

Informe N° 3

Indicadores de criminalidad y respuesta del sistema de justicia

El Observatorio presenta, en su tercer informe, datos relativos a la criminalidad en el Perú y a la respuesta del Estado frente a ella, tanto en el orden policial como en el jurisdiccional. Algunos hallazgos relevantes nos permiten dar cuenta del contraste entre los niveles de victimización de la población (30.5% de la población ha sido víctima de algún delito en los doce meses precedentes) y la tasa relativamente baja de homicidios en el Perú (6.6 por cada cien mil habitantes), lo cual evidencia una incidencia alta de la delincuencia, pero todavía de regular intensidad. También llamamos la atención en este informe respecto de la desproporción entre detenciones policiales el año pasado (95,405) y el ingreso de internos en las cárceles del país en el mismo período (21,393). Estas cifras muestran la necesidad de una mayor coordinación entre la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, para evitar que la actividad delincuenciales quede impune.

Las fuentes más importantes para el desarrollo de esta presentación son el Informe Estadístico del Consejo Nacional de Política Criminal, difundido en los primeros meses de este año. El mismo recoge información sobre homicidios contabilizados hasta 2013. Asimismo, tomamos como fuente los resultados definitivos del Censo Nacional de Comisarías 2014, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hecho público hace pocas semanas. También usamos el Anuario Estadístico de la Policía Nacional 2014 y el Informe sobre Victimización en el Perú 2010-2014,

producido por el INEI, además de información del ente estadístico, relativa a las necesidades básicas insatisfechas por regiones.

1. Indicadores sobre la delincuencia en el Perú

Para evaluar el grado de inseguridad ciudadana en el Perú es conveniente analizar la data existente sobre homicidios, tasas de denuncias y de victimización de la población.

Tasa de Homicidios

El Perú tiene una de las tasas más bajas de homicidios en América Latina, según datos del Observatorio de Homicidios de la ONG brasileña Instituto Igarapé. Durante 2013 la tasa fue de 6.61 homicidios por cada cien mil habitantes en nuestro país. En Sud América solo Chile (2.74), Argentina (5.21) y Surinam (5.70) tuvieron tasas más alentadoras. Por el contrario, las más altas de América Latina se observaron en Venezuela (53.70), Honduras (41.46), El Salvador (39.61), Belice (36.20) Guatemala (34.04) Colombia (30.33) y Brasil (29).

Pero aun cuando la tasa de homicidios en el Perú es baja si se la compara con otros países de la región, es muy alta en relación con países desarrollados como los de Europa occidental, donde las tasas en promedio bordean un homicidio por cada cien mil habitantes. Tasas similares pueden hallarse también en lugares tan distantes como Australia o Canadá. Incluso, pese a la criminalidad en algunas ciudades norteamericanas, la tasa de homicidios en los Estados Unidos (4.70) contrasta notoriamente con la de su vecino México (22.18). El mismo patrón de baja tasa de homicidios (menos de una muerte violenta por cada 100 mil habitantes) puede observarse en las regiones más desarrolladas de Asia, como Japón, Corea del Sur y China. Por el contrario, la tasa de homicidios en el África Subsahariana es semejante a la de los países de América Latina. De ello resulta que un peruano tenga 22 veces más posibilidades de morir asesinado, respecto de un japonés, o que un venezolano tenga 179 veces más riesgo de ser víctima de un homicidio en relación a un ciudadano nipón.

Los factores que determinan la criminalidad en un país pueden ser muy variados, pero la evidencia internacional podría sugerir una correlación entre la tasa de homicidios y el nivel de desarrollo de una nación. Sin embargo, esa misma correlación parece inversa en el Perú, cuando se contrasta la tasa de homicidios por departamentos con el porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha.

Cuadro 1: Homicidios			
Departamento	Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos, según departamentos 2013	Tasa de homicidios según departamentos (por 100 mil habitantes) 2013	Población con al menos una necesidad básica insatisfecha 2013
Amazonas	32	7.6	39.0
Ancash	114	10	15.4
Apurímac	23	5.1	20.8
Arequipa	71	5.6	14.1
Ayacucho	30	4.5	27.4
Cajamarca	95	6.3	25.7
Callao	132	13.4	10.3
Cusco	73	5.6	21.4
Huancavelica	10	2.1	30.2
Huánuco	36	4.2	26.1
Ica	48	6.2	14.0
Junín	44	3.3	26.1
La Libertad	283	15.6	12.7
Lambayeque	57	4.6	14.4
Lima	415	4.8	10.3
Lima Provincias	116	12.6	10.3
Loreto	22	2.2	57.4
Madre de Dios	23	17.6	28.2
Moquegua	4	2.3	11.2
Pasco	15	5	48.9
Piura	128	7.1	29.0
Puno	56	4	28.4
San Martín	84	10.3	41.3
Tacna	20	6	8.0
Tumbes	60	25.9	29.7
Ucayali	22	4.5	52.0
Fuente	Informe Estadístico Consejo Nacional de Política Criminal	Informe Estadístico Consejo Nacional de Política Criminal	INEI Encuesta Nacional de Hogares

