Belem Do Para define, en su artículo primero, la violencia contra la mujer así: “Toda acción o conducta dirigida hacia la mujer, mediante el uso de la fuerza, que le cause la muerte, daño físico, sexual, psicológica o patrimonial, ya sea en el ámbito público como en el privado”. Es también cualquier acción o conducta contra personas



del sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado el daño, o el sufrimiento físico, sexual o psicológico, o la muerte de la mujer, así como también las amenazas, la coacción o la privación de libertad, ya sea en la vida pública o privada.

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres define la violencia de género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, incluso las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública o privada”. El término fue acuñado en la Conferencia mundial sobre la mujer en Beijing (1995) como “todo acto de violencia sexista que tiene como resultado, posible o real, un daño de naturaleza física, sexual, psicológica, incluyendo las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad para las mujeres, ya se produzca en la vida pública o en la privada”.

La violencia contra las mujeres está considerada como el crimen encubierto más frecuente del mundo. Es uno de los mecanismos sociales a través de los cuales las mujeres son obligadas a mantener una posición subordinada frente al hombre. En la mayoría de los casos, la violencia se produce en los hogares donde suele ser perpetrada y tolerada con normalidad. Con frecuencia, el abandono, el abuso físico y sexual de niñas y mujeres por parientes, así como el abuso conyugal y extraconyugal no son denunciados, por lo que resulta difícil detectarlos; y en los casos en que se denuncia, no hay una eficaz protección para las víctimas ni se castiga ejemplarmente a los responsables. Por otro lado, las mujeres no tienen control sobre las relaciones sexuales y quedan embarazadas o con infecciones de transmisión sexual. Todos estos factores representan un núcleo concreto de inseguridad humana que rodea y afecta directamente el cuerpo de las mujeres y las niñas.

A pesar de los importantes avances obtenidos en los últimos años en la lucha contra la violencia en general y hacia las mujeres en particular, el mundo es cada vez más inseguro debido a las intervenciones militares unilaterales, a la violencia social, de género, comunitaria y étnica, así como la escalada del militarismo y los fundamentalismos nuevos y resurgidos, tanto religiosos como laicos, que han generado un ambiente hostil para las transformaciones progresistas.

Muy pocos son los países –y la República de Panamá no escapa a ello– que han logrado cambios fundamentales en la lucha por la disminución de la violencia de género, y cada vez se hace más patente que la magnitud de los costos de la violencia contra las mujeres, profundamente enraizada en el tejido social, se constituye en una bomba de tiempo que debe alertar a las naciones sobre la necesidad de promover acciones y políticas públicas eficaces, tendientes a mejorar la condición de las mujeres y a desarrollar su potencial económico como una de las vías para alcanzar un crecimiento, no solamente más equitativo, sino más sustentable, justo y humano.

### Algunas estadísticas en Panamá

A escala mundial, no existen estadísticas reales como tampoco un organismo que cuente con un sistema de información integrado que permita medir, con efectividad, la magnitud, evolución y características de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, algunas instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han realizado estudios que han permitido contar con importantes hallazgos para conocer algunas estadísticas y cifras sobre los costos de la violencia.

En la República de Panamá tampoco existe uniformidad o centralización en las estadísticas en las diversas instituciones que atienden los casos de violencia y, mucho menos, se cuenta con estadísticas desagregadas por sexo y con enfoque de género, por lo que se dificulta cuantificar o suministrar de manera exacta y confiable la información estadística, además del inadecuado manejo y procesamiento de las denuncias y los casos de violencia contra las mujeres, tanto por el sistema policial como el judicial. Por ello, solamente se darán algunas aproximaciones.

De los 15.478 casos de traumatismo atendidos en la sala de urgencias del hospital Santo Tomás en el año 1999, 4.561 correspondieron a mujeres (29,46%). De los 232 casos reportados en 1999 en diversas policlínicas del país, 219 casos fueron de mujeres (94,4%). El 28,8% de los delitos que se investigan en las fiscalías de la ciudad de Panamá corresponden

a violencia contra las mujeres. Entre 1999 y 2006, fueron asesinadas 213 mujeres en Panamá.

| Cuadro 1             |        |             |
|----------------------|--------|-------------|
| Mujeres asesinadas   | Número | Edades      |
| 2000                 | 31     |             |
| 2003                 | 30     |             |
| 2005                 | 35     | 4 a 65 años |
| 2006                 | 40     |             |
| 2007                 | 36     | 5 a 74 años |
| 2008 (enero a junio) | 17     | 4 a 70 años |

