

3RSS



¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina

Lucía Dammert · Felipe Ruz B. · Felipe Salazar T.



363.1098
D162

Dammert, Lucía.
¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción
de sistemas de información en América Latina/ Lucía Dammert,
Felipe Ruz B. y Felipe Salazar T. Santiago, Chile: FLACSO,
2008.
125p.
ISBN: 978-956-205-223-8

SEGURIDAD; SEGURIDAD PÚBLICA; SISTEMAS DE INFORMACION;
INFORMACION; AMERICA LATINA

Diseño de portada y Diagramación: Claudio Doñas J.
Fotografía de portada: Archivo banco de fotos
Coordinación editorial: Liza Zúñiga
Impresión: Maval, Santiago de Chile

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de la editorial.

Primera edición: junio, 2008
ISBN: 978-956-205-223-8

Registro de Propiedad Intelectual N° 171.057

© FLACSO-CHILE, 2008
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago de Chile
www.flacso.cl



**¿Políticas de seguridad a ciegas?
Desafíos para la construcción de sistemas de información en
América Latina**

Lucía Dammert
Felipe Ruz B.
Felipe Salazar T.

Índice

Agradecimientos	07
1. Introducción: La importancia de sistematizar información sobre violencia y criminalidad	09
1.1 Diagnóstico regional	11
2. De los datos a los sistemas	21
2.1 Usos de la información delictual	26
2.2 Fuentes de información delictiva	30
2.3 Observatorios de violencia: una respuesta de coordinación local	31
3. El uso de la denuncia: caracterización y acceso a información delictual	41
3.1 Limitaciones de la denuncia y del sistema de registro	41
3.2 ¿Qué es el flujo de información?	50
3.3 Regulación del sistema de registro	55
3.4 Catalogación de los delitos	56
3.5 Jerarquización delictual	58
3.6 Productos e información disponible	59
4. Los desafíos de la victimización	67
4.1 Tipología de encuestas de victimización en América Latina	68
4.2 ¿Cómo se mide la victimización en la región?	79
4.3 Aspectos institucionales	79
4.4 Aspectos metodológicos	82
4.5 Caracterización de las dimensiones de consulta	84
4.6 Alcances y limitaciones	91
4.7 Acceso a la información y criterios definidos: ¿contexto para la comparabilidad?	96
5. Hacia el fortalecimiento de un sistema de información. ¿Prioridad de política pública?	101
6. Recomendaciones de Política	113
Referencias	119

Índice de Cuadros

Cuadro 1. La información estadística sobre seguridad pública: una carencia y una necesidad	17
Cuadro 2. Información y seguridad pública en Brasil	24
Cuadro 3. Estado de situación del delito en Chile	27
Cuadro 4. Información y gestión de la seguridad local: el caso del Observatorio de la Seguridad de Madrid	32
Cuadro 5. Observatorios del delito como estrategia para el control del crimen y la violencia	36
Cuadro 6. Interpretación política de las estadísticas criminales: un obstáculo para la ejecución de políticas públicas	46
Cuadro 7. Comparabilidad de las definiciones penales en América Latina	57
Cuadro 8. Victimización y percepción de inseguridad en América Latina según LAPOP	72
Cuadro 9. Encuestas de victimización a nivel local: el caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires	76
Cuadro 10. Referentes en la medición de victimización: Inglaterra y Estados Unidos	93
Cuadro 11. Sobrecarga de trabajo de los fiscales del Ministerio Público en América Latina	107

Índice de Figuras

Figura 1. Metodología observatorio del delito en el nivel municipal	35
Figura 2. Esquema general de flujo de información delictual en América Latina	51
Figura 3. Flujo de información delictiva Uruguay	52
Figura 4. Flujo de información delictiva Colombia	53
Figura 5. Tipos de encuestas de victimización desarrolladas en América Latina	68
Figura 6. Tipo de organización responsable según país	80
Figura 7. Sistemática en la aplicación según país	81
Figura 8. Alcances y limitaciones encuestas de victimización	92
Figura 9. Criterios para establecer comparabilidad entre encuestas de victimización	98
Figura 10. Dimensiones y fuentes del sistema de justicia criminal	104
Figura 11. Flujo del sistema de justicia criminal inglés	110

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Tasas de homicidios por país según CEJA Y PNUD (2003)	13
Gráfico 2. Incidencia de homicidios Colombia (2005 – 2006)	15
Gráfico 3. ¿Denunció el acto delictual a alguna institución? por país (2006)	42
Gráfico 4. ¿Por qué no denunció el acto delictual?	43
Gráfico 5. Violencia policial y agentes de seguridad privada El Salvador (2004)	90

Índice de Tablas

Tabla 1. Caracterización del sistema de registro en algunos países seleccionados	23
Tabla 2. Actores participantes en el sistema de registro	54
Tabla 3. Productos y acceso a la información	61
Tabla 4. Información disponible de delitos contra las personas, la propiedad, sexuales y otros según país	64
Tabla 5. Ámbitos de consulta que abordan los principales estudios de opinión de América Latina	70
Tabla 6. Nombre de encuesta y organización responsable	79
Tabla 7. Caracterización metodológica de encuestas según país	82
Tabla 8. Cobertura de personas y periodo de referencia según país	84
Tabla 9. Dimensiones de consulta según país	85
Tabla 10. Delitos considerados en encuestas de victimización	87
Tabla 11. Abordaje de la victimización en México	88
Tabla 12. Abordaje percepción de inseguridad en Chile (ENUSC 2006)	89
Tabla 13. Acceso público a información sobre productos de la encuesta según país	97
Tabla 14. Criterios de organización del sistema de información delictual	102
Tabla 15. Caracterización de la situación carcelaria al año 2007	105



Agradecimientos

El desarrollo de la presente edición del Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe ha contado con el apoyo de diversas entidades y colaboradores, sin los cuales habría sido difícil llevar a cabo esta tarea. En primer lugar queremos mencionar el aporte que realiza Open Society Institute en su continuo interés en patrocinar la investigación en este ámbito, convergiendo con la vocación del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile en cuanto a propiciar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la seguridad en nuestra región. Esperamos que este vínculo continúe siendo fructífero. También reconocemos el apoyo del Ministerio del Interior de Chile, que permitió el uso de la información relevada en un estudio realizado sobre el tema, de manera especial agradecemos a la Subsecretaría de Interior.

La Organización de Estados Americanos (OEA) a través del Departamento de Seguridad Pública y el Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de Georgetown University, han sido socios claves para difundir la importancia de la calidad de la información sobre violencia y delincuencia en la región. Agradecemos la colaboración para efectuar el seminario que permitió reunir a destacados actores y académicos para discutir el impacto de este tema en Latinoamérica en septiembre de 2007. Mientras que el trabajo conjunto con el Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana (OLSC) ha contribuido a desarrollar la temática a nivel local, y particularmente, en algunas importantes ciudades de la región.

Por su parte, es necesario destacar a los expertos nacionales que brindaron sus conocimientos acerca de la producción de estadísticas sobre violencia y delincuencia, ellos son: Hernán Olaeta (Argentina), Renato Sergio da Lima y Adriana Rezende (Brasil), Rafael Espinosa y Rubén Darío Ramírez (Colombia), Antonio Frey (Chile), Armando Carballido y Marcela Smutt (El Salvador), Mónica Fernández (INCOSEC, Venezuela), Julieta Castellanos (Observatorio Nacional de la Violencia, Honduras), Mario Hernández (Observatorio de Madrid), Julio Rosenblatt (OEA), Carlos Aguilar y Ana María Tamayo (Perú), Josefina Reynoso (República Dominicana), Mauricio Duce (Universidad Diego Portales –Chile- y CEJA) y Rafael Paternain (Uruguay).

No queremos dejar pasar el invaluable trabajo del equipo del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile quienes han sido claves para la discusión de las principales ideas que se plasman en el texto.



Introducción

La importancia de sistematizar información sobre violencia y criminalidad

Cada día más personas son víctimas directas o vicarias –es decir a través de sus familiares o cercanos– de diversos hechos criminales. Así el crimen se ha convertido en uno de los principales factores que modelan la forma como se desarrolla la vida en la región. A su vez, el temor también impacta sobre la población, que ha instalado al delito en el vértice de las preocupaciones sociales y es el detonante de múltiples acciones y reclamos ciudadanos muchas veces alejados del Estado de Derecho¹. Frente a sistemas de información débiles, gran parte de la aparente “ola criminal” se sustenta en encuestas de opinión pública y cobertura de los medios de comunicación que transmiten una mirada parcial del fenómeno criminal.

Pero no sólo la ciudadanía se enfrenta a datos poco confiables, desarticulados e incluso utilizados políticamente. Los actores del sector seguridad pública deben tomar decisiones tendientes a establecer estrategias de control, prevención y rehabilitación con las mismas fuentes de información. En otras palabras, la carencia de información sólida y válida no sólo aumenta la angustia social, sino también disminuye la efectividad de las políticas.

En este contexto se requiere de un proceso que articule a los distintos actores para generar el marco institucional que defina roles, funciones y el desarrollo de políticas bajo el prisma de una gestión democrática de la seguridad pública. Así, se busca promover el liderazgo civil democrático y fomentar las capacidades institucionales que requieren los gobiernos para hacer frente a la problemática. En este sentido, se precisa de diversos factores, pero sin duda que uno de los principales corresponde a la información sobre actos violentos y delictivos que acaecen en la sociedad. En base a ello es posible elaborar diagnósticos, definir tendencias y posteriormente implementar políticas públicas que permitan abordar la criminalidad desde diversas aristas. El objetivo del presente reporte es realizar un estado del arte de los sistemas de estadística delictual en América Latina, para así develar sus características, fortalezas y debilidades. El foco principal de este análisis corresponde a dos tipos de instrumentos: el registro continuo de delitos -denuncias- y las encuestas de victimización e inseguridad.

Al igual que en la versión anterior del Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO, 2007) los países han sido seleccionados de acuerdo a la representatividad subregional. De este modo incluye a México y El Salvador para el caso Centroamericano y República Dominicana en El Caribe. Para la región andina Colombia y Perú; de igual manera en el cono sur Argentina, Chile y Uruguay. La razón de ello es tomar países representativos que muestran los desafíos comunes y transversales en la temática². De esta forma ponemos sobre la mesa uno de los aspectos críticos para el adecuado abordaje de la violencia y la delincuencia, al avanzar con la identificación de los elementos claves para profundizar el conocimiento sobre la problemática y por ende mejorar la calidad de las políticas de seguridad.

1 Ejemplos en esta línea son los hechos de justicia con la propia mano ocurridos en muchas ciudades de la región, especialmente, vinculados con linchamientos a presuntos delincuentes (Godoy, 2006).

2 Cabe resaltar que se realizó una búsqueda detallada de información en otros países de la región, pero se optó por incluir casos en donde fuese posible acceder a mayores antecedentes.



Diagnóstico regional



1.1 Diagnóstico regional

La información para una gestión efectiva de la seguridad tiene diversas fuentes. En este sentido, el reporte de delitos puede ser definido como *“...la consecuencia de cómo una sociedad define los delitos, como los descubre y como los reporta y registra...”* (MacDonald, 2002: 89), procesos que no están exentos de problemas; como la presencia de subreporte o “cifra negra” y aquellos de índole conceptual, técnico y metodológico. Lo anterior enfatiza la necesidad de generar sistemas e instrumentos que tengan la capacidad de analizar los datos sobre violencia y delincuencia con parámetros de pertinencia, calidad y confianza con el fin de entregar información adecuada.