Puede observarse en el **Cuadro 1** que las regiones con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, como Loreto, Ucayali y Pasco tienen bajas tasas de homicidios, incluso inferiores al promedio nacional: 2.2, 4.5 y 5 homicidios por cada cien mil habitantes, respectivamente. Entre tanto, en algunas de las regiones con mayor tasa de homicidios, como La Libertad (15.6), Callao (13.4) y Lima Provincias (12.6), casi el 90 por ciento de su población tiene todas las necesidades básicas satisfechas. En consecuencia no puede correlacionarse en el Perú la tasa de homicidios con los niveles de desarrollo, como sí parece ocurrir a nivel internacional. Es necesario seguir hurgando en otras variables, como la educación, la estructura familiar, la violencia doméstica, la exposición a comunidades conflictivas, entre otros factores propuestos por el documento “Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”, producido por la Corporación Andina de Fomento.



Tasas de denuncias

La tasa de homicidios es el indicador más relevante sobre la seguridad ciudadana en un país, pues muestra la intensidad de la violencia en una comunidad y el nivel de exposición de la población respecto de ella. Sin embargo, no es el único indicador importante. También los datos sobre denuncias de delitos y los niveles de victimización de la población dan cuenta del estado de la delincuencia y de sus consecuencias en la sociedad.

Cuadro 2: Denuncias		
Departamento	Tasa de denuncias según departamentos (por 100 mil habitantes) 2014	Porcentaje de denuncias por comisión de delitos respecto del total de la población según departamentos
Amazonas	596.7	0.57
Ancash	582.3	0.58
Apurímac	336.8	0.34
Arequipa	1217.7	1.22
Ayacucho	717.3	0.72
Cajamarca	379.8	0.38
Callao	1354.2	1.35
Cusco	651.8	0.65
Huancavelica	210	0.21
Huánuco	295.5	0.64
Ica	858.1	0.86
Junín	731.2	0.73
La Libertad	923.1	0.92
Lambayeque	1176.1	1.17
Lima	1254.8	1.25
Loreto	556.9	0.55
Madre de Dios	1158.2	1.15
Moquegua	907.3	0.9
Pasco	202	0.2
Piura	730.2	0.73
Puno	144.4	0.14
San Martín	531	0.53
Tacna	1073	1.07
Tumbes	1762.4	1.76
Ucayali	1222.9	1.22
Fuente	Elaboración propia en base a datos de población INEI y Anuario Estadístico Policía Nacional 2014	Elaboración propia en base a datos de población INEI y Anuario Estadístico Policía Nacional 2014

El **Cuadro 2** muestra la tasa de denuncias por cada cien mil habitantes, por departamento, así como el porcentaje de denuncias policiales respecto de la población total. De los datos aportados se desprende que regiones con bajas tasas de homicidios pueden tener, sin embargo, altas tasas de denuncias de delitos, como es el caso de Arequipa, Lambayeque, Lima y Ucayali. En estas cuatro regiones la tasa de homicidios

es inferior al promedio nacional, mientras las denuncias en relación con su población tienen algunos de los porcentajes más altos del país. Ello parece sugerir que no habría tampoco correlación entre la tasa de homicidios y el nivel de criminalidad en las regiones del Perú. No obstante, para una confirmación de esa hipótesis es necesario también analizar los niveles de victimización de la población.

Niveles de victimización

El Instituto Nacional de Estadística e Informática mide los niveles de victimización en el Perú, considerando como “víctima” a la persona de 15 y más años de edad del área urbana que haya sufrido cuando menos un hecho delictivo durante un período de doce meses. Para ese propósito considera como hecho delictivo a todo evento que atenta contra la seguridad, vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo como: “Robo o intento de robo de dinero, cartera, celular; robo o intento de robo de vehículo automotor (auto, camioneta, etc.), robo de autopartes, mototaxi, motocicleta, bicicleta, amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro e intento de secuestro, extorsión, estafa y robo de negocio”.

