

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.138

Junio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

Documento de Trabajo
NO CITAR

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo



**EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA
EN URUGUAY**

El presente documento ha sido elaborado por Luis Eduardo Morás, Consultor de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



I.- Introducción

El incremento de la criminalidad en sus más diversas formas y la aparición de fenómenos de violencia con nuevas características es un hecho de dominio público en el Uruguay de la primera mitad de la década de los noventa. Actores sociales y políticos, miembros de la comunidad académica y los medios de comunicación, polemizan en torno a una percepción que se ha instalado en nuestra sociedad: el fuerte sentimiento de inseguridad pública producto de esta situación, agravada por un alto consenso con respecto a la ineficiencia de los aparatos de control (legislación e instituciones) que se perciben insuficientes frente a las dimensiones del problema.

La importancia de estos hechos se refleja en la significación que le otorga el sistema político que, ya en la apertura del tercer período de gobierno post restauración democrática instalado en marzo de 1995, manifiesta la necesidad de dotarse de instrumentos más efectivos para garantizar la seguridad pública, con un nivel de consenso inédito en el país. En las mismas bases programáticas del nuevo gobierno el tema de la seguridad pública se plantea como una de las tres grandes áreas para una concertación política con la oposición. (1) **"Bases de diálogo para la búsqueda de un gobierno nacional". Búsqueda, 26 de enero de 1995.**^{1/}

Estos elementos configuran un escenario que propicia la elaboración de una nueva legislación que se expresa en la Ley de Seguridad Ciudadana y que resulta aprobada en la Cámara de Representantes por el voto de 85 legisladores de los 88 presentes.

Un repaso histórico de los principales planteos que emergen de la situación actual constataría que también en otros períodos del pasado nacional la opinión pública estuvo alterada por la presencia amenazante y generadora de inseguridad del crimen y la violencia. Sin embargo, creemos que el fenómeno actual introduce al menos un rasgo novedoso. Mientras que aquellas imágenes referían a problemas funcionales del control social y la administración de justicia que, aunque involucraban instituciones estatales, no llegaban a configurarse como un problema político de primer orden, el importante respaldo parlamentario alcanzado por las

^{1/} Este hecho resulta inédito en la historia política de nuestro país, y aun más llamativo al encontrar importantes coincidencias con la oposición, que firma un documento que auspicia una serie de iniciativas en torno al tema. El acuerdo de febrero de 1995 (2) **Bases programáticas y legislativas del acuerdo elaboradas por los Delegados de la Comisión de Seguridad pública. Búsqueda, 16 de febrero de 1995.** que recoge grandes líneas que se traducirán en proyectos de ley, resulta avalado por todos los partidos, incluida la izquierda del Encuentro Progresista. Este sector también elabora un documento de gobierno para discutir con la nueva administración. En él define cinco grandes problemas nacionales, conteniendo uno de ellos aspectos referidos a la seguridad pública, lo cual indica un considerable cambio de perspectiva respecto al tema.(3) **"Propuesta para el diálogo". Búsqueda, 26 de enero de 1995.** Con diferentes matices todo el espectro de opiniones políticas coincide al expresar el consenso en su visión de la necesidad de adoptar medidas públicas para enfrentar un fenómeno que reviste un contorno, generalización y gravedad que antes no poseía.

recientes iniciativas de reformas legales es un indicador elocuente de la sensibilidad que el tema comienza a despertar en la esfera política. En la Cámara de Senadores, gran parte de los artículos que componen la Ley de Seguridad Ciudadana, exceptuando las disposiciones que refieren al internamiento de menores en centros de reclusión de adultos, son votados en forma unánime por este cuerpo.

La extensión de un difuso sentimiento de vulnerabilidad en los ciudadanos y las múltiples manifestaciones concretas que promueve, implican un considerable conjunto de desafíos en varias esferas. La adopción de estrategias que eviten un proceso de alienación de la autoridad legítima del Estado, requiere de un diseño consensuado de políticas públicas comprensivas de las complejas interacciones de aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos involucrados. (?)

DESARROLLAR

II.- El estado de la opinión pública

Del análisis de los datos de distintas encuestas de opinión pública no surge un panorama muy claro sobre la evolución que ha tenido la preocupación por la criminalidad en la sociedad uruguaya. Se presentan dificultades para homogeneizar resultados que surgen de metodologías distintas, inconsistencias presentes aún cuando se utilizan instrumentos de medición similares e inconsistencias en las percepciones de los encuestados.

Con respecto a la forma que investigan la criminalidad, las encuestas de opinión uruguayas pueden ser agrupadas según que indaguen: i. la percepción acerca del crecimiento de la delincuencia; ii. la prioridad otorgada a la delincuencia entre otros problemas nacionales; iii. opiniones sobre instituciones de control social y iv. el nivel de victimización en nuestra sociedad.

a) Percepción del crecimiento de la violencia.

Un sondeo de opinión de la empresa *CIFRA/González, Raga y Asociados* publicada el 18 de junio de 1995 señalaba que el 80% de los entrevistados creía que el país era en ese momento más violento que diez años atrás. Aproximadamente un año después, la misma empresa consultora registraba un 90% de personas con esta opinión. Similares resultados en cuanto al aumento de la delincuencia en los últimos cinco años (90% afirmativo) fueron recogidos en 1995 por el *Latinobarómetro*^{2/}. La coincidencia de resultados corrobora la existencia de una opinión pública fuertemente convencida que la delincuencia aumentó en los últimos años.