Fuente: Comité de Análisis de Estadísticas Criminales; Centro de Asistencia a Víctimas del Ministerio Público; Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá.

| Cuadro 2   |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Denuncias de violencia doméstica registradas por la Policía Técnica Judicial en la República de Panamá, por año, según mes (2003-2006) |              |              |              |              |              |
| Mes  | Total        | Años         |              |              |              |
|  |              | 2003         | 2004         | 2005         | 2006P.       |
| <b>Total</b>   | <b>6.863</b> | <b>1.874</b> | <b>1.623</b> | <b>1.811</b> | <b>1.555</b> |
| Enero  | 633          | 160          | 147          | 162          | 164          |
| Febrero  | 609          | 136          | 159          | 155          | 139          |
| Marzo  | 676          | 142          | 164          | 217          | 153          |
| Abril  | 654          | 182          | 143          | 180          | 149          |
| Mayo   | 550          | 175          | 124          | 110          | 141          |
| Junio  | 536          | 167          | 151          | 87           | 131          |
| Julio  | 574          | 190          | 132          | 138          | 114          |
| Agosto   | 618          | 167          | 140          | 194          | 117          |
| Septiembre   | 593          | 167          | 119          | 193          | 116          |
| Octubre  | 502          | 145          | 105          | 127          | 125          |
| Noviembre  | 476          | 119          | 114          | 128          | 115          |
| Diciembre  | 440          | 104          | 125          | 120          | 91           |

Nota: Hacen falta los datos de Violencia Doméstica del Centro de Recepción de Denuncia de San Miguelito Colón y David.  
Fuente: Elaborado por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal, con base en información suministrada por las Agencias, subagencias y el Centro de Recepción de Denuncias.

| Cuadro 3<br>Denuncias por violencia contra las mujeres en el Centro de Orientación Integral del MIDES |            |           |            |
|---|------------|-----------|------------|
| 2008  | Mujeres    | Hombres   | Totales    |
| Enero   | 78         | 7         | 85         |
| Febrero   | 107        | 24        | 131        |
| Marzo   | 110        | 29        | 139        |
| Abril   | 112        | 26        | 138        |
| <b>Total</b>  | <b>407</b> | <b>86</b> | <b>493</b> |
| Fuente: Dirección Nacional de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social.                  |            |           |            |

En el cuadro anterior, el mayor porcentaje de las denuncias de violencia para ambos sexos se ubica en primer lugar en violencia psicológica; física, en segundo, y sexual, en tercer lugar.

Las estadísticas oficiales de la Contraloría General de la República indicaron que, para el año 2007, la violencia fue la segunda causa de muerte en el país, por segundo año consecutivo, superando las muertes por enfermedades cardíacas, y que un 60% de las personas jóvenes fueron las principales víctimas de la violencia.

De las 1.485 muertes registradas en 2007 a causa de hechos violentos, el 38% correspondió a jóvenes entre 25 y 40 años de edad; y el 22%, entre 15 y 24 años. Entre enero y noviembre de 2007 fueron asesinadas en Panamá 36 mujeres con edades entre los 2 y los 70 años, mientras que las cifras para 2008 sumaron más de 17 mujeres asesinadas entre enero y junio. En la mayoría de los casos murieron a manos de sus esposos, ex esposos o parejas, en otros casos como producto de la delincuencia por violación sexual, por robo, por la violencia en la calles o simplemente por el hecho de ser mujeres.

Como se observa, las estadísticas sobre violencia contra las mujeres son presentadas por diversas instituciones que no atienden un enfoque de género integral. No obstante, los datos recogidos sirven de base para resaltar la importancia de la incorporación, a escala gubernamental, de lo que son las estadísticas de género, ya que las mismas permiten no solamente

las comparaciones generales entre mujeres y hombres, sino que también aseguran que la participación y la contribución de ambos grupos a la sociedad se puedan medir y valorar de manera correcta, reduciendo, en lo posible, los sesgos respecto al género.

