

# Seguridad ciudadana y sistemas de información

Carlos G. Gregorio  
Unicef

## I. Introducción

El examen de los niveles de seguridad e inseguridad ciudadana en América Latina, se ha venido enfocando, especialmente en los últimos quince años, como uno de los temas que aparecen como prioritarios para la protección y promoción de los derechos ciudadanos de grandes sectores de la población latinoamericana. A pesar de la amplia gama de temores e inseguridades vividas como experiencias colectivas por los habitantes de los diversos países de la región, debido a la falta casi generalizada de garantías para asegurar los derechos civiles y políticos, económicos y culturales, el sentimiento de inseguridad tiende a manifestarse, paradójicamente como un miedo centrado casi exclusivamente en las conductas de las minorías delictuales y en la violencia y desorden urbano.

Sin perjuicio de la incidencia de diversos factores vinculados a la historia reciente de las últimas décadas (crisis económicas y políticas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, represión y violencia institucional, pobreza, exclusión y desempleo juvenil, etc.) y al grado de desarrollo institucional de los países de la región, puede advertirse que afirmaciones sobre el incremento de la “delincuencia” o la “violencia juvenil”, aparecen como una constante en el discurso hegemónico existente.

Por lo mismo, a muchos les parece razonable pensar que la delincuencia y otros trastornos del orden social aumentan rápidamente, o al menos proporcionalmente, con el aumento del tamaño de la población adolescente de los grandes centros urbanos. Así, las políticas restrictivas de control y de protección de los derechos civiles de la población joven se entrelazan e interactúan con la promoción de la estabilidad política y de seguridad pública en cada país de la región.

No obstante, este creciente interés y preocupación sobre las infracciones a la ley penal cometidas por los adolescentes no se ha acompañado de información o estudios que lo avalen; ni tampoco, para remediar estas deficiencias, por un fortalecimiento de los sistemas de datos y de registros estadísticos, ni de una evaluación de su calidad y de sus deficiencias, en los distintos órganos que estructuran el sistema penal.

De este modo, la preocupación social, y en ocasiones las definiciones de política criminal, carecen de un soporte empírico válido y confiable; la falta de información fidedigna atenta contra la protección de los derechos civiles de las personas, favorece la alarma social, y posibilita, en cierto modo, la manipulación de la opinión pública distorsionando situaciones conflictivas inherentes a la complejidad del orden social contemporáneo.

En este marco, el primer objetivo de este capítulo es analizar la existencia y calidad de los sistemas de registros estadísticos existentes sobre infracciones a la ley penal cometidos por la población de adolescentes en Argentina, Chile y Uruguay. A pesar de las limitaciones que presentan los datos existentes, el segundo objetivo es dimensionar el

fenómeno delictivo en que participan los adolescentes y revisar el carácter de las prácticas de las instituciones del sistema de justicia. Se trata, entonces, de verificar si existe correspondencia entre la alarma social -y en ocasiones política- ante los actos delictivos cometidos por adolescentes y la realidad socio-criminal concreta y objetiva de cada país.

Con esto se busca contribuir a crear conciencia sobre la necesidad de perfeccionar los métodos e instrumentos estadísticos y orientar a los organismos de recopilación de datos, de modo de permitir a las autoridades formular una adecuada política de control y reacción frente a las infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes. Esta adecuación se alcanzará en la medida que corresponda a situaciones objetivas, y se enmarque dentro de las actuaciones legítimas de los órganos públicos en un Estado de derecho, considerando las especiales garantías de los adolescentes reconocidas en diversos convenios internacionales a los que han adherido Argentina, Chile y Uruguay.

La necesidad de desarrollar sistemas estadísticos confiables se encuentra, además, con un obstáculo adicional: la subsistencia de sistemas normativos tutelares que dificultan la verificación de los supuestos delitos y su correcta identificación. Muchas de las carencias de los sistemas estadísticos judiciales tienen como causa principal las propias debilidades del sistema jurídico. La definición de una política adecuada de respuesta ante las infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes, se basa en la búsqueda de una solución a la tensión entre la protección de los ciudadanos frente a la violencia o la agresión ocasional y/o sistemática por parte de algunos grupos o personas, la realización de los derechos humanos en un Estado democrático, y la especial protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

En función de la intervención normativa es útil distinguir las formas de los distintos instrumentos de la política criminal como son la ley, el sistema judicial y la fuerza policial, coordinadas en un conjunto de intervenciones preventivas, punitivas y de control. El marco del equilibrio entre estos contenidos institucionales está dado por el sistema de garantías constitucionales; sin embargo, y paradójicamente, es aquí donde algunos sectores de opinión crean un falso dilema que puede resumirse en la frase: “para tener más seguridad es necesario reconocer menos garantías”.

Como los problemas relacionados con el desorden y la violencia urbana suelen asociarse generalmente a los comportamientos de la población adolescente y juvenil, se puede afirmar hipotéticamente que la etapa de desarrollo por la que atraviesan los adolescentes en su proceso de integración socio-cultural, está caracterizada por la necesidad de internalizar autónomamente reglas sociales de conducta, lo que implica muchas veces transgredir determinadas normas del orden social; sin embargo, para el adolescente muchas veces no existe una distinción clara de las sanciones por la violación de reglas de naturaleza social y las normas jurídicas, en particular, respecto de aquellas conductas penalizadas en que no es fácilmente perceptible el daño a derechos de terceros.

En este proceso de socialización y de integración socio-cultural, los adolescentes quebrantan y obedecen las reglas, como parte del aprendizaje progresivo de la autonomía en la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades personales por sus actos<sup>1</sup>. El

---

<sup>1</sup> Uno de los principios fundamentales de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”) afirma que “el comportamiento o la conducta de los jóvenes que

desarrollo adecuado de este proceso no es una función del derecho y, menos aún, del derecho penal. Lo único que el derecho penal debe intentar es no alterarlo y tener en consideración que, de acuerdo a diversas recomendaciones de expertos, el Estado debe ser muy cuidadoso para evitar que la intervención de los órganos del sistema penal provoque efectos contraproducentes que produzcan como resultado una mayor criminalización de los adolescentes y el aumento del fenómeno delictual.

Es necesario, entonces, desarrollar un sistema especial de reacción o respuesta penal para adolescentes que se dirija selectivamente a dar soluciones adecuadas a conductas delictivas que provocan daño grave a los demás y que se enmarque en un conjunto de políticas públicas enfocadas principalmente a la integración social y el desarrollo de todos los niños y adolescentes, dentro del marco de una sociedad ordenada que garantice la seguridad de todos sus miembros.

En síntesis, con este capítulo se pretende aportar elementos para el análisis de las conductas delictivas de los adolescentes, que permitan un debate des-ideologizado basado en datos objetivos de la real situación socio-criminal, condición imprescindible para avanzar positivamente en la búsqueda de soluciones a uno de los temas más sensibles para la población joven de los países, en el estricto marco de la reafirmación democrática, y la promoción y efectiva protección de los derechos humanos de las personas. Para lograrlo, sin embargo, no se debe perder de vista que existe la necesidad de reformas legislativas y de adecuación de la normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño, materia que está fuera de los alcances de este trabajo. De hecho, el Cono Sur incluye a tres de los pocos países de la región que no han reformado sus legislaciones después de la Convención.

En la sección siguiente se describen las características deseables de los sistemas de información desde la perspectiva de los derechos del niño y el adolescente. En la sección III se pasa revista más detallada a la información generada por cada uno de los tres niveles,- policial, judicial y administración del sistema de medidas,- para posteriormente revisar como podría analizarse integradamente la información si las distintas fuentes fuesen adecuadamente coordinadas. En la sección V se presentan los resultados de una encuesta sobre la percepción de los propios adolescentes sobre el tema de la seguridad ciudadana. Las distorsiones de esta percepción respecto a la realidad descrita en las secciones anteriores se relacionan con la forma en que se utiliza la escasa información existente. El capítulo se cierra con unas reflexiones respecto a desafíos de política en este plano.

## **II. El rol de los sistemas de información**

### **a) Los Sistemas de Información sobre Adolescentes infractores de ley penal**

El modelo de reacción y de intervención que orienta al sistema de justicia penal existente implica la participación de varias instituciones estatales, cada una de ellas con sus procedimientos y reglas. Esta diferenciación institucional, ha determinado que las diversas fuentes de información sobre el sistema penal de adolescentes estén también fragmentadas, y que no se haya desarrollado la necesidad social de uniformarlas ni de coordinarlas. El

---

no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta” (artículo 1.5.e.).

desarrollo de un marco estadístico para monitorear y registrar las acciones del sistema de justicia penal es un proceso complejo, fundamentalmente porque requiere la participación y cooperación de todas las instituciones,- policía, fiscales, tribunales y programas de atención,- los que idealmente deberían compartir ciertos objetivos.

La existencia y características del sistema estadístico depende de quien usa la información y si los datos disponibles satisfacen las expectativas de los usuarios o de quienes los necesitan: es decir, esto significa que el sistema sea creíble en términos de calidad estadística y si es objetivo e imparcial en su producción. Para generar un sistema útil y confiable, éste debe estar vinculado a alguna institución que tenga la responsabilidad de coordinarlo. Además la sola idea de un sistema implica cierta capacidad de adaptación y evolución en función de cambios sociales o de modificación de los diseños inapropiados.

Existen varios modelos para garantizar cierto grado de uniformidad y complementación entre las instituciones que proveen los datos. Las estadísticas son más útiles cuando son analizadas en un contexto apropiado y cuando están relacionadas con otras estadísticas. Esto tiene dos consecuencias inmediatas, una que las series de tiempo son mucho más explicativas que los datos aislados, y que el significado de los datos estadísticos se obtiene interpretando como estos se relacionan con otras estadísticas, muchas veces provenientes de otras materias.

Para que una institución pueda tener la coordinación del sistema estadístico es necesario un marco normativo que le reconozca autoridad para administrar la información y, una vez que se han establecido las bases del sistema, orientar su evolución en respuesta a los requerimientos de los usuarios. Hay muchas ventajas en que el sistema esté coordinado por la agencia nacional que lleva las estadísticas, aun cuando también puede ser eficiente que el Ministerio de Justicia las coordine. En los países federales son inevitables ciertos grados de descentralización, situación que requiere mayores esfuerzos de coordinación.

Cualquiera que sea la organización del sistema estadístico debe basarse sobre el consenso de las instituciones participantes, buscar una organización con la mayor simplicidad y evitar la duplicación de esfuerzos. Es fundamental que el modelo de organización ayude al sistema a evolucionar (a adaptarse suavemente a los cambios manteniendo la continuidad de las series históricas) y no a revolucionarse.

Una visión clara de los objetivos del sistema estadístico es fundamental. Los datos se registran y procesan para responder preguntas. Si los datos se registran sin saber para qué serán utilizados, difícilmente se podrá sacar alguna conclusión a partir de ellos. El enfoque ideal sería analizar, primero, la información disponible y luego compararla con los requerimientos. Así es posible establecer vacíos de información o eliminar conclusiones incongruentes.

A partir de estas situaciones es como se inicia el rediseño del sistema y se implementan nuevas estructuras para los datos. Las respuestas a los usuarios no siempre consisten en datos estadísticos crudos. El proceso de definición de indicadores capaces de relacionar variables, o independizar una de otra, es el procedimiento más usual; también es posible obtener indicadores más complejos y mucho más comparables que los simples datos básicos.

Los métodos utilizados tradicionalmente para recolectar estadísticas en los sistemas de justicia penal son virtualmente inadecuados para atender las necesidades de prevención, planificación, monitoreo y evaluación que requiere la política relativa a los adolescentes infractores de ley. El principal problema es que las estadísticas oficiales sobre adolescentes infractores reflejan sólo números o estadísticas administrativas de personas que fueron formalmente detenidas por la policía, procesadas por el sistema de justicia y/ o privadas de libertad en centros de reclusión o protección.

Estas estadísticas tienen graves problemas para su análisis y comparación ya que, a modo de ejemplo incluyen o excluyen casos tratados informalmente, confunden en un mismo ítem a las víctimas y a los infractores; incluyen en las estadísticas de infractores hechos que no están formalmente tipificados en la ley penal o que al menos no son conductas penales de realizarse por adultos. Esto ocurre, fundamentalmente, porque la estadística es desarrollada por la propia institución *e.g.* comisarías de niños y adolescentes, o instituto de atención a la infancia, sin una orientación hacia obtener información útil para el conjunto del sistema.

Esta forma de producción de datos provoca graves problemas, porque se confunde con la producción de indicadores de gestión institucional, que en general son utilizados por los organismos para aumentar el prestigio corporativo ante la opinión pública y para la justificación de los respectivos presupuestos.

Asimismo, la información recolectada por las instituciones que intervienen sucesivamente, por lo general, no se comparte, y el resultado neto de esta estructura inadecuada de los datos es que las estrategias de prevención y evaluación, y en general las respuestas de las políticas públicas, se basan en un conocimiento insuficiente y, por ende, desfigurado del problema. Muchos programas de atención han sido diseñados basándose en hechos asumidos, pero que no son válidos para el universo de todos los adolescentes.

Del análisis de los sistemas estadísticos de Argentina, Chile y Uruguay que revisaremos en las páginas que siguen, se desprende que los registros de datos muestran serias insuficiencias, vacíos e imperfecciones que dificultan apreciar el grado de protección de los derechos de los adolescentes al interior del sistema de control penal. Los escasos datos existentes tampoco sirven para la planificación, la prevención y el diseño de una legislación que se adecúe a las necesidades concretas y a los requerimientos específicos de cada sociedad.

Mucha información que sería crucial para estos fines, a veces, suele ser omitida o los datos se obtienen y presentan en una forma tal que son de poca utilidad. Existen algunos sistemas de información que incluyen datos de gran importancia (abandono de la escuela, trabajo infantil, desempleo juvenil, situación familiar y otros indicadores sociales) pero estos datos no son normalmente procesados ni utilizados en el proceso de toma de decisiones. Así, tomar estos datos e incluirlos en formularios o sistemas de información se considera una carga absurda, y entonces se generan vacíos de información, que generalmente no son advertidos.

Ciertamente la recopilación de información sobre adolescentes infractores no debería separarse de las restantes estadísticas criminales, pero debe orientarse a las políticas públicas específicas de la adolescencia y, en particular, a las políticas de materialización y protección de sus derechos. Por tanto, un sistema ideal de estadísticas criminales —que incluya a los adolescentes infractores— debería tener como objetivos mínimos que las instituciones coordinen sus esfuerzos para generar datos válidos y confiables, dirigidos a medir aquella información útil y necesaria para definición y formulación de las políticas públicas, información que a su vez debe ser accesible, transparente y comparable interna e internacionalmente.

Desarrollar una base de información sobre los adolescentes y el sistema penal de adolescentes, no supone destruir y reemplazar la recolección de datos por parte de la policía, el sistema de justicia, la defensa pública, o los institutos de protección a la infancia, sino que coordinar todas estas fuentes de información y de datos para redirigirlas hacia un objetivo que trascienda esas instituciones y sus objetivos.

No basta sólo un sistema bien diseñado como tampoco la simple coordinación de las fuentes de información. Es necesaria también una estrategia de investigación que traduzca la información en conocimiento objetivo sobre los conflictos de naturaleza penal en que se vea envuelta la población adolescente. Es relevante, además, que esta nueva forma de conocimiento dinamice la toma de decisiones en las instituciones participantes y en el diseño de las políticas públicas, y se difunda en los medios académicos (no puede ser secreto y debe compartirse oportunamente con los medios de comunicación social). En nuestros países no se invierte en analizar la información y por tanto no es posible diseñar políticas públicas eficientes y efectivas. Esta situación permite que la información siga siendo de dudosa calidad, y no contribuya adecuadamente a precisar y mejorar la realidad, que debiera ser su objetivo, e incluso pueda llegar a ser manipulada para distorsionarla.

## **b) Características de las fuentes de Información en Argentina, Chile y Uruguay**

Como ocurre en casi todo el mundo las fuentes de información más significativas tienen un carácter estatal y los sistemas estadísticos más avanzados desarrollan registros especializados en adolescentes a nivel de datos policiales, judiciales y administrativos. Sin embargo, en la región latinoamericana los datos de las agencias estatales se constituyen prácticamente en la fuente casi exclusiva, no existiendo datos complementarios o de otro carácter, como suele encontrarse en otros países del mundo, donde se genera información, por ejemplo, por medio de encuestas de victimización o autodenuncia realizadas por centros de investigación especializados o en instituciones académicas.

La tabla 1 describe las características principales de los sistemas de información estadística en la región, indicando las distintas fuentes, caracterizando el diseño de cada una y describiendo los problemas de calidad que se han detectado. Como se puede observar en la tabla 1, en la región priman los sistemas no especializados de recolección, registro y publicación de datos referidos a la población adolescente en cuanto a fuente, diseño y calidad de recolección; es decir, se utilizan los mismos mecanismos e indicadores que en el sistema de recolección de datos policiales, judiciales y administrativos para la población adulta. Una excepción se produce simplemente en el ámbito de la ejecución de las

sanciones, en que las instituciones a cargo de la protección de la infancia elaboran información propia.

La principal fuente de información para evaluar la situación de los adolescentes y su participación en hechos delictivos debería ser idealmente el sistema de administración de justicia, lo que entrañaría un trabajo de nivel más avanzado y complejo. Esto debe considerarse como un mínimo requerido en la tarea de situar a la población adolescente en un sistema integrado de indicadores, que den cuenta de su real situación socio-criminal a nivel nacional, regional y local.

De hecho el sistema de administración de justicia es la institución que genera la mayor cantidad de datos como subproducto de su actuación; sin embargo, es la que se ha mostrado más débil para identificar las faltas de datos y en la promoción de la recolección de los que hacen falta para la formulación de políticas. Se caracteriza por generar registros incompletos, no centralizados, de datos heterogéneos y diferentes según la jurisdicción; por mostrar selectividad en la información, pues sólo se identifican los casos más graves; y porque, en general, sólo se registra el ingreso del caso, pero no la forma en que fue resuelto. Esta situación se muestra como un indicador apropiado para describir la falta de capacidad institucional de desarrollo estadístico, y de disponibilidad de servicios aceptables para la recolección de datos y de su análisis, útiles para la formulación de planes y los respectivos programas y proyectos de acción en este campo.

Sin embargo, la responsabilidad del sistema judicial por estos defectos es relativa, ya que dada la subsistencia de la legislación tutelar en los tres países, es imposible diferenciar adecuadamente, desde un punto de vista jurídico, el tipo de información y las responsabilidades de los imputados.