Es interesante observar, sin embargo, que las opiniones acerca de la ocurrencia de hechos delictivos en el propio barrio no son consistentes con las percepciones de esos hechos a nivel nacional. En efecto, un relevamiento de la empresa *Equipos Consultores* de abril del año 1996 que indagaba las opiniones acerca del aumento de la delincuencia, señalaba que sólo para el 44% de los entrevistados ésta se había incrementado en su mismo barrio, lo que probablemente esté indicando que una parte importante de los encuestados opina sobre lo que pasa en el país no tanto en virtud de su experiencia cotidiana en el medio ambiente inmediato, sino como contagio de un clima general de temor transmitido por los medios de comunicación.

b) Importancia de la delincuencia dentro de los problemas del país

Dada la falta de consistencia en los resultados de distintas encuestas de opinión pública, tampoco es fácil establecer la prioridad efectiva que la opinión pública adjudica a la delincuencia dentro de los problemas del país.

Según los resultados de los sondeos realizados por la empresa *Vox-Opinión y Mercado*, a partir de 1994 la delincuencia figura como el *principal problema* de los uruguayos. En la última medición efectuada antes de la redacción de este informe (abril de 1996), el porcentaje de

^{2/} *Latinobarómetro 1995, Encuesta realizada por la Corporación Latinobarómetro representativa de ocho países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.*

personas que declaran que la delincuencia debe figurar en primer lugar entre los problemas del país (32.4%) duplica al porcentaje de personas que declaran como problema principal al que finalmente resultó segundo en el orden final (el empleo con 16.2%).

No obstante estos resultados, que presentados en una serie de dos años muestran una alta consistencia en el tiempo, una segunda fuente de datos, con similar metodología, relativiza la importancia de la delincuencia. La medición efectuada por el *Latinobarómetro 1995*, indica que el porcentaje de personas que consideraba la delincuencia como principal problema del país se ubicaba en el 8%^{3/}. Si bien éste resulta un porcentaje alto en términos comparativos con otros países de América Latina, las diferencias respecto a la medición antes señalada son notorias.

c) Opiniones sobre instituciones de control social.

En el contexto de una percepción generalizada acerca del incremento de la delincuencia, los sondeos indican también un bajo perfil de aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control social. El 41% de los entrevistados tiene poca/ninguna confianza en el poder Judicial, elevándose esta cifra en el caso de la policía al 51%^{4/}.

Otra fuente registra una mayor frecuencia de opiniones negativas sobre estas instituciones. De acuerdo a la medición realizada por *CIFRA/González, Raga y Asociados (1995)* el 53% de los entrevistados afirma que confía poco/nada en los jueces y el 71% tiene la misma opinión sobre la policía.

d) Opiniones sobre la legislación penal.

Respecto a la percepción sobre la legislación penal, un estudio de *Equipos Consultores* publicado por El Observador en noviembre de 1995, mostraba que el 83% de los uruguayos consideraba que las penas a los delincuentes deberían ser endurecidas, el 2% que deberían

^{3/} Uruguay ocupa el segundo lugar, dentro los países latinoamericanos relevados, en porcentajes de población que considera a la delincuencia como principal problema nacional. Venezuela con 9% es el primero, seguido de Chile 7%, Brasil y Paraguay 6%, México 3%, Argentina y Perú 2%.

^{4/} Encuesta Latinobarómetro 1995, op.cit.. Esta encuesta muestra la escasa confianza en la policía y la justicia en los ocho países latinoamericanos relevados. Uruguay es claramente el país donde la justicia tiene mayores niveles de aprobación. En el resto de los países relevados, la "poca/nada confianza" en el poder judicial es considerablemente superior, alcanzando un nivel de desaprobación mínimo en Chile y Brasil con 59% y un máximo en Perú del 73%. Respecto a la policía, los datos muestran mejor posicionado a Chile con 36% de desaprobación y el resto de los países, exceptuado Uruguay, con cifras superiores al 58% de poca/nada confianza en esta institución. Pese al mayor nivel relativo de opiniones favorables en Uruguay, es preocupante que cuatro de cada diez en el caso de la justicia y algo más de la mitad en el caso de la policía, expresen baja o ninguna confianza en esas instituciones.

ser suavizadas y el 12% que deberían mantenerse en su misma formulación. Esta opinión se distribuye homogéneamente en los diferentes niveles educativos, lugares de residencia y auto-identificación ideológica de la población.

La opinión pública es también mayoritariamente favorable a un endurecimiento de la legislación referida a menores infractores. Una medición de *Equipos Consultores* de abril de 1996, mostraba al 66% de la población de acuerdo en rebajar la edad de imputabilidad a los 16 años; en tanto que para la empresa *CIFRA/González, Raga y Asociados* en mayo de 1996, el 74% de los uruguayos cree que "a los menores de 18 años que cometen delitos muy graves" se los debe condenar "con penas similares a las de los adultos".

El contundente reclamo por una legislación penal de mayor rigor no implica una opinión favorable hacia las cárceles. En efecto, las dos terceras partes de los uruguayos (66%), de acuerdo al mismo informe, consideran que las cárceles fomentan la delincuencia ("enseñan a delinquir mejor").

Quizás la creencia en la necesidad de un endurecimiento de las penas, sumado a la desconfianza en la justicia, en la policía y en la función regeneradora de las cárceles, explique porque un segmento considerable de la población se manifiesta partidario de la pena de muerte, la que tradicionalmente ha generado un alto nivel de rechazo en la sociedad uruguaya. Según *Equipos Consultores*, la proporción de acuerdo con la adopción de esta medida extrema para "ciertos delitos" alcanzaba al 46% de los entrevistados, cifra que, por primera vez, resulta superior respecto a quienes mantenían la desaprobación de su aplicación. La opinión sobre la pena de muerte se distribuía homogéneamente entre los diferentes segmentos de la muestra: todos los grupos sociales -exceptuando el nivel universitario- superan el 40% de aprobación hacia la medida.

d) Encuestas de victimización.