¿Por qué o para qué se requieren estadísticas con enfoque de género? En el ámbito del problema de la violencia, sencillamente son necesarias para: elevar la conciencia, persuadir y promover cambios institucionales, sociales y legales que permitan la disminución y erradicación de la violencia contra las mujeres; promover una base o un sistema de datos sin sesgos para las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres; monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos relacionados con la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, aunque en Panamá se creó en 2002 la Red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en las estadísticas nacionales, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tal instancia estuvo inactiva por más de cinco años y no ha tenido una gestión efectiva ni visible si no hasta mayo de 2008, cuando se realizó un primer taller con las distintas entidades que la conforman, para tratar de promover su efectiva puesta en marcha.

### **Costos de la violencia contra las mujeres en Panamá**

Estudios realizados a escala mundial por la OMS señalan que entre el 22% y el 35% de las mujeres que reciben tratamiento en las salas de urgencia de clínicas y hospitales es por violencia en el hogar; en tanto que el BID indica que la violencia hacia las mujeres conduce a una caída en la calidad de vida, a un aumento en las tasas de mortalidad y a una mayor inestabilidad laboral. Además, tiene un alto costo económico y social para los gobiernos de la región latinoamericana y es una barrera para el desarrollo por sus consecuencias sobre las economías de los países. Al mismo tiempo tiene efectos sociales y culturales ya que, en las economías de mercado, la violencia es responsable por la pérdida de uno de cada cinco días de vida saludable de las mujeres entre 15 y 44 años de edad.

Según el concepto de desarrollo humano de las Naciones Unidas, la violencia contra las mujeres afecta su bienestar, su seguridad, sus posibilidades de educación y de desarrollo personal. En 1993, un estudio de la OPS reveló que la violencia contra las mujeres y niñas tiene un fuerte impacto psicológico en la autoestima femenina, deteriorando su capacidad de obrar por sí mismas y generando sentimientos de incompetencia.

Así, los devastadores efectos de la violencia hacia las mujeres en causan impacto en las economías cuando se dan a conocer los millones de dólares consumidos por los gastos que demanda la atención del problema en el sistema judicial, policial, de servicios de salud y en el ámbito laboral. Las consecuencias de la violencia social como de la violencia contra las mujeres conllevan la utilización de importantes recursos económicos de los Estados. Sin embargo, a tales costos que pueden ser calculados, subyacen los costos que implican el sufrimiento humano y que resultan difíciles de calcular y valorar.

No existe una metodología exacta para la medición de la magnitud de la violencia. Los indicadores más utilizados para hacerlo se concentran en cuatro grandes categorías: indicadores de tipo epidemiológico que miden incidencias y prevalencias; indicadores dirigidos a medir los impactos individuales, colectivos y sociales; indicadores de respuestas de los diferentes actores frente al problema; y los indicadores que miden los factores estructurales que nutren la violencia contra las mujeres.

La más común ha sido la de medirla a través de las denuncias y registros de casos; sin embargo, esta fórmula no es práctica por la gran cantidad de casos que no se denuncian. Otra fórmula la constituyen las encuestas aleatorias, con las cuales se estima la prevalencia o la incidencia de la violencia con mucha precisión. No obstante, las encuestas presentan un riesgo importante: la seguridad tanto de las mujeres entrevistadas como de las encuestadoras.

La violencia, en términos generales, ocasiona una serie de costos económicos y sociales, pero en el caso de la violencia contra las mujeres resulta mucho más difícil cuantificar, debido a la inexistencia de información estadística confiable, uniforme y desagregada, y a la falta de una contabilidad de costos.

En los últimos años, el BID ha promovido investigaciones relativas a la medición de los costos de la violencia, para lo cual Mayra Buvanic y Andrew Morrison, de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, elaboraron una nota técnica sobre la metodología de medición de los costos de la violencia en una sociedad, que se resume en dos enfoques.

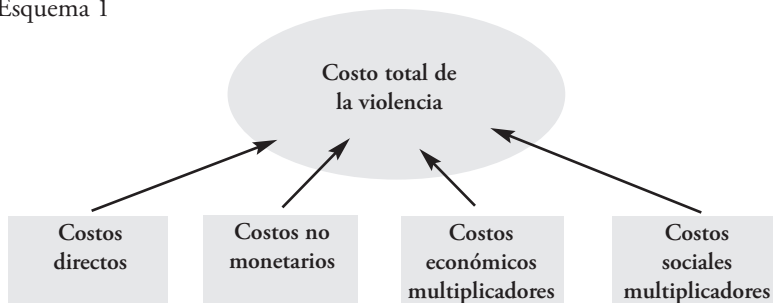
El “enfoque global” que pretende captar la totalidad de los costos de la violencia, y el “enfoque parcial” que intenta captar solo un aspecto del costo total. En América Latina se ha utilizado la metodología contable, que especifica categorías de costos y suma los costos identificados para cada categoría. Este enfoque tiene la ventaja de únicamente requerir información parcial, pero sus dos desventajas son la arbitrariedad de cualquier esquema de categorías y el riesgo de incluir un costo en dos categorías, generando así una doble contabilidad de ese elemento de costo.