En un contexto de escasez y baja calidad de fuentes oficiales de información delictual, las investigaciones académicas realizadas durante los últimos 10 años -Ayres (1998) Londoño y Guerrero (1999); Arriagada y Godoy (2000); Rico y Chinchilla (2002); Bailey y Dammert (2005); Frühling y Tulchin (2005) y Dammert y Arias (2007)-han llegado a un diagnóstico consensuado. Todos ellos denuncian permanentemente la precariedad regional en torno a la institucionalidad y capacidad técnica para recopilar, sistematizar y difundir información delictiva.

De acuerdo con Arriagada y Godoy (2000) *“...la mayoría de los países de la región carecen de una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta la tarea de dimensionar el problema y construir series que muestren la evolución de la violencia y de la seguridad ciudadana...”* (2000: 111). Este diagnóstico realizado hace menos de una década, indica la complejidad y urgencia de la temática en la mayoría de los países, así como la imposibilidad

de generar estudios analíticos con una perspectiva comparada. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados para la creación de los sistemas de información, las críticas se mantienen en la misma línea. Ayres (1998) resalta las consecuencias del déficit en torno a la medición de la violencia y la criminalidad a la hora de realizar diagnósticos en la región *“...el problema más inmediato es que los datos son groseramente inadecuados. Las razones incluyen problemas graves de subregistro de víctimas, falta de levantamientos sistemáticos de datos y deficiencias de las agencias de estadísticas para informar el crimen y la violencia. (...) La prioridad de la agenda no son los resultados que hay que buscar, sino construir y delinear sistemas que ayuden, antes que nada, a tener una percepción mínima sobre lo que ocurre...”* (1998:3). Este énfasis en la premura en la instalación y mejoramiento de los sistemas de información que actualmente están operando es sumamente relevante en el contexto de las altas inversiones que efectúan los distintos países en planificaciones destinadas a controlar y disminuir la delincuencia, las cuales se realizarían sin la información necesaria.

Esta debilidad de las instituciones nacionales limita las opciones de observar la situación delictual en la región de forma integrada. La dinámica y conexiones del fenómeno criminal requieren de sistemas de medición que proporcionen información confiable y oportuna, a nivel local, nacional y subregional con capacidad de coordinar la toma de decisiones. En este sentido, los cambios en la institucionalidad avanzan con menor celeridad que la problemática a enfrentar, no sólo en dinámica sino también en su complejidad.

A pesar de la importancia de este tema para el desarrollo institucional del sector seguridad pública de cada país, no existe un volumen de producción académica que focalice su análisis en la producción de información sobre violencia y delincuencia. Sin lugar a dudas que las dificultades de los investigadores para acceder a las fuentes de información han limitado ostensiblemente el desarrollo de estudios analíticos en torno a la problemática. De hecho, las investigaciones existentes han abordado la producción de estadísticas como un ámbito de contexto dentro de un análisis global sobre la delincuencia y la violencia, sin prestar a este tema la misma atención que otras áreas de estudio como, por ejemplo, el temor al delito, los niveles de victimización, los factores de riesgo y costos de la violencia. Las limitantes para disponer de información comparada en ciertos delitos han forzado a los investigadores a establecer datos homologados con las cifras disponibles, la cual posee distintos periodos de consolidación, desagregación y cobertura. Lo anterior derivó en la elaboración de tablas de referencia seguidas de extensas observaciones metodológicas, cuyo resultado final más bien daba cuenta de la precariedad institucional y las dificultades técnicas que del comportamiento delictual en particular.

En este sentido, generalmente las investigaciones han adoptado tres alternativas. La primera consiste en recabar información oficial disponible por cada institución nacional –u otra entidad–. La segunda apunta a relevar sus propios datos (encuestas) haciéndose cargo de la producción que conlleva. Y en tercer lugar en algunos casos se hace uso de información secundaria sistematizada por organismos

internacionales. Dada las limitaciones de comparabilidad de la primera opción, así como el alto costo económico y técnico de la segunda, la utilización de fuentes secundarias se transformó en la principal alternativa para recabar información delictual en cada país.

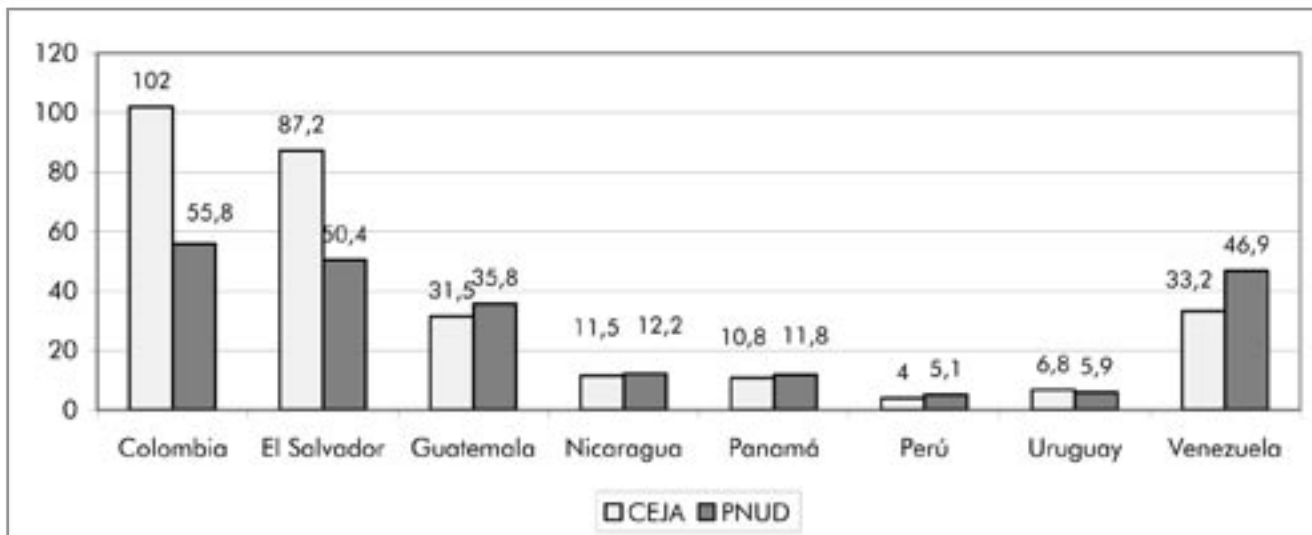
En esta última categoría, sin duda que una de las más importantes ha sido el “Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud”³ realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuya última versión fue publicada el año 2003. La importancia de esta fuente radica en la cobertura y clasificación de la información, así como la validez y confiabilidad de la misma. El informe contempla estadísticas de más de 100 países representativos de los 5 continentes, en donde se abarca una amplia gama de categorías para las defunciones, siendo la más relevante aquella referida a las muertes por causas externas. También están disponibles estimaciones sobre los índices de mortalidad en relación con la violencia en los cuales se incluye lesiones intencionales, homicidio, suicidio y lesiones vinculadas con la guerra, según grupos étnicos y género. En relación con la validez y confiabilidad de las cifras proporcionadas, el informe se sustenta en una metodología de recolección de información de los sistemas de registro de estadísticas vitales que contempla el número de defunciones, afecciones o lesiones. Estas son complementadas con insumos provenientes de distintas fuentes relacionadas con la temática -encuestas, censos y/o estudios epidemiológicos- la cual es sistematizada y clasificada según el estándar internacional CIE.

3 Informe disponible en: http://www.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm

A la información proporcionada por la OMS, se agregan otras fuentes regionales como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las cuales a pesar de no ser este el ámbito de acción central de sus objetivos presentan información delictual recabada a partir de fuentes nacionales oficiales⁴. Sobre la base de estos estudios se puede dar cuenta de las debilidades y confusiones que presentan

las estadísticas delictivas nacionales en la región. El gráfico 1 contiene información recopilada de ambas fuentes acerca de los homicidios ocurridos durante el año 2003 en distintos países de América Latina. En ella es posible reconocer algunas de las imprecisiones en la información disponible dado que cada fuente presenta estadísticas distintas para un mismo delito a pesar de extraerlas de fuentes oficiales afines.

Gráfico 1. Tasas de homicidios por país según CEJA y PNUD (2003)



Fuente: Elaboración propia, 2008. A base de Dammert y Arias (2007).

⁴ CEJA realiza un completo informe anual "Reporte anual de la Justicia en las Américas", disponible en formato físico y en su portal en Internet (<http://www.cejamericas.org>). En esta última, es posible encontrar tasas de delitos de un número significativo de delitos según la información disponible en cada país. En el caso del PNUD se trata de un informe sobre la seguridad en la región, en asociación con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). En ella se sistematizan las tasas de homicidio dolosos (y robos de vehículos) ocurridos el año 2003 extraído de fuentes oficiales nacionales.

El hecho que las distintas fuentes mencionadas recopilen información acerca del delito de homicidio no es casualidad, ya que la literatura internacional lo define como el indicador de mayor impacto. Es un guarismo adecuado para establecer comparaciones entre países debido a que representa la utilización máxima de violencia de una persona hacia otra, posee una definición jurídica similar, responde a un comportamiento estable en el tiempo y es registrado por diversos actores tales como policía, servicio de medicina legal, establecimientos de salud y Ministerio Público, reduciendo el margen del subregistro.

A pesar de las ventajas que presentan las cifras de homicidios como indicador comparable, homologar su comportamiento al resto de los delitos –contra la propiedad y/o las personas- es un error debido a que presentan diferencias significativas. Al respecto, Beato (2005) señala que los homicidios muestran variaciones importantes de acuerdo a la distribución espacial de las ciudades dado que ocurre con mayor frecuencia en los sectores pobres urbanos a diferencia de los delitos contra la propiedad que presenta mayores niveles de prevalencia en zonas más acomodadas. En tanto, un buen ejemplo de diferencias entre delitos a nivel nacional es el caso chileno debido a que en la última década presenta una de las tasas más bajas de homicidio en la región, pero al mismo tiempo posee altos índices de prevalencia comparada en lo referente a robos con violencia y robos contra la propiedad (Ministerio del Interior, 2007).

Volviendo al diagnóstico, este es aún más conclusivo en los estudios de casos nacionales, donde la carencia de información es considerada un elemento evidente y asumido. De este modo, Rubio (1998), Basombrío (2005), PNUD Costa Rica (2005),

Arango (2006) así como Foglesong y Stone (2007) entregan algunas referencias sobre las dificultades existentes en Colombia, Perú, Costa Rica, México y República Dominicana respectivamente, que en parte podrían ser extrapolables como una tónica general en la región. En un documento de análisis sobre la temática, Rubio (1998) desarrolla un riguroso estudio de las distintas fuentes de registro delictual en Colombia a fines de la década pasada considerando a la Policía Nacional, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

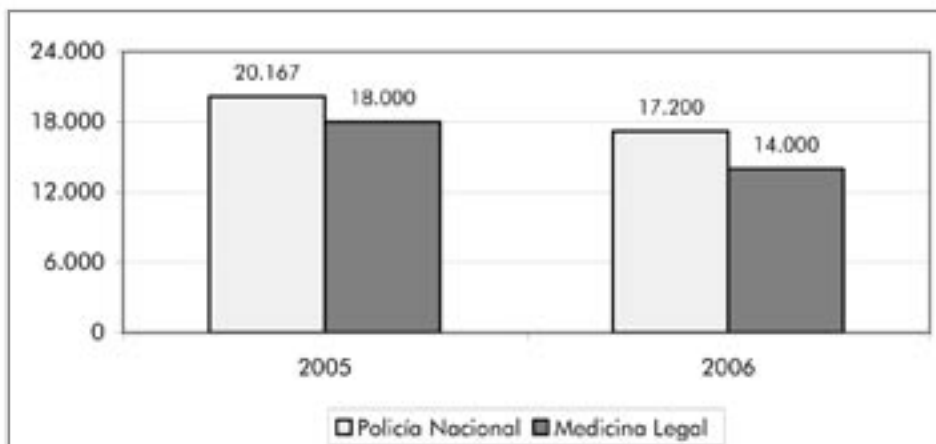
En dicho documento analiza la medición de los delitos –particularmente homicidios- en cuanto a consistencia, compatibilidad e integralidad, advirtiendo las limitaciones y alcances que poseen estos insumos en relación con el fenómeno estudiado. El autor plantea la premisa que *“...el diagnóstico de la criminalidad y la violencia, y el diseño de las políticas públicas para enfrentarlas, se enfrentan desde el principio con un problema de observación y medición cuya gravedad parece ser directamente proporcional a los niveles de violencia...”* (1998:2). Esta aseveración asume mayor importancia en el contexto de Colombia, en donde a pesar de las medidas que se han tomado los índices de homicidios ostentan uno de los niveles más altos de prevalencia en América Latina y el mundo.