Las encuestas de victimización recogen información útil para estimar el volumen de víctimas existente^{5/}, por lo que resultan fuentes particularmente valiosas para la determinación de las variaciones reales en las tasas de delitos en una sociedad.

La citada encuesta de la empresa *CIFRA/González, Raga y Asociados* publicada en 1995, indagaba sobre el número de personas y hogares que fueron víctimas de robo, intento de robo o ataque violento en los últimos diez años.

Los resultados muestran que en ese período, el 21% de los uruguayos fue víctima de alguno de esos delitos fuera de su casa; el 31% fue víctima de los mismos dentro de su casa y un 10% sufrió las dos modalidades delictivas. En suma, el 42% (?) de los entrevistados resultó víctima de alguno de los tres tipos de delitos en señalado lapso. Se debe destacar que este resultado global, muestra considerables diferencias geográficas: las víctimas constituyen el 56% de la población en Montevideo y alcanzan al 22% en el interior del país.

^{5/} Para lograr ese objetivo se requiere de un diseño específico. Si bien las encuestas generales de opinión pública han sido formuladas con objetivos de investigación más amplios, sus datos hacen un aporte importante en esta dirección.

La encuesta efectuada por el *Latinobarómetro* en 1995, también aporta datos sobre el volumen de delitos a nivel nacional ocurrido en un período de doce meses. En ella se requirió información acerca de si la persona o su familia había sido asaltado, agredido o víctima de un delito en el último año, encontrándose que un 16 % de los entrevistados respondía afirmativamente a la pregunta.^{6/}

^{6/} Se debe destacar como un elemento interesante para el análisis que, en términos comparativos, Uruguay es el país que presenta menor volumen de victimización respecto a los otros siete países latinoamericanos donde se aplicó la misma encuesta.

III.- Las respuestas privadas frente al sentimiento de inseguridad.

Los importantes niveles de inseguridad pública que se reflejan en las encuestas de opinión, así como la percepción de insuficiencias en la institución policial para la efectiva prevención y represión de los delitos^{7/}, estimularon la búsqueda de mecanismos privados de protección. Es así como en la última década se observa un constante incremento de los diferentes servicios ofrecidos por las empresas de seguridad, de la venta de armas, alarmas así como de la introducción al mercado de sofisticados artículos de autodefensa.

Uno de los servicios en expansión es el de seguros contra robos. De acuerdo a datos aportados por el Departamento de Cauciones del Banco de Seguros del Estado, en la década 1985-1994 la cantidad de pólizas y premios emitidos correspondientes a los contratos de hurto e incendio de vivienda y comercio, se incrementó en un 30% anual.

Las empresas de seguridad.

El surgimiento de un importante número de empresas de protección privada con una oferta diversificada, es un fenómeno reciente en la sociedad uruguaya. Las primeras tres nacen en la década del setenta ante demandas de escasos clientes y generalmente para garantizar el cumplimiento de disposiciones legales en lugares públicos (instituciones bancarias, fábricas, centros comerciales, etc.). La extensión de la demanda proveniente de residencias particulares implicó a partir de fines de la década del 80 un aumento constante en cantidad y calidad de los servicios de estas empresas.

Según datos oficiales provenientes del Registro Nacional de Empresas de Seguridad dependiente de la Dirección Nacional de Inteligencia, para el año 1991 existían 96 empresas registradas. Este número se elevó a 147 en el año 1993. A mayo de 1995 se registraban 185 empresas en todo el país.

Un informe de la Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad (C.U.E.S.) da cuenta de la proyección social y económica del sector: un volumen de aproximadamente 6.500 personas empleadas y aportes fiscales al B.P.S., D.G.I. y Ministerio del Interior por 24.000.000 de dólares al año ^{8/}.

^{7/} Un indicador de estas insuficiencias está dado por el porcentaje de aclaración de los delitos por la Policía. En los años 1993 y 1994 el nivel de hurtos y rapiñas aclarados se situó entre el 19% y 23%.

^{8/} Los servicios prestados se desarrollan en el marco de una normativa regulatoria compleja y laxa a la vez, dando lugar a un variado cumplimiento efectivo. De acuerdo a fuentes vinculadas a las empresas, las regulaciones no acompañaron la evolución que éstas experimentaron, señalándose carencias, desactualizaciones y requisitos inadecuados. En este sentido, el citado informe señala la existencia de "un marco regulatorio débil, generando un tratamiento informal y marginal en la prestación de los servicios con el consecuente impacto en los niveles de selección, capacitación, remuneración, profesionalismo y tecnología".

Artículos de autodefensa.

El análisis de diversos indicadores muestra también el creciente interés de los uruguayos por las armas y los artículos que habilitan una mejor defensa personal.

Según la encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados publicada el 5 de mayo de 1996, el 40% de la población considera que "por seguridad" es mejor "tener un arma de fuego en la casa". Al margen de las opiniones, el 22% de los hogares dice poseer efectivamente un arma de fuego, en tanto un 12% adicional no posee armas aún, pero "piensan comprar una".

De acuerdo a datos suministrados por el Servicio de Material y Armamento del Ejército, los títulos de armas de fuego otorgados en el año 1995 fueron en todo el país 26.967. Un estudio reciente permite una aproximación a la evolución de los mismos a través del tiempo. La cantidad de títulos de propiedad de armas registrados entre los años 1944 y 1972 constituía 157.947. Los otorgados entre 1973 y 1985 fueron 92.381; y para el período comprendido entre 1986 y 1993 alcanzaron la cifra de 157.608.