Según Mayra Buvanic, “los costos indirectos pueden superar ampliamente a los costos directos”, como por ejemplo el impacto que puede causar en la salud materna durante el embarazo, por los severos efectos sobre los hijos o hijas por nacer; en que las agresiones físicas y psicológicas provocan mayores tasas de mortalidad prenatal e infantil, y problemas de salud que disminuyen la vida activa de las mujeres. También señala Buvanic que el nivel de violencia social determina en gran medida la capacidad de una sociedad para lograr un crecimiento económico sostenido, de allí que una de las conclusiones que señalan los expertos es que la salud de una sociedad se mide por cómo se trata a las mujeres.

Otro aspecto importante para los efectos de una medición de los costos de la violencia es que en el ámbito oficial hay mucha resistencia para abordar, de manera específica, cada una de las diferentes modalidades de la violencia dentro y fuera de la familia, ya que cada una está basada en alguna forma de inequidad de género, de edad, o de otras condiciones; por tanto, no puede haber una lista cerrada sobre las manifestaciones de la violencia contra las mujeres. Hay, pues, resistencia en el ámbito oficial para hablar directamente de violencia contra las mujeres y se limitan al enfoque de violencia intrafamiliar o doméstica, en la que cualquiera puede ser víctima o victimario.

La doctora Haydée Méndez, en su libro *Mujer, justicia y perspectiva de género*, señala que el esquema que más se ha utilizado en América Latina para clasificar los costos socioeconómicos de la violencia es el siguiente:

Esquema 1



**Costos directos:** no existen cálculos para los costos directos asociados con la violencia doméstica en los países latinoamericanos o caribeños. Sin embargo, se presume que son considerables, aunque menores que en los países industrializados, donde hay más disponibilidad de servicios. En Canadá, por ejemplo, la violencia contra las mujeres (incluyendo la doméstica y por parte de extraños) impone un costo anual de 684 millones de dólares canadienses al Sistema de Justicia criminal, y 187 millones de dólares canadienses a la Policía. El costo de la terapia y el entrenamiento dados como respuesta a la violencia contra la mujer es de aproximadamente 294 millones de dólares canadienses al año.

En cuanto a la violencia social (que no es más que un reflejo, como hemos dicho), de lo que sucede en el ámbito privado o doméstico, un estudio de siete países desarrollados demuestra que la criminalidad le cuesta a cada ciudadano unos \$ 200 anuales, para financiar servicios policiales, tribunales, prisiones; y \$ 100 para financiar la seguridad privada.

En Chile, los gastos privados de seguridad ascendieron a cerca de \$ 238 millones en 1994, equivalente a \$ 17 per cápita. Estos gastos se desglosan en servicios privados de vigilancia (66,8%), seguros de robo (7,7%) y otros productos de seguridad (14,4%).

**Costos no monetarios:** estos costos incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad debido a homicidios, femicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas, y desórdenes depresivos. La violencia genera una serie de daños psicológicos, semejantes a los vividos en zonas de guerra. La violencia doméstica tiene impactos importantes sobre el bienestar de los niños. Varios estudios documentan la relación entre abuso infantil y problemas posteriores de consumo excesivo de sustancias por parte de



la víctima. Anualmente hay 9 millones de años de vida saludable perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor al total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de años de vida saludable perdidos por mujeres en accidentes de tráfico.

**Costos económicos multiplicadores:** los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y, a nivel macroeconómico, menor ahorro e inversión.

Fuente: Méndez (2008).

Otra investigación importante realizada por la Red de Centros de Investigación del BID sobre la magnitud de los costos de la violencia en América Latina, concluye que:

la violencia es extensa y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su cuantía. En la región hay 140 mil homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año, o para decirlo en forma más contundente, 54 familias son robadas cada minuto; aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo. La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente el 14,2% del PIB latinoamericano; es decir, \$ 168 millones, y en capital humano se pierde el 1,9% del PIB, porcentaje equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente el 4,8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el 2,1% del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas (Guerrero y Londoño, 1999: 3).