Es verdad que los datos sobre victimización, producidos por encuesta, no son fácilmente comparables con las tasas de denuncias de delitos, que derivan de los censos de comisarías y de las estadísticas policiales. Asimismo, el universo sobre el que se establece la tasa de denuncias es el total de la población en una región, mientras el universo sobre el que se miden los índices de victimización es el total de las personas mayores de quince años que habitan en conglomerados urbanos. Pese a ello, llama poderosamente la atención el alto porcentaje de victimización en el país, frente a las bajas tasas de denuncias de delitos.

Puede observarse que en regiones como Junín (39.2%), Tacna (39%), Puno (37.3%), Cusco (34.7%), Lima (33.9%), Arequipa (31.2%) y Huancavelica (30.2%), donde cuando menos un tercio de la población afirma haber sido víctima de un delito durante el año precedente, solo se haya producido en promedio, en el mismo período, una denuncia por cada cien habitantes en las comisarías del país. Este contraste es confirmado por el mismo informe del INEI, según el cual solo el 13.8% de la población que fue víctima de un delito lo denunció ante la Policía, el Ministerio Público o alguna otra autoridad facultada para ello.

Cuadro 3: Victimización	
Departamento	Porcentaje de victimización: persona (urbana) de 15 y más años que haya sufrido al menos un hecho delictivo 2014
Total	30.5
Amazonas	18.8
Ancash	29.3
Apurímac	28.3
Arequipa	31.2
Ayacucho	21.8
Cajamarca	24.7
Callao	30.6
Cusco	34.7
Huancavelica	30.2
Huánuco	25.6
Ica	21.4
Junín	39.2
La Libertad	29.9
Lambayeque	19.9
Lima	33.9
Loreto	26.4
Madre de Dios	25
Moquegua	25.5
Pasco	27.2
Piura	23.2
Puno	37.3
San Martín	19.3
Tacna	39.2
Tumbes	23.1
Ucayali	25.1
Fuente	INEI: Informe Victimización en el Perú: 2010-2014

La victimización en el Perú, en contraste con la tasa de homicidios, es una de las más altas de América Latina. Según el Informe “La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina”, presentado por la Corporación Latinobarómetro, el Perú disputaba ya en 2011 los primeros lugares en la región en la materia. Aun cuando las

cifras sobre el particular han descendido en el Perú desde ese año —de 40% (2011) a 30.5% (2014) según el INEI—, ellas revelan que todavía la actividad delictiva en el Perú es de las más extendidas de América Latina, aunque su intensidad no haya alcanzado los niveles de violencia de otros estados de la región, como lo demuestra el hecho de que nuestro país tenga una de las tasas de homicidios más bajas del continente.

Puede concluirse, entonces, que si bien la tasa de homicidios es baja en el Perú, para estándares latinoamericanos, persiste un accionar muy extendido de una delincuencia de regular intensidad, que afecta a un elevado porcentaje de la ciudadanía.

2. La acción del Estado ante la delincuencia

Descritos los principales indicadores en torno de la delincuencia en el Perú, es conveniente ahora evaluar la respuesta del Estado frente a este fenómeno. Para ello analizamos alguna información relevante sobre el accionar de la Policía Nacional y el de los organismos jurisdiccionales: Ministerio Público y Poder Judicial.

La actuación de la Policía Nacional

El entonces Ministro del Interior, Daniel Urresti, declaró en octubre de 2014 que en el Perú había 111 mil policías. La cifra es coincidente con los datos de la Corporación Andina de Fomento, en su informe ya citado, “Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”, presentado a inicios de este año. Sin embargo, el Presidente de la República anunció en el mensaje presidencial del 28 de julio de 2014 la inminente incorporación de 30 mil nuevos policías. El actual Ministro del Interior, José Luis Pérez Guadalupe, aludió también en febrero de este año a la existencia de 115 mil efectivos en el cuerpo policial. Aún cuando no hay precisión en el dato, dada la incorporación de nuevas promociones de ingresantes en las escuelas de suboficiales, es posible inferir a partir de la información disponible que puede haber ya unos 120 mil efectivos policiales en el país. Sin embargo, según el censo nacional de comisarías 2014, de reciente divulgación por el INEI, hay poco menos de 33 mil policías asignados a esas dependencias policiales. La mayor parte del personal policial presta servicios en las más de 40 direcciones que comprende la Policía Nacional del Perú: Seguridad del Estado, Fronteras, Penales, Investigación Criminal, Policía Fiscal, Aviación

Policial, Operaciones Especiales, Salvamento de Alta Montaña, SUAT, Sinchis, Identificación Policial, Operaciones Antidrogas, Lavado de Activos, Tránsito, Carreteras, Investigación de Robo de Vehículos, Turismo, Medio Ambiente, entre otras. En efecto, según la data disponible solo el 26.6 % del total de efectivos policiales está en las comisarías del país.