Acerca de los problemas en la medición de este tipo de delito, Rubio destacó las limitaciones de las principales agencias responsables del registro afirmando que las dificultades de subregistro se explican por la falta de cobertura y la disparidad de criterios a la hora de catalogar las defunciones, las limitaciones del sistema judicial para investigar los homicidios -y las circunstancias en que estos se producen-, entre otros

motivos⁵. En relación con lo anterior, señala que en los municipios que presentaban información de ambas instituciones al año 1997 se podía observar un subregistro de 7% por parte de la Policía Nacional en relación con las estadísticas de Medicina Legal. Casi 10 años después, la información disponible permite dar cuenta que las diferencias entre ambas fuentes se mantienen aunque se ha invertido la situación de subregistro dado que las policías presentan un mayor número de homicidios en relación con Medicina Legal en los años 2005 y 2006. Lo preocupante en la descripción realizada del caso colombiano es que no se presenta como una excepción. Muy por el contrario, es uno de los países con mayor inversión y desarrollo en la recolección y análisis de información criminal – y que se ha constituido como un connotado referente a nivel local- lo cual deja un panorama poco alentador para los restantes casos nacionales.

En tanto, Basombrío (2005) resalta las dificultades para la comprensión de los problemas que deben enfrentar las políticas públicas de seguridad ciudadana en el contexto peruano. Para ello, define cuatro instrumentos que aportan al conocimiento científico y la medición empírica: estadísticas policiales, encuestas de victimización, encuestas de percepción de inseguridad y los observatorios de seguridad. Al considerar con mayor detalle las estadísticas policiales del delito es posible mencionar una serie de aspectos de orden técnico que afectan el desarrollo de información confiable y válida. Los más relevantes son la imprecisión y cambios constantes en las categorías utilizadas para el registro, la existencia de tecnologías y métodos de recolección obsoletos y engorrosos, la falta de formatos estandarizados, las distorsiones en la información y la carencia de conocimientos institucionales especializados para el análisis.

Gráfico 2. Incidencia de homicidios en Colombia (2005 – 2006)



Fuente: Elaboración propia, 2008. A base de Medicina legal (CNRV) y Policía Nacional de Colombia (DIJIN).

⁵ Por otra parte, el autor plantea que el subregistro policial en comparación con los resultados de las encuestas de victimización es mayor en lo referente a delitos económicos. En este sentido, advierte que el registro de denuncias presenta una directa relación entre su confiabilidad y la gravedad del delito, lo cual explicaría el subregistro de los delitos de baja cuantía.

Según el autor, este déficit es aún más significativo para las encuestas de victimización y percepción de inseguridad, que en el caso del Perú son escasas y no se han efectuado con la regularidad y rigurosidad necesaria. Gran parte de la responsabilidad institucional de las limitantes mencionadas corresponde tanto a la Policía como al Ministerio del Interior, las cuales a pesar de los procesos de modernización y reformas impulsadas en los últimos años, no han generado un impacto significativo en este aspecto de la gestión de la seguridad pública.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005) la situación señalada en los casos anteriores no dista a lo que ocurre en Costa Rica. En él se muestra la existencia de limitantes en torno a la medición de la seguridad ciudadana. La primera es la cifra negra. La segunda tiene que ver estrictamente con la calidad de las estadísticas criminales, las que son escasas y su confiabilidad discutida. La tercera corresponde al tipo de delito que registran, existiendo un énfasis en considerar la delincuencia común por sobre otras igualmente nocivas como el delito transnacional o la corrupción y, finalmente, los criterios de selección que realizan los organismos del sistema de justicia penal para procesar y clasificar los casos, que en ocasiones *“...más reflejan los modos de operar de dichos organismos, y las necesidades de quien requiere la información que la verdadera situación de inseguridad...”* (2005:59) generando problemas de consistencia entre las diversas fuentes.

En este mismo sentido, Arango (2006) da cuenta las dificultades que existen entre las diferentes instituciones vinculadas al sistema de registro delictivo en México. Menciona

entre las principales falencias, la informalidad con la que se registran y clasifican los delitos en cada estado y las diferencias entre catálogos por parte de las instituciones nacionales que la recolectan. Ejemplificando la debilidad del registro plantea que *“...se ha tenido la oportunidad de conocer de cerca algunos “sistemas” en las entidades federativas, llegando al absurdo de no contar con ningún respaldo que pruebe lo dicho, sino que se pregunta directamente a los agentes del Ministerio Público, uno por uno, cuantas AP (Averiguaciones Previas) han registrado y por qué delitos y la cifra señalada, se suma la cifra que se tiene del año en curso y no se conserva la serie temporal, mes a mes...”* (2006:6).

Por último, Foglesong y Stone (2007) analizan los casos de Jamaica y República Dominicana, encontrando un escenario aún más precario que los anteriormente descritos. La duplicidad de labores y la falta de coordinación entre instituciones y al interior de las mismas, limitan las posibilidades de realizar una panorámica delictual de los países. Por ejemplo, *“...en República Dominicana no hay claridad respecto a la cantidad de delitos reportados a nivel nacional. La recopilación de información sobre delitos ocurridos en la República Dominicana es responsabilidad de organismos separados encargados de hacer cumplir las leyes (como la División Nacional para el Control de Drogas) y, dentro de la policía nacional, se divide entre diferentes secciones responsables de su investigación. Debido a que estas instituciones utilizan distintos lenguajes, cuadros e informes para registrar estos datos, no existe una imagen clara de todos los delitos perpetrados en el país...”* (2007:5).

Este poco auspicioso escenario explica que gran parte de las decisiones de política pú-

blica orientadas a enfrentar la criminalidad están siendo tomadas prácticamente a "ciegas". La carencia de información confiable y actualizada en materia delictual

no permite dimensionar el problema, limitando las posibilidades de elaborar una adecuada gestión de la seguridad pública.

Cuadro 1. La información estadística sobre seguridad pública: una carencia y una necesidad

Julio Rosenblatt Katz
Departamento de Seguridad Pública de la OEA

Pensar en gerenciar algún tema en los inicios del Siglo XXI sin información es casi imposible. En los diferentes ámbitos del quehacer ciudadano, cuando se trata de investigar en economía, salud, energía, educación o trabajo nos encontramos con datos que permiten leer el pasado y generar escenarios para dibujar posibles alternativas hacia el futuro. Al intentar hacer algo similar en los temas de Seguridad Pública, hay una serie de preguntas cuyas respuestas no es fácil encontrar, y lo que es peor se manejan datos que según la fuente difieren en forma notoria. Si bien esto no es cierto para todos los países latinoamericanos, lo es para la gran mayoría.

Saber con certeza los delitos cometidos, y tipificarlos, tener información sobre la cantidad de personas privadas de libertad sin sentencia judicial, conocer cuántos guardias privados hay, tener mapas del delito, son datos que no existen, y si se tienen, no están actualizados adecuadamente. En este contexto surgen preguntas: ¿Cómo se arma un presupuesto?; ¿Cómo se desarrolla una política de prevención del delito?; ¿Cómo se mide la efectividad de una estrategia de control?. Difícil de saber si no se tienen datos.

Por otra parte, en una revisión que hiciéramos hace un tiempo (ver tabla) nos encontramos con que existe una diferencia evidente en las tasas de homicidio según la fuente de información a nivel de organismo internacional.

Tasa de homicidios según fuente de información

País	PAHO	PNUD	CEJA	UNODC	MAX DIF
Brasil	31 (2002)	23 (2001)	23 (2003)	N/A	34%
Chile	5.3 (2002)	4.5 (2001)	1,7 (2003)	1.71 (2003)	32%
El Salvador	43.4 (2002)	23 (2001)	87,2 (2003)	44,76 (2002)	279%

Fuente: Elaboración propia.

La información que se puede obtener de las bases de datos que están en Internet tienen un retraso importante en relación con los datos que se manejan en cada país, y esta es fuente para muchos estudios, investigaciones y trabajos de estudiantes avanzados. En términos generales nos encontramos también con:

- Falta de información.
- El subregistro o la cifra negra constituyen un serio problema.
- La estandarización de la información prácticamente no existe, lo cual dificulta la comparación de datos.
- La información estadística no está actualizada.
- No existe unicidad de datos.
- Hay problemas con las definiciones y categorización de delitos y ella se traslada al momento del registro.
- Es difícil tener datos desagregados por sexo.

Con este escenario y ante la necesidad de contar con datos al menos para sustentar las presunciones, han aparecido en la región diferentes trabajos de investigación -muchos de ellos muy serios- que sin embargo adolecen de la periodicidad necesaria, no tienen garantía de sostenibilidad y, en general, se circunscriben en el mejor de los casos a las grandes ciudades de los países.

¿Cuál es la realidad en otras partes?, por ejemplo, en la Conferencia de Estadísticos de Europa, realizada en París en junio de 2006 se llegó a conclusiones que no están tan distantes de lo presentado anteriormente. En forma muy sucinta podríamos decir que:

- (i) A nivel de datos criminales el proceso de armonización ha sido tímido.

(ii) Las estadísticas de criminalidad y de justicia deben ser mejoradas de forma tal que la calidad de los datos y su comparabilidad internacional permitan combinar los datos provenientes de las diferentes fuentes con las medidas que se hagan de la sensación de inseguridad.

(iii) Una dificultad muy importante para poder evaluar la situación relativa a la justicia y la seguridad reside en la ausencia de datos comparables de un país a otro.