Las fuentes complementarias son los registros policiales (o aprehensiones) y los registros de los centros de atención que incluyen: privación de libertad y programas no privativos de libertad. Los primeros suelen tener cierta información, y en los segundos la información suele ser generalmente pobre y contradictoria.

**Tabla 1.**  
**Características de los sistemas de información estadística.**

Fuentes	Hechos delictivos y Aprehensiones	Administración de Justicia	Aplicación de Medidas
		Registros y Estadísticas Policiales	Registros y Estadísticas Judiciales
Diseño	Los datos se generan en cascada desde cada comisaría en forma diaria y se acumulan en forma coordinada.	Los datos se generan en formularios que periódicamente remite cada juez a una oficina central.	Los datos se generan fundamentalmente cuando ocurre un movimiento: ingreso; traslado; egreso; fuga, o en censos periódicos. Son inventarios. Se generan también informes sobre la situación familiar y social del adolescente

Problemas de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una definición clara y común sobre que se entiende por aprehensión y cuando una intervención policial ingresa a la estadística y cuando no.</li> <li>• La descripción de los hechos y de la intervención policial se basa en criterios que varían regionalmente.</li> <li>• No siempre se distinguen hechos o denuncias de aprehensiones, especialmente cuando el autor no esta identificado.</li> <li>• La distinción entre infracciones y necesidad de protección no esta generalizada.</li> <li>• Los datos no siempre se corresponden con los distritos judiciales.</li> <li>• Existen registros (actas) no estructurados.</li> <li>• La edad no es un dato confiable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los jueces tienden a considerar estos formularios como una carga inútil</li> <li>• Muchos juzgados no envían informes regularmente y las estadísticas son incompletas</li> <li>• Los sistemas de registro no distinguen fácilmente entre infractores, protección u otras causas de intervención.</li> <li>• La clasificación de las infracciones no es suficientemente detallada.</li> <li>• No siempre se registran las formas de terminación de cada caso.</li> <li>• Las absoluciones no se informan regularmente</li> <li>• Muchos juzgados son de jurisdicción múltiple (no todos los juzgados son especializados en niños y adolescentes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones reciben adolescentes con medidas provisionales y con medidas definitivas, este dato suele no estar diferenciado en los ingresos y en los censos.</li> <li>• Los datos no siempre están correlacionados con el juzgado que ha intervenido.</li> <li>• En los datos de ingreso y reintegro no se distingue si son por un mismo hecho o diferentes.</li> <li>• Los informes técnicos no se registran en forma estandarizada.</li> <li>• La distinción entre privación de libertad y otras medidas es confusa.</li> </ul>
----------------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, no sólo es una cuestión relevante la existencia de datos válidos y confiables, sino que también es necesario que los datos sean publicados. Las estadísticas tienen un objetivo muy importante en el orden democrático, pues otorgan a los ciudadanos la capacidad de informarse y de controlar a los órganos de gobierno, tanto en la eficacia y oportunidad de las leyes, como respecto a la calidad de las decisiones judiciales — especialmente si éstas se ajustan a las normas legales— y las políticas y acciones desarrolladas desde el ejecutivo. Para que este escrutinio público sea efectivo los datos deben estar publicados y deben ser accesibles a todos los que quieran analizarlos, no sólo a académicos y organismos internacionales. Es posible suponer que en un futuro previsible las estadísticas policiales, judiciales y administrativas, tengan una importancia central en la evaluación de la marcha de la protección y de la justicia en un Estado de derecho.

La existencia de datos informales o informes ocasionales no producen estos efectos e incluso pueden ser modificados arbitrariamente y sin mayores explicaciones. El dato publicado —aun cuando contenga defectos de calidad— genera una responsabilidad en los órganos del Estado, y también en la comunidad que debe analizarlos y pedir rendiciones de cuenta oportunas y precisas. Además, los datos deben publicarse oportunamente y en tiempos razonables para su procesamiento.

La tabla 2 presenta, en forma sintética y comparativa, las fuentes de datos y de informaciones policiales, judiciales y del sistema de atención de los adolescentes infractores, así como su accesibilidad y periodicidad, en cada uno de los países.

**Tabla 2.**  
**Datos publicados oficialmente desde 1990.<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> En los tres países existen series de datos anteriores a 1990 pero este estudio abarca el periodo 1990-2000.

	Policiales	Judiciales	Sistema de Atención
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los datos de “hechos delictuosos con intervención policial” han sido publicados hasta 1998. Aun cuando están basados en la misma fuente fueron publicados por dos organismos (Ministerio de Justicia e INDEC). Existen discrepancias entre una publicación y otra.</li> <li>• Los datos están accesibles en Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por la estructura federal cada Poder Judicial tiene sus propias publicaciones, se han podido utilizar las de la Ciudad de Buenos Aires (1994-1999), Provincia de Buenos Aires (1991-1998) y Provincia de Santa Fe (1987-1999). Otras provincias han puesto algunos datos recientes en sus sitios en Internet (e.g. Chubut y Río Negro), los datos de la Ciudad de Buenos Aires están también accesibles en Internet en el sitio del Ministerio de Justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Nacional del Menor y la Familia publicó entre 1990 y 2000 el Anuario Estadístico, pero estos datos corresponden sólo a la Ciudad de Buenos Aires.</li> <li>• No se han podido obtener datos publicados por los organismos provinciales encargados de las medidas de atención.</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen series completas sobre los Carabineros de Chile publicados por el INE, hasta 1998.</li> <li>• Los datos corresponden a todo el país.</li> <li>• Existe un informe del Ministerio de Justicia con una serie comparada de datos de aprehensiones policiales entre 1980-2001. Estos datos son publicados en parte.</li> <li>• Los datos están accesibles en Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen series completas publicadas en los Anuarios Judiciales de Chile, publicados por el INE, hasta 1998 (en Internet es sólo accesible 1998).</li> <li>• Los datos abarcan todo el país.</li> <li>• Los datos sobre causas iniciadas a adultos no están incluidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen series completas publicadas en los Anuarios Judiciales de Chile publicados por el INE, hasta 1998 (en Internet es sólo accesible 1998).</li> <li>• Los datos abarcan todo el país.</li> <li>• Los datos sobre censos de los programas de atención no están incluidos.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La series 1990-2000 sobre delitos están publicadas por el Ministerio del Interior, pero incluye sólo adultos.</li> <li>• Los datos referidos a adolescentes están recopilados, pero no han sido publicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Suprema Corte de Justicia publica Anuarios Judiciales desde 1996.</li> <li>• Hasta 1998 los datos de infracciones y casos de protección aparecen sumados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen datos publicados sobre el número de adolescentes atendidos por INAME.</li> <li>• Hay informes ocasionales que arrojan discrepancias entre ellos.</li> </ul>

El mejoramiento y consolidación de las bases de datos y del sistema de información relacionado con la seguridad ciudadana, implica su distribución y difusión. Es deseable que los datos estén disponibles en las nuevas formas de publicación tales como Internet, que es la más reciente fuente de democratización de la información y la de mayor capacidad para contener información, configurando bases de datos virtuales, que pueden ser consultadas desde cualquier parte del mundo, lo que garantiza su accesibilidad y difusión universal. Uno de los temas de los cuales debería hacerse cargo esta forma de presentación de información es la persistencia y continuidad de acceso a las series históricas, ya que en este medio las series pueden y suelen ser discontinuidades o modificadas sin mayores explicaciones.

Los datos básicos son utilizados, principalmente, para la construcción de las series temporales y para la definición de indicadores. En este sentido, es esencial la continuidad de la información comparable en el tiempo por su periodicidad, pues no se puede establecer inferencias con datos aislados. Igualmente la definición de indicadores y su interpretación debe orientarse a relativizar las infracciones que puedan cometer los adolescentes, y a medir su vulnerabilidad, tanto como la protección y efectividad de sus derechos.

Un conjunto mínimo de indicadores puede garantizar sólo un monitoreo de la situación; para un enfoque más profundo de ésta es necesario definir indicadores complementarios y realizar estudios (por ejemplo basados en muestras), en los que se aproveche al máximo los progresos realizados en tecnologías estadísticas y de la informática, que relacione los registros desglosados por grupos de edades, sexo o zonas, y que permitan adecuar esta información a necesidades concretas de las políticas estatales de protección de la infancia-adolescencia.

Las políticas de protección a la infancia y adolescencia se basan en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. El presupuesto fundamental para el sistema de justicia penal adolescente es el resguardo de los derechos, del desarrollo y de las oportunidades de integración social del adolescente que ha infringido la ley. La tabla 3 señala amplias categorías, según los principales criterios y principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, y los consiguientes requisitos en materia de protección de derechos que debería cumplir cada institución para la producción de datos básicos y de indicadores sobre adolescentes infractores.

Para evaluar la vigencia de los principios trazados por la Convención sobre los Derechos del Niño sería necesario contar como mínimo con los indicadores definidos en la TABLA 3. En la próxima sección, se presentan los datos disponibles en los tres niveles, considerando dos dimensiones:

- (i) situación de los adolescentes respecto a los adultos,<sup>3</sup> para establecer si existen políticas o actitudes diferenciales con los adolescentes, y discutir si estas son perjudiciales o no; y
- (ii) valores absolutos de los indicadores que serán referidos al total de la población (hechos cada 100.000 habitantes) o al número de adolescentes en la población (hechos por cada 10.000 adolescentes).<sup>4</sup>

La incidencia del problema de los adolescentes en la seguridad ciudadana es analizada con estas dos dimensiones considerando tres momentos de medición: aprehensiones; causas judiciales iniciadas; y en el total de personas privadas de libertad.

---

<sup>3</sup> El uso de un indicador basado en porcentajes de hechos relacionados con adolescentes con respecto al total de hechos, no sólo es capaz de indicar la participación en hechos delictivos y las políticas relacionadas con adolescentes, es también un procedimiento numérico capaz de sortear algunos problemas de calidad en las fuentes de información, y aun cuando los datos estén incompletos los porcentajes mantienen su capacidad explicativa (a menos que los errores de registro estén correlacionados con la edad).

<sup>4</sup> El objetivo de utilizar indicadores referidos como tasas con respecto a parámetros poblacionales es lograr la comparabilidad de los datos. En cada caso se discutirá si las comparaciones son totalmente validas o no, pues las diferencias en los sistemas de registro o en las categorías de relevamiento de los datos pueden tornar los datos no comparables.

**Tabla 3.**  
**Criterios y objetivos mínimos en la construcción de indicadores**

Sistema Policial	Sistema Judicial	Sistema de Atención
<p><i>Convención sobre los Derechos del Niño</i> (artículo 3) “..una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”, (artículo 16) derecho a la privacidad e intimidad</p>		
<b>CRITERIOS NORMATIVOS</b>		
(artículo 3.3) evaluar la necesidad en el uso de la fuerza policial, (artículo 37.b) prohibición de la detención ilegal o arbitraria (Regla 12 de Beijing) especialización policial	(40.2.iii) garantías jurisdiccionales (40.2.b.iii) celeridad y defensa adecuada; (40.2.b.iv.v.vi) garantías de un debido proceso; (40.2.b.vii) respeto de la vida privada; (40.3.b.) intervención mínima y principio de subsidiariedad; (40.4) proporcionalidad de las medidas,	(artículo 40.4) disponibilidad de medidas adecuadas y alternativas a la internación, (Regla 22 de Beijing) necesidad de personal especializado y capacitado
<b>INDICADORES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>INDICADORES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de adolescentes aprehendidos (discriminados por edad, género y tipificación de la infracción);</li> <li>• Número de niños y adolescentes víctimas de delitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de casos iniciados y de adolescentes acusados, discriminados por edad, sexo y tipificación detallada de la infracción;</li> <li>• Número de casos terminados indicando la forma de terminación (en particular número de absoluciones, casos archivados sin decisión, internaciones provisionales);</li> <li>• Número de decisiones apeladas;</li> <li>• Número de defensores públicos en cada jurisdicción;</li> <li>• Duración del proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de ingresos y egresos anuales según medidas, juzgado que la ordenó, causa, edad y género;</li> <li>• Censos periódicos;</li> <li>• Capacidad máxima de los lugares de internación;</li> <li>• Profesionales y servicios asociados a las medidas;</li> <li>• Participación de la sociedad civil en la atención.</li> <li>• Duración de las medidas</li> </ul>
<p>Para poder ser interpretados estos indicadores es necesario disponer del mismo tipo de información sobre adultos en el nivel policial, judicial y carcelario y de una serie de estadísticas estructurales y poblacionales</p>		

### III. ¿Qué nos dice cada fuente de información?

#### a) Los datos policiales: aprehensiones de adolescentes

Los datos oficiales sobre hechos delictivos o aprehensiones policiales muestran diferencias entre los tres países y su comparación no parece representar una situación real. Es necesario discutir brevemente estos datos policiales para entender cómo la inexistencia de datos válidos y confiables impide realizar un análisis más profundo de la situación.

Previamente conviene aclarar que los datos policiales no constituyen la fuente más idónea para apreciar la participación de los adolescentes en situaciones de violencia y en los problemas de seguridad ciudadana. Debe insistirse que de las tres fuentes posibles, la judicial está en condiciones de generar datos de mayor calidad y más completos, por la

simple razón que los datos son el resultado de un complejo sistema de toma de decisiones en un procedimiento reglado y que da garantías de comprobación de los hechos.

En contrapartida, las estadísticas policiales han sido y son un elemento central en la gestión de la institución policial, ya que la información estadística desde los distintos segmentos institucionales (distritos, unidades regionales, comisarías, subcomisarías, etc.) permiten a las autoridades policiales evaluar su funcionamiento. Al mismo tiempo, la información estadística como indicador del desempeño policial siempre ha poseído una cierta ambigüedad, ya que permanece sin resolver el dilema de si un aumento de hechos presuntamente delictuosos registrados en un segmento policial significa que ha aumentado su efectividad o que ha disminuido. Es igualmente válido argumentar que el mayor número se debe a un incremento de la capacidad de detección y detención de la fuerza policial, tanto como que se debe a una disminución de la capacidad para prevenir el delito.

Más allá de esta evidente ambigüedad, la subsistencia de las estadísticas policiales como herramienta de gestión, presentan dudas acerca de la validez y confiabilidad de las mismas, tanto en el campo académico como en el político. Por estos argumentos el conocimiento sobre denuncias y aprehensiones policiales como indicador de delitos y de seguridad de las personas, debe ser cuidadosamente interpretado en relación con los datos judiciales y de los sistemas de medidas.

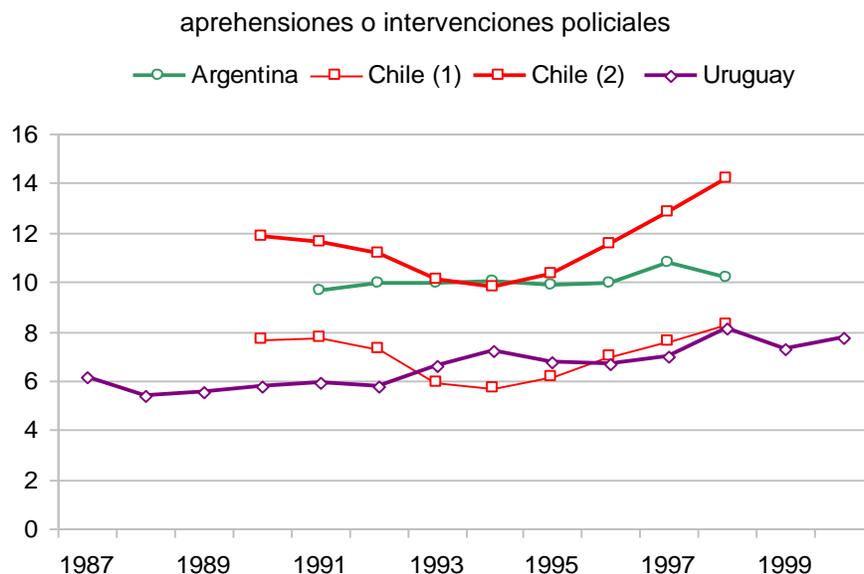
Las estadísticas policiales, como el resto de las estadísticas oficiales de carácter administrativo, presentan diversas limitaciones como fuente de conocimiento sobre el delito, y que han sido señaladas internacionalmente en la literatura académica. Las limitaciones de las estadísticas oficiales pueden reunirse bajo tres aspectos:

- i) su recopilación obedece a objetivos distintos que al conocimiento del delito;
- ii) no resuelven la cuestión de la “cifra negra de la criminalidad”, y
- iii) no han resuelto los problemas de calidad, v.g.: generalmente son incompletas, heterogéneas, y carecen de definiciones precisas. Las estadísticas policiales no son el producto impersonal de registros mecánicos, sino que incorporan percepciones y criterios de agentes estatales que se encuentran involucrados en su producción.

Con estas precauciones, pasamos a describir los principales datos policiales disponibles. El gráfico 1 presenta el porcentaje de adolescentes en el total de detenciones. La segunda serie para Chile incluye las detenciones relacionadas con el consumo de alcohol y las infracciones a la ley de tránsito (que en 1997 representaban un 59% del total de aprehensiones), por lo que no es adecuada para compararla con los otros dos países. Su crecimiento importante entre los años 1995 y 1999, indica aparentemente una creciente participación de los adolescentes solo en estas infracciones.

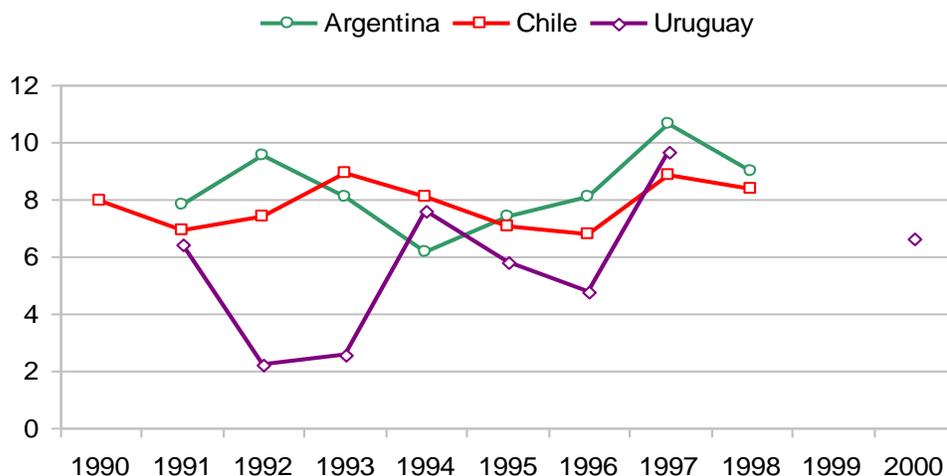
Al considerar los diez años en los tres países no se observan diferencias significativas, por lo que la participación de los adolescentes podría considerarse estable alrededor de un 10% en Argentina, y 8% en Chile y Uruguay. Al considerar el indicador como proporción de la población o del total de adolescentes (no presentados en este documento), Uruguay, por el contrario, aparece levemente por arriba de Argentina.