En definitiva, en ocho años (1986-1993) comenzaron a circular tantas armas legales en el país, como en los 29 años anteriores a 1973 y casi el doble que en los 13 años del período autoritario. El promedio anual entre 1992 y 1995 es de ... títulos de armas de fuego. * En el año 1992 se registraron 20.017, en 1993: 22.279, en 1994: 23.893 y en 1995: 26.967.

1944-1972	157947	5446	100
1973-1985	92381	7106	130.5
1986-1991	115312	19219	352.9
1992		20017	367.6
1993		22279	409.1
1994		23893	438.7
1995		26967	495.2

Si bien se deben relativizar estas cifras, ya que comprenden también a las registradas con fines deportivos, la proporción de armas compradas con una finalidad defensiva es importante. Según surge de las entrevistas con informantes calificados vinculados a las armerías, el incremento en la venta de armas no se corresponde con un aumento similar en la venta de municiones, lo cual supone un uso no habitual de las mismas. Esta impresión también es congruente con el importante número de particulares que asisten a realizar cursos de capacitación en los clubes de tiro. En 1995 se habían capacitado en el polígono del Club Nacional de Fútbol dos mil personas; el Club Uruguayo de Tiro, a su vez, incrementó en 50% el número de socios entre principios de 1994 y fines de 1995.^{9/}

Un dispositivo para la protección individual cuya demanda se ha extendido considerablemente son los "gases paralizantes". Su importación estuvo prohibida hasta que una disposición del Servicio de Material y Armamento de marzo de 1993, autorizó su venta al público. La comercialización de estos elementos se ha facilitado porque tanto los spray como otros elementos defensivos, como las "picanas eléctricas", no requieren de ningún trámite

^{9/} De acuerdo a un informe publicado por Posdata el 5 de enero de 1996.

administrativo por parte del comprador y tampoco conlleva una responsabilidad penal su utilización defensiva.^{10/}

^{10/} Respecto al perfil de los usuarios de estos dispositivos, las fuentes consultadas coinciden en señalar una heterogeneidad etaria y socioeconómica, que incluye tanto a estudiantes universitarios como prevención a la salida de cursos nocturnos, como mujeres del servicio doméstico para salir temprano de sus casas y sectores sociales medios y altos que asisten a reuniones.

IV.- La conflictiva construcción de los datos.

La literatura especializada señala frecuentemente las objeciones y los considerables problemas involucrados en la interpretación de las estadísticas oficiales para el estudio de la criminalidad. Los más usuales se refieren al subregistro de algunos delitos y a la sobrerepresentación de otros, así como de sus autores.

Se ha insistido mucho en los serios problemas de **subregistro** de delitos, que se detectan a través de estudios específicos de "autoencuesta"(?) y de "victimización". El volumen de la "cifra negra" que ocultan los datos oficiales no resulta nada despreciable. Estudios empíricos efectuados en otras realidades señalan que la estimación del volumen real de algunos delitos se sitúa en un número cuatro veces superior al que indican las estadísticas oficiales. **CITAR resultados de investigaciones de R. Hood y R. Sparks "Problemas clave en criminología".**

En Uruguay no se han realizado este tipo de estudios en forma sistemática (**Y EN FORMA NO SISTEMÁTICA?**), pero es razonable suponer que los datos oficiales puedan presentar falencias de registro serias, especialmente en delitos sexuales, hurtos, daños, faltas en general, etc.

También es dudosa la representatividad de las estadísticas oficiales con respecto a los delitos que cometen diferentes categorías sociales. Hay una **sobrerepresentación** de los que cometen los segmentos más pobres de la población, lo que distorsiona la distribución social de las actividades ilegales y tiende a ocultar la real magnitud de los delitos de "cuello blanco".

Estos dos aspectos se constituyen en algunos de los principales obstáculos a la hora de querer demostrar empíricamente la eventual existencia de variaciones cuantitativas y cualitativas del perfil delictivo, así como para confirmar hipótesis sustantivas como, por ejemplo, la que correlaciona la situación de pobreza con una mayor proclividad al delito.

Es posible convenir entonces que las estadísticas oficiales de criminalidad retratan inadecuadamente la real dimensión del fenómeno, pudiendo representar mejor la ocurrencia de algunos delitos que la de otros.

Entendemos por validez la capacidad del indicador de representar efectivamente lo que se quiere medir. Confiabilidad supone la capacidad del indicador de producir resultados consistentes en sucesivas mediciones. La falta de confiabilidad implica obtener cifras diferentes en cada medición, en tanto que las carencias de validez suponen la medición de variables que no representan exactamente los conceptos que previamente se definieron. Ellas representan el volumen del crimen oficialmente detectado por las agencias encargadas de relevar los datos. En este sentido es posible afirmar que las estadísticas "ilustran" sobre una realidad, más que dar plena cuenta de la misma.

Estas apreciaciones resultan particularmente válidas en el caso uruguayo, donde las fuentes oficiales de información plantean dificultades notorias para un análisis sistemático individual y un abordaje comparativo de las diversas fuentes.

Una primera fuente relevante para el estudio de la evolución de la criminalidad son las estadísticas del **Ministerio del Interior**, construidas a partir de la información de cada una de las Jefaturas Policiales del país, y que son publicadas en la sección Justicia del Anuario Estadístico del Uruguay.