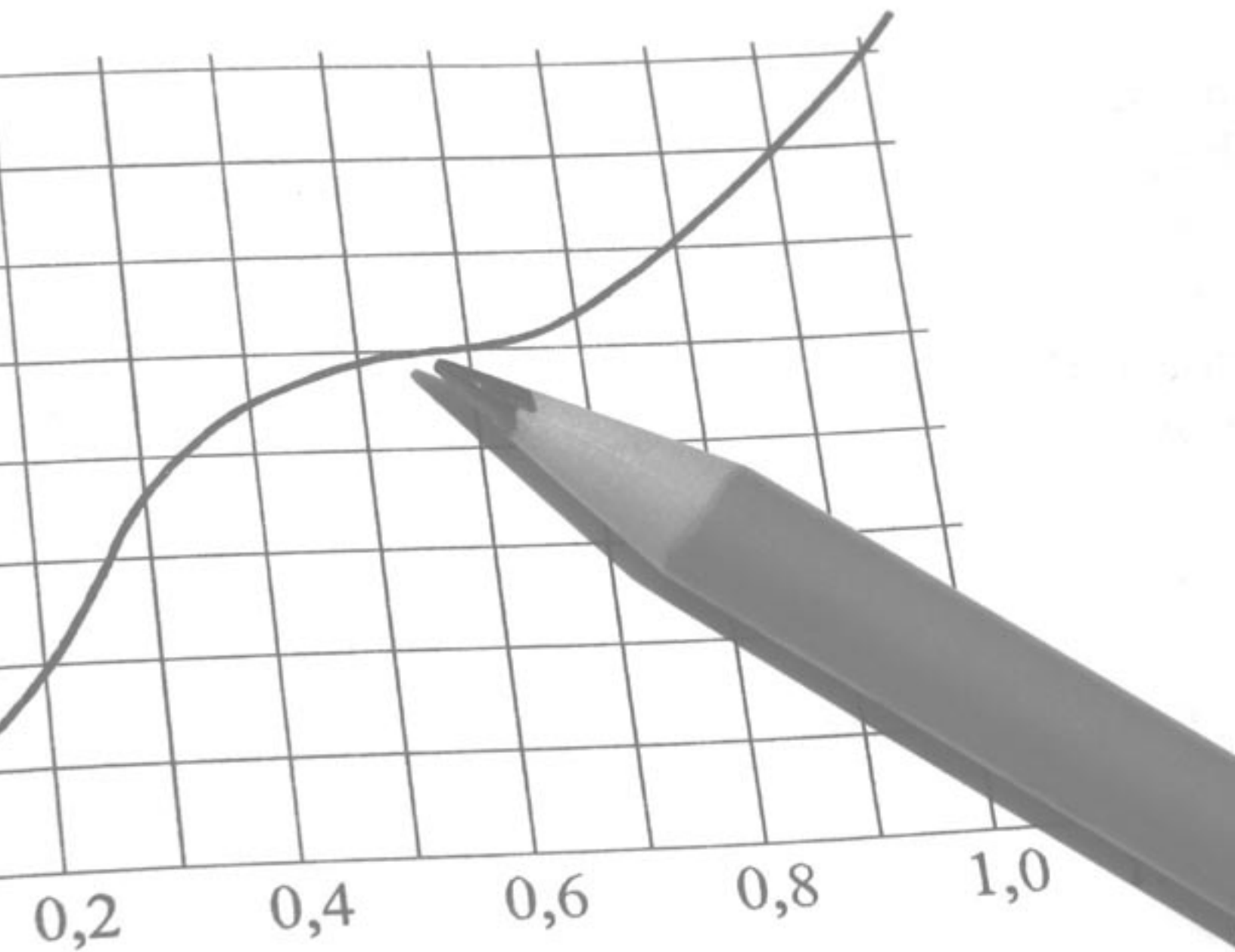
(iv) La armonización de las estadísticas criminales de diversas fuentes es un objetivo de largo plazo, sin embargo, este proceso sólo es posible para las encuestas de victimización en el corto plazo.

Podríamos llegar a concluir que mal de muchos...sin embargo debemos establecer que en América Latina, en materia de Seguridad Pública y las ramas conexas como el sector judicial, en general no existen datos confiables y actualizados que permitan medir el impacto de las decisiones o generar información para que la población sepa lo que está ocurriendo. Como respuesta a la falta de datos, el ciudadano común se guía por fuentes formadoras de opinión, como son los sondeos informales que suelen hacer los medios de comunicación masiva, donde si bien muchas veces se explica acerca de la imposibilidad de extrapolar lo que se emite, finalmente, preguntando a pocas personas y acompañado esto con alguna foto o video, se termina generando un imaginario que produce muchas veces más miedo y terror que el de verdad debiera.

En definitiva es necesario impulsar en la región el registro de todos los hechos delictivos y el proceso en el cual están involucrados tanto la víctima como el victimario. Si esto es posible en las salas de emergencia de los hospitales y en las escuelas, hoy con la tecnología disponible y aún teniendo en cuenta el perfil medio de los actores, es totalmente factible tanto en las estaciones de policía como en los juzgados.



De los datos a los sistemas



2. De los datos a los sistemas

La necesidad de información respecto a la criminalidad no debe concentrarse en datos individuales sino en perspectivas integrales. El desafío vinculado a la construcción de sistemas de información es de gran envergadura y cuestiona a múltiples instituciones. Teniendo como perspectiva que las estadísticas no deben considerarse un fin en sí mismas, sino que un medio para informar a la población y a los actores públicos que implementan políticas de seguridad, es clave señalar las características que debiera poseer un sistema de información delictual para consolidarse como fuente de información. El Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la ONU, publicó el año 2004 el "Manual para la Elaboración de un Sistema de Estadísticas Sobre Justicia Penal" en el que detalla los componentes básicos que configuran este tipo de sistemas, respondiendo a las necesidades propias de su gestión y los requerimientos impuestos por los usuarios. Los criterios son los siguientes (ONU, 2004:3):

1. Debe estar orientado a los usuarios.
2. Las estadísticas producidas tienen una mayor utilidad en contexto o relacionadas con otras estadísticas.
3. La información debe ser oportuna.
4. El programa debe ser creíble.
5. El sistema debe tener una planificación y administración eficaz.

A primera vista, estos requisitos básicos no se encuentran desarrollados a cabalidad en los diversos sistemas de estadísticas delictivas presentes en la región. En términos generales, se puede observar que dichos sistemas están en una etapa inicial de desarrollo por lo que el volumen de información difundido es limitado en comparación con la cantidad de información acumulada por las entidades generadoras -policía, Ministerio Público y Servicio de Medicina Legal-. Por ejemplo,

al observar el material disponible se puede constatar que la información en la mayoría de los países no presenta la desagregación requerida en relación con los tipos de delitos y las características territoriales. De hecho, se puede afirmar que en la mayoría de los países se entregan datos dispersos lo que evidencia la falta de sistemas integrados. Esto se puede explicar dado que generalmente poseen una cobertura nacional. Si bien existen sistemas de observación con una cobertura focalizada, ya sea estadual o local como Bogotá, Medellín y Quito, resultan ser casos excepcionales tanto por su conformación como por su nivel de desarrollo.

Por otra parte, el periodo de tiempo sobre el cual se publica la información tampoco es adecuado ya que los datos consolidados están referidos a hechos ocurridos muchos meses previos a la entrega, lo que limita las opciones de contar con información actualizada. Salvo datos acerca de la población utilizada para el cálculo de las cifras, no se hace mención a antecedentes geográficos, económicos, demográficos, etc., restringiéndose a publicar la tasa de registro de denuncias para el grupo de delitos definidos en cada sistema.

En cuanto a su administración y planificación, resulta prematuro establecer un diagnóstico fidedigno acerca de la eficacia de la gestión para cada uno de ellos. Si bien la falta de antecedentes y la incipiente institucionalidad impiden establecer una opinión fundada, es posible estimar que estos ámbitos debieran comportarse de manera similar en cualquier entidad gubernamental de las Américas, en donde la eficacia y eficiencia no han sido las características tradicionales en la trayectoria institucional.

Una revisión de los países con mayor tradición en la producción de información delictual⁶ y su contraste con el desarrollo del sistema brasileño -el cual es asimilable en parte a la situación regional- ha sido realizado por Lima (2005) quien destaca la dificultad de realizar este tipo de comparaciones considerando que estos países provienen de distintas tradiciones jurídicas. En este sentido, las principales diferencias entre “sistemas” refieren a la forma en que se relaciona el poder ejecutivo con el poder judicial y la esfera de independencia que cada uno logra constituir para el buen desempeño de su rol. Al observar los sistemas de registro en países desarrollados se aprecian diferencias importantes en comparación con los existentes en la región. Una de ellas es que los primeros tienen una estructura integrada a diferencia de las instituciones de América Latina que se han constituido independientemente unas de otras. De esta manera, cada subsistema no puede ser analizado parcialmente, sino que en relación con los otros organismos insertos en él. Esta estructura permite la articulación de los datos incluyendo todas las fuentes disponibles, o sea estadísticas registradas por las instituciones policiales y la actividad judicial, así como la información resultante de la aplicación de encuestas de victimización, además de otras instituciones que entregan antecedentes. Esta imbricación de las fuentes generadoras de información, tiene como resultado el fortalecimiento de los productos elaborados por cada una de ellas como también la posición de las agencias de estadísticas nacionales y locales, siendo estas últimas, productor y usuario de la información generada.

Esta situación contrasta con el actual escenario que ofrece América Latina, dado que recién en algunos países se están desarrollando propuestas para la realización de sistemas integrados de información que puedan asir la complejidad institucional vigente. Actualmente no existen verdaderos sistemas integrados de información delictual, que junto con recolectarla, desarrollen la sistematización de otras fuentes en esta materia con el fin de constituir una verdadera coordinación interinstitucional. De hecho, en la región sólo tres países cuentan con iniciativas de esta índole, durante 1999 fueron instaurados el Sistema Nacional de Información Criminal argentino y el Sistema Nacional de Información Delictual chileno, mientras que en el año 2005 en Uruguay comenzó a funcionar el Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad. En tanto, para los otros países analizados, la situación es compleja dado que algunos se encuentran en una etapa de diseño e implementación de modernos sistemas mientras que en otros no figura la realización de una estructura de sistematización de información de esta magnitud en el corto plazo.

En el primer caso, se puede señalar a México y Perú en donde la implementación de un sistema de información se encuentra actualmente en proceso. En tanto, Colombia a pesar de que no cuenta con un sistema de información centralizado cabe señalar que el trabajo realizado por la Dirección Central de Policía Judicial (DIJIN) de la Policía Nacional goza de reconocimiento internacional dada las dimensiones y calidad del producto emitido⁷.

⁶ A juicio de Lima, estos son: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Portugal.

⁷ Para ello la Policía Nacional desarrolló en el año 2003 el Sistema Estadístico Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional (SIEDCO) a cargo de la sistematización y publicación de la información estadística criminal.

Tabla 1. Caracterización del sistema de registro en algunos países seleccionados

País	Nombre del sistema	Año de creación	Dependencia
Argentina	Sistema Nacional de Información Criminal	1999	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Chile	Sistema Nacional de Información Delictual	1999	División de Seguridad Pública- Ministerio del Interior
México	Plataforma México.	En construcción	-
Perú	Observatorio del Crimen y la Violencia	En construcción	-
República Dominicana	Sistema de Investigación Criminal	2005	Procuraduría General de la Republica
Uruguay	Observatorio Nacional de la Violencia y Criminalidad (ONVC)	2005	Ministerio del Interior

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Por último, el caso de República Dominicana posee el Sistema de Investigación Criminal (SIC) pero todavía no se encuentra desarrollado en su totalidad⁸.

Varios factores podrían explicar la difícil concreción de este tipo de sistemas: la carencia de recursos económicos y humanos o incluso razones políticas -dado el celo institucional y las tensiones de poder entre organismos- han obstaculizado la realización de estos proyectos. En relación a la escasez de recursos es preciso considerar que la implementación del equipamiento tecnológico, digitalización de los procesos de denuncia e incorporación de software de análisis de datos en las distintas labores policiales requieren de una alta inversión, que en ocasiones es relegada por ser un ámbito no prioritario –ni mediático- para las autoridades respectivas.

Entanto, los problemas políticos que enfrentan las autoridades para organizar las distintas instituciones que producen información no son menores dado que cada entidad posee sus criterios de clasificación y su método de recolección, para lo que se requiere un proceso de homologación. Un buen ejemplo de las dificultades para instaurar un sistema integrado de información delictual es el caso chileno en donde la primera propuesta fue realizada al fin del gobierno de Aylwin (1990-1994) la cual no tuvo mayores resultados. Posteriormente bajo la administración Frei (1994-1999) se realizó una segunda iniciativa, denominada Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), la cual tampoco logró materializarse. Recién con la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) bajo el gobierno de Bachelet la implementación de este sistema está en proceso de desarrollo⁹.