Gráfico 1  
Porcentaje de adolescentes en hechos delictivos,



Este dato requiere una cuidadosa discusión, pues sólo informa sobre una incidencia global sobre aspectos de seguridad ciudadana, ciertamente muy poco significativa, debido a las distintas legislaciones que determinan las detenciones en los tres países. Para refinar el análisis es más conveniente comparar categorías de delitos que estén adecuadamente tipificadas. Así por ejemplo en el gráfico 2 es posible observar que los homicidios presentan también un comportamiento estable<sup>5</sup> ya que Chile y Uruguay no superan una tasa de 9 por cada 100 mil adolescentes y sólo Argentina alcanza el último período una tasa de alrededor de 10 por cada 100 mil.

Gráfico 2.  
Homicidios atribuidos a adolescentes<sup>5</sup>  
(aprehensiones por cada 100.000 adolescentes en el total de la población)



<sup>5</sup> Al ser el número total de homicidios relativamente bajo, es muy sensible a las pequeñas variaciones. No obstante es un muy buen índice porque la gravedad del delito asegura una mejor calidad del registro que otros delitos.

Los datos policiales proveen información sobre la primera reacción ante el delito; muchos hechos percibidos policialmente no pasan a más, otros por el contrario generan la intervención judicial. Qué proporción de infracciones quedan en la esfera policial y qué tipo de infracciones pasan a la intervención del juez, revelan también cuales son las políticas, muchas veces implícitas.

Los datos policiales tienden a incluir adolescentes que presentan situación de riesgo, necesidades de protección especial, o que son víctimas (usando las terminologías utilizadas en los datos básicos). Este hecho, junto a que la tipificación de la infracción no es ni definitiva ni totalmente confiable, hace que los datos policiales puedan conformar una especie de fuente administrativa de información indirecta cuando se pretende estimar la participación de los adolescentes en los problemas delictivos y de seguridad, pero sí puede establecerse en un dato primario cuando se trata de describir la eficacia del ejercicio de la fuerza —o control— policial de los adolescentes.

A continuación consideramos alguna información más detallada disponible para Argentina y Chile, para ilustrar mejor los problemas de las estadísticas policiales. Los datos de las aprehensiones para Argentina, a partir de la información suministrada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, no resultan de mayor utilidad al momento de comprender las razones de la intervención policial o por las cuales un menor de edad se encuentra privado de libertad, ya que se refiere al total de las detenciones (más allá de los casos de alojamiento) y sólo las clasifica según sean homicidios, delitos graves, atentado y resistencia a la autoridad y otros delitos. Dichas categorías presentan numerosos problemas, entre los que se destacan la imposibilidad de definir qué delitos configuran los “graves” y cuales los “otros delitos” y que la categoría “resistencia a la autoridad” no puede analizarse de manera individual sino como un añadido a la pretensión de detención por parte de la policía.

De acuerdo al cuadro 1, el 71% de las detenciones se producen por “otros delitos no graves”. Las causas de las detenciones varían en las distintas jurisdicciones sin que se pueda establecer una relación clara. Así por ejemplo, con cantidad total de detenciones comparables, en Lomas de Zamora el 40% de las detenciones se produce por delitos graves, y el 53% por otros delitos, mientras en San Martín sólo el 10% de las detenciones se caratulan como originadas en un delito grave, y más del 89% son conceptualizadas como “leves”.

**Cuadro N° 1**  
**Cantidad de menores de edad detenidos por la policía**  
**Por departamento judicial y categoría de delito. Provincia de Buenos Aires, 2001**

<b>Año 2001 JJDD</b>	<b>Homici dio</b>	<b>At. Resistencia a la Autoridad</b>	<b>Delitos Graves</b>	<b>Otros Delitos no graves</b>	<b>Total general</b>
La Plata	10	18	165	331	<b>524</b>
Mercedes	7	23	409	475	<b>914</b>
San Nicolás	0	7	83	264	<b>354</b>
Dolores	0	1	36	191	<b>228</b>
Bahía Blanca	0	10	23	160	<b>193</b>

Azul	0	11	13	314	<b>338</b>
Mar del Plata	5	23	151	908	<b>1087</b>
Junín	0	10	13	138	<b>161</b>
San Isidro	10	56	424	888	<b>1378</b>
Trenque Lauquen	0	12	0	76	<b>88</b>
Morón	11	8	470	266	<b>755</b>
San Martín	11	43	260	2278	<b>2592</b>
Lomas de Zamora	26	107	830	1087	<b>2050</b>
Necochea	0	7	2	136	<b>145</b>
Pergamino	1	11	58	241	<b>311</b>
Quilmes	19	37	261	569	<b>886</b>
Zarate-Campana	3	14	39	324	<b>380</b>
La Matanza	21	19	115	517	<b>672</b>
DdI	51	82	250	1132	<b>1515</b>
Narcocriminalidad	1	7	22	238	<b>268</b>
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>506</b>	<b>3624</b>	<b>10533</b>	<b>14839</b>

Fuente: Ministerio de Seguridad, 2001. Buenos Aires.

Estas diferencias podrían estar indicando cosas distintas:

- Que en diferentes jurisdicciones el orden de los delitos es distinto en su carácter;
- Que la modalidad del accionar policial en cuanto a clasificación es diverso y que cada Jefatura policial tiene autonomía en cuanto criterios de aprehensión;
- Que en una jurisdicción se aprehende aunque el delito sea “leve”, lo que en otra se deja pasar.

Un estudio realizado por el Ministerio de Justicia de Chile, toma como fuente los Anuarios Estadísticos de aprehensiones policiales del período 1980-1989 (INE), que contienen las aprehensiones efectuadas por Carabineros, y las bases de datos de esta institución para el período 1990-2001. La investigación estadística de los delitos a partir de fuentes oficiales puede basarse en denuncias, detenciones, causas ingresadas a tribunales o causas terminadas en tribunales (sanciones impuestas). A medida que se va de las denuncias a las causas terminadas, aumenta la certeza en cuanto a la efectiva comisión del delito y a su calificación; pero disminuye la cantidad; y viceversa, las denuncias son más numerosas, pero menos confiables.

En el estudio se optó por utilizar como indicador las aprehensiones y no las denuncias, puesto que las primeras permiten un mayor grado de certeza respecto de los delitos ocurridos efectivamente y las denuncias no entregan información precisa sobre la edad de los presuntos infractores, lo que no permite realizar un estudio sobre aprehensiones de menores de edad. Sin embargo, tampoco las cifras de detenciones están libres de error, al dar cuenta tanto de la ocurrencia probable de los delitos como del volumen y estilo de trabajo de la policía. En especial, variables como las presiones de la “opinión pública” o las metas de gestión, pueden llevar a dar mayor importancia a la persecución de ciertos delitos y a su correspondiente calificación (por ejemplo, el énfasis que se ha dado en los últimos años a la persecución de los llamados “delitos de connotación social”, en especial a los robos con violencia). Si se supone una capacidad de trabajo constante de la policía (que también varía si disminuyen o aumentan los recursos policiales), los énfasis en la persecución debiesen determinar variaciones en las causales por las cuales son detenidas las

personas. Sólo una comparación sistemática entre las detenciones y las causas terminadas en los tribunales, permitiría lograr mayores niveles de certeza en cuanto a la validez del dato policial.

- El informe entregado por el Ministerio de Justicia, indica que de un promedio superior a 670 mil detenciones anuales practicadas por Carabineros de Chile durante el período 1980-2001, sólo el 7,3% recayó en menores de 18 años.
- Las aprehensiones de adolescentes con relación al total de menores de 18 años del país representan aproximadamente un 1%.
- Un 5,5% del total de las aprehensiones anuales que afectó a los menores de 18 años, en los últimos 7 años, correspondió a delitos contra la integridad física o la vida de las personas, entre ellos, el robo con violencia o intimidación, el homicidio y la violación.

El cuadro 2 brinda información sobre las causales y número de aprehensiones de adolescentes llevadas a cabo por las instituciones policiales de Chile entre 1995 y 2001; constituyendo un cuadro sinóptico del tipo de causal invocada por las instituciones guardianas del orden social para detener a los adolescentes chilenos. La aplicación de la "Ley de Menores" es la principal causal registrada en este período, llegando a 10.697 aprehensiones anuales en promedio entre 1995 y 2001, lo que representa un 20,1% del total de aprehensiones. Estas últimas no se originan en la supuesta comisión de infracciones a la ley penal, sino en las facultades para detener a los niños con necesidad de asistencia y protección, por motivos como "lactante abandonado", "maltrato", "abandono de hogar" y "fuga" de hogares de menores, entre otros. Le siguen las causales "Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública" y "Delitos Menores" que incluye un conjunto de infracciones menores como: comercio ambulante, aprehensión por sospecha, ley electoral, juegos de azar, pendencia, infracción a reglamentos municipales, conducir sin licencia, entre otros.

**Cuadro N°2**  
**Causales y nº de aprehensiones de adolescentes en Chile, 1995-2001**

---

La aplicación de la "Ley de Menores"	20,1%
Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública	18,8%
"Delitos Menores"	16,0%
Robo, con 7.559 aprehensiones promedio anuales	14,2%
Hurto, con 5.381 aprehensiones promedio	10,1%;
Desórdenes, con 4.441 aprehensiones promedio	8,4%
Daños, con 1.787 aprehensiones	3,4%
Consumo de drogas, con 1.455 aprehensiones	2,7%
Lesiones leves, con 1.358 aprehensiones	2,6%
Lesiones graves y menos graves, con 950 aprehensiones	1,8%
Delitos contra la seguridad del Estado, con 316 aprehensiones	0,6%
Otros delitos contra la propiedad y tráfico de drogas, con 210 y 190 aprehensiones, respectivamente	0,4%;
Otros delitos contra la libertad sexual y homicidio, con 126 y 109 aprehensiones anuales, respectivamente	0,2%;
Violación, con 73 aprehensiones anuales	0,1%

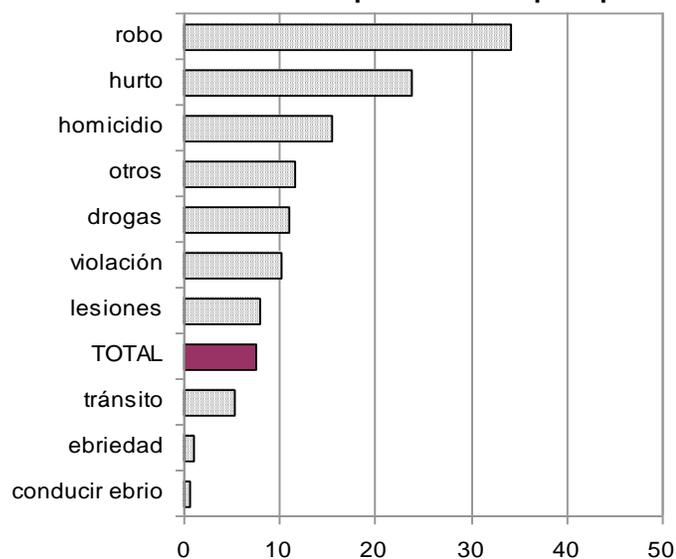
TOTAL

100.0

Fuente: Unidad de Información y Estudios de la División Social del Ministerio de Justicia, sobre la base de aprehensiones practicadas por la policía uniformada durante el período 1980-2001, y que constan en las publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, así como en las bases de datos de Carabineros.

Este tipo de información de fuente policial, si bien es indicativa, tiene poca trascendencia. Tanto las políticas preventivas, como el diseño de medidas de recuperación e inserción social, necesitan otro tipo de información más detallada. Un elemento ineludible y necesario en las estadísticas es una clasificación más detallada de las infracciones. Si bien en Chile existe información respecto al porcentaje de adolescentes en cada tipo de delito (gráfico 3), la desagregación no es suficientemente informativa. En Estados Unidos, por ejemplo, las estadísticas permiten determinar que más de la mitad de las aprehensiones por incendio intencional afectan a adolescentes, siendo vandalismo y robo de autos las siguientes causales más importantes. Este detalle puede ser más útil para políticas de prevención y atención.

**Gráfico 3.**  
**Chile, % de adolescentes en el total de aprehensiones por tipo de delito<sup>6</sup>**



Si bien es difícil obtener este tipo de dato en el ámbito policial, debería ser una de las características de las estadísticas judiciales, que por cierto cuentan con la necesidad de tipificar adecuadamente la infracción. El uso de categorías gruesas o granulares, como por ejemplo “delitos contra la propiedad” son insuficientes.

Además, la clasificación de las infracciones siguiendo el Código Penal es un requisito mínimo, pero no siempre es suficiente. Si bien no es razonable pretender una calificación precisa en el momento de la aprehensión, en la clasificación definitiva que se hace en sede judicial deberían utilizarse categorías más finas. Estas categorías deberían basarse en un análisis de las frecuencias observadas y lograr que no se generen categorías,

<sup>6</sup> Misma fuente gráfico 1, corresponde al año 1998.

como por ejemplo, delitos contra la propiedad, o quizás “hurto”, que pueden corresponderse con frecuencias del orden del 40% sobre el total.

#### **b) Datos del Sistema judicial: causas contra adolescentes**

El análisis de la información sobre procesos iniciados y formas de resolución judicial debiera permitir apreciar qué proporción de los adolescentes infractores son judicializados, qué nivel de garantías existe en el procedimiento, y si los jueces están en condiciones de aplicar las medidas que cada adolescente necesita.

Sin embargo, los sistemas judiciales se caracterizan por tener tradiciones muy fuertes y antiguas, que se hacen críticas en los procedimientos relacionados con niños y adolescentes. La concepción tradicional que el juez debe buscar la justicia del caso, ha convertido a jueces en individuos aislados y a los juzgados en unidades prácticamente autónomas. La investigación sobre el trabajo en un juzgado de niños y adolescentes es esencial para mejorar los resultados.

Las estadísticas judiciales, presentan varios problemas. En Argentina el principal problema es la existencia de tantos poderes judiciales como provincias además del sistema judicial federal.<sup>7</sup> Así muy pocos poderes judiciales publican estadísticas, al menos tradicionales, con más de cinco años de continuidad: se pueden destacar los anuarios del Poder Judicial de la Nación (ciudad de Buenos Aires y juzgados federales) y de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Las estadísticas judiciales sólo registran el número de casos iniciados, pendientes y resueltos.

En Chile existen registros estadísticos en el ámbito nacional por lo menos desde 1984. El problema con las cifras de adolescentes en causas criminales es que parecen concurrir en los mismos datos adolescentes víctimas e infractores. Sin embargo, al estar clasificadas las causas de inicio, en la mayoría de los casos, es posible hacer una estimación de número de causas iniciadas por infracciones. Los datos del Anuario Judicial informan sobre el número de adolescentes declarados “sin discernimiento”, pero no es posible inferir cuantos fueron declarados “con discernimiento”.

En Uruguay, las estadísticas judiciales comenzaron a publicarse a partir de 1996. Inicialmente las causas de protección se sumaban a las de infracciones en los juzgados de niños y adolescentes (dos juzgados en Montevideo) y en juzgados de jurisdicción múltiple en el interior del país (cuando estos están divididos por materia, están agrupadas las materias “penal, menores y aduana”).

Un problema con las estadísticas judiciales tradicionales es que registran “casos” y no “personas”. Sin embargo, esta diferencia tiende a revertirse con los nuevos sistemas de gestión automatizada de casos, en los que generalmente existen registros accesorios y que contienen datos personales de las víctimas y de las personas en el proceso.

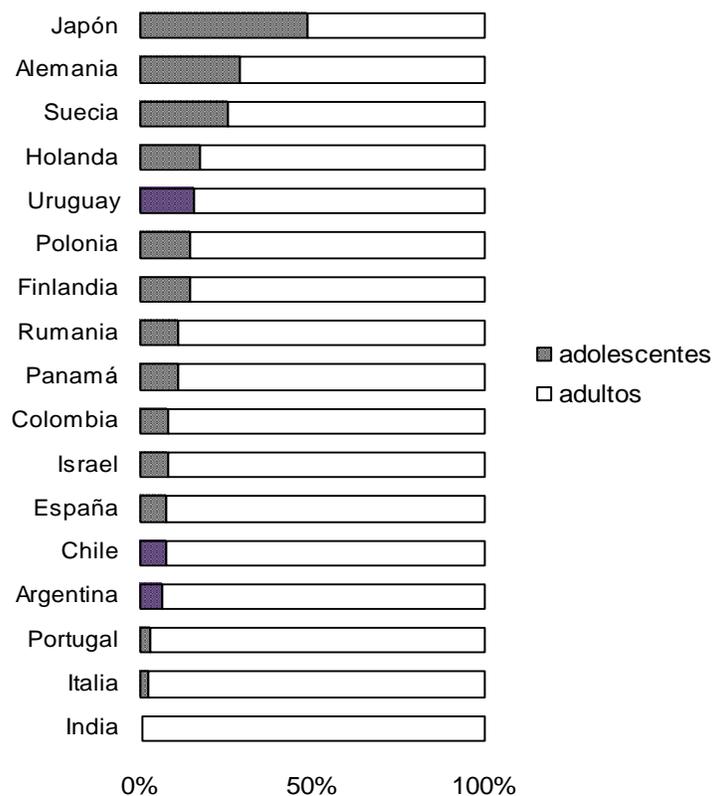
---

<sup>7</sup> Existen juzgados federales también en las ciudades de provincia y tienen jurisdicción específica que incluye por ejemplo las infracciones relacionadas con drogas. Los Anuarios Judiciales no contienen información sobre adolescentes en los juzgados federales.

Es posible visualizar en el gráfico 4 que, con la excepción de Uruguay, los valores que miden la judicialización de los conflictos de los adolescentes como un porcentaje del total, son los mismos en el ámbito policial y judicial. Esto indica, por una parte que no existe una judicialización selectiva por la edad, sino que sólo probablemente por la gravedad del hecho.