Un análisis temporal de esa información revela problemas que cuestionan la confiabilidad de las mismas. Entre otros: a) Diferentes criterios en la construcción de las categorías de delitos que dificultan la comparación entre períodos.

b) Falta de claridad sobre la naturaleza del dato registrado, esto es, si las cifras sobre criminalidad representan la totalidad de los hechos ocurridos, delitos con intervención policial o simples denuncias.

c) La contradicción entre lo publicado en el Anuario Estadístico, respecto a la información que surge de las diferentes Jefaturas Policiales y las cifras provenientes del propio Ministerio del Interior, que la prensa hace públicas.

Una segunda fuente son las publicaciones del **Instituto Técnico Forense**, que registran la cantidad de personas procesadas con o sin prisión por cada delito consumado. Si bien existe consenso en cuanto a que son estadísticas altamente confiables, no representan exactamente el volumen real de delitos ocurridos en el país, en la medida que por un delito pueden ser procesadas varias personas, o bien un procesado puede cometer varios delitos. Asimismo la cantidad de procesados puede variar considerablemente según criterios predominantes en los jueces, la evolución de la propia legislación así como también por los mayores o menores niveles de efectividad policial.

Una tercera categoría de fuentes de datos que puede iluminar aspectos de la situación delictiva del país, son las publicaciones del **Instituto Nacional de Criminología** y del **Instituto Nacional del Menor**, que informan sobre el volumen de población que se encuentra en cárceles y centros de rehabilitación. Su análisis revela las serias dificultades ya enumeradas.

Las estadísticas sobre las infracciones cometidas por menores resultan altamente dependientes de las facultades discrecionales legales que poseen los Jueces de Menores, del cambio en la legislación (la "Acordada" de la Suprema Corte de Justicia de 1994 determinó la internación de menores como una medida extrema) y aún de la propia capacidad locativa de los establecimientos.

En el caso de adultos reclusos en cárceles también se presentan problemas derivados de los cambios legales. Un ejemplo de ello es la Ley 15.859 del año 1987 que determinó el "procesamiento sin prisión".

Al comienzo de este capítulo señalábamos dos dificultades que presentaban, en general, las estadísticas oficiales de criminalidad: subregistro y sobrerrepresentación, que consideramos también válidas para analizar el caso uruguayo.

En el primer aspecto, no existen estudios específicos en Uruguay. Sin embargo hay, al menos, dos elementos que permiten sospechar un subregistro de hurtos, daños, delitos sexuales, agresiones y faltas en general: la confianza de la población en la eficiencia de los procedimientos judiciales y el elevado costo relativo de una denuncia policial frente a los beneficios probables.

Por las características de violencia que suponen los homicidios y las rapiñas, éstos aparecen como registros más confiables. Se debe destacar además que una proporción importante de las rapiñas se realizan a comercios y **presumiblemente éstos** dispongan de seguros, que condicionan la reparación a la concreción de la respectiva denuncia.

En el segundo aspecto, es posible sostener también la "sobrerepresentación" de algunos delitos y sus autores.

Esta impresión está abonada, por ejemplo, por los problemas que surgen en el examen temporal de los datos de contrabando y estafas, delitos que en muchas ocasiones suponen un procesamiento sin prisión. Por ende, sus autores no son parte de la población carcelaria que registra el Instituto de Criminología. Algo similar surge de los diagnósticos sobre la Justicia de Menores, que muestran una sobredimensionada representación de menores provenientes de los sectores sociales más pobres.

V.- La base empírica: estadísticas oficiales de criminalidad.

El conocimiento de las limitaciones de los registros oficiales conduce a extremar la cautela en la interpretación de las tendencias de la criminalidad en el país, controlando su consistencia con tendencias referidas a fenómenos vinculados a la criminalidad. La optimización del aprovechamiento de los datos de los registros se hace necesaria, además, debido a la inexistencia de fuentes accesibles y confiables capaces de sustituirlos. En este sentido estamos de acuerdo con que "No tiene sentido descartar los datos oficiales como subestimaciones groseras del fenómeno, esto equivaldría a la aceptación de las percepciones sociales difusas como parámetros legítimos de determinación de la magnitud del problema". (25) (?)

Para este estudio, se obtuvieron series de homicidios, rapiñas, hurtos y delitos sexuales, para un período de 15 años a partir de 1980 ^{11/}. Considerando la probabilidad de su denuncia, el grado de variabilidad de su registro a través del tiempo y la significación de su volumen de ocurrencia, no se analizaron las cifras de otros delitos tales como daños o delitos contra la Administración Pública. Las cifras provienen del Ministerio del Interior y son publicadas regularmente en el Anuario Estadístico del Uruguay.

El análisis permite sostener que:

1) Entre los años 1980 y 1994, estos cuatro delitos, considerados como un todo, se incrementan de 23.926 a 52.102. Salvo en el número de delitos sexuales que en todo el período analizado prácticamente permanecen estables, en los otros tres se producen aumentos, con cifras que -como en el caso de las rapiñas- duplican y hasta triplican las del año base.

(Cuadro 1)

2) Como mencionáramos en el acápite anterior, el registro de los distintos delitos está sujeto a diferentes sesgos, lo que hace conveniente analizarlos por separado. Dicho examen permite comprobar que cada uno de ellos exhibe una evolución específica. En particular, revela que en algunos períodos (como entre 1985 y 1994) la estabilidad que muestran los datos cuando se considera la totalidad de los delitos esconde comportamientos que no logran manifestarse por el gran peso que tienen los hurtos en dicha totalidad. Así, el descenso en los hurtos compensa el crecimiento importante de los homicidios y rapiñas, que son por otra parte, los delitos cuyo registro aparece como más confiable.

^{11/} De acuerdo al Código Penal se define

Homicidio: "El que, con intención de matar, diere muerte a otra persona".