En lo que corresponde a la República de Panamá, tampoco resulta una tarea fácil cuantificar los costos de la violencia social y, más específicamente, contra las mujeres, por los aspectos antes indicados y, además, por la falta de una instancia centralizada o especializada en la temática. Existen

distintas instituciones que están vinculadas con el problema de la violencia, ya sea en la recepción de denuncias o en la atención de las víctimas, como son: División de Delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual, Centro de Recepción de Denuncias, Centro de Asistencia a Víctimas, Instituto de Medicina Legal y Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia, todas del Ministerio Público; Dirección Nacional de Promoción de la Salud, Sección Mujer, Género, Salud y Desarrollo en el Ministerio de Salud; la Clínica de Género y el Departamento de Salud Mental en la Caja de Seguro Social; Hospital del Niño y Hospital Santo Tomás.

Existen muy pocas investigaciones que midan el costo de la violencia en Panamá, siendo una de ellas *La caracterización y magnitud de la violencia en Panamá*, financiada por el BID a finales de 2005, que reflejó entre otras cosas que el fenómeno de la violencia es predominantemente urbano y se concentró en tres provincias: Panamá, Colón y Chiriquí.

Este estudio indicó que el 70% del total de homicidios del país fueron en Panamá; el 11% en Colón, y el 6,5% en Chiriquí. Se identificaron como los principales problemas asociados a la violencia en general: consumo y venta de drogas, consumo de alcohol, posesión de armas, el robo a mano armada, las disputas territoriales, actividad sexual a temprana edad y condiciones de vida precarias.

Otra investigación fue la realizada por Rubén Lachman Varela titulada *Una primera aproximación al estudio sobre el costo de la violencia intrafamiliar en Panamá*. El estudio reveló que de las entidades relacionadas con la problemática, solamente se pudo obtener información estadística sobre costos asociados a la violencia intrafamiliar del Hospital Santo Tomás, Hospital del Niño, Región Metropolitana de Salud y el Centro de Asistencia a Víctimas de la Policía Técnica Judicial. Por ser esta una de las pocas investigaciones que se han realizado hasta la fecha en Panamá, se transcribirán algunos aspectos relevantes:

**Disponibilidad de información estadística según tipo de violencia:** en términos generales, independientemente de la calidad de la información disponible, esta aparece reportada en la mayoría de los casos como “violencia intrafamiliar”. En el caso del Hospital Santo Tomás, sus estadísticas registran casos específicos catalogados como de violencia intrafamiliar.

Igual ocurre con las estadísticas de la Región Metropolitana de Salud, el Centro de Asistencia a Víctimas de la Policía Técnica Judicial, los casos atendidos por las ONG, y aquellos registrados por el Instituto de Medicina Legal. Cada caso de violencia intrafamiliar reportado se determina a discreción del funcionario competente que lo reporta.

En el Hospital del Niño, se clasifican expedientes que incluyen casos de violencia física y sexual contra niños y niñas, sin mostrar las estadísticas suministradas el número específico de situaciones de violencia ocurridas en el sen familiar.

De toda la información obtenida, es muy probable que existan subevaluaciones en muchas circunstancias. Sin embargo, las cifras suministradas son oficiales, y como fuentes de información secundaria son las únicas disponibles, dados los recursos con que contó este estudio.

En términos de presentación y cantidad (por lo antes citado, no estamos en capacidad de evaluar la calidad), el Hospital Santo Tomás cuenta con los más prolijos sistemas de información estadística. El Departamento de Epidemiología presenta un Informe anual de casos por violencia intrafamiliar. En el informe del año 1999, se indica que el Servicio de Urgencias atendió 49.826 pacientes, de los cuales 16.308 (32,7%) correspondieron a atenciones por violencias. A estas violencias las clasifican como Violencia intrafamiliar (2,6%), Heridas por arma de fuego (4,6%), Heridas por arma blanca (11,3%) y Otras violencias (81,5%). Estas clasificaciones se basan en códigos de la OMS y los documentos del Hospital Santo Tomás que identifican con prioridad ciertas violencias. Lamentablemente, las "Otras violencias" (81,5%), que agrupan un número plural de tipos de violencia, no se detallan en los informes públicos.