En Uruguay se observa, en cambio, un mayor porcentaje de adolescentes en causas judiciales, situación que puede reflejar dos situaciones: en primer lugar, que la policía no tiene discrecionalidad sobre los adolescentes infractores y la decisión definitiva es la del juez especializado: o también puede ser vista como una excesiva judicialización de las infracciones juveniles, situación que podría ser un resabio del tiempo de vigencia de la doctrina de la situación irregular. Una judicialización con tendencia a aumentar en el tiempo sin un sistema de defensa pública —descongestionado y eficiente— puede dar lugar a una selectividad de los jóvenes por su condición social.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de adolescentes en causas iniciadas en el sistema judicial por países.**

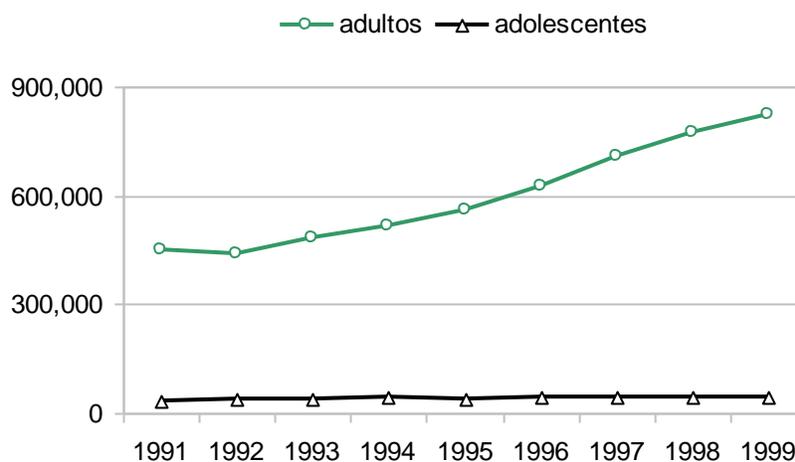


Fuente: Porcentaje de adolescentes en causas iniciadas en el sistema judicial. Los datos de Argentina, Chile y Uruguay han sido tomados de las estadísticas judiciales publicadas. Los de los restantes países han sido tomados del *Sixth United Nations Survey on Crime Trends* y corresponden a 1997. Solo existe una discrepancia entre las dos fuentes para los datos de Uruguay que, probablemente, se debe a diferentes criterios de interpretación sobre que es una causa iniciada en el sistema penal de adultos. Los ingresos se registran bajo las categorías: *memorándum* policial, presumario y sumario. La cifra graficada, 15,87% se obtiene utilizando los datos de "presumarios" (Anuario Estadístico 1999), mientras que la cifra informada por Uruguay es probablemente la de "sumarios", asunción que elevaría el porcentaje correspondiente a Uruguay al 19%.

Los Gráficos 5, 6 y 7 permiten apreciar visualmente que, desde cuando se dispone de estadísticas, la proporción de causas judiciales iniciadas a adolescentes infractores son mucho más bajas que las iniciadas a adultos. Además se observa una relativa estabilidad en el número de causas iniciadas a adolescentes, lo que en Argentina y Chile<sup>8</sup> contrasta con el crecimiento observado en los adultos. La relación entre casos iniciados a adolescentes y a adultos son similares en Argentina y Chile, pero en Uruguay son significativamente mayores, lo que muestra una judicialización diferencial de los adolescentes en ese país.

Es interesante observar que el número de asuntos judiciales iniciados en Uruguay es decreciente y no así el número de delitos e infracciones apreciadas en las estadísticas policiales. Una de las posibles causas para explicar este comportamiento de los datos es que las estadísticas policiales no distinguen situación de riesgo de infracciones, sólo es posible estimar esta relación. Pero los datos de adultos presentan el mismo comportamiento por lo que es posible presumir que se trate de una política de la fiscalía. Además el concepto de asunto iniciado se corresponde con el de "pre-sumario" que puede haberse influenciado por políticas judiciales. La misma situación se observa para el concepto de asunto iniciado en los Juzgados de Menores después de la vigencia de la Acordada 7.236 y su posterior inclusión en la Ley de Seguridad Ciudadana (ley 16.707 del 12 de julio de 1995).

**Gráfico 5**  
**ARGENTINA,\* casos judiciales iniciados<sup>9</sup>**



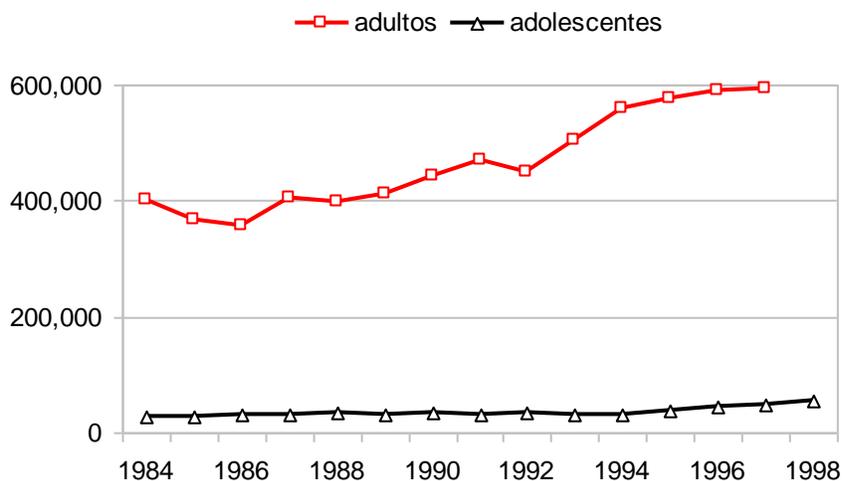
\* Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires.

**Gráfico 6**

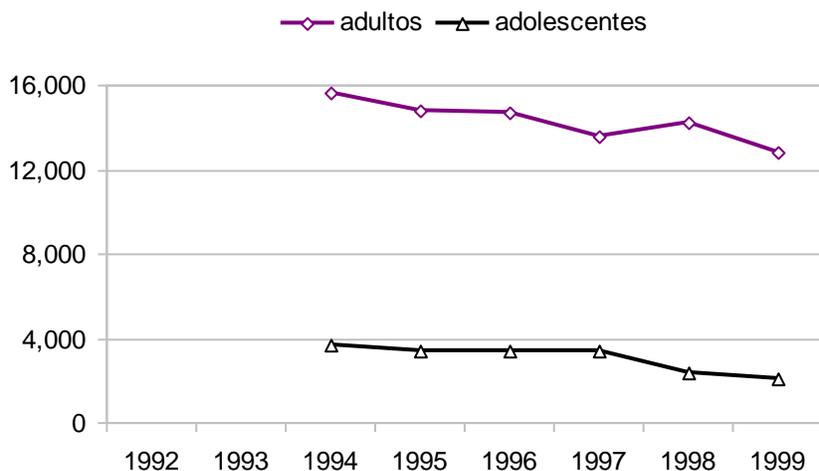
8 Los datos básicos de Chile incluyen niños y adolescentes víctimas, y no ha sido posible separarlas para los años 1984 a 1987. En el Gráfico el número de causas judiciales iniciadas a adolescentes por infracciones ha sido estimado en función de la infracción y de la edad, ya que es posible presumir que ciertas causas son de protección, pero este procedimiento no es totalmente confiable: se han observado algunas anomalías, por ejemplo los datos relacionados con la infracción de "violación".

<sup>9</sup> Los datos básicos para Argentina fueron extraídos de las estadísticas judiciales publicadas. Los datos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires no contienen casos iniciados por protección, presumiblemente los de Santa Fe tampoco. En el caso de Chile se ha discriminado entre infracciones de protección en los datos publicados en el Anuario Judicial 1998 utilizando la causal de inicio. En Uruguay a partir del Anuario Estadístico 1999 se discriminan los "asuntos tutelares", para los años anteriores se ajustaron los datos en función de los "partes policiales"

### CHILE, casos judiciales iniciados.



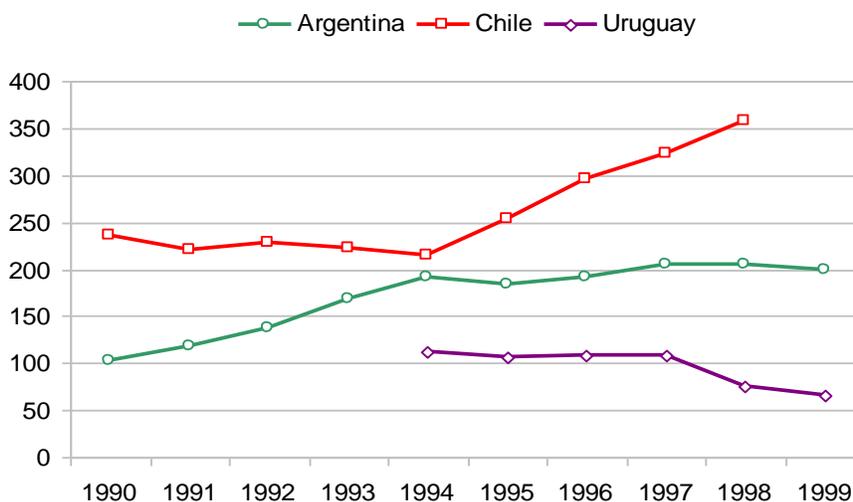
**Gráfico 7**  
**URUGUAY, casos judiciales iniciados.**



El número de causas judiciales iniciadas por cada 10.000 adolescentes presenta algunas variaciones entre los tres países (gráfico 8). Los datos de Chile aparecen mas altos pues incluyen ebriedad, infracciones de tránsito y otras faltas, que no están incluidas en los casos de Argentina y Uruguay. Por su parte los casos iniciados en Uruguay sólo corresponden a los que judicialmente han sido considerados con pruebas suficientes para iniciar un procedimiento, no existen datos sobre el número de partes policiales que son descartados, lo que explica por qué los números son ligeramente menores. El crecimiento observado en Chile a finales de la década, y en Argentina a comienzos de la misma, también se observa en el caso de la población adulta.

**Gráfico 8**  
**Causas judiciales iniciadas por cada 10.000 adolescentes**<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Gráfico 8. Los datos de Argentina son una estimación basada en las estadísticas judiciales de la Ciudad de Buenos Aires (juzgados nacionales) y de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut. Los datos de



En Argentina y Chile la legislación prevé que un adolescente de 16 o 17 años pueda ser juzgado penalmente<sup>11</sup>. En el gráfico 9, se aprecia que el número de adolescentes afectados por sentencias condenatorias en Argentina es relativamente estable en la década menor en la segunda mitad que en la primera. En el gráfico 10 se aprecia que su número es muy bajo comparado con las que afectan a los adultos. Cabe reconocer que esto puede deberse a problemas de los datos: que no todos los Jueces de Menores informen sus sentencias al Registro (aún cuando están obligados a hacerlo); que falten datos en algunas provincias (esto no sería importante pues los datos de sentencias condenatorias de adultos no presentan anomalías); o que en algunos casos una sentencia condenatoria pueda estar relacionada con varios hechos que se han acumulado en el mismo expediente judicial (tampoco este error puede ser muy importante). Dado lo anterior, parece bastante evidente que las condenas a adolescentes son en realidad relativamente bajas, pero la interpretación de este hecho requiere mayor análisis. Recién a partir del año 2001 el Registro de Reincidencia lleva estadísticas de las sentencias absolutorias.

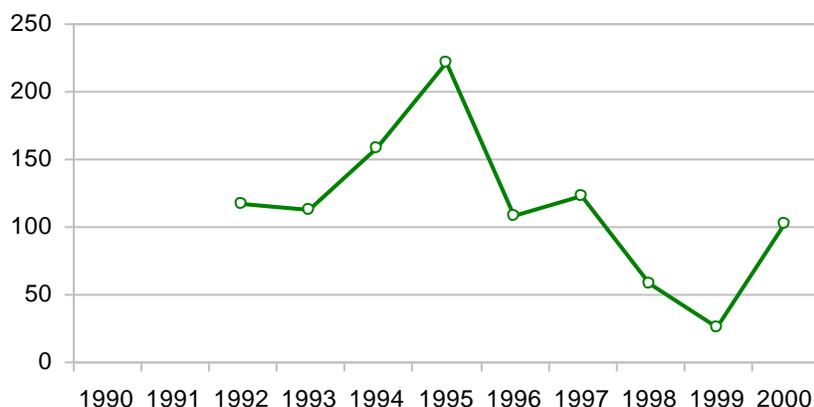
**Gráfico 9**  
**ARGENTINA. Sentencias condenatorias – adolescentes de 16 y 17 años imputables<sup>12</sup>**

---

Chile surgen del Anuario de Justicia de 1998 y los datos de Uruguay corresponden al Anuario Estadístico 1999 del Poder Judicial.

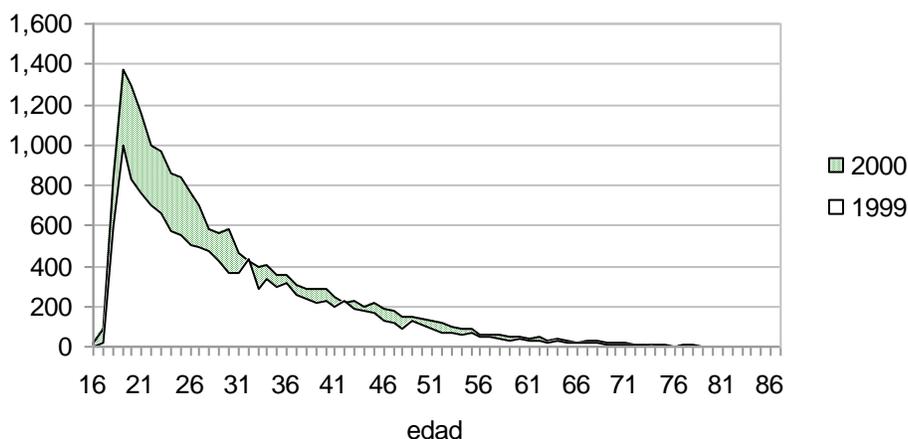
<sup>11</sup> En Argentina, cuando el delito es de acción pública y la pena prevista es mayor de 2 años, es considerado imputable pero es juzgado por un juez especializado en niños y adolescentes. En Chile, cuando es encontrado judicialmente con discernimiento su caso es juzgado por un juez del crimen.

<sup>12</sup> Sentencias condenatorias-adolescentes de 16 y 17 años imputables. Los datos son de las publicaciones de la Dirección Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal del Ministerio de Justicia. Probablemente sean una subestimación pues (1) algunos jueces de niños y adolescentes se niegan a informar al Registro de Reincidencia sobre sus sentencias y, (2) muchas sentencias son dictadas en relación con varias infracciones que se han ido acumulando en el mismo expediente.



Fuente: Dirección Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, Ministerio de Justicia.

**Gráfico 10**  
**ARGENTINA. Sentencias condenatorias – sistema penal**



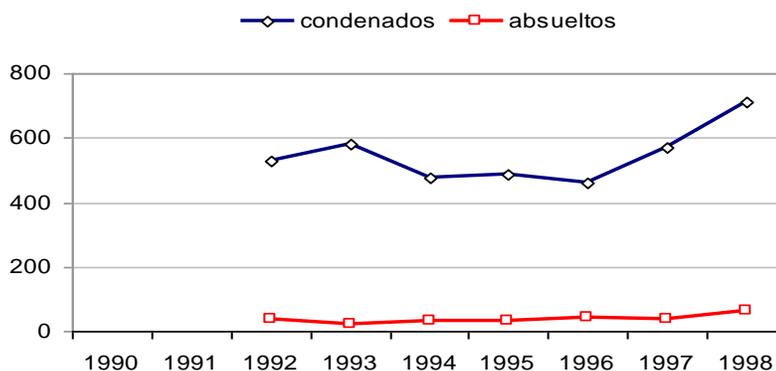
Fuente: Dirección Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal, Ministerio de Justicia

Las estadísticas de Chile permiten apreciar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias (gráfico 11), pero no el número de causas iniciadas. También los Anuarios Judiciales incluyen el número de adolescentes declarados sin discernimiento, pero el número de adolescentes que han sido declarados con discernimiento no puede ser calculado con certeza a partir de esta publicación<sup>13</sup>. Por referirse a sistemas normativos diferentes y a los problemas que puede tener la información para Argentina, los datos para los dos países no son comparables. Sin embargo, parece haber una proporción mayor de condenas en Chile que en Argentina, lo que podría indicar una mayor rigurosidad. La comparación de los gráficos 10 y 12 muestra que esto no solo ocurre para los tramos de edad adolescente.

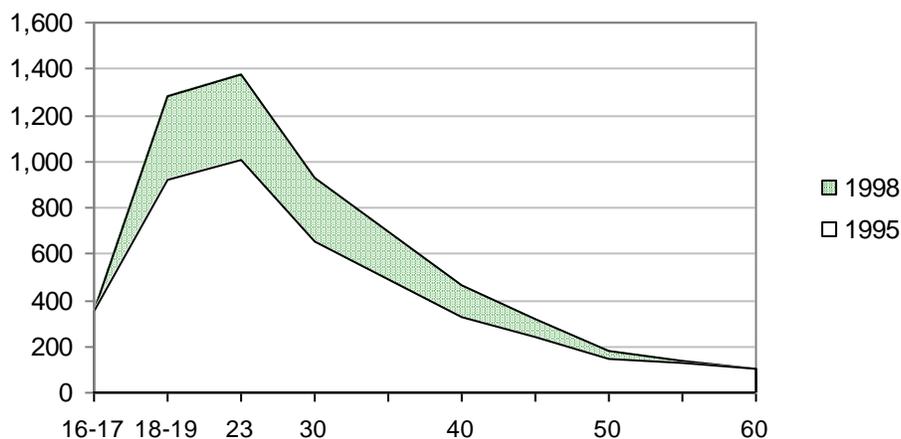
#### GRÁFICO 11

<sup>13</sup> Sentencias condenatorias y absolutorias – adolescentes de 16 y 17 años declarados con discernimiento. Los datos están publicados en el Anuario Judicial del Instituto Nacional de Estadísticas, Cuadros 13 y 18.

**CHILE. Sentencias condenatorias y absolutorias – adolescentes de 16 y 17 años declarados con discernimiento<sup>14</sup>**



**Gráfico 12**  
**CHILE. Sentencias condenatorias – sistema penal**



La existencia de sistemas automatizados de gestión en los juzgados puede convertirse en un mecanismo seguro y barato para obtener información, que adecuadamente procesada, será de gran ayuda en el diseño de políticas. Este tipo de datos puede no surgir de los registros oficiales, y es un ejemplo de qué tipo de investigación es necesario desarrollar en forma complementaria al análisis de datos.