El total de efectivos en las comisarías es de 32,841 policías, según el Censo Nacional de Comisarías del INEI. De estos el 9.8% realizan tareas administrativas, el 5.2% labores de supervisión y control, el 5% actividades de participación ciudadana y el 3.4% otro tipo de actividades. Las tareas de patrullaje, servicio de guardia e investigación están a cargo del 76.6%, es decir que son servidas por 25,156 policías en todo el país. Este número parece insuficiente, sobre todo si se lo compara con los casi 90 mil efectivos que prestan servicios en cada una de las grandes unidades de la Policía Nacional. Estos últimos están, sin duda, cumpliendo labores relevantes para enfrentar el delito, pero dada la desproporción parece razonable profundizar sobre las prioridades en la asignación de efectivos.

Tampoco la distribución territorial del personal policial parece guardar relación con los niveles de criminalidad en cada jurisdicción, como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 4: Efectivos policiales y delito			
Departamento	Efectivos policiales que laboran en comisarías según departamentos 2014	Tasa de efectivos policiales en comisarías según departamentos (por cada 100 mil habitantes)	Porcentaje de victimización: persona (urbana) de 15 y más años que haya sufrido al menos un hecho delictivo 2014
Amazonas	531	126.1	18.8
Ancash	1 463	128.1	29.3
Apurímac	701	153.7	28.3
Arequipa	3 227	253.5	31.2
Ayacucho	630	92.5	21.8
Cajamarca	1 290	84.6	24.7
Callao	935	93.9	30.6
Cusco	2 103	160.8	34.7
Huancavelica	688	140.1	30.2
Huánuco	753	88.2	25.6
Ica	785	100.8	21.4
Junín	1 349	100.6	39.2
La Libertad	1 404	76.47	29.9
Lambayeque	1 386	110.88	19.9
Lima	7 736	79.8	33.9
Lima Provincias	1 194		
Loreto	586	57	26.4
Madre de Dios	267	199	25
Moquegua	490	275.3	25.5
Pasco	396	131.6	27.2
Piura	1 301	71.1	23.2
Puno	1 358	109.7	37.3
San Martín	934	112.7	19.3
Tacna	580	172.1	39.2
Tumbes	345	147.4	23.1
Ucayali	409	83.64	25.1
Fuente	INEI III Censo Nacional de Comisarías 2014	Elaboración propia en base a datos de población INEI y III Censo Nacional de Comisarías 2014	INEI: Informe Victimización en el Perú: 2010-2014

El **Cuadro 4** muestra que los departamentos con menor nivel de victimización, como Amazonas (18.8), San Martín (19.3) y Lambayeque (19.9), tienen tasas de efectivos policiales en comisarías significativamente mayores respecto de departamentos con elevados niveles de victimización, como Junín (39.2), Callao (30.6), Loreto (26.4), Huánuco (25.6) y Ucayali (25.1). El contraste más extremo se da entre Junín y Amazonas. El primero duplica ampliamente el porcentaje de victimización del segundo, sin embargo Amazonas tiene 126 policías en comisarías, por cada cien mil habitantes, mientras Junín solo tiene cien.

Los datos sugieren la conveniencia de replantear la distribución del personal policial, para garantizar un número mayor de efectivos destinados a las labores de patrullaje e investigación, que la ciudadanía reclama. Resulta positivo por ello el anuncio del nuevo Director General de la Policía Nacional, general Vicente Romero Fernández, quien al asumir el cargo, el 27 de agosto último, planteó la necesidad de modificar la estructura de la institución, para hacerla más ágil y eficiente.

La actuación de los órganos jurisdiccionales

No obstante las dificultades, la Policía Nacional hizo durante el año pasado 95,405 detenciones. Tras las mismas, corresponde la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial. Son estas instancias jurisdiccionales las que pueden disponer el internamiento en establecimientos penitenciarios de los detenidos por la Policía. Sin embargo, solo el 22.42% de los detenidos ingresaron a los penales del país. Esto significa que por cada cinco detenidos en un período determinado, solo uno va a la cárcel y cuatro son puestos en libertad. Las razones de este desbalance, suelen señalar los jueces, es la falta de pruebas que ameriten el encarcelamiento del presunto delincuente y, consecuentemente, las deficiencias en la investigación policial y fiscal. Desde la Policía, por el contrario, se acusa de excesiva tolerancia a los magistrados. No está claro tampoco si todos los detenidos fueron puestos a disposición del Ministerio Público o del Poder Judicial. No obstante, salta a la vista un cierto nivel de descoordinación entre Policía, Ministerio Público y Poder Judicial, lo cual alienta a la delincuencia, que sabe que tiene muchas oportunidades para la impunidad, al mismo tiempo que desmoraliza a los policías y a la sociedad.