Rapiña: "El que, con violencias y amenazas, se apodera de cosa mueble, sustrayéndosela a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella".

Hurto: "El que se apodera de cosa ajena mueble, sustrayéndosela a su tenedor para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella".

Violación: "Comete violación el que comete a una persona, del mismo o de distinto sexo, con violencias o amenazas a sufrir la conjunción carnal, aunque el acto no llegara a consumarse".

3) Como forma de observar mejor las grandes tendencias, controlando mínimamente las variaciones que puedan obedecer a situaciones coyunturales, en el cuadro 2 se presentan las tasas delictivas cada 100.000 habitantes por períodos quinquenales. Con excepción de los delitos sexuales, los promedios de cada período muestran una tendencia creciente. Por ejemplo, el promedio de la tasa de **homicidios** se eleva en un 39% entre el quinquenio 1980-84 y el quinquenio 1990-94. Entre las **rapiñas** se aprecia un crecimiento de 139% entre los dos períodos y entre los **hurtos**, de un 191.3%.

4) El continuo tradicional-moderno ha operado como fuente inspiradora de las explicaciones que intentan relacionar los mayores niveles de urbanización con el incremento de los fenómenos delictivos. En forma atípica, en Uruguay, los delitos crecen a un ritmo importante también en el medio "tradicional", característica que conserva el Interior del país y donde se aprecia un consistente aumento de homicidios, rapiñas y hurtos. (Cuadros 3 a 6)
Tomando como punto de partida el año 1981 ^{12/}, se observa que los homicidios en el Interior en 1994 crecieron un 43%. Este patrón de homicidios se mantiene estable desde 1989. De los 14 años donde es posible la comparación entre Montevideo e Interior, en ocho años el incremento porcentual respecto al primer año medido, es superior en el Interior.

Las rapiñas, si bien fenómeno predominantemente montevideano, experimentan en el interior un desarrollo que acompaña e incluso supera en algunos años, el importante crecimiento que se observa en Montevideo. A partir de 1986 su aumento es notorio, conoce su máxima expresión en 1991 (329%) y la mínima en 1989 (72%). Desde esa fecha y hasta 1991, el crecimiento proporcional respecto al año base es superior en el Interior, sólo en los últimos tres años Montevideo supera levemente al Interior en incremento de rapiñas.

En el Interior existe el doble de hurtos en 1994 respecto al año base de 1981. Este nivel de hurtos se mantiene estable desde 1989, con excepción de 1993, cuando el incremento respecto a 1981 fue del 50%.

El primer incremento importante se opera en 1983 (43%), fecha a partir de la cual crecen en forma sostenida, alcanzando un nivel máximo de aumento en 1992 (259%).
(La comparación MVD-INT muestra una gran variabilidad, en algunos años Mvd. supera interior en otros ocurre lo contrario DESARROLLAR...??)

No obstante que un estudio exhaustivo de los delitos en el interior del país excede los límites de este trabajo, se pueden señalar algunos indicios acerca de la gravitación que tienen los diferentes departamentos en algunos delitos. Canelones y los departamentos limítrofes con Brasil (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres), presentan altos niveles de delitos contra la persona; en Canelones y Maldonado la proporción de delitos contra la propiedad adquiere singular importancia.

^{12/} A partir de 1981 se separan geográficamente los delitos en el Anuario Estadístico.

6) Pese a que las estadísticas disponibles no contemplan actualmente la distinción entre **violencia relacional** y **violencia instrumental**^{13/}, es probable que una proporción importante de los homicidios -así como de la violencia en general- no sea instrumental y ocurra en la esfera privada como resultado de conflictos entre personas. Un indicio que abona esta hipótesis es que considerando sólo víctimas de violencia doméstica de sexo femenino, entre enero y setiembre de 1994, fueron asesinadas 39 mujeres. Si se analiza esta cifra y se la compara con el total de homicidios de ese año (220), se puede concluir que al menos un cuarto de los homicidios está relacionado con el asesinato de mujeres como resultado de conflictos domésticos. Es dable pensar que mientras los asesinatos se mantengan en el dominio de la vida doméstica, su contribución a la sensación de inseguridad pública no será mayor, pues son más bien los homicidios instrumentales, los que se cometen en nombre de ideologías o los causados por perturbaciones mentales, los que suelen alimentar olas de temor colectivo.

^{13/} Conceptualmente se entiende por violencia relacional aquella que no persigue fines lucrativos, producto de interacciones que generalmente se reducen a la esfera privada. En oposición la violencia instrumental, representa una estrategia para alcanzar una finalidad lucrativa. La indistinción entre ambos tipos de violencia resulta uno de los factores que obstaculizan la comprensión de las diferentes causas y consecuencias que tienen. (Luis E. Soares (coord.): Criminalidade urbana e Violência. Faperj. 1993)

CUADRO 1

Volumen de algunos delitos (Uruguay)

Años	Homicidios	Del.Sexuales	Hurtos	Rapiñas	Total
1980	126	664	22.123	1.013	23.926
1981	143	829	21.601	1.141	23.715
1982	179	875	25.379	1.500	27.933
1983	126	907	24.720	1.039	25.885
1984	110	742	31.535	763	33.150
1985	119	743	49.157	1.578	51.597
1986	164	855	49.362	2.680	53.061
1987	159	757	44.707	1.720	47.343
1988	144	799	42.510	1.522	44.975
1989	198	833	49.045	1.968	52.044
1990	206	818	54.219	2.560	57.803
1991	194	845	55.686	2.503	59.228
1992 *	182	578	55.856	2.453	59.069
1993	205	574	40.343	3.123	44.245
1994 *	222	724	47.967	3.189	52.102

* Años de discrepancia entre las cifras aportadas públicamente por el Ministerio del Interior y las que éste mismo organismo publica oficialmente en el Anuario Estadístico del Uruguay.