En esta línea, también sería conveniente tener una valoración social y económica que permita apreciar la trascendencia de las infracciones. Es poco común encontrar este tipo de información y es en el procesamiento de la información de fuente judicial en donde es posible hacer este tipo de precisiones<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Los datos de Argentina corresponden a todo el país y son recolectados por la Dirección de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Los datos de Chile al Anuario Judicial 1998. Las curvas de edad presentadas en estos gráficos corresponden al sistema penal de adultos; de acuerdo a la legislación actual, tanto en Argentina como en Chile, es posible encontrar sentencias condenatorias en casos de adolescentes de 16 y 17 años.

<sup>15</sup> Un ejemplo de este tipo de esfuerzo es el de Gregorio (XXXX), que al analizar a partir de los expedientes una muestra de delitos contra la propiedad muestra que su valor económico en Uruguay es bastante bajo.

La vigencia de las garantías procesales establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 40) puede ser apreciada por medio de algunos indicadores que se derivan de las formas de terminación del proceso. Esto se debe a que dentro de la doctrina de la “situación irregular” el proceso judicial es una sucesión de medidas tutelares discrecionales y no existe ningún procedimiento probatorio dirigido a establecer la responsabilidad penal juvenil. Así, en este tipo de proceso, cualquier niño o adolescente que llegaba al juzgado era evaluado sobre su situación y no sobre las pruebas de su participación en alguna infracción. Adolescentes presuntamente infractores y niños con alguna necesidad de protección eran considerados en la misma categoría, por eso muchas estadísticas no reciben esta distinción. Siguiendo esta línea de pensamiento los casos que se iniciaban terminaban con una decisión de “archivo” que significaba el fin de las medidas tutelares, pero nunca se dictaba una resolución definitiva sobre la responsabilidad.

La simple revisión de las estadísticas judiciales del número de sentencias definitivas es capaz de mostrar qué tipo de proceso existe. El número de absoluciones es un segundo indicador capaz de señalar la existencia de alguna actividad probatoria.

Otras formas de terminación del proceso sin una sentencia definitiva pueden informar también sobre las garantías en el procedimiento, y también sobre la eficiencia de la fuerza policial al realizar aprehensiones. Una aprehensión policial debería considerarse oportuna y justificada en la medida que los hechos requieran la intervención formal de un juez y la iniciación de un procedimiento. Aprehensiones que son revocadas por los jueces, pueden revelar la existencia de un exceso en la fuerza o control policial de la adolescencia. Un elevado número de sobreseimientos, puede ser interpretado también —aunque no con certeza— argumentando la inexistencia o destrucción de las pruebas por parte de la policía.

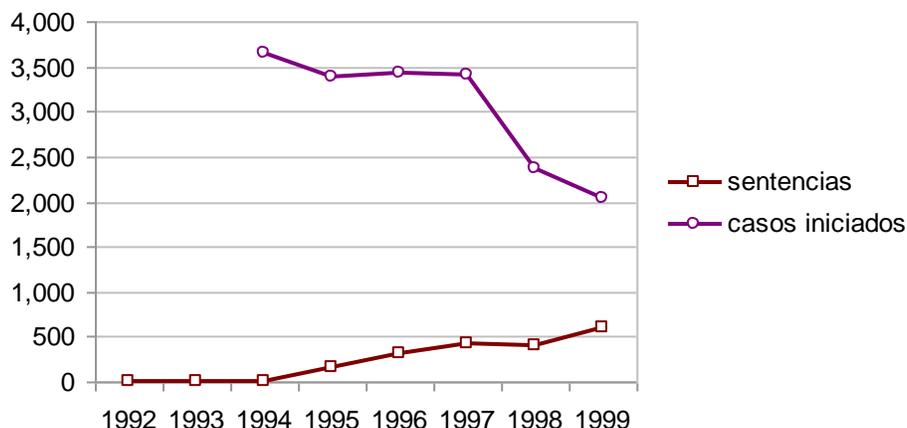
Los casos archivados ni bien se recibe la notificación policial, o sea que no justifican un procedimiento, no están suficientemente informados en las estadísticas y se refieren a un umbral de decisión de los jueces que se refiere a la necesidad de investigar la responsabilidad penal juvenil, y de disponer medidas educativas en consecuencia. Este umbral cae generalmente dentro de la discrecionalidad del juez, y muchas veces se relaciona con la inexistencia de programas específicos de atención, o sea los jueces disponen sólo de la internación o programas institucionalizados, pero generalmente no tienen a su alcance programas generados y administrados por la sociedad civil que podrían ser muy beneficiosos a algunos adolescentes infractores. Este tipo de estudios requiere muestreo de casos judiciales.

Es interesante apreciar, en el gráfico 13, como en Uruguay el número de sentencias definitivas era casi inexistente hasta 1994, las que existían se podrían relacionar con infracciones denominadas “graves” y decisiones de privación de libertad dentro de un sistema de alta seguridad.

**Gráfico 13.**  
**URUGUAY, número de casos iniciados y sentencias definitivas<sup>16</sup>**

---

<sup>16</sup> La fuente de los datos son las Estadísticas Judiciales publicadas por la Suprema Corte de Justicia.



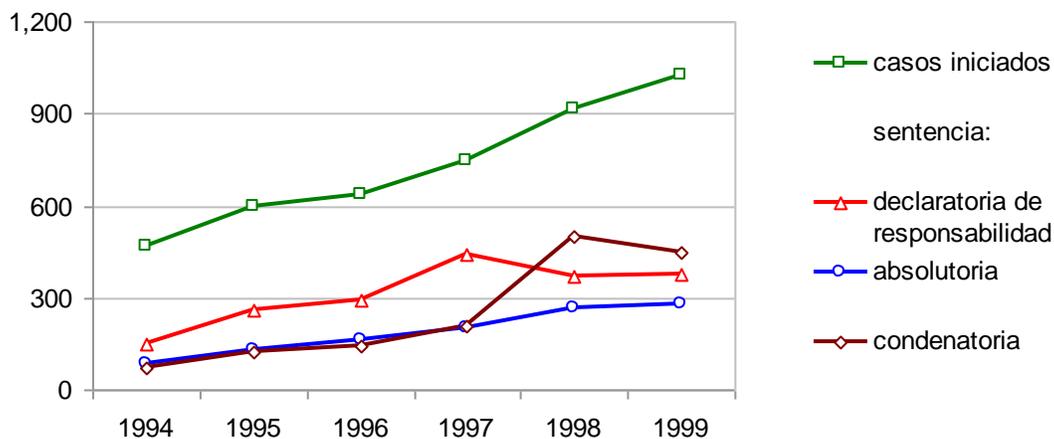
La situación comienza a modificarse recién con la Acordada 7.236 de la Suprema Corte de Justicia en la que se reinterpreta el Código del Niño (ley 9.342 del 6 de abril de 1934) de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Acordada establece un procedimiento para adolescentes infractores en el que están presentes las garantías procesales mínimas. Sin embargo la reacción de los jueces no fue inmediata, y en las primeras etapas sólo se aprecia la existencia de sentencias y un cambio en la terminología empleada en las decisiones más acorde con la Convención.

La disminución en el número de casos iniciados también obedece al procedimiento normado por la Acordada 7.236 pues mientras que antes la mayoría de las actas policiales daban lugar a un caso judicial, ahora estos comienzan con una audiencia en la que participa un defensor y a la que sigue una sentencia interlocutoria en la que se decide iniciar un procedimiento. Paulatinamente se fue ajustando el umbral en la medida que eran previsibles pruebas suficientes.

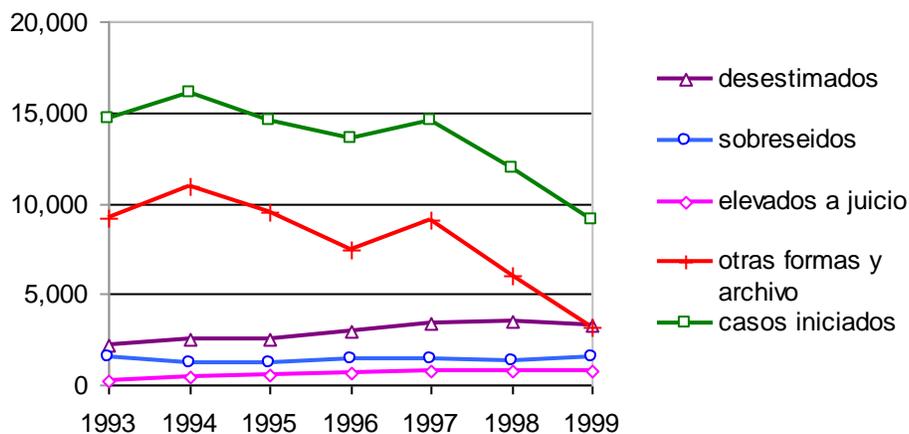
En Argentina las estadísticas del Poder Judicial de la Nación (ciudad de Buenos Aires) incluyen datos sobre forma de terminación para los Juzgados de Menores (gráfico 14) y para los Tribunales Orales de Menores (gráfico 15). No informan el número de casos de adolescentes en los Juzgados Federales. Las estadísticas judiciales de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Río Negro y Santa Fe no incluyen ningún dato sobre forma de terminación y en la provincia de Santa Fe no está claro si sólo se refiere a casos de infractores.

**Gráfico 14**  
**Ciudad de Buenos Aires, formas de terminación en los**  
**Tribunales Orales de Menores<sup>17</sup>**

<sup>17</sup> La fuente de los datos para los gráficos 14 y 15 son las Estadísticas publicadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



**Gráfico 15**  
Ciudad de Buenos Aires, formas de terminación en los Juzgados de Menores



Las estadísticas judiciales de Chile se refieren a casos terminados y sólo informan los casos iniciados con una única cifra global. Entre las formas de terminación sólo se distinguen los siguientes motivos del término:<sup>18</sup> sentencia o avenimiento (78.9%); desistimiento (1.4%) y otros motivos (19.5%), y las absoluciones sólo se mencionan para los casos de adolescentes de 16 y 17 años decididos por jueces del crimen. De todas formas y por el análisis de los datos es perceptible cierto umbral de decisión, por ejemplo no se aplica prácticamente ninguna medida para los casos de ebriedad, situación que indicaría que están debajo del umbral.

En conclusión sólo son apreciables en las estadísticas indicios de garantías de un debido proceso en los juzgados de la ciudad de Buenos Aires y en los casos decididos en Chile para adolescentes con discernimiento.

<sup>18</sup> Ver el Cuadro 43 del Anuario Judicial 1998.

### c) Datos de los Sistemas de Internación<sup>19</sup>

Los datos sobre los sistemas de atención tienen varias formas de presentación, abarcando dos tipos de datos: ingresos (flujo correspondiente a una unidad de tiempo, normalmente un día) y censos (total de la población atendida en una fecha determinada).

Al igual que en los dos niveles anteriores (policial y judicial), también los organismos de atención a la infancia tienen estadísticas en las que es muy difícil discriminar a los adolescentes infractores de aquellos que reciben atención por otras causas. También es difícil establecer claramente cuántos están privados de libertad, o por lo menos la existencia de distintos programas en las instituciones oficiales o en los programas administrados por otras instituciones privadas y que cuentan con subsidio. Generalmente hay datos sobre la tipificación de la infracción; pero no siempre sobre egresos ni sobre fugas. En algunos casos hay información sobre el juzgado que dictó la medida (Buenos Aires) y sobre la edad (Buenos Aires y Chile). No hay datos publicados de la magnitud de los subsidios otorgados a programas ejecutados por instituciones privadas.

En ninguno de los tres países se habla de “privación de libertad”, pero es posible inferirla de los términos, “circuito penal” en Buenos Aires, “rehabilitación conductual internado” en Chile y “centros cerrados con medidas de seguridad educativa” en Uruguay. En general las categorías de atención son confusas y no queda claro si implican privación de libertad, o no. Otro dato importante como referencia es la capacidad de cada uno de los lugares de privación de libertad y, fundamentalmente, si hay sobreocupación o no. En los datos publicados no se han detectado adolescentes en centros de privación de libertad para adultos, pero se tiene noticia de la existencia de varios casos. Lo que sí aparece informado es la coexistencia, en algunos programas con privación de libertad de adolescentes con jóvenes de 18 a 23 años (9,1% en Buenos Aires) y “19 o más” (25.1% en Chile).

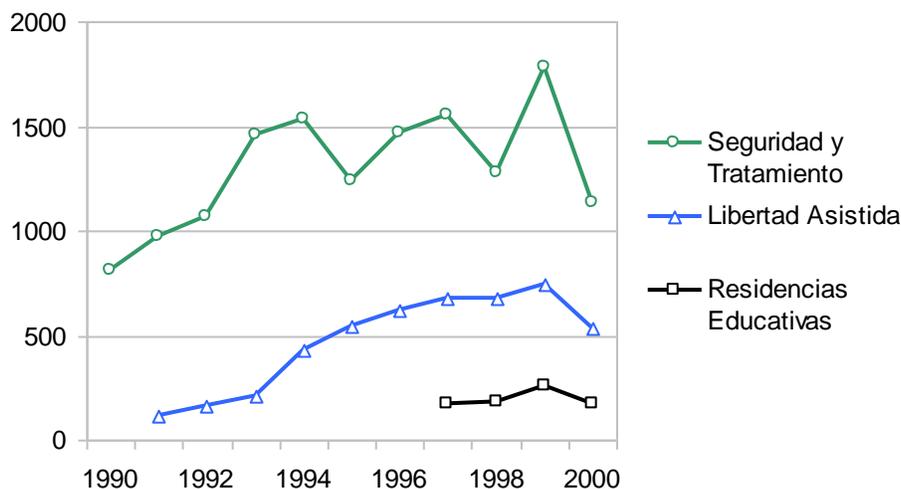
En los Gráficos 16, 17, 18 se presentan los datos estadísticos sobre adolescentes atendidos (informado de acuerdo a ingresos). Es muy difícil establecer si los datos son comparables, o si se refieren a categorías heterogéneas. Al calcular el número de adolescentes atendidos por cada 10.000 adolescentes en el total de la población, se observan tasas muy dispares (internación: 33.6 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 13.4 en Chile y 10.3 en Uruguay; y libertad asistida o vigilada 15.7 en la Ciudad de Buenos Aires, 12.8 en Chile y 7.4 en Uruguay), situación que hace una vez más pensar en que los datos no tienen la calidad necesaria<sup>20</sup>. Si se descartara esta duda, las diferencias serían preocupantes. Una mayor proporción de adolescentes internados y en libertad vigilada en Argentina sumado a una menor proporción de condenas, podría deberse a ineficiencia y duración de los procesos judiciales, o efectivamente puede deberse a un mayor uso de este

<sup>19</sup> Los datos básicos para Argentina fueron extraídos de las estadísticas judiciales publicadas. Los datos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires no contienen casos iniciados por protección, presumiblemente los de Santa Fe tampoco. En el caso de Chile se ha discriminado entre infracciones de protección en los datos publicados en el Anuario Judicial 1998 utilizando la causal de inicio. En Uruguay a partir del Anuario Estadístico 1999 se discriminan los "asuntos tutelares", para los años anteriores se ajustaron los datos en función de los "partes policiales".

<sup>20</sup> La población de adolescentes utilizada para calcular las tasas corresponde a la ciudad de Buenos Aires, pero es probable que estas tasa estén influenciadas por adolescentes infractores que residen en el cordón urbano que pertenece a la Provincia de Buenos Aires.

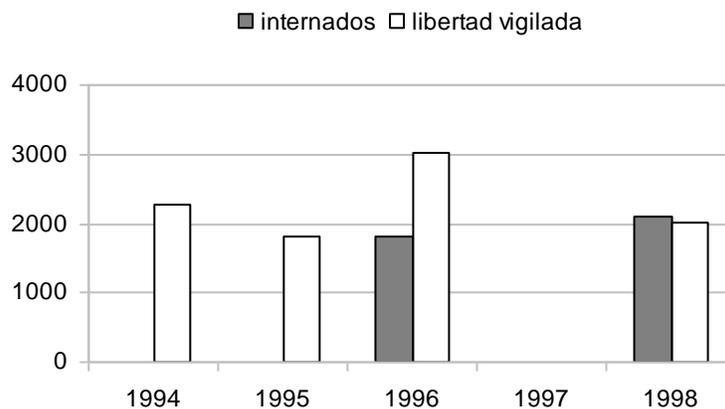
tipo de sanciones. Es muy probable que una de las fuentes de estas diferencias se deba a que los reingresos por fuga, o los traslados de un centro a otro suelen registrarse como un ingreso. Los registros estadísticos deberían distinguir estas situaciones de aquellos ingresos que son la consecuencia de la responsabilidad por un hecho, probado en un proceso judicial, y para la que existe una sentencia judicial.

**Gráfico 16.**  
Ciudad de Buenos Aires, número de adolescentes infractores que ingresan a los sistemas de atención



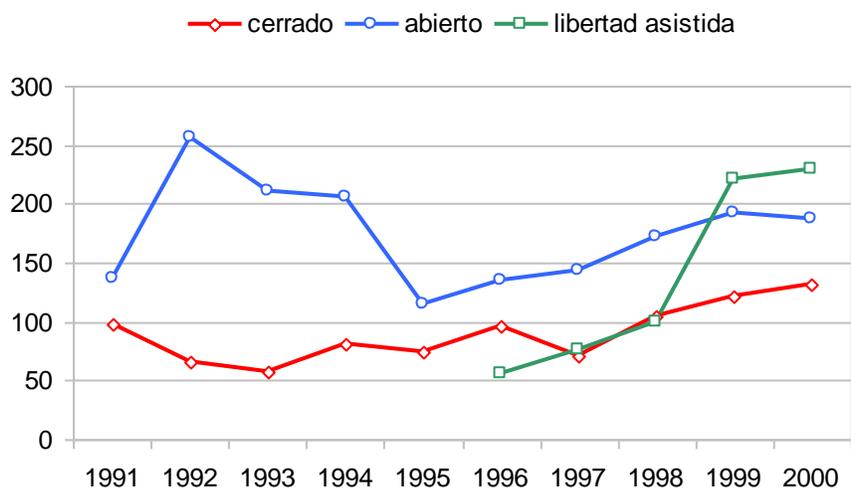
Fuente: Buenos Aires, Estadísticas judiciales

**Gráfico 17.**  
Chile, adolescentes infractores atendidos por SENAME.



Fuente: Chile, Anuario judicial, 1998.