⁸ El SIC, es un sistema interno de la Procuraduría de la República. Opera desde el 2005 y reúne información de la Policía Nacional, Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y tres fiscalías -del Distrito Nacional, de Santiago, de la Provincia de Santo Domingo- junto a estadísticas sistematizadas como el informe de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) "República Dominicana en cifras, 2004".

⁹ Ministerio del Interior. Estrategia Nacional de Seguridad Pública. <http://www.seguridadciudadana.gov.cl>

Cuadro 2. Información y seguridad pública en Brasil

Renato Sérgio de Lima

*Jefe de la División de Estudios Socioeconómicos de la Fundación Seade
Coordinador Ejecutivo del Foro Brasileño de Seguridad Pública*

Adriana Rezende Faria Taets

Antropóloga

Asistente de Proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública

El desarrollo de sistemas de producción y uso de informaciones criminales como herramientas de planeamiento y gestión de las organizaciones que componen el sistema de justicia criminal -principalmente las policías-, han adquirido centralidad técnica y política en los últimos 30 años. Sin embargo, al contrario de lo que impregna el imaginario social nacional, datos sobre crímenes fueron ampliamente producidos por las instituciones del sistema de justicia y seguridad, así como por las agencias de estadísticas públicas, siendo incluso objeto de preocupaciones desde el Imperio brasileño, en donde las primeras referencias de usos sistemáticos de estadísticas criminales remontan a 1870.

Esta aparente paradoja revela un persistente campo de disputas en torno a la implementación de un modelo democrático de garantía de derechos y oferta de seguridad pública, indicando el tamaño de los desafíos planteados. Como ejemplo, por ser una federación, la gestión de las organizaciones del sistema de justicia criminal cabe a sus 27 estados y al Distrito Federal -a pesar de que todos siguen una única Legislación Penal- enfrentando dificultades de coordinación e integración de esfuerzos en el área y, por consiguiente, grandes obstáculos para establecer un patrón, compatibilizar y recolectar datos sobre crímenes y violencia.

Aun así, fueron tomadas diversas iniciativas con el objetivo de superar tal realidad. En el plano federal, el Ministerio de Justicia busca desde el año 2000 articular e implantar un sistema de estadísticas en el área a nivel nacional. En 2003 creó el Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Criminal (SINESPJC) que se configuró como una base de datos alimentada continuamente con estadísticas de seguridad pública y justicia criminal de todo el país. A lo anterior, se añade que los principios fundamentales para la constitución del sistema son *"...la creación de conocimiento que promueva la integración de las organizaciones de seguridad pública y el subsidio para la implantación de la gestión como principio de administración de esas organizaciones..."* (Ministerio de Justicia, 2006).

Conceptualmente, el sistema prevé seis módulos diferentes:

1) Ocurrencias Criminales y Actividades de Seguridad Pública. Describe y hace seguimiento a este tipo de acciones, detallando las informaciones para los 224 municipios brasileños con población superior a 100 mil habitantes caracterizando víctimas, agresores, reclusos y la tenencia de armas;

2) Perfil de las Organizaciones de Seguridad Pública. Entrega datos sobre las condiciones de funcionamiento, recursos humanos, recursos materiales convencionales y acciones ejecutadas; [Incluye Policía Civil, Policía Militar, Cuerpo de Bomberos Militares (CB), Comisaría Especializada Para Mujeres (DEAM), Departamento de Captura de la Policía Brasileña (DECAP), Instituto de Medicina Legal (IML), Guardia Municipal (GM), Corregedorías y Academias de Policía].

3) Flujo del Sistema de Justicia Criminal. Asume una perspectiva longitudinal de análisis e investiga la circulación de las ocurrencias criminales en el Sistema de Justicia Criminal (Policía Militar, Policía Civil, Ministerio Público y Tribunales) en cada Unidad de la Federación;

4) Encuesta Nacional de Victimización;

5) Catastro Nacional de Muertes Violentas; y,

6) Control de la Acción Policial. Describe y hace seguimiento a los recursos de trabajo y resultados alcanzados por las oidorías y corregedorías de la policía en todo el país.

Sin embargo, el Ministerio reconoce que hasta el año 2006 sólo fueron implantados los dos primeros módulos. El área de "Control de la Acción Policial" se está desarrollando por medio de la creación del Sistema Nacional de Gestión de las Oidorías, junto con la Secretaría Especial de Derechos Humanos en convenio con la Unión Europea. Encuestas piloto del módulo "Flujo del Sistema de Justicia Criminal" ya fueron realizadas en Río de Janeiro y Sao Paulo, mientras que su instauración plena deberá ocurrir a partir de 2007. En tanto, entre las acciones para la implantación del SINESPJC, se realizaron actividades de capacitación sobre la importancia y uso del sistema en los estados de Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul y Tocantins.

En este plano diversos estados adoptaron sistemas inteligentes de producción de datos criminales que, junto con acciones para compatibilizar áreas de actuación de las diversas jurisdicciones e instituciones policiales y de planeamiento basado en geoprocamiento de informaciones y establecimiento de metas, permitieron avanzar en la reforma de la gestión de la seguridad pública local. En ese sentido, es posible mencionar los casos de Sao Paulo (Infocrim), Rio de Janeiro (Comisarías Legales) y Pernambuco (Infopol), entre otros.

En suma, se han realizado esfuerzos para el desarrollo y aplicación de sistemas de informaciones criminales en Brasil. La dificultad de las instituciones de justicia y seguridad para incorporar mecanismos de seguimiento y monitoreo, transparencia y control público, torna las acciones más complejas, exigiendo la asociación de inversiones técnicas y políticas en la articulación y construcción de consensos, siendo el principal de ellos, el papel protagónico que las estadísticas pueden tener en la ejecución de políticas públicas más eficientes.

2.1 Usos de la información delictual

En la actualidad la información delictual es considerada para distintos propósitos por parte de las autoridades del sector. Históricamente las instituciones policiales le han dado un uso restringido, principalmente para evaluar las fluctuaciones en el número de denuncias y detenciones realizadas por las fuerzas policiales y difundidas por el ministerio responsable de la temática. La relevancia de este tema para la agenda política ha llevado, en algunos casos, a la manipulación de los datos propiciando un manto de desconfianza en estas cifras que derivó en la emergencia de nuevos indicadores que superan esta situación y complementan el escenario descrito por las denuncias.

En ese contexto, se avanzó hacia una mayor regularidad en el uso de esta información con distintos propósitos tanto por los actores involucrados en su recolección y análisis, como también por instituciones académicas y de la sociedad civil quienes se pueden nutrir para realizar sus propias iniciativas, dotándola de una mayor utilidad que las restringidas al monitoreo de la criminalidad. Junto a los usos tradicionales se ha avanzado en la planificación respecto al fenómeno delictivo a través de la elaboración de diagnósticos; ellos permiten caracterizar la problemática de la violencia y delincuencia con una especificidad espacio – temporal, determinando la magnitud del fenómeno e identificando los tipos delictivos que ocurren. De igual importancia es el uso de estas estadísticas como insumos para políticas de control y prevención así como elaboración

de estrategias diseñadas para disminuir la sensación de inseguridad.

En este plano, los datos originados a través de los sistemas de información delictual han sido un insumo importante para la gestión de las instituciones policiales en lo referente al cumplimiento de metas y asignación de recursos. Así, las instituciones policiales hacen uso de este conjunto de estadísticas -que ellos mismos registran y sistematizan- a fin de contar con información delictiva específica de las diferentes áreas territoriales que son de su competencia. Con este insumo, se puede evaluar la idoneidad del operativo diseñado por la institución, permitiendo reasignar parte del contingente en el caso que emerjan focos delictivos no previstos o reasignar recursos humanos y técnicos en labores de prevención y control. Todo lo anterior permite que la información delictual recogida se adecue a sus capacidades para responder con efectividad a las distintas necesidades y al cumplimiento de los objetivos trazados.

Lo anterior está muy ligado a la planeación y/o evaluación de políticas públicas en seguridad ciudadana. Por ejemplo, medidas de gran envergadura en el sentido de la implementación de una reforma en la justicia penal o acciones puntuales como la ejecución de un plan de seguridad en una zona comercial específica, necesitan de estadísticas delictivas –en distintos niveles y detalle- que permitan planificar operativos, así como definir responsabilidades y actividades a realizar por cada institución¹⁰.

¹⁰ A modo de ejemplo estas cifras pueden servir como indicador del fortalecimiento del lazo entre las policías y la comunidad. En este ámbito, cabe señalar su utilización para medir el aumento en el número de denuncias de un delito específico, por ejemplo, en programas enfocados en la reducción de la violencia intrafamiliar.

Cuadro 3. Estado de situación del delito en Chile

*Antonio Frey V.
Sociólogo. Magíster en Gestión y Políticas Públicas*

Para la ciudadanía en general el barómetro de la violencia urbana y delincuencia es sensible a aquellos casos de gran conmoción pública, lo cual sin duda impacta en la percepción de su magnitud. Es por ello que se requiere saber de manera objetiva los delitos con mayor ocurrencia en el país y como son tratados por el sistema de enjuiciamiento criminal.

El primer parámetro corresponde a la tasa de homicidios, uno de los indicadores internacionalmente utilizado para comparar los niveles de violencia en la sociedad, pues constituye una vulneración al derecho más fundamental, presenta menos alteraciones en su definición legal y una mayor similitud entre los países. Para Chile la información disponible -elaborada por el Ministerio de Salud- bordea los 6 casos cada 100 mil habitantes. Esta información no presenta el subregistro de las estadísticas policiales, que sólo capturan una parte de estos hechos -aquellos que son denunciados- y el sesgo de las estadísticas del Ministerio Público que registran los delitos ingresados al sistema por presuntos homicidios, lo que no reflejan necesariamente el resultado final del proceso penal.

Comparativamente, nuestra sociedad presenta una mayor prevalencia de las muertes por agresiones autoinfligidas. La tasa de suicidios es 10 cada 100 mil habitantes y la tasa de muertes por accidentes de tránsito es de 14 casos por cada 100 mil habitantes.

Durante el año 2006 los delitos rotulados como homicidios conocidos por el sistema de enjuiciamiento criminal alcanzaron los 1.337 casos, lo que equivale en términos relativos a una tasa de 8 casos cada 100 mil habitantes. Dado que un delito puede tener más de un imputado, ese mismo año se aplicaron 1.503 términos, de los cuales el 70% -1056 casos- corresponde a alguna salida judicial donde las sentencias definitivas condenatorias representan casi el 80% de los casos. Si se consideran los homicidios realmente ocurridos -aproximadamente 950 al año-, las sentencias condenatorias representan más del 85%.

Respecto de otros delitos de mayor frecuencia en el país, según la Encuesta Nacional de Victimización (ENUSC) 2006 ocurrieron cerca de 3 millones en el año. De este total, aproximadamente 2 millones (65%) corresponden a hechos que afectaron a personas naturales tales como: hurtos, robos con violencia o intimidación, robos por sorpresa y lesiones. Mientras que cerca de 650 mil -es decir el 21%- son delitos que afectan a vehículos motorizados, específicamente robos o hurtos de y desde vehículos; y alrededor de 450 mil (14%) a robos en lugar habitado o destinado a la habitación.