En el Hospital del Niño, con base en nuestras entrevistas con el personal idóneo, la Dirección Médica preparó un informe que incluye los casos que, durante el año de 1999, fueron referidos a los juzgados seccionales de Niñez y Adolescencia, considerados como de violencia física y sexual contra niños y niñas, de acuerdo con el criterio médico del personal del hospital y del Departamento de Trabajo Social. No existe en el hospital ninguna definición precisa formal ni documentada sobre la naturaleza de estos tipos de violencia; solo se cuenta con la apreciación de los profesionales que atendieron los casos, cuya opinión plasmaron en sendos informes. En dichos informes aparecen entonces casos de violencias según sean estas físicas o sexuales.

Después de entrevistas con profesionales de la Región Metropolitana de Salud del Ministerio de Salud, la Subdirección de Planificación nos proporcionó un informe estadístico de casos atendidos por Violencia intrafamiliar. Una vez más, los casos fueron reportados como tales, sin una definición concreta sobre la naturaleza o tipología de dichos casos. El informe agrupa casos de violencia intrafamiliar según género.

En el caso de los servicios que brindan las ONG, sin definir con claridad en qué consiste la violencia intrafamiliar, también clasifican otros casos atendidos como de abuso sexual, maltrato físico y verbal. Aquí tampoco es clara la línea divisoria ni una verdadera definición del problema atendido.

Aunque resulta valiosa la investigación de Lachman Varela, la misma está limitada, tal como él mismo señala, a “determinar costos directos, tanto de prevención como de atención a víctimas” de la violencia intrafamiliar, indicando también que:

lamentablemente en Panamá todavía no se cuenta con suficiente información estadística, y las deficiencias provienen tanto del sistema de clasificación de los tipos de violencia y sus secuelas, que no es uniforme, así como de la ponderación de costos que, en la mayoría de las instituciones no se conocen con una exactitud aceptable para su efectiva medición. Esto último, debido a la falta de una contabilidad de costos según los centros generadores de ingresos y gastos.

Por otra parte, la investigación se circunscribe a la violencia intrafamiliar, que como ya se dijo, no es lo mismo que violencia contra las mujeres.

Algunos de los hallazgos más importantes de esta investigación sobre los posibles costos en el tema específico de la violencia intrafamiliar se reportan en los siguientes datos provenientes del Hospital Santo Tomás y del Hospital del Niño:

| Cuadro 4<br>Hospital Santo Tomás, casos atendidos en 1999 |                 |                       |
|---|-----------------|-----------------------|
| Tipo de violencia   | Número de casos | Costo del tratamiento |
| Violencia intrafamiliar contra mujeres                    | 359             | 281.800               |
| Violencia intrafamiliar contra hombres                    | 63              | 49.500                |
| <b>Total</b>  | <b>422</b>      | <b>B/. 331.300</b>    |

Los costos reflejados en el cuadro 4 del Hospital Santo Tomás se hicieron de acuerdo con entrevistas a personal médico y trabajadores sociales, con base en los costos de hospitalización reflejados en un informe presentado el 11 de septiembre de 2000 por el director médico de dicho hospital, en que cada caso tiene un costo diario de B/. 100,64 con un promedio de hospitalización de 7,8 días por paciente.

| Cuadro 5<br>Hospital del Niño, casos atendidos en 1999 |                 |                       |
|--|-----------------|-----------------------|
| Tipo de violencia                                      | Número de casos | Costo del tratamiento |
| Violencia física contra niños y niñas                  | 66              | 24.800                |
| Violencia sexual contra niños y niñas                  | 77              | 20.436                |
| <b>Total</b>   | <b>143</b>      | <b>B/. 45.236</b>     |

Este cuadro se hizo con base a un informe suministrado por el Hospital del Niño, en el que se señala que en 1999 se atendieron 87 casos de consulta externa a un costo de B/. 1.146, de los cuales 56 casos requirieron hospitalización a un costo total de B/. 44.090. Por otra parte, se puede apreciar que no hay una información desagregada por sexo, lo que confirma lo expuesto en párrafos anteriores respecto a la falta de estadísticas confiables y desagregadas por sexo.

| Cuadro 6<br>Región metropolitana de salud, casos atendidos en 1999 |                 |                       |
|--|-----------------|-----------------------|
| Tipo de violencia  | Número de casos | Costo del tratamiento |
| Violencia intrafamiliar contra mujeres                             | 311             | 5.600                 |
| Violencia intrafamiliar contra hombres                             | 55              | 990                   |
| <b>Total</b>   | <b>366</b>      | <b>B/. 6.590</b>      |