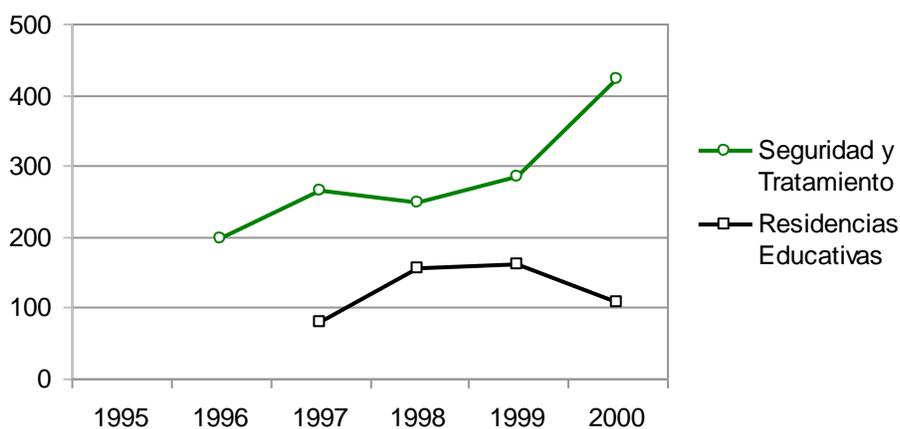
**Gráfico 18.**  
Uruguay, número de adolescentes infractores que ingresan a los sistemas de atención



Fuente: Uruguay, Anuario Estadístico, 1999.

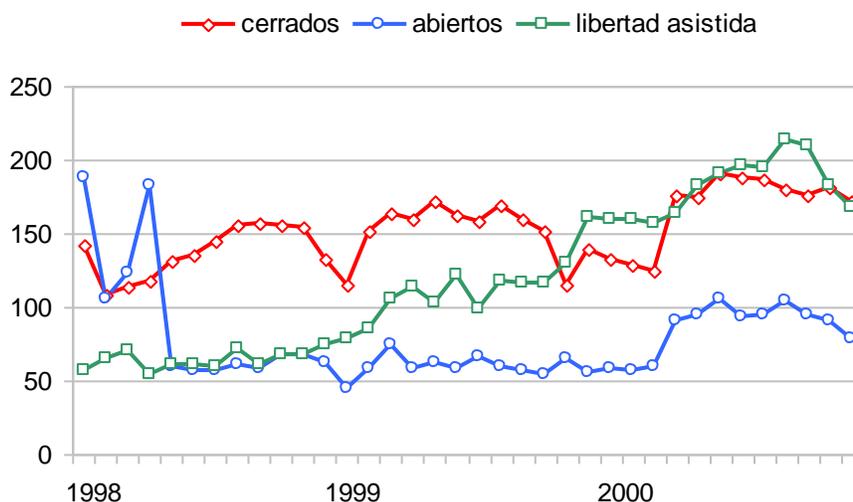
El segundo indicador que se refiere a la población atendida, es el que surge de censos en los institutos de internación o en los programas de atención (gráficos 19 y 20). Este dato es parte de un procedimiento tradicional de los institutos (censos), es de mayor calidad y no es distorsionado por múltiples contabilizaciones de la misma persona producto de traslados, fugas o reingresos. Por estas razones este indicador debe ser preferido, pero un sistema estadístico debería obtener ambos datos con una calidad adecuada.

**Gráfico 19.**  
**Buenos Aires, número de adolescentes infractores (censos)**  
**en los sistemas de atención**



Fuente: Buenos Aires, Estadísticas judiciales.

**Gráfico 20.**  
**Uruguay, número de adolescentes infractores (censos)**  
**en los sistemas de atención**



Fuente: Uruguay, Anuario Estadístico, 1999.

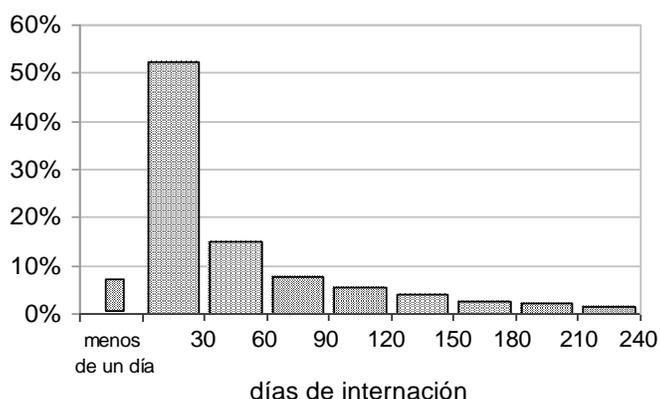
Un indicador importante para evaluar las decisiones judiciales y el funcionamiento del sistema de atención es el tiempo o duración de las medidas, o sea el tiempo transcurrido desde el ingreso hasta el egreso, siempre que puedan vincularse a un mismo hecho y su correspondiente proceso judicial<sup>21</sup>. Existe una dificultad para apreciar la duración de las medidas y reside en que los jueces tienden a disponer medidas pero en muy pocas ocasiones establecen la duración, o sea son por tiempo indeterminado. En los aspectos formales el fin de las medidas es el resultado de una decisión discrecional del juez fundada en los informes técnicos de los centros de internación o de los profesionales de los programas de atención. En la práctica el fin de las medidas que implican la privación de la libertad depende en parte de los esfuerzos del defensor. Así se observa que en algunos casos aparece un abogado defensor en el caso hasta que logra la libertad, y luego el defensor abandona el caso, situación que no se notifica al juzgado y hace que, en forma tardía, deba ocuparse un defensor oficial.

La duración de las medidas, y en particular las que implican privación de la libertad, es un indicador relevante; para ello puede considerarse la parte final del Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que al referirse a las medidas establece que “guarde[n] proporción con sus circunstancias como con la infracción”. El Gráfico 21 presenta los datos de duración para adolescentes de la ciudad de Buenos Aires, donde la permanencia media es 85 días y la mediana de 26 días. La duración de la medida, si no está incluida entre los datos estadísticos publicados, puede estimarse a partir de la conjunción entre los datos de ingreso y los censos de adolescentes atendidos. Por ejemplo, al calcular sobre los datos informados por el INAME (Uruguay) las duraciones medias de las medidas se obtienen los siguientes valores: 15,2 meses para centros cerrados con medidas de seguridad, y 5,5 meses para centros abiertos, números que al ser valores medios son significativamente altos.<sup>22</sup> Al comparar estos datos surgen nuevamente dudas sobre su calidad.

<sup>21</sup> Se ha observado algunos casos en los que durante las fugas ocurren nuevas infracciones situación que procesalmente es resuelta por el procedimiento de acumulación en un mismo expediente.

<sup>22</sup> Estos valores son calculados a partir del número de ingresos y de los datos de censos. Existen varios métodos para realizar esta estimación, ver CLARK, David & John H. MERRYMAN, 'Measuring the duration of judicial and administrative proceedings', 75 *Michigan Law Review* (1977) 89-99.

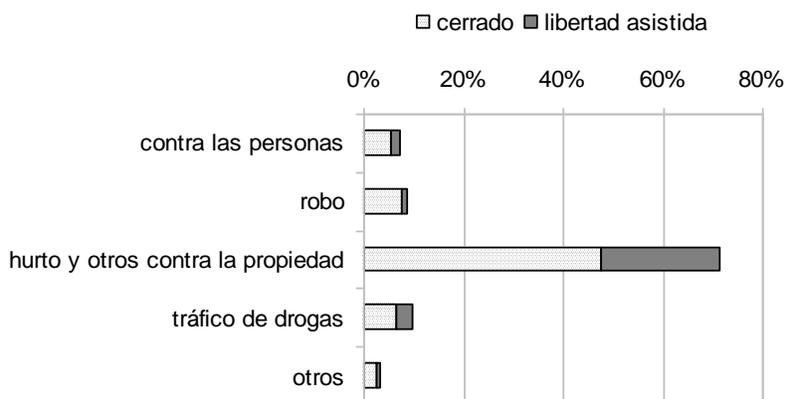
**Gráfico 21**  
**Ciudad de Buenos Aires, tiempo de permanencia en % de egresos**



Fuente: Consejo Nacional del Menor y la Familia (adolescentes de la ciudad de Buenos Aires).

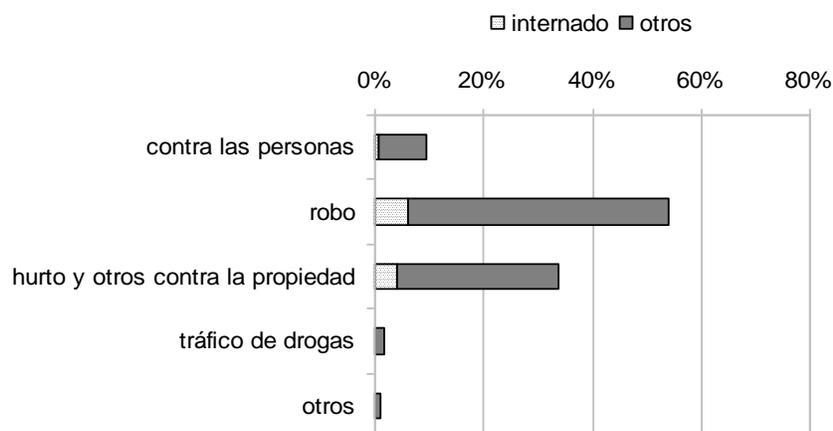
Los gráficos 22 a 24 presentan información sobre la tipificación de la infracción. Nuevamente se advierte en los datos de Buenos Aires que no todos los adolescentes están allí por infracciones, y presumiblemente hay niños con necesidades especiales y niños víctimas junto con los infractores. Se puede apreciar tres tipos distintos de políticas con respecto a los adolescentes infractores. En Argentina parece haber una marcada preferencia por la internación, que se asociaría a una muy pobre oferta de programas alternativos. En los tres países se observa una marcada tendencia a internar por robo y hurto (muy marcada por hurto en Argentina).

**Gráfico 22.**  
**Ciudad de Buenos Aires, proporción de adolescentes infractores que ingresaron el año 2000, por causal de atención,**



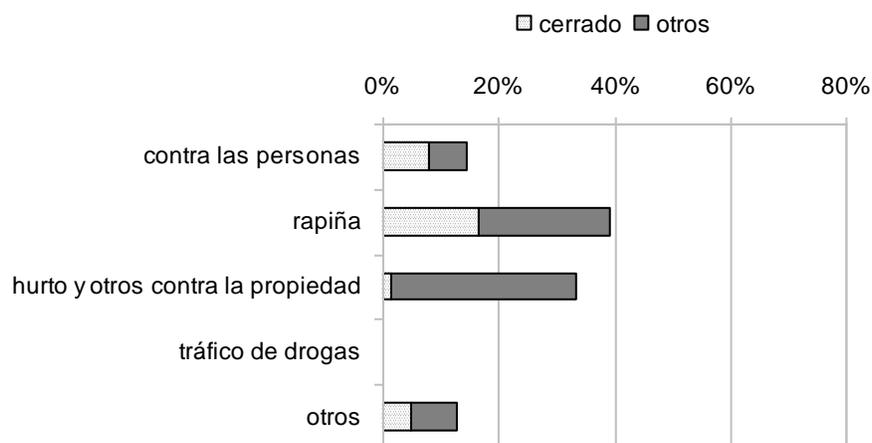
Fuente: Consejo Nacional del Menor y la Familia.

**Gráfico 23.**  
**Chile, proporción de adolescentes infractores en los sistemas de atención a diciembre de 2000 (censo), por causal**



Fuente: Sename, Chile.

**Gráfico 24.**  
Uruguay, proporción de adolescentes infractores que ingresaron en el año 2000 a los sistemas de atención, por causal



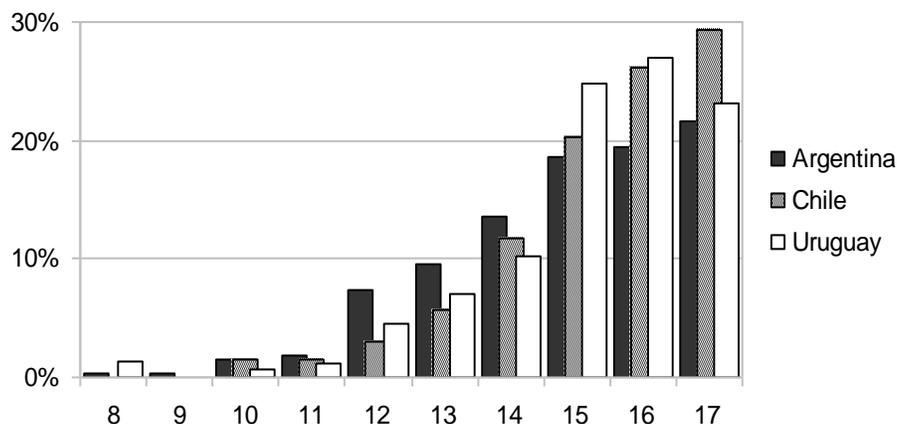
Fuente: INAME, Uruguay.

#### d) Más información disponible

Con los datos estadísticos oficiales de hechos delictivos y de aprehensiones es posible construir un indicador que muestra la edad de aparición de los adolescentes en las estadísticas de infracciones, lo que se presenta para los tres países en el gráfico 25.

**Gráfico 25.**  
Distribución porcentual de adolescentes infractores por edad<sup>23</sup>

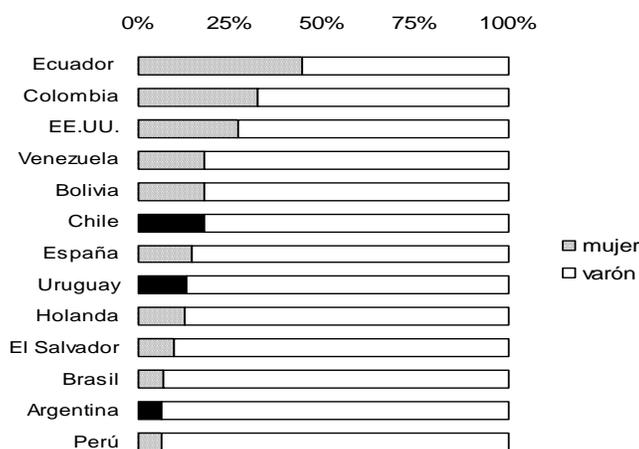
<sup>23</sup> Los datos de Argentina surgen de un estudio muestral realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en los Juzgados de Menores de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos de Chile han sido extraídos del Cuadro 44 del *Anuario Judicial 1998* publicado por el INE, corresponden a adolescentes en causas criminales terminadas (esto es un 78,6% de las iniciadas ese año). Uno de los problemas en el diseño de este cuadro es que suma los adolescentes que han sido víctimas con aquellos que podían tener responsabilidad por los hechos, por eso los datos básicos fueron separados y se consideraron solamente aquellas causales que no podían incluir adolescentes víctimas. Pese a esta peculiaridad de los datos la existencia de este dato estadístico



Una distribución muy plana mostraría una superposición de los datos con los de niños y adolescentes que no son infractores, y que están en las estadísticas de las tres instituciones por la confusión de las funciones de seguridad, administración de justicia y protección. Si bien los datos graficados son judiciales, en los tres países se ve una tendencia suavemente creciente hacia los 17 años, situación que corresponde a las tendencias internacionales. Los datos de Uruguay presentan mayor variabilidad por originarse en una muestra .

Del mismo modo, la participación de las niñas en infracciones ha sido ampliamente estudiada, y se observa una tendencia mundial a mostrar tasas crecientes en el tiempo aunque siempre mucho menor que la de los varones<sup>24</sup>. Esto podría asociarse a determinados patrones culturales que también alcanzan a actitudes diferentes en las aprehensiones policiales.

**Gráfico 26.**  
**Infractores clasificados por genero según países (en %)**



revela un sistema estadístico adecuado. Los datos de Uruguay corresponden a una investigación muestral en la que se analizó aproximadamente el 20% del total de los casos iniciados entre 1990 y 1998 (Carlos G. Gregorio, *Análisis y Sistematización de la Jurisprudencia en materia de Adolescentes en Conflicto con la Ley*, Suprema Corte de Justicia del Uruguay y UNICEF, 1999).

<sup>24</sup> Ver, por ejemplo, SARRI, Rosemary C., 'Gender issues in juvenile justice', 29 *Crime & Delinquency* (1983) 381-97.

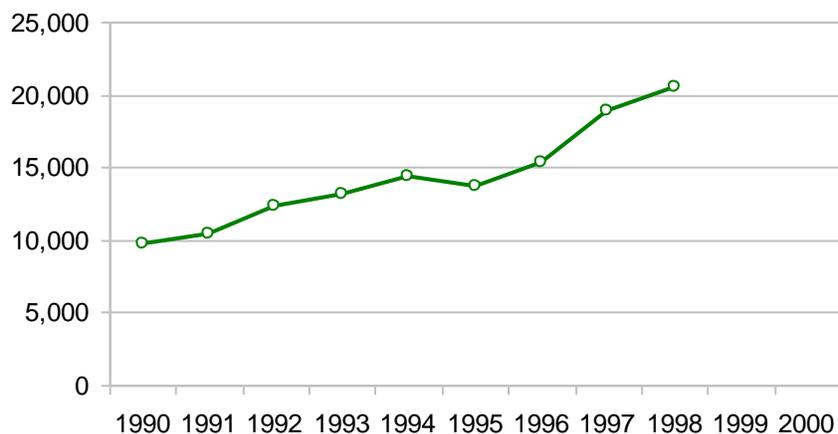
Varios estudios señalan que las infracciones cometidas por las niñas crecen más rápidamente que las de los varones. Los tres países analizados muestran niveles bajos de participación de las niñas (gráfico 26). Es interesante señalar que estos valores sólo han tenido variaciones leves en los últimos diez años<sup>25</sup>.

Finalmente, un dato relevante a los efectos de evaluar la seguridad ciudadana se relaciona con la medida en que los niños y adolescentes son víctimas de delitos, pues significan el deterioro de su bienestar, en la medida que las políticas públicas no aseguran su protección y cuidado (artículo 3.2 y 3.3 de la Convención); además estos riesgos pueden ser prevenidos con políticas adecuadas.

Si bien son relativamente pocos los estudios de victimización, en el Gráfico 27 puede verse una tendencia preocupante en la victimización de niños y adolescentes. Las estadísticas de la Provincia de Buenos Aires señalan que entre 1991 y 1998 el “abuso deshonesto” es la tipificación que muestra mayor incremento (172,45%) y puede asociarse entre otros factores con la des-estructuración del grupo familiar, el entorno afectivo y los lugares físicos donde los niños y adolescentes transitan. Las lesiones presentan un incremento de 116,57% y las lesiones culposas un 54,95%.