En términos relativos, ello equivale a aproximadamente 1 delito cada 5 personas, 1 robo residencial cada 10 hogares y 1 robo relacionado con vehículos motorizados cada dos hogares que declaran poseer alguno. Si bien estrictamente no corresponden a la clasificación de la ENUSC, los datos del Ministerio Público son relevantes para conocer la cantidad de delitos perseguidos por el sistema. Para el mismo año ingresaron un total de 549.993 delitos; lo que equivale, en términos relativos, a 3.346,9 delitos ingresados cada 100 mil habitantes. Ese mismo año se aplicaron 600.450 términos para el mismo grupo. De ellos, 440.262 (73,3%) corresponden a algún término facultativo; 122.726 (20,4%) a alguna salida judicial y 37.462 (6,3%) a otro tipo de término.

Respecto de las salidas judiciales, 52.901 (43,11%) obtuvieron una sentencia definitiva condenatoria -cifra que también considera las multas-, 37.851 (30,8%) alcanzaron una suspensión condicional del procedimiento, 11.475 (9,4%) una facultad para no investigar, 11.077 (9,0%) un sobreseimiento definitivo, 5.122 (4,2%) un acuerdo reparatorio, 3.450 (2,8%) un sobreseimiento temporal y 850 (0,7%) una sentencia definitiva absoluta.

Desde otra arista la población penal del país crece sostenidamente desde los años 90 y presenta una tasa cercana a las 280 personas reclusas cada 100 mil habitantes. Uno de los factores que podría explicar esta situación es la implementación de la Reforma Procesal Penal, que ha modificado la estructura de la población carcelaria. Antes de su puesta en marcha, la mayor parte de los reclusos se encontraban procesados -aproximadamente 70%-; en la actualidad más del 75% de la población está condenada, aumentando el número de sentencias de cárcel.

La población penal reclusa ya sea condenados, en prisión preventiva o que cumple alguna medida alternativa a la pena privativa de libertad concentra 55.955 delitos divididos en robos, hurtos y lesiones^a. De ellos 38.423 corresponden a personas que están reclusas en el sistema intramuros y 17.532 a quienes se les aplicó alguna medida alternativa a la pena privativa de libertad. El 35,8% corresponde a robos, el 20,7% a robos no violentos, el 17,7% a hurtos, el 15,1% a otros robos y el 10,7% a lesiones. En términos relativos, equivale a 340,5 delitos cada 100 mil habitantes.

Luego de exponer estos antecedentes, podemos decir que la implementación de la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en Chile ha sido relativamente exitosa; destina una mayor cantidad de recursos a la persecución penal de los delitos más graves y, respecto de los delitos más recurrentes sin testigos o imputados conocidos, ofrece un conjunto de salidas que permiten la descongestión del sistema.

En este contexto, el país presenta una alta frecuencia de delitos del segundo tipo, los cuales difícilmente pueden ser absorbidos.

Tomando en cuenta que estos últimos ilícitos generan una sensación generalizada de vulnerabilidad en importantes segmentos de la población, aún quedan aspectos que la sociedad chilena debe resolver. Dado que los delitos comunes contra la propiedad se concentran en ciertos estratos del tejido social -donde el delito tiene peores consecuencias- se observa un problema de calidad de vida para los sectores medios.

En este contexto la sociedad chilena deberá resolver estos problemas en el mediano plazo con una batería de medidas complementarias entre sí. Resulta indispensable identificar las posibles soluciones; una de ellas podría ser incentivar a la comunidad para concurrir a testificar y apoyar la identificación de las pruebas necesarias para que un sistema probatorio funcione correctamente. Asimismo, será indispensable diagnosticar aquellas situaciones en las que las conductas ciudadanas favorecen la ocurrencia de hechos delictivos y, cuando corresponda, le tocará asumir las responsabilidades de sus propios descuidos. A su vez también tendrán que perfeccionarse las coordinaciones y relaciones entre los organismos competentes para que el sistema mejore su efectividad y el desarrollo de medidas que favorezcan la solución alternativa de problemas. Por último, deberán realizarse estudios de rentabilidad para determinar cuánto la cuesta a la sociedad judicializar una mayor cantidad de estos delitos menos graves -pero más recurrentes-; como es sabido, para un país en vías de desarrollo las políticas públicas tienen un alto costo alternativo.

Notas:

a. Al 31 de diciembre de 2006 la población penal reclusa imputada o condenada por alguno de los delitos considerados (robos, hurtos o lesiones) era de 24.650 personas y la población condenada a alguna medida contemplada en la Ley 18.216 era de 16.062 personas

2.2 Fuentes de información delictiva

Más allá de las observaciones que se les pueda hacer al volumen y calidad de los productos realizados en la región, es justo mencionar que en la actualidad y dependiendo de cada contexto nacional es posible obtener información estadística desde variadas instituciones oficiales. Estas presentan diferencias entre sí al compararlas de acuerdo a criterios como: consolidación de la institución, cobertura, difusión de información, recursos humanos y/o materiales. Ellas son:

- Sistema de registros continuos de delitos realizado por las instituciones policiales.
- Registro de lesiones y atentados contra la integridad física y psíquica de las personas a cargo de los centros asistenciales de salud.
- Información de asuntos judiciales ingresados y terminados –por razones de término- realizadas por las instituciones del poder judicial.
- Información pericial y tanatológica a cargo de los servicios de medicina legal.

A estas instituciones se han sumado nuevas fuentes de información como son las encuestas de victimización y percepción de inseguridad, los anuarios y boletines de las fiscalías o defensorías penales públicas. Éstas surgen producto de la implementación de reformas de justicia procesal penal en la mayoría de los países de la región¹¹, las cuales provocaron un alza significativa en la cantidad de información disponible en materia judicial. En su construcción han dotado de gran importancia al ámbito

de la información elaborando base de datos propias con mayores antecedentes tanto del delincuente como de la víctima, posibilitando análisis más complejos en torno al fenómeno. El listado oficial puede engrosarse con otras fuentes –principalmente instituciones de la sociedad civil- que también levantan o recopilan información delictual. En esta categoría se menciona a instituciones académicas, fundaciones u ONGs que realizan sondeos de opinión pública y/o encuestas de victimización paralelas a las realizadas por las entidades gubernamentales con el objetivo de aportar insumos para delinear las dinámicas que adopta el delito en una determinada región. La realización de estas encuestas puede ser de gran utilidad si se desarrollan permanentemente generando información plausible para elaborar análisis de tendencia y como complemento de aquella recabada por los organismos oficiales.

En este plano, es importante consignar el trabajo desarrollado por la Cámara de Comercio de Bogotá¹², la Fundación Paz Ciudadana¹³ en Chile y el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad a.c (ICESI)¹⁴ para México, entre otros. Estas tres instituciones son entidades no gubernamentales de referencia en cada país, debido a que elaboran y sistematizan información delictiva proporcionando importantes antecedentes que complementan las estadísticas oficiales, aportando nuevos elementos a la discusión de la problemática de la seguridad.

11 Sobre el desarrollo de este tipo de reformas en la región ver Duce, M. (2007).

12 Cámara de Comercio de Bogotá. <http://www.ccb.org.co>

13 Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl>

14 Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad a.c (ICESI). <http://www.icesi.org.mx>

2.3 Observatorios de violencia: una respuesta de coordinación local

Tanto las fuentes oficiales como aquellas de índole no gubernamental cubren áreas específicas de información de acuerdo a sus objetivos y ámbitos de acción. Generalmente, ponen énfasis en aspectos como el control y prevención del delito, naturaleza de las lesiones, causas de muertes, comportamiento criminal y penalización de la conducta, entre otros; las cuales presentan diferencias en la conceptualización, medición y clasificación de hechos delictuales comunes. Ante estas dificultades y el carácter centralista de la información han emergido los observatorios de la violencia como una respuesta válida ante las limitaciones en la coordinación e integración de la información delictual, la

demora en la entrega y la escasa pertinencia a nivel local.

Estas entidades se han constituido en un mecanismo intersectorial e interdisciplinario entre los actores involucrados, que se han llevado a cabo en distintas localidades de Colombia¹⁵, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Es necesario considerar el desarrollo de iniciativas de una mayor cobertura¹⁶, tanto a nivel subregional y nacional como el Observatorio Centroamericano Sobre Violencia (OCAVI)¹⁷ y el Observatorio Nacional de la Violencia de Honduras¹⁸, respectivamente.

15 El Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) dependiente de la Policía Nacional, está implementando una red nacional de observatorios del delito, la cual pretende coordinar a estas iniciativas locales, centralizar y publicar la información que generan. A la fecha, ya se han realizado tres Encuentros Nacionales de Observatorios del Delito (el último fechado el 13 de septiembre de 2007) a los cuales asistieron representantes de 17 observatorios locales: Apartadó, Bucaramanga, Caldoño, Ipiales, La Plata, Cali, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Pitalito, Popayán, Tumaco, Turbo y Villavicencio. Mayor información, en el sitio web de la Policía Nacional <http://www.policia.gov.co>

16 Tanto ha sido el desarrollo de los observatorios, que ya se realizó el primer Encuentro Internacional de Observatorios del Crimen, los días 11 y 12 de diciembre de 2007 en París, Francia. Organizado conjuntamente por el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC), Observatorio Nacional de la Delincuencia de Francia (OND) y la Delegación interdepartamental de la Ciudad (DIV) contó con la participación de más de 200 expertos y observadores de 26 países. Mayor información en el sitio web de ICPC <http://www.crime-prevention-intl.org>

17 Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) <http://www.ocavi.com>

18 PNUD Honduras. http://www.un.hn/PNUD_Observatorio_Violencia.htm

Cuadro 4. Información y gestión de la seguridad local. El caso del Observatorio de la Seguridad de Madrid

Mario Hernández Lores

Subdirector Observatorio de la Seguridad de Madrid

La principal misión del Observatorio de la Seguridad de Madrid es asesorar al Coordinador General de Seguridad en sus funciones y tareas como máxima autoridad de la Policía Municipal de Madrid, el Cuerpo de Bomberos y el Servicio de Asistencia Municipal de Urgencia y Rescate (SAMUR). A pesar del breve tiempo que lleva en funcionamiento esta unidad, el equipo está integrado por personas con un buen nivel de formación, amplia trayectoria profesional y experiencia en diversos organismos vinculados al tema a nivel nacional.

El foco de acción del Observatorio es elaborar insumos para la mejor gestión de la política de seguridad por parte del Coordinador. A su vez busca proporcionar datos e información relevante tanto para su propio trabajo como para otros organismos del Ayuntamiento de Madrid que permitan desarrollar mayor conocimiento acerca de las diversas aristas de la Seguridad Ciudadana.

De manera general se integran dos enfoques al trabajo desarrollado. El primero corresponde a indagar en los aspectos subjetivos relacionados con la calidad de vida y otros factores de riesgo, los que están vinculados con el sentimiento de seguridad/inseguridad. El segundo aborda los "datos objetivos", los cuales constituyen elementos importantes de estudio del constructo de la inseguridad. Las estadísticas son provistas por el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General y el Ministerio del Interior. Estas últimas son las utilizadas para estudiar la fenomenología de la delincuencia y poseen el carácter de oficiales.

¿Qué uso hace el Observatorio de esos datos oficiales? Básicamente tasas, evolución del delito, correlaciones y regresiones con otras variables socioeconómicas que permitan mayor profundidad en el análisis. Un aspecto a destacar es que parte de ellas son utilizadas como indicadores de cumplimiento en relación a los objetivos definidos para los responsables, operando como incentivos debido a que un porcentaje de su sueldo depende de la consecución de las metas definidas.

Para evitar los problemas provocados por la cifra negra y los cambios en la conducta de la ciudadanía en torno a la denuncia, el Observatorio de la Seguridad de Madrid realiza la Encuesta Domiciliaria de Victimización que se ha efectuado en tres oportunidades. Se compone de 8.500 entrevistas con significación a nivel de distrito, mientras que el cuestionario contempla cuatro dimensiones: (i) carácter coyuntural que varía anualmente, (ii) aborda la victimización de manera exhaustiva de acuerdo a 12 grandes infracciones penales, (iii) evalúa aspectos de calidad del servicio prestado por la Policía Municipal de Madrid y finalmente (iv) recopila datos sociodemográficos

que servirán para los análisis de segmentación y clasificación del resto del cuestionario.