Cuadro 5: Relación entre detenidos por la PN e ingresados en establecimientos penitenciarios			
Departamento	Detenidos por la Policía Nacional según Departamento 2014	Ingresados en establecimientos penitenciarios según departamento 2014	Porcentaje de ingresados en establecimientos penitenciarios respecto de detenidos por la Policía Nacional
Total	95405	21393	22.42
Amazonas	1036	257	24.8
Ancash	2399	1029	42.89
Apurímac	314	220	70.06
Arequipa	6810	610	8.95
Ayacucho	1497	719	48.02
Cajamarca	2607	636	24.39
Callao	3967	770	19.41
Cusco	3101	755	24.34
Huancavelica	347	122	35.15
Huánuco	2566	683	26.61
Ica	2226	1310	58.84
Junín	5953	1358	22.81
La Libertad	4875	1408	28.88
Lambayeque	4321	842	19.48
Lima	29981	6267	20.9
Loreto	4436	420	9.46
Madre de Dios	1098	320	29.14
Moquegua	287	143	49.82
Pasco	251	89	35.45
Piura	5503	1082	19.66
Puno	508	353	69.48
San Martín	3812	684	17.94
Tacna	2215	319	14.4
Tumbes	1605	300	18.69
Ucayali	3690	697	18.88
Fuente	Anuario Estadístico Policía Nacional 2014	INPE: Informes Estadísticos 2014	Elaboración propia en base a Anuario Estadístico Policía Nacional 2014 e INPE: Informes Estadísticos 2014

Los datos del **Cuadro 5** muestran el contraste entre detenidos por la Policía e Ingresados en los establecimientos penitenciarios, por mandato judicial. Sorprende que en Apurímac se haya encarcelado a un número de personas que equivale al 70 por ciento de los detenidos en ese departamento en el mismo año, al mismo tiempo que

en Arequipa ese porcentaje bordea el nueve por ciento. Ello evidencia que la respuesta del Estado ante la delincuencia no es uniforme en todo el país ni está adecuadamente coordinada, en instituciones que deberían funcionar como eslabones de un perfecto engranaje.

Conclusiones:

Primera: El Perú tiene una de las tasas de homicidios más bajas de América Latina (6.6 por cada cien mil habitantes), aun cuando es alta si se la compara con las que corresponden a Norteamérica, Europa y los países más desarrollados de Asia.

Segunda: El Perú tiene, pese a su baja tasa de homicidios, una elevada incidencia de delincuencia de regular intensidad, lo cual se demuestra por los altos niveles de victimización de la población (30.5% de la población urbana ha sido víctima de algún delito en los doce meses precedentes).

Tercera: En el Perú la mayor parte de los delitos no son denunciados ante las autoridades competentes, como lo evidencia el contraste entre la tasa de denuncias y los niveles de victimización de la población. Solo el 13.8% de las víctimas de un delito lo denunciaron ante las autoridades competentes.

Cuarta: La Policía Nacional cuenta con unos 120 mil efectivos, de los cuales 32,841 laboran en comisarías. Las tareas de patrullaje, servicio de guardia e investigación en esas dependencias están a cargo 25,156 policías. Las cifras sugieren la conveniencia de asignar más personal de las grandes unidades policiales a los ámbitos más cercanos a la población, como son las comisarías.

Quinta: La distribución del personal policial en las comisarías no siempre guarda una relación directa con los niveles de criminalidad en los departamentos del Perú. Un caso extremo ejemplifica esta situación: Junín duplica a Amazonas en victimización, sin embargo el segundo tiene 26% más policías que el primero. Ello sugiere una posibilidad de optimización en la asignación de personal a nivel territorial.

Sexta: La Policía Nacional hizo el pasado año 95,405 detenciones. No obstante, en el mismo período solo ingresaron a las cárceles del país 21,393 presos, que equivalen al 22.42% del total de detenidos. Las cifras evidenciarían la necesidad de una mayor

coordinación entre la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, para evitar que los delincuentes encuentren subterfugios para evadir la carcelería.

Lima, agosto de 2015