Para los cálculos de este cuadro, el investigador utilizó la estructura de costos del Hospital del Niño que, por tratarse de consultas externas, el promedio fue de B/. 18 por caso.

| Cuadro 7<br>Centro de asistencia a víctimas, Policía Técnica Judicial (PTJ),<br>casos de enero a julio de 2000 |                 |                       |
|--|-----------------|-----------------------|
| Tipo de violencia  | Número de casos | Costo del tratamiento |
| Violencia intrafamiliar contra mujeres   | 573             | 64.000                |
| Violencia intrafamiliar contra hombres   | 57              | 6.350                 |
| Violencia intrafamiliar contra niños   | 89              | 9.900                 |
| Violencia intrafamiliar contra niñas   | 72              | 8.000                 |
| <b>Total</b>   | <b>791</b>      | <b>B/. 88.250</b>     |

En el cuadro anterior, el investigador observa que, dado que la estadística del Centro de Asistencia a las Víctimas de la PTJ era parcial, hubo que recurrir a estimados para reflejar los costos, de acuerdo con la experiencia de los funcionarios consultados y tomando en cuenta las proyecciones respecto a capacidad presupuestaria de la institución.

Otro de los resultados que vale la pena resaltar del estudio de Lachman Varela es el referente al Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público sobre los costos legales al indicar que “con base en información de

---

costos en el sistema judicial, se determinó que el número de casos de mujeres atendidas por violencia intrafamiliar (1.300 en promedio) podría ascender a unos B/. 4.420.000” Se informa que para la medición de los costos se utilizó el número anual promedio de casos registrados de violencia intrafamiliar tipificados por la Ley que, en cada caso, se incurre en el mismo costo promedio, al dividir el presupuesto institucional entre el número de casos atendidos.

Tanto de la información estadística presentada como de la investigación de Lachman Varela, se puede constatar, finalmente, lo siguiente:

1. La existencia de diversas instituciones que atienden casos de violencia contra las mujeres, sin criterios homogéneos y sin estructuras de costos para cuantificar la magnitud de la violencia.
2. La falta de una instancia responsable que atienda las estadísticas de la violencia contra las mujeres con un enfoque desde la perspectiva de género, que cuente con el respectivo monitoreo y evaluación.
3. La falta de adecuación en los conceptos, los datos estadísticos, la falta de cooperación y la excesiva burocracia institucional para obtener información.
4. La falta de un sistema de datos centralizado sobre las denuncias y procesos de violencia contra las mujeres.

## Bibliografía

- Carcedo Cabañas, Ana y Molina Giselle (2001). *Mujeres contra la violencia: una rebelión radical*. San José: CEFEMINA.
- Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) (octubre de 2006). *Incorporar el enfoque de equidad de género en las políticas públicas. Una propuesta metodológica*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Decreto Ejecutivo n.º 89 del 13 de noviembre de 2002, por el cual se crea la Red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en las estadísticas nacionales.

- Diario *Crítica*, domingo 1 de abril de 2007.
- Diario *El Panamá América*, lunes 26 de mayo de 2008, Sección Nación, p. 6.
- Fondo de Naciones Unidas para la Mujer. *Violencia en el hogar y agresiones sexuales. ¿Qué hago? ¿A quién llamo?*
- Guerrero, R. y J. Londoño (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Documento de trabajo R-375. Red de centros de Investigación, BID.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2008). *Indicadores sobre violencia contra las mujeres. Sistematización y evaluación crítica*. (Elaborado por Ana Carcedo Cabañas).
- Méndez, Haydée (2008). *Mujer, justicia y perspectiva de género*. Panamá: Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá / Imprenta Universitaria.
- Miller Ramírez, Gladys (2005). *Derechos humanos para una ciudadanía sin violencia. Aportes para el debate*. Panamá: Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA) / Impresión Articsa.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (octubre de 2000). *Elementos para la transversalización de la perspectiva de igualdad en las políticas públicas*. Santiago de Chile.
- Staff Wilson, Mariblanca (2007). *Glosario especializado sobre género, desarrollo y comunidad. Unidad de género de la caja de seguro social*. Universal Books.
- Varela Lachman, Rubén. *Una primera aproximación al estudio sobre el costo de la violencia intrafamiliar en Panamá*.