Sin duda que levantar este tipo de información es de alto costo, pero la riqueza de los datos permite múltiples aplicaciones luego de su explotación analítica. En este sentido se deben destacar las siguientes:

- Creación de indicadores sintéticos de seguridad. Con ello es posible conocer el peso y la dirección que tienen las variables independientes en el constructo individual y colectivo de la sensación de seguridad/inseguridad. Por supuesto, esto permite posteriores estudios de prognosis y de diseños proactivos en las políticas.
- Control de calidad del servicio prestado por la Policía Municipal de Madrid. Esto tiene repercusión en los objetivos e indicadores fijados para cada distrito, e incluso, como fue mencionado anteriormente afecta el salario de los mandos policiales responsables de cada distrito.

La información tiene un rol importante en el énfasis de calidad de la gestión. Este punto es especialmente significativo desde el momento que se ha apostado por la excelencia en el servicio que presta la Policía Municipal de Madrid. Para el control de la calidad se ha elegido el modelo European Foundation for Quality Management (EFQM) que exige una estricta evaluación de los indicadores, en donde ha conseguido la meritoria certificación del "Sello de Bronce" en dos años de funcionamiento.

En la línea de "evaluación de la calidad" y de la cuantificación de la seguridad hay que mencionar la actividad del Observatorio en materia de colaboración internacional. El modelo EFQM, además de gestión de alianzas, exige la comparación de los resultados de la organización que se está evaluando con los de otras entidades homólogas. Por ello los datos de Madrid se deben comparar con otras grandes ciudades del mundo -principalmente Europa e Iberoamérica-, prestando especial interés en los datos de seguridad, tanto oficiales como aquellos obtenidos a través de encuestas, considerando para cada caso el debido contexto y particularidad.

A su vez el Ayuntamiento cuenta con un "Observatorio de la Ciudad" que recopila información de todos los órganos que participan en la gestión de la ciudad. Por ello el Observatorio de la Seguridad proporciona, por un lado, información a esta dependencia municipal y por otro lado puede analizar los datos propios en correlación con información de otras realidades ciudadanas tales como: demografía, comercio, ocio, inmigración, medio ambiente, urbanismo, entre otras.

Es importante señalar que el Observatorio de Seguridad de Madrid procura publicar la mayoría de sus actividades tanto de estudio como de formación, al tiempo que realiza congresos y conferencias con el ánimo de divulgar, dentro de lo posible, los conocimientos y experiencias que desarrolla.

El Observatorio de la Violencia es realizado por el PNUD y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Esta iniciativa comenzó el año 2005 y ha logrado consolidar información de distintas fuentes con importantes diferencias en materia de cobertura y registro de clasificación como son la Secretaría de Seguridad, la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), Medicina Forense y el Hospital Escuela.

El foco de atención del observatorio se centra en las muertes por causas externas¹⁹, pero también reúne y homologa datos sobre lesiones personales, violencia doméstica, maltrato a menores de edad, abuso sexual y reportes del laboratorio de balística. La información se difunde a través de un boletín trimestral y está disponible en su portal en Internet. La iniciativa ha generado un significativo aumento en el conocimiento del delito en Honduras, en especial en lo relacionado con muertes violentas, dado que ha logrado superar los enormes problemas de cobertura y disparidad de criterios en la clasificación apoyando la elaboración de un formulario único de registro para la Policía Preventiva y de Investigación –incluyendo tránsito– consensuando las categorías a registrar.

Las posibilidades de éxito para establecer este tipo de instituciones pasan principalmente por la voluntad política de las autoridades y la capacidad de establecer mecanismos

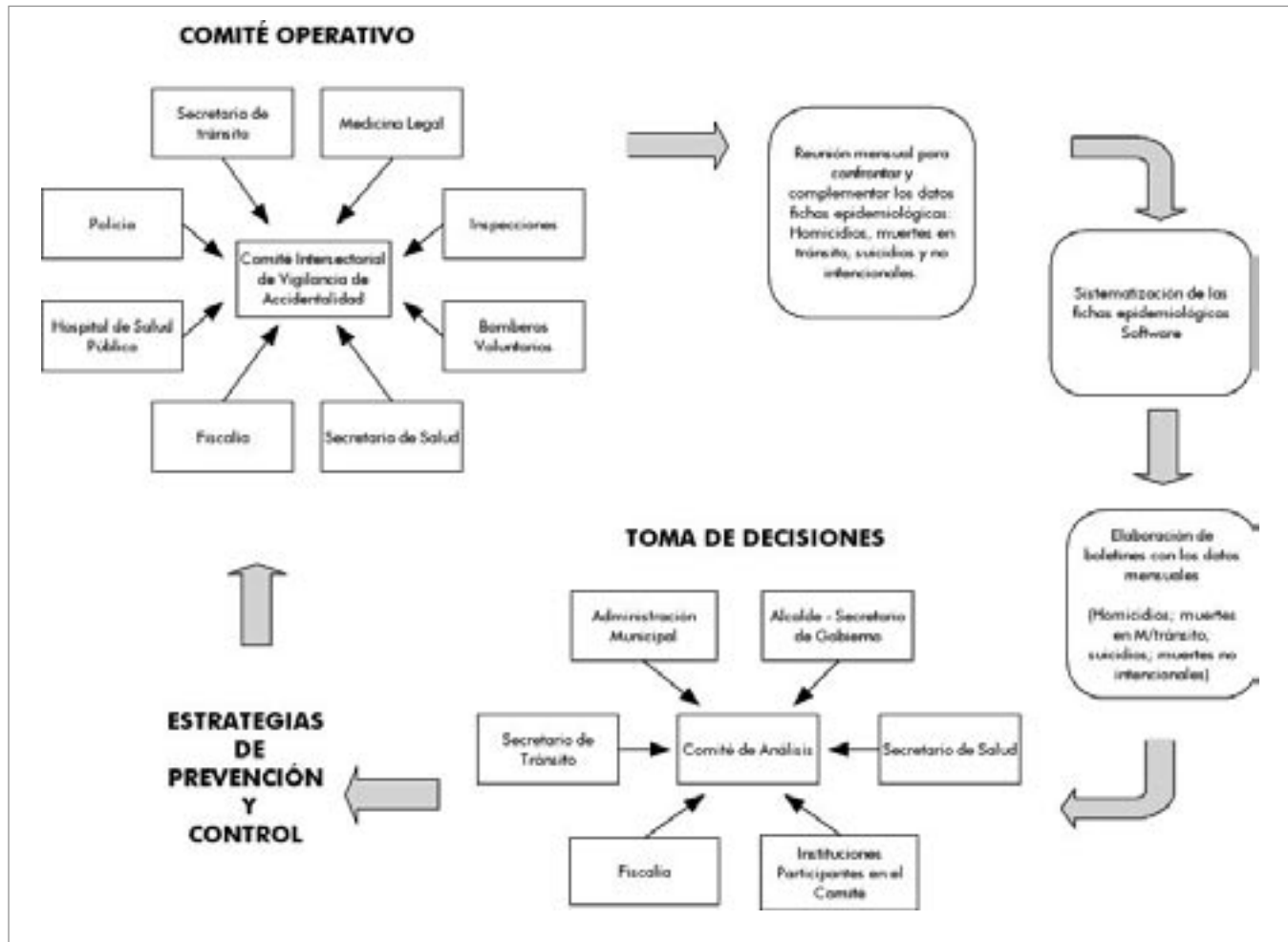
adecuados de coordinación y compromiso real por parte de todos los actores involucrados que permita institucionalizar procesos, reuniones de trabajo, responsabilidades, criterios, rutinas y plazos. En este sentido, las limitaciones –en recursos humanos, económicos y técnicos– no serían impedimento para su funcionamiento, dado que si bien se requiere de un equipamiento tecnológico que procese y sistematice la información este ítem no representaría una alta inversión.

De acuerdo a su contexto cada observatorio define los delitos a considerar, pudiendo existir entre ellos diferencias en las categorías utilizadas. La clasificación de delitos aborda preferentemente aquellos relacionados con las muertes por causas externas –intencionales o no–, por lo cual no hay una pauta preestablecida sino que la delimitación de los hechos delictivos tiene directa relación con el comportamiento específico en la localidad.

Por último, cabe señalar que si bien su implementación en la región aún se encuentra en una etapa inicial –lo que impide una evaluación rigurosa de su desarrollo y aporte real– han significado un avance importante en la homologación y validación de la información delictiva local, siendo la red de observatorios locales colombianos una de las experiencias más interesantes de conocer.

¹⁹ Definida como muerte que no es producto de una patología, ya sea muerte intencional, no intencional o auto inflingida (Observatorio de la violencia, 2007). Típicamente, se informa sobre homicidios, suicidios y muertes en accidente de tránsito.

Figura 1. Metodología observatorio del delito en el nivel municipal



Fuente: Elaboración propia a base de Gutiérrez, M. (2006)

Cuadro 5. Observatorios del delito como estrategia para el control del crimen y la violencia

*Rodrigo Guerrero V.
Ex Alcalde de Cali, consultor internacional.*

No se puede administrar sino lo que se puede medir. Para un efectivo manejo del crimen y la violencia los gobernantes deben disponer de indicadores pertinentes, fácilmente medibles y suministrados de manera oportuna, de tal forma que les sirvan para la toma de decisiones y la evaluación de las estrategias implementadas.

La información sobre violencia que tradicionalmente es utilizada por las diferentes agencias relacionadas con el tema para sus propios fines y necesidades. Las agencias de justicia, recogen información desde la perspectiva de la ley y de la comisión de un delito; las de asistencia social, desde el punto de vista del comportamiento del agresor; y las de salud pública, sobre la naturaleza de la lesión. Para resolver el problema de una información incompleta, a veces contradictoria y que no llega a tiempo, se ha utilizado la estrategia de vigilancia epidemiológica, la que se conoce en varios países con el nombre de Observatorios del Delito o del Crimen.

Los observatorios son sistemas de información sencillos y de bajo costo, basados en un método de trabajo que articula a las instituciones y a los tomadores de decisión, y que provee información confiable para la definición y evaluación de estrategias de intervención a nivel local, regional o departamental, constituyéndose en un instrumento para el fortalecimiento de la gobernabilidad por parte de las instancias responsables. La articulación interinstitucional de las diferentes agencias, valida y consolida la información de cada una para las llamadas muertes por causa externa: homicidios, suicidios, muertes por lesiones de tránsito, y muertes no intencionales. Según el contexto, pueden incluirse otros delitos que por su frecuencia, o importancia merezcan registrarse, tales como atraco a mano armada, asaltos a bancos, actos terroristas, secuestros, etc. Con posterioridad, entre dichas instituciones y con representantes de los gobiernos, se hace el análisis de la información y se toman decisiones.

Para la implementación exitosa de un sistema de vigilancia es necesario haber definido previamente algunos puntos como:

- a) Establecer claramente la razón por la cual se instaura el sistema y lo que se pretende alcanzar a través de él.
- b) Lograr una clara definición de los casos, entre los cuales es indispensable incluir homicidios, suicidios y muertes en eventos de tránsito. No es recomendable seleccionar más de 10 indicadores para facilitar el seguimiento.
- c) Determinar las fuentes de datos y los mecanismos de recolección. Es recomendable recurrir a varias fuentes a fin de asegurar la totalidad de cobertura.

d) Definir previamente el método y tipo de análisis que se va a utilizar, que asegure un esquema sencillo para suministrar información básica y no caer en la tentación de estar haciendo análisis sofisticados que complican la comprensión del informe.

e) Muy importante, establecer previamente los destinatarios de la información resultante, lo mismo que los mecanismos de difusión a los medios de comunicación.