CUADRO 2

Tasas delictivas (Uruguay)

(Cada 100.000 habitantes)

(Datos de Población actualizados por
metodología de CELADE)

Año	Homicidios	Del.Sexuales	Rapiñas	Hurtos
1980	4,32	22,79	34,78	759,5
1981	4,88	28,27	38,95	736,7
1982	6,07	29,65	50,83	860,0
1983	4,24	30,54	34,98	832,3
1984	3,68	24,82	25,53	1055,0
	(4,64)	(27,21)	(37,01)	(848,7)
1985	3,96	24,70	52,46	1596,0
1986	5,42	28,26	88,59	1631,8
1987	5,23	24,88	56,52	1469,2
1988	4,71	26,11	49,74	1389,2
1989	6,43	27,07	63,96	1593,9
	(5,15)	(26,20)	(62,25)	(1536,0)
1990	6,65	26,44	82,74	1752,4
1991	6,23	27,15	80,43	1789,4
1992	5,81	18,47	78,37	1784,5
1993	6,51	18,22	99,17	1281,1
1994	7,01	22,86	100,69	1514,6
	(6,44)	(22,63)	(88,28)	(1624,4)

CUADRO 3

Volumen de Homicidios.

Año 1980: base 100 (Uruguay)

Año 1981: base 100 (Montevideo/Interior)

Años	Uruguay		Montevideo		Interior	
	n	base	n	base	n	base
1980	126	100				
1981	143	114	62	100	81	100
1982	179	143	75	121	104	129
1983	126	100	39	63	87	107
1984	110	85	33	53	77	95
1985	119	95	51	82	68	84
1986	164	131	71	115	93	115
1987	159	127	76	123	83	102
1988	144	115	55	89	89	110
1989	198	158	83	134	115	142
1990	206	164	83	134	123	152
1991	194	154	87	140	107	132
1992 *	182	145	75	121	107	132
1993	205	163	102	165	103	127
1994 *	222	177	106	171	116	143

CUADRO 4

Volumen de Rapiñas.

Año 1980: base 100 (Uruguay)

Año 1981: base 100 (Montevideo/Interior)

Años	Uruguay		Montevideo		Interior	
	n	base	n	base	n	base
1980	1.013	100				
1981	1.142	113	1.035	100	107	100
1982	1.500	149	1.398	135	102	95
1983	1.039	103	963	93	76	71
1984	763	76	671	65	92	86
1985	1.578	156	1.490	144	88	82
1986	2.680	265	2.405	232	275	257
1987	1.720	170	1.529	148	191	179
1988	1.522	151	1.284	124	238	222
1989	1.968	195	1.784	172	184	172
1990	2.560	253	2.222	215	338	316
1991	2.503	248	2.151	208	352	329
1992 *	2.453	243	2.256	218	197	184
1993	3.123	309	2.837	274	286	267
1994 *	3.189	315	2.905	281	284	265

CUADRO 5

Volumen de Hurtos.

 Año 1980: base 100 (Uruguay)

Año 1981: base 100 (Montevideo/Interior)

Años Interior	Uruguay		Montevideo		
	n	base	n	base	n
base					
1980	22.123	100			
1981	21.601	98	10.386	100	11.215
100					
1982	25.379	115	13.619	131	11.760
105					
1983	24.720	112	11.912	115	12.808
114					
1984	31.535	143	15.532	150	16.003
143					
1985	49.157	223	29.958	288	19.199
171					
1986	49.362	224	29.206	281	20.156
180					
1987	44.707	203	25.859	249	18.848
168					
1988	42.510	193	23.792	229	18.718
167					
1989	49.045	222	26.785	258	22.260
198					
1990	54.219	246	27.784	268	26.435
236					
1991	55.686	252	29.091	280	26.595
237					
1992 *	55.856	253	26.834	258	29.022
259					
1993	40.343	183	23.575	227	16.768
150					
1994 *	47.967	217	23.564	227	22.891
204					

CUADRO 6

Volumen de Delitos Sexuales.

Año 1980: base 100 (Uruguay)

Año 1981: base 100 (Montevideo/Interior)

Años	Uruguay		Montevideo		Interior	
	n	base	n	base	n	base
1980	664	100				
1981	829	125	469	100	360	100
1982	875	132	470	100	405	113
1983	907	137	525	112	382	106
1984	742	112	457	97	285	79
1985	743	112	476	101	267	74
1986	855	129	546	116	309	86
1987	757	115	458	98	299	83
1988	799	121	436	93	363	101
1989	833	126	495	106	338	94
1990	818	124	491	105	327	91
1991	845	128	483	103	362	101
1992 *	578	88	340	72	238	66
1993	574	87	367	78	207	58
1994 *	724	110	340	72	367	102

VI.- Conclusiones.

El sentimiento de temor y la inseguridad constituyen componentes esenciales de la "mentalidad urbana" en las sociedades modernas. Con sus particularidades, Uruguay acompaña este proceso de crecientes demandas por orden y protección de las personas físicas y los bienes materiales. Las respuestas, a través del diseño e instrumentación de una combinación equilibrada entre políticas públicas penales y un modelo democrático de ejercicio del poder, suponen varios desafíos teóricos y prácticos.