Según los datos consignados en el Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires de 1999, los riesgos a los que se hallan expuestos los niños entre 1 y 14 años son: accidentes de tránsito, ahogamiento y sumersión accidental o infringida, intoxicaciones y otros actos de violencia. Los adolescentes de 15 a 17 –según el mismo informe- están más expuestos a los siguientes riesgos: accidentes de tránsito, violencia física y psíquica, ataques de armas de fuego e intoxicación.

**Gráfico 27.**  
**Provincia de Buenos Aires, niños y adolescentes víctimas**



FUENTE: Poder Judicial en Cifras, serie 2.

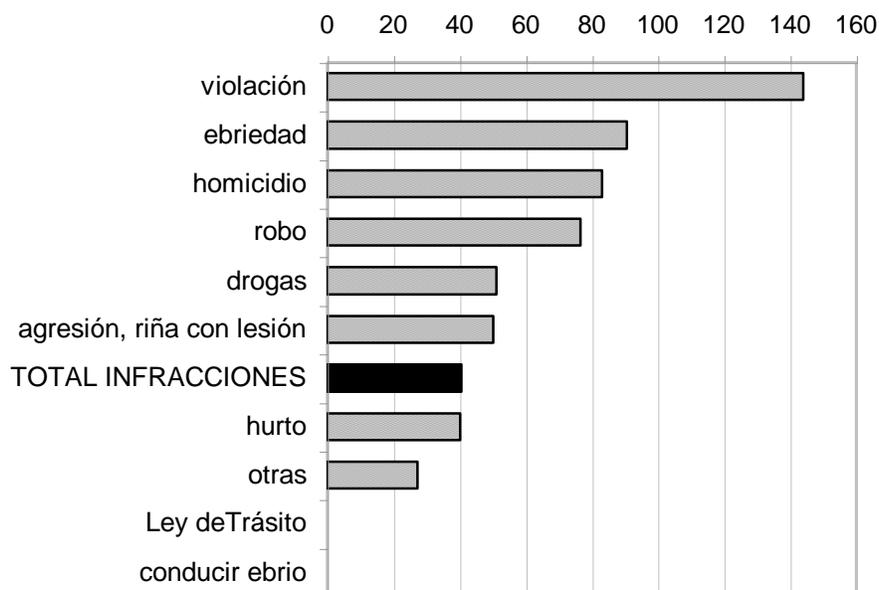
<sup>25</sup> Los datos del Gráfico 29 no muestran diferencias significativas con un estudio similar realizado en 1990, ver GREGORIO, Carlos G., *Derecho a Equivocarse*, OEA, 1994.

#### IV. Análisis transversal: hacia donde debieran evolucionar las estadísticas

Como se ha afirmado en las secciones anteriores, los datos tradicionalmente disponibles no son enteramente válidos y confiables, ni tampoco son completos y comparables, pero su principal problema de calidad es que están fragmentados. En realidad no es posible realizar un seguimiento transversal de la situación de los adolescentes desde una aprehensión hasta la aplicación de una medida. Sin embargo, es posible analizar algunos indicadores que ponen en perspectiva los diferentes niveles de intervención cuando están disponibles todas las cifras.

En lo que sigue se ilustra una aproximación a un análisis transversal con los datos disponibles, utilizando principalmente el caso de Chile por su mejor representatividad al nivel nacional. El Gráfico 28 señala que el 40% de las aprehensiones dan lugar a una intervención judicial. No está disponible una definición clara sobre qué implica una aprehensión en términos de privación de libertad, ni fundamentalmente cuanto tiempo durarían. Por otra parte, llama la atención que hay 144 causas judiciales por violación por cada 100 aprehensiones, lo que se debe a que las cifras publicadas son la suma de víctimas e infractores y que eventualmente podrían existir casos de acción privada. Este problema afecta también a las otras estimaciones.

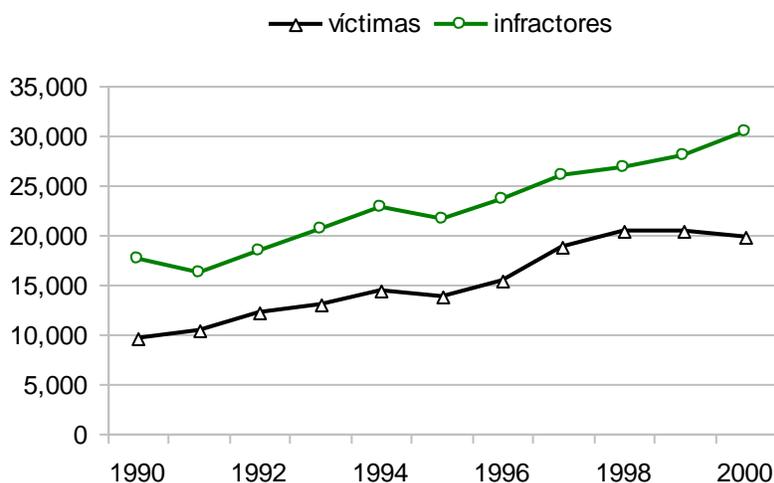
**Gráfico 28**  
Chile, adolescentes en causas judiciales por cada 100 aprehensiones



Fuente: Anuario Judicial, 1998.

Un valor para la proporción de menores de 18 años víctimas de delitos respecto a los que los habrían cometido puede apreciarse en el gráfico 29 para la Provincia de Buenos Aires, lo que da una idea de los problemas que provoca no separar ambas situaciones.

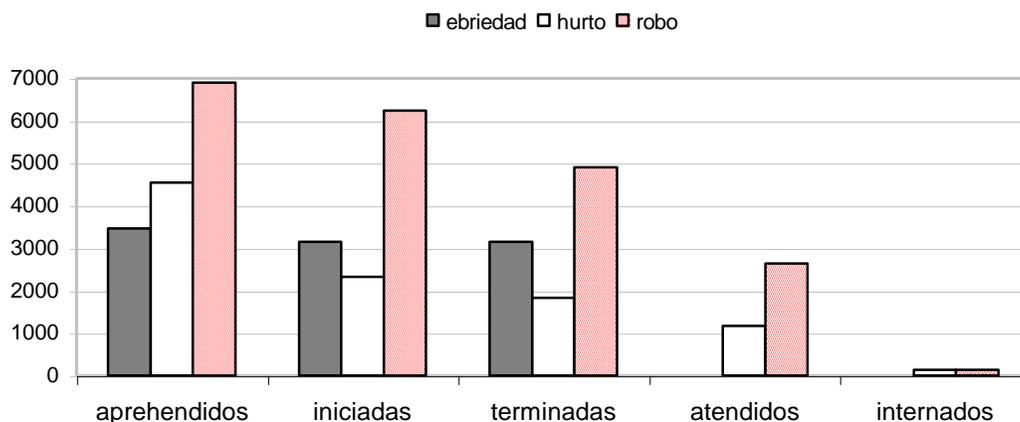
**Gráfico 29**  
Provincia de Buenos Aires, número de niños y adolescentes en causas judiciales



FUENTE: Poder Judicial en Cifras, serie 2, año 2000, año 2000 provisorio.

Como los datos publicados están desagregados por el tipo de infracción es posible lograr una estimación sobre si las políticas policiales, judiciales y de atención, son diferenciales según la tipificación de la infracción. Del total de las aprehensiones por hurto en 1998, el 22.6 % son de adolescentes. En el Gráfico 37 se aprecian tres situaciones diferentes: el 90.3% de las aprehensiones por robo (aquí se ha sumado robo con fuerza y robo con violencia) pasan a causas judiciales; sólo el 51.2% de las aprehensiones por hurto pasan a causas judiciales; y la casi totalidad (91%) de las aprehensiones por ebriedad pasan a causas judiciales, aún cuando ninguna de ellas deriva en medidas de atención.

**Gráfico 30.**  
Chile, evolución del número de adolescentes en aprehensiones policiales, causas judiciales y sistemas de atención.



Fuente: Anuario Judicial, 1998, y SENAME.

El hurto y el robo son las infracciones más relevantes numéricamente en las aprehensiones de adolescentes (en 1998 el 22.6% y 33.3% respectivamente sobre el total de aprehensiones por esa infracción); otras infracciones quizás de mayor trascendencia social, como el homicidio, violación y lesiones, son numéricamente menos significativas en el total de aprehensiones (en 1998 15.0%, 9.4% y 9.1% respectivamente).

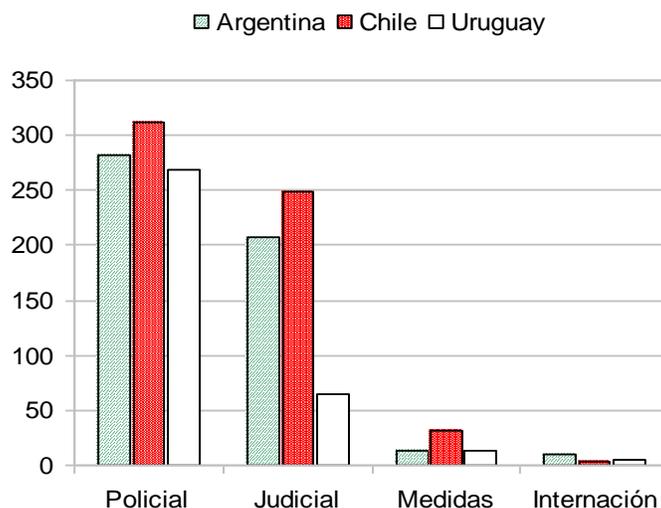
La interpretación de estos datos (véase que aquí se están vinculando datos de diferentes fuentes) es fundamental, y permite elaborar una serie de hipótesis. En primer lugar, si una aprehensión no sigue en una causa judicial, podría inferirse que no pudo ser verificada en el ámbito policial, o que por su levedad fue descartada por la policía. Si existen excesivas aprehensiones por sospecha, la fuente de información estadística (en este caso policía) se tornaría no confiable. Si se trata de infracciones con montos insignificantes (hurtos), hay nuevamente un problema de calidad en los datos que debería ser resuelto pues podrían saturarse los datos con información irrelevante.

También es posible que se trate de un exceso de fuerza policial, que realiza aprehensiones sólo para crear entre los adolescentes la sensación de “control”. Sobre la base de esta interpretación el comportamiento “legal” aparece en las cifras de “robo” con leves niveles de disminución de una institución a otra. Un salto muy pronunciado entre ingresos en el sistema judicial y salidas con responsabilidad penal juvenil (i.e. normalmente con el ingreso a algún sistema de atención) estaría también indicando el exceso de fuerza policial o la falta o destrucción de las pruebas cuando el sistema judicial funciona dentro de los estándares esperados de garantías.

En conclusión, cualquier cambio abrupto entre aprehensiones y causas judiciales o entre causas judiciales e ingresos a sistemas de atención significa anomalías que es necesario interpretar con cautela, requiriendo mayor investigación para la planificación de políticas públicas adecuadas. El gráfico 31 compara la relación entre las estadísticas para un mismo año según las distintas fuentes para los tres países.

El control social de la adolescencia por parte de la fuerza policial aparece relativamente igual en los tres países, con aparentemente mayor control en Chile, lo que debe ser interpretado con precaución, pues la estadística incluye faltas y contravenciones que no se incluyen en los otros dos países.

**Gráfico 31.**  
**Adolescentes en aprehensiones policiales, causas judiciales y sistemas de atención por cada 10.000 adolescentes en el total de la población**



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de fuentes citadas en el texto.

A simple vista sorprende la brecha existente entre adolescentes “intervenidos” (aprehensiones) y casos judiciales iniciados en Uruguay, donde el 76% de los adolescentes aprehendidos nunca llegan a un juzgado, contra 26% en Argentina y 20% en Chile. Para interpretar estos datos debe considerarse que los datos judiciales son en realidad solo una parte de los partes policiales que llegan a los juzgados, muchos casos son descartados *in limine*, y en muchos casos el juez es informado telefónicamente por la policía de una aprehensión y dispone su libertad: no se inicia ningún procedimiento, y no se adoptan medidas judiciales ni administrativas<sup>26</sup>. Nótese que el punto de partida es una proporción de adolescentes aprehendida similar en los tres países, por lo que el menor porcentaje de causas iniciadas en Uruguay no refleja un exceso de rigor de la policía comparativamente a los otros dos países, sino una diferencia en la forma en que estas aprehensiones son enfrentadas en el aparato judicial o en la notificación que de estas aprehensiones hace la policía.

En cambio, el salto tan pronunciado entre casos iniciados y medidas socioeducativas que se verifica en los tres países, hace pensar si realmente se justifican los niveles anteriores de control policial y judicialización, pues aparentemente la mayoría de esas aprehensiones (el 94% en Argentina; 87% en Chile; y, 78% en Uruguay) sólo se convierten en un expediente archivado en el juzgado, y de alguna forma están indicando que la intervención policial fue excesiva. Si se compara las aprehensiones que dan lugar a medidas de privación de libertad, los porcentajes de aprehensiones injustificadas son aún mayores (el 95% en Argentina; 90% en Chile; y, 94% en Uruguay). Nótese de paso que Chile es el país donde se toman relativamente más medidas, pero Argentina la que muestra un mayor recurso a la privación de libertad.

Otra hipótesis que es posible desarrollar para interpretar estos datos es que los jueces no disponen de un conjunto de medidas “proporcionales” para aplicar en casos que no justifican la institucionalización, fundamentalmente, medidas consistentes en programas ideados y administrados por la sociedad civil, como ocurre en países desarrollados. No debe descartarse tampoco la hipótesis que afirma que los datos oficiales disponibles carecen de la calidad o confiabilidad suficiente.

Respecto a la hipótesis de ausencia de medidas “proporcionales”, sería interesante poder aclarar por qué terminaron las causas iniciadas. Cabe recordar que los judiciales de los “juzgados de menores” se caracterizaban,- y donde aún existen se caracterizan,- por recibir un adolescente detenido por la policía y aplicarle una serie de “medidas de protección”, pero nunca investigando y probando que el adolescente ha participado o no en los hechos que se le imputan. Sin ser una demostración de la existencia de garantías de debido proceso, la existencia o un nivel significativo de absoluciones en las estadísticas indica que existe por lo menos una etapa de prueba.

---

<sup>26</sup> En otros países –por ejemplo en los EE.UU.- algunos de estos casos son derivados discrecionalmente por la fiscalía a programas ciudadanos o programas de atención denominados “diversión”. El fundamento de este tipo de programas es no judicializar ni penalizar una situación, eventualmente una infracción, de un adolescente, pero también se intenta evitar una actitud de silencio que podría ser mal interpretada por un adolescente. Este podría ser el espacio de muchos programas comunitarios, no necesariamente dirigidos a infractores, basados por ejemplo en actividades deportivas, capaces de ampliar las perspectivas del adolescente.

En los juzgados nacionales de niños y adolescentes (con jurisdicción sobre la Capital Federal de Argentina, existen niveles razonables de absoluciones y sobreseimientos, sin embargo nada dicen las estadísticas, cuando existen, de los sistemas judiciales provinciales (se identificaron y fueron analizadas las de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Río Negro y Santa Fe). Las estadísticas judiciales de Chile distinguen solamente entre causas ingresadas y terminadas (las terminadas representan un 78% de las ingresadas) y probablemente no se esté haciendo referencia al mismo conjunto de causas, sino a las que ingresaron en años anteriores. Tampoco se dan detalles sobre las formas de terminación.

Se pueden observar las formas de terminación del proceso en Uruguay y el número de sentencias en los Juzgados de Menores de Montevideo. En este caso se puede observar como ha mejorado paulatinamente la situación partiendo en 1995, de la casi inexistencia de sentencias definitivas (las pocas que habían se hacían para lo que se denominaba “hechos de gravedad”). Si bien el número de sentencias es creciente, se puede ver que aun persisten cantidades muy significativas de “archivo sin perjuicio” o “archivo” caracterizándose estas formas de terminación con adolescentes que pueden haber estado privados de libertad pero que nunca fueron declarados con responsabilidad penal juvenil.

## **V. Percepciones sobre seguridad y violencia de los adolescentes**

Partiendo de la idea de que es la organización social la que debe garantizar un orden seguro para la población, en que predominen la ley y el orden civiles, los derechos humanos, y en general, las medidas para encontrar y apoyar estructuras que rechacen la violencia, la prevención de los conflictos dentro de cada país, y del mantenimiento de la paz, es que resulta significativo y relevante describir la imagen del concepto de seguridad ciudadana que estructuran los adolescentes latinoamericanos, como medida representativa de su conciencia ciudadana.

De este modo, estas imágenes de los adolescentes son útiles de describir para conocer los criterios sociales acerca de lo que perciben como lo normal y lo caótico, la concepción del valor de las libertades civiles entre los jóvenes, tanto como conocer e interpretar cuáles son sus inquietudes y miedos, y lo que consideran como lo socialmente deseable, como criterios que guían su conducta social.

En este sentido, en el año 1999 se realizó el estudio “La voz de los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe”<sup>27</sup>, por medio de una encuesta regional realizada por UNICEF, en que se consideran los juicios y percepciones de los niños, niñas y adolescentes de las ciudades capitales de tres países del continente sobre un conjunto de aspectos relacionados con la seguridad de las personas..

Desde el punto de vista estadístico, el aporte de nuevos indicadores sobre el tema en cuestión puede ayudar a mejorar y consolidar las bases de datos sobre la seguridad ciudadana de los países de la región; mejorar la calidad en la elaboración de estadísticas en

---

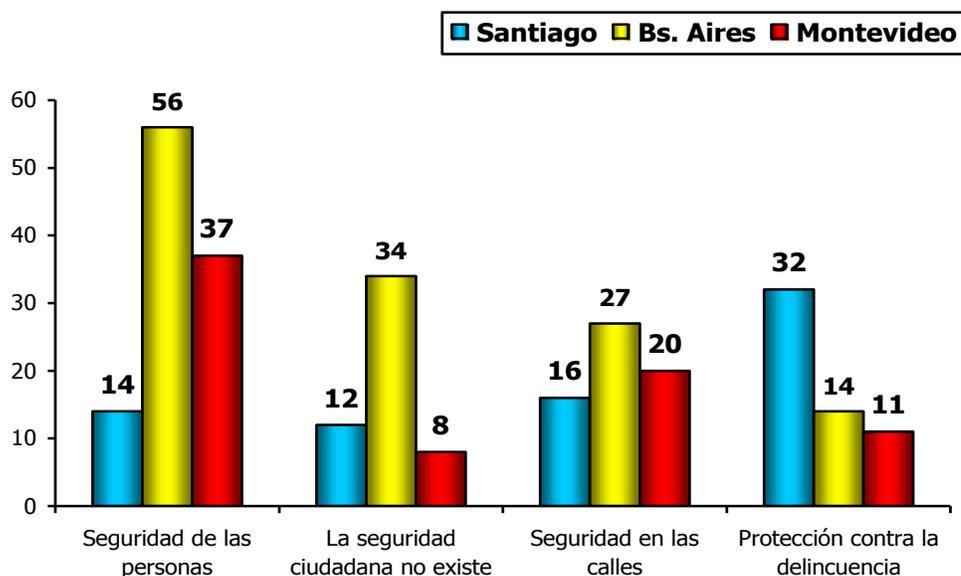
<sup>27</sup> “La Voz de los Adolescentes. Percepciones sobre seguridad y violencia en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile” en Justicia y Derechos del Niño, Número 3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Oficina de Area para Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires, diciembre de 2001. Págs.183-203.

lo relacionado con las distintas percepciones e imágenes sobre formas de problemas sociales relevantes, y posiblemente, realizar análisis más precisos sobre estos temas.