1) El problema de la violencia, como la criminalidad y la seguridad pública son generalmente analizados por los diferentes actores sociales y políticos, en forma indiferenciada. Si bien existen estrechas interrelaciones entre violencia y criminalidad, probablemente compartan algunas causas, y requieran respuestas de las mismas agencias de control, se trata de fenómenos sociológicos diferentes, que suponen actos y consecuencias distintas. La violencia incluye un conjunto de fenómenos más amplio y heterogéneo que la criminalidad, entendida estrictamente como violación de una norma penal. En la misma dirección se puede afirmar que el problema de la inseguridad pública responde al riesgo de estar expuesto a situaciones económicas y sociales que van más allá de la probabilidad de ser ofendido criminalmente o ser objeto de violencia.

2) La planificación de los problemas sociales requiere de diagnósticos y si bien existe un considerable volumen de datos, la información disponible presentada en forma sistemática con indicadores válidos y confiables es escasa o prácticamente inexistente. En Uruguay es notoria la ausencia de estudios sobre la evolución cuantitativa y cualitativa de la criminalidad, el perfil de los autores de delitos, la organización social del crimen y la evaluación sistemática de políticas penales. Nada firme sabemos tampoco sobre la relación entre pobreza, déficit educacional y desestructuración familiar, con la delincuencia y la violencia. La relación entre estas variables parece reflejarse en los importantes síntomas de deterioro de los padrones de sociabilidad en los asentamientos precarios.

3) La necesidad de definiciones precisas y de diagnósticos específicos se torna evidente con la expansión de comportamientos anómicos, reflejados, entre otros, en la violencia al interior de los centros educativos, en erupciones espontáneas de violencia en espectáculos masivos, en la consolidación de estrategias defensivas en algunas zonas urbanas marginadas frente a la autoridad pública, pero también contra ambulancias y funcionarios censales. (vecinos-policiales, brigadas autodefensa, etc)

DESARROLLAR

4) En relación a los homicidios, resulta importante elaborar instrumentos conceptuales y metodológicos que permitan separar con claridad los crímenes instrumentales de los relacionales. Estos últimos, que pueden representar un volumen de importancia significativamente superior al considerado públicamente, se caracterizan por no tener fines lucrativos y estar circunscritos a la esfera familiar y de vecindad, razón por la cual son

regularmente subestimados en el análisis y desconsiderada su cuantificación y características particulares. Parece también deseable que una tipología de asesinatos distinga entre aquellos perpetrados en nombre de una ideología (ej. acciones terroristas) y aquellos que son fruto de graves perturbaciones mentales (ej. asesinatos en serie).

5) La disputa interpretativa en el contexto nacional aparece como excesivamente orientada a establecer la existencia o no de un "auge delictivo". De acuerdo a los datos disponibles, e independientemente de ciclos de incremento y descenso en los niveles de criminalidad, el padrón de violencia es igualmente importante y requiere de respuestas.

Si atendemos las cifras estadísticas y la experiencia cotidiana y personal de la población, no parece totalmente infundado el sentimiento de inseguridad. En este sentido, el miedo aparece como "sensato", y se torna culturalmente aceptable al responder a vivencias individuales, familiares ó del círculo inmediato de relaciones personales.

Ciertamente que se debe asumir que la delimitación del problema contiene considerables elementos simbólicos y subjetivos (percepciones sociales desmesuradas respecto a las reales probabilidades de ser víctima de ofensa criminal, amplificación de sucesos singulares por la prensa, estrategia comercial de empresas de seguridad, etc). No obstante, la introducción analítica de estos elementos, no debería desestimar las consecuencias reales que conlleva la presencia de estas percepciones, así como la propia existencia de la violencia y criminalidad en la vida colectiva. En este sentido, no parece conveniente eludir los desafíos prácticos-concretos que representan, en razón de las características subjetivas-simbólicas que suponen. **(CONCRETAR ESTE PUNTO. NO SE ENTIENDE BIEN CUAL ES EL MENSAJE)**

6) El uso creciente de los servicios de seguridad privada -probable reflejo de la evaluación que hace un segmento de la población de la eficacia de las agencias estatales de control- tiene consecuencias sobre la sociedad que conviene examinar. Por un lado, al producirse algún tipo de delegación del monopolio de la violencia, el Estado se expone al cuestionamiento de la legitimidad de su autoridad. Por otro, el uso de tales servicios alimenta la inequidad social en la medida que un sector queda marginado de acceder a los mismos. La equidad también queda afectada con el acceso diferencial a los seguros contra robos, dado que una parte de la población no podrá resarcirse materialmente de las consecuencias de la delincuencia. Los diferenciales en cuanto a las probabilidades de satisfacer las "demandas por orden" homogéneamente distribuidas en la sociedad, pero diferencialmente alcanzables, pueden contribuir de este modo al incremento de las asimetrías sociales.

7) Las demandas generadas en la opinión pública y la complejidad que adquieren estos fenómenos en actualidad, sugieren el diseño de una política del Estado, que defina prioridades estratégicas, instrumentos legales y medidas operativas para el abordaje consensuado del crimen y la violencia. Los responsables de gobierno deberán transitar un camino incierto, buscando compatibilizar en todo momento el respeto de los derechos del ciudadano, de la independencia de poderes y el uso democrático de las instituciones con la implementación de medidas concretas que garanticen la seguridad ciudadana.

Ambos reclamos están subyacentes en la opinión pública y en las orientaciones de actores sociales y políticos. En razón de ello parece razonable problematizar la naturaleza, perfil y funciones de las instituciones de control social, superando las aparentes dicotomías y armonizando estas dos demandas a partir de la construcción de instrumentos fundados en el consenso político.

(CUANTAS FAMILIAS SON?)
(CUAL ES EL PROMEDIO DE LA COMPOSICIÓN FAMILIAR)
(1988: 105.000 delitos+ faltas.)