Este estudio entrega como eje central, una visión de las opiniones, percepciones e imágenes sociales de los niños y adolescentes escolarizados de 14 – 17 años, sobre la violencia urbana y la seguridad ciudadana en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile.

El gráfico 32 muestra que la imagen del concepto de seguridad ciudadana entre los adolescentes encuestados oscila entre la idea global de la “seguridad de las personas” entre los adolescentes de Buenos Aires (56%) y de Montevideo (37%), y de “protección contra la delincuencia” (32%), entre los adolescentes de Santiago de Chile.

**Gráfico 32**  
**Lo que los adolescentes entienden por seguridad ciudadana**



Una visión más *integral* de la seguridad se aprecia entre los adolescentes de Buenos Aires y de Montevideo. A pesar que no se especifica en que ámbito se expresa esta seguridad, si en el orden material (seguridad a la integridad física de las personas o material de subsistencia) o simbólico en un Estado de derecho, podría reflejar hipotéticamente un sentimiento de miedo frente a la desprotección estatal de los derechos civiles de los ciudadanos (violación de los derechos humanos, detenciones arbitrarias de los jóvenes y adolescentes, por ej.), como elemento fáctico de la experiencia política de las últimas década en Argentina y Uruguay.

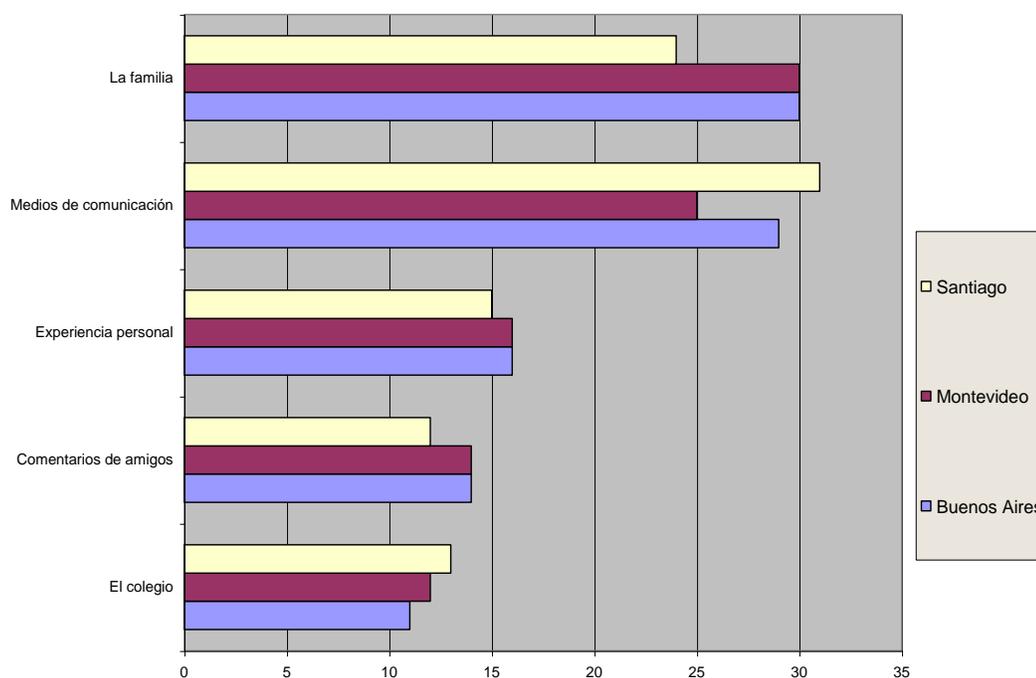
Los adolescentes de Santiago muestran una imagen más instrumental, ya que asocian la seguridad ciudadana con protección contra la violencia delictual, y no como la protección de un derecho ciudadano en una sociedad pacífica y democrática, que podría

asociarse a la opción que concentra el mayor número de menciones en las otras dos capitales.

El criterio de la percepción, en este caso, está dado fundamentalmente por el miedo a la delincuencia y sus demandas de seguridad. Detrás de esta percepciones resulta evidente que existen medios y mecanismos comunicacionales y culturales de formación de opinión pública y de disciplinamiento social, que le dan contenido a la imagen del concepto de seguridad ciudadana entre los adolescentes y en la población en general.

En efecto, entre los adolescentes de Santiago, la construcción de la imagen del concepto como un programa instrumental muy específico de protección, está referida preferentemente a la importancia que se le concede a los medios de comunicación y sus reiteradas campaña contra la violencia delictual (31%), interpretadas por algunos analistas sociales como la actual instrumentación de los miedos sociales que ha quedado como legado cultural del período político militar autoritario (1973-1990). Por el contrario, los adolescentes de Buenos Aires y de Montevideo, señalan el contexto familiar (30%), como el medio educador principal.

**Gráfico 33**



En cuanto a las percepciones de los adolescentes sobre los motivos por los cuales un adolescente comete delitos en su ciudad, el factor socio-económico, específicamente las necesidades económicas, aparece como la razón principal entre los adolescentes de las tres ciudades, seguida por el “consumo de drogas” como factor causal. Estas percepciones generalizadas reflejan con nitidez la importancia que se le asigna a la objetivación de situaciones predominantemente económicas y al consumo de drogas como ejemplo de conducta social desviada de los adolescentes, que necesariamente los terminará vinculando con la violencia delictual en el medio urbano.

Estos criterios de percepción eran previsible de detectar, pues son los mismos factores que predominan en el discurso dominante de los medios de comunicación. Una de las hipótesis que está con más frecuencia implícita en los medios de comunicación es la que encuentra en la pobreza un incentivo para la criminalización, aunque muchas veces esta hipótesis sólo tiene el sustento de que la mayoría de las personas en cárceles e institutos de internación son de condición económica pobre<sup>28</sup>.

En general, los adolescentes de los tres países visualizan que tanto la televisión como la prensa escrita construyen y proyectan cotidianamente la imagen de los adolescentes como delincuentes, ligados a la droga, destacando lo malo por sobre lo bueno. A nivel de cada país debería provocar inquietud el cómo y los por qué los adolescentes perciben esta imagen de sí mismos y corroborar si ésta corresponde objetivamente a las imágenes que construyen la TV y la prensa escrita.

En cambio, los indicadores como herramientas para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales a favor de la infancia-adolescencia, desmienten las imágenes televisivas orientadas a estigmatizar a una minoría, al indicar que estas no son representativas de la situación de los adolescentes, en general. Antes, por el contrario, se tiende a valorizar al segmento infantil y juvenil como la principal riqueza de recursos humanos con que cuenta cada nación.

La importancia adicional que los medios de comunicación le otorgan al comportamiento delictivo de la minoría de adolescentes, se expresa en la utilización de ciertos indicadores de conductas violentas y transgresoras del orden social, subrayando cualquier acto desviado cometido por algún adolescente.

Los gráficos 34 a 36 informan sobre la percepción que tienen los adolescentes, en relación con las imágenes que construyen y proyectan los medios de comunicación, acerca de la delincuencia juvenil en cada una de las ciudades que conforman la muestra del estudio.

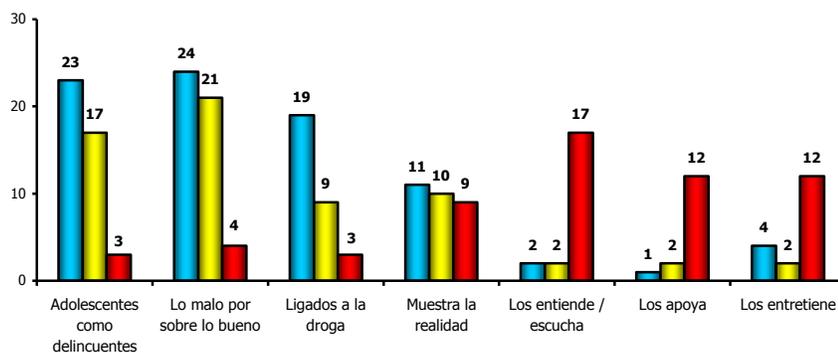
#### **Gráfico 34**

#### **Gráfico 35**

#### **Imagen que los medios de comunicación transmiten sobre los adolescentes: Santiago**

---

<sup>28</sup> Situación que debería hacer pensar sobre la independencia del poder judicial y de la policía; y también sobre si existe un real acceso a la defensa. Un indicador de independencia puede definirse basándose en la estructura de la posición social de las personas privadas de libertad.



**Gráfico 36**

Las conductas delictivas de los adolescentes es un tema que atrae permanentemente a los noticiarios de TV, las notas de reportajes de medios escritos, y documentales cinematográficos sobre la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades. Por lo mismo, no resulta muy extraño comprobar que una elevada proporción de la población adolescente incluida en el estudio, más del 50 %, opina que las imágenes transmitidas por los medios de comunicación sobre la delincuencia juvenil, corresponden a la realidad, indicador que entrega una medida de la confiabilidad que éstos le otorgan a los medios masivos como informantes de la realidad de sus pobladores y de sus vicisitudes. Una minoría discute, en cambio, que estas imágenes correspondan a la realidad y que sean útiles para orientar las políticas de control a nivel nacional. Puede destacarse que la percepción de los adolescentes de la visión transmitida por la radio es mucho más positiva que los otros medios en los tres países, especialmente Chile.

Debiera ser un objetivo central de los medios de comunicación el que en sus informaciones básicas utilicen y preparen indicadores adecuados para analizar, vigilar y evaluar las tendencias de las conductas delictivas de jóvenes y adolescentes de cada uno de los países, evitando así la alarma pública o los miedos exagerados a la delincuencia que detectan las diversas encuestas de opinión pública sobre el tema en los países latinoamericanos. Tales indicadores deberían dar cuenta también de las reiteradas violaciones de los derechos civiles de los adolescentes, infractores o no, que realizan instituciones como las fuerzas policiales o los tribunales de justicia de los países.

Otros componentes de la seguridad de las personas se relacionan con las opiniones de los adolescentes sobre el trato que aplica la policía cuando detiene a un adolescente, el juzgamiento de los adolescentes infractores por los jueces, la percepción de los lugares urbanos inseguros y sobre las propuestas que formulan para prevenir delitos y garantizar una mayor seguridad pública. En resumidas cuentas, las opiniones negativas sobre el trato a los adolescentes que aplica la policía cuando detiene a jóvenes infractores, afectan también la labor de los jueces y sus criterios de justicia, los que se visualizan como un recurso limitado a ciertos sectores sociales, y no como un recurso o garantías procesales al cual tiene derecho cada adolescente en un país democrático.

La percepción de un sistema de justicia restrictivo en su acceso y excluyente en su funcionamiento en las imágenes de los adolescentes, puede llegar a constituir una fuente de nuevos conflictos, que impida la legitimación de las instituciones de protección y de control

como son la policía y los tribunales de justicia, y pone fuertes obstáculos al ejercicio democrático de las diversas formas de sociabilidad que componen el orden social.

Por último, la calle, los estadios y los medios colectivos de transporte, son considerados por los adolescentes como los espacios públicos más expuestos a la violencia física/psicológica, y se privilegian los espacios familiares (hogar) y comunitarios (el barrio) como los lugares que ofrecen más seguridad ciudadana. Es decir, se percibe que es casi virtualmente imposible garantizar seguridad pública en los espacios urbanos de propiedad común, lo que no estimula la participación ciudadana y la apropiación de la ciudad por parte de sus habitantes más jóvenes.

## **VI. Reflexiones finales**

En las secciones anteriores se ha analizado cómo a partir de los datos oficiales (en su mayoría publicados) y a partir de algunas investigaciones puntuales, es posible conocer los niveles y tendencias de incidencia de la población adolescente en temas de delitos y seguridad ciudadana, así como ciertos aspectos sobre la protección integral y vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En principio, estas tendencias confirman las percepciones de quienes tienen un conocimiento directo de la situación de los adolescentes, pero no terminan de dar una visión acabada y mucho menos ayudan a desarrollar políticas públicas.

Es posible que con las mismas fuentes de información, se puedan obtener otros datos, y elaborar su interpretación al compararlos con los mismos datos en otras jurisdicciones o países. Los aspectos problemáticos son la carencia de definiciones aceptadas por todos, de técnicas de medición y datos pertinentes que permitan obtener indicadores significativos en otras dimensiones aparte de los de seguridad ciudadana.

En un diseño ideal en el que los sistemas de información y estadística de los tres niveles (policial, judicial y atención) estén adecuadamente coordinados, es necesario, además, incorporar ciertos estudios e investigaciones que permitan interpretar, y complementar el conocimiento que se puede obtener de otras fuentes de información. En este diseño es necesario agregar un conjunto de datos referenciales (como por ejemplo, estructura de la población, necesidades básicas insatisfechas, migraciones, deserción escolar, desempleo juvenil y percepciones e imágenes sociales) y estudios que complementen la información directa de las instituciones, como encuestas de victimización y sobre violencia escolar y familiar. Estos datos son necesarios para darle a los indicadores globales un significado preciso y para descubrir oportunamente situaciones que requieran investigación más profunda.

Como antecedente complementario, se ha analizado la encuesta sobre seguridad ciudadana a adolescentes escolarizados de Buenos Aires, Montevideo y Santiago. Pese a que la imagen inicial del concepto de seguridad ciudadana puede calificarse como más o menos vaga y difusa entre los adolescentes, el desarrollo del estudio muestra como este concepto original se va desglosando en una serie de componentes o dimensiones, tales como la formación del concepto y el papel de los medios de comunicación en la construcción de las imágenes sobre la violencia urbana; en la relación de la adolescencia

con las transgresiones de la ley, o entre pobreza y delito; los lugares de la ciudad considerados inseguros y la prevención de las conductas delictivas.

Nuestra revisión de la información disponible nos permite afirmar que el peso que se atribuye a los adolescentes en los problemas de seguridad ciudadana está sólo alimentado por las estadísticas policiales de las cuales se nutren los medios de comunicación —que, como se ha visto, reflejan una serie de actitudes y políticas, que se confunden con la real participación de los adolescentes en esos hechos. No sólo las detenciones son altas comparativamente a las situaciones que parecen ameritar iniciar causas judiciales, y especialmente respecto a la aplicación de medidas, sino que la proporción de detenciones de adolescentes en realidad son bajas respecto a otros países. En efecto, de acuerdo al Ministerio de Justicia de Chile, país con la mayor tasa de aprehensiones del Cono Sur, la proporción de adolescentes en el total de detenciones en torno al año 1999 era en ese país, la mitad de la observada en Estados Unidos y alrededor de la tercera parte de la de Inglaterra o Francia. Esta evidencia hace imprescindible corregir la percepción distorsionada respecto a la incidencia de los adolescentes en los problemas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, el mensaje central de las páginas precedentes es que mediciones tales como la participación de los adolescentes en las infracciones a la ley penal, presentan problemas, en los análisis de las tendencias diferenciales al interior de cada país y en las comparaciones internacionales. La calidad de los datos e indicadores relacionados con los adolescentes infractores utilizados por los tres niveles institucionales, muestra un estado general muy insatisfactorio dadas las actuales técnicas de medición. Además, los datos disponibles resultan muy insuficientes por estar basados en marcos, criterios y principios que no se corresponden con los principios y criterios contenidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Una de las empresas más arduas que enfrenta el sistema de información sobre los adolescentes infractores es la de cómo abordar el problema de la generación de nuevos indicadores a partir del marco establecido por la Convención, dada la necesidad perentoria de protección de los derechos de todos los adolescentes, con la finalidad de reducir la manipulación o distorsión de los datos relacionados con la participación de los adolescentes infractores en la situación delictiva a nivel local, regional y nacional. Por supuesto, este trabajo requiere ser complementado, en primer lugar, por la readecuación de las políticas policiales, el marco normativo y las alternativas de medidas disponibles a los marcos establecidos por la Convención, lo que excede con creces las posibilidades de este capítulo.

Por el momento, interrogantes tales como: ¿Existe una participación diferencial de los adolescentes en la situación socio-delictual entre los tres países analizados?, sólo se puede abordar con mucha cautela sin pretensiones de obtener mediciones de tendencias muy precisas, para evitar interpretaciones erróneas.

Por último, indicadores tales como los propuestos a partir del marco normativo contenido en la Convención internacional de los Derechos del Niño (ver cuadro 3), ofrecen muchas posibilidades, aún no aprovechadas del todo, para orientar el contenido de políticas diferenciales para adolescentes infractores de ley penal, y para el monitoreo y evaluación de un adecuado sistema de información estadístico sobre ellos.

Cuadro 3. Indicadores propuestos a partir del marco normativo

Indicadores policiales	Indicadores judiciales	Indicadores de internación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de adolescentes aprehendidos (discriminados por edad, género y tipificación de la infracción);</li> <li>• Número de niños y adolescentes víctimas de delitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de casos iniciados y de adolescentes acusados, discriminados por edad, sexo y tipificación detallada de la infracción;</li> <li>• Número de casos terminados indicando la forma de terminación (en particular número de absoluciones, casos archivados sin decisión, internaciones provisionales);</li> <li>• Número de decisiones apeladas;</li> <li>• Número de defensores públicos en cada jurisdicción;</li> <li>• Duración del proceso,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de ingresos y egresos anuales según medidas, juzgado que la ordenó, causa, edad y género;</li> <li>• Censos periódicos;</li> <li>• Capacidad máxima de los lugares de internación;</li> <li>• Profesionales y servicios asociados a las medidas;</li> <li>• Participación de la sociedad civil en la atención.</li> <li>• Duración de las medidas</li> </ul>
<p>Para poder ser interpretados estos indicadores es necesario disponer del mismo tipo de información sobre adultos en el nivel policial, judicial y carcelario y de una serie de estadísticas estructurales y poblacionales</p>		