El análisis de la información sistematizada por los observatorios, según las variables descriptivas tradicionales puede ser de extraordinaria utilidad para la formulación de hipótesis causales y el establecimiento de factores de riesgo. Mientras que la distribución temporal y geográfica del crimen -tal como la produce un sistema de vigilancia- puede ser utilizada para el despliegue de la policía hacia las zonas y horas críticas, así como evaluar la eficacia de intervenciones como fue la reducción de homicidios asociada a las políticas de prohibición de portar de armas de fuego en Cali y en Bogotá. Asimismo, los datos de evaluación pueden transformarse una herramienta de empoderamiento debido a que sirven para evaluar la gestión de los gobernantes. En la ciudad de Bogotá se ha creado un consorcio de instituciones liderado por la Fundación Corona, la Cámara de Comercio y el periódico El Tiempo, que publica periódicamente los datos sobre el comportamiento del crimen en esa ciudad. La información en manos del público se ha vuelto una poderosa herramienta de cabildeo y evaluación de la gestión municipal.

En el ámbito de su implementación, cabe señalar el trabajo desarrollado por el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el cual ha venido trabajando desde junio de 1998 en el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad a nivel municipal colombiano. Como un componente de este programa se puso en marcha el programa "Observatorios Municipales de prevención y reducción del crimen y la violencia", en un esfuerzo conjunto con el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle. Este consistió en la implementación, fortalecimiento y acompañamiento de 9 observatorios locales -Ibagué, Ipiales, Neiva, Pasto, Popayán, Quilichao, Santander de Quibdó, Tumaco y Túquerres- aportando herramientas a las instituciones y gobiernos para la toma de decisiones.

Como consecuencia de la identificación de factores de riesgo realizada por los sistemas de vigilancia que operan en Colombia, han adoptado medidas en distintos ámbitos, por ejemplo:

a) Relacionadas con el consumo de alcohol: restricción de venta y consumo de licor en establecimientos públicos; acuerdos interinstitucionales para práctica de alcoholemias y dictámenes de embriaguez; retenes móviles en la ciudad; entrenamiento a médicos en dictamen de embriaguez.

b) Relacionadas con áreas críticas: priorización de intervenciones en comunas violentas; reforzamiento de la seguridad en plazas de mercado; creación de Comités Locales de Seguridad en las comunas de la ciudad que propicien la participación ciudadana.

c) Relacionadas con tránsito: educación a conductores de servicio público; operativos de control de casco y chaleco obligatorios en motociclistas; campaña para prevención de muertes en peatones; traslado de árboles causantes de accidentes de tránsito; adecuación de cruces en vías arterias.

d) Otras intervenciones: investigación sobre factores de riesgo para suicidio; acuerdos interinstitucionales para investigación y seguimiento de intentos de suicidio; programas de trabajo con jóvenes en utilización del tiempo libre; control a la movilización de motocicletas, operativos especiales para las fiestas patronales.



El uso de la denuncia: caracterización y acceso a información delictual



3. El uso de la denuncia: caracterización y acceso a información delictual

El registro de denuncias realizado por las policías ha sido la fuente de información tradicional para conocer la prevalencia del delito. Sus principales fortalezas apuntan a la estabilidad del registro, su extensión en el tiempo y cobertura territorial desagregada. A lo anterior hay que sumar los perfeccionamientos realizados en torno a la reformulación de instrumentos y criterios de clasificación, que han posibilitado el monitoreo longitudinal de la criminalidad. Como contrapartida la emergencia de las encuestas de victimización en las últimas décadas, y las dificultades que impone el subregistro de las denuncias puede explicar la disminución en la primacía de esta fuente respecto al conocimiento del desarrollo del crimen.

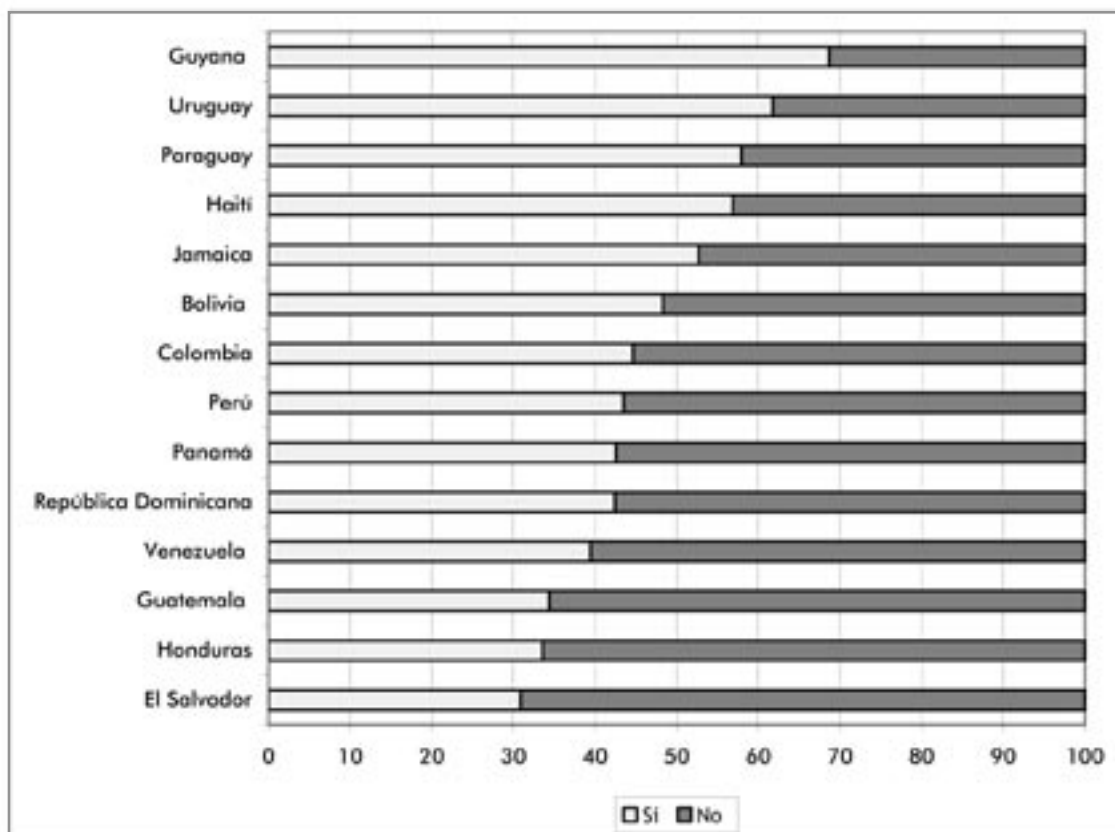
3.1 Limitaciones de la denuncia y del sistema de registro

Como ya es conocido, los registros delictuales de la policía no representan fielmente la tasa de delitos ocurridos en un determinado territorio durante un periodo específico, dado que sólo indican aquellos delitos que han sido denunciados y registrados por la institución. En este sentido, Reiner (2007) de modo irónico señala que *"... por definición, el número de delitos registrados por la policía es ¡el número de delitos registrados por la policía!..."* (2007:46) aludiendo a sus limitaciones y el error que cometen los medios de comunicación al presentar estas

cifras como los indicadores más certeros de la criminalidad.

Se puede plantear que el registro de denuncias enfrenta dos dificultades. La primera corresponde a que fundamentalmente *"...los registros estadísticos no son sólo incompletos. Ellos (los registros) son también sesgados. Algunos crímenes y criminales son mucho más probables para ser registrados que otros, con un claro patrón según clase social, edad, condición racial (étnica), género y localidades diferentes..."* (2007:46). Dentro de los factores que podrían explicar este punto están la formación policial, la discrecionalidad de su accionar y los registros de clasificación que también interfieren en la mayor propensión de un grupo de delitos -y de personas- a ser registrados.

La segunda dificultad es el carácter incompleto del registro que refiere a la cifra negra, la cual presenta magnitudes variables entre países como también al interior de ellos. Por ejemplo, en México sobre el total de víctimas de delitos durante el año 2004, el 77% no acudió a realizar la denuncia ante el Ministerio Público (ICESI, 2005), mientras que en Chile para el año 2005 el porcentaje de hogares que no denunciaron fue de 60,5% (Ministerio del Interior, 2005). Si bien los resultados anteriores no son estrictamente comparables, dan señales acerca de las diferencias de cifra negra entre los distintos países en la región. El gráfico 3 ilustra una panorámica general en esta materia.

Gráfico 3. ¿Denunció el acto delincencial a alguna institución? Por país (2006)

Fuente: Barómetro de las Américas 2006.

En este marco, la tendencia de la ciudadanía a realizar la denuncia de un delito en unidades policiales está mediado por una serie de factores, siendo los principales: el grado de confianza en la fuerza pública y el sistema de justicia en general, el tipo de delito que ha sido víctima y la inexistencia de incentivos externos para realizarla.

El tema de la confianza ciudadana hacia las policías en la región es un tema constante en la agenda, en donde se han impulsado diversos paquetes de reformas y modernizaciones.

Los índices de confianza que presenta la ciudadanía hacia la institución y desempeño policial son bajos en gran parte de los países, con la excepción de Chile, y en menor medida, Colombia y Costa Rica. (FLACSO, 2007). La tendencia general señala una visión negativa del accionar policial, fundada principalmente en un ideario de ineficiencia, corrupción, abuso de poder y uso excesivo de la fuerza.

El descrédito de la ciudadanía hacia la labor policial complejiza la relación entre ambas partes, lo que derivaría en reducir

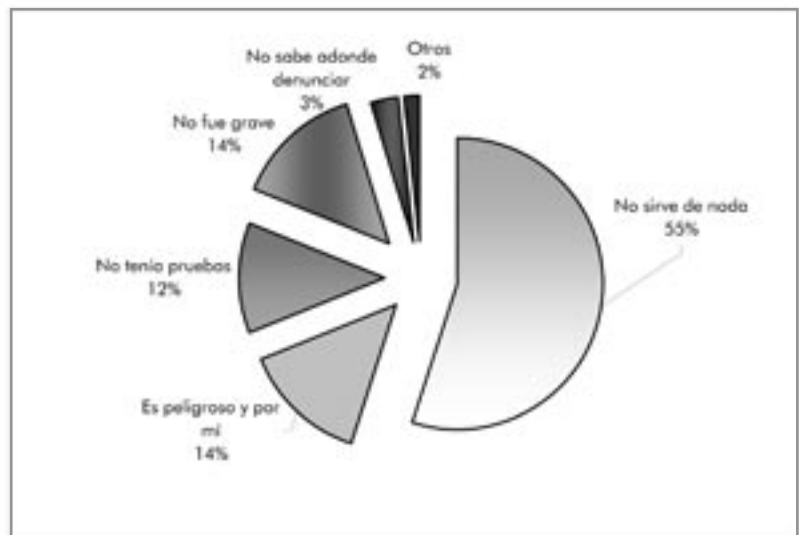
de forma significativa la cantidad de delitos reportados ante estas instituciones. Las razones esgrimidas para no denunciar los delitos giran en torno a factores culturales y prácticos como es la percepción de la ineficiencia de la policía para resolver el hecho, (ya sea por la incapacidad o la dificultad de probarlo) o también por las escasas oportunidades de recuperar el bien. El gráfico 4 resume la percepción de los ciudadanos víctima de delito en 13 países²⁰ acerca de las razones para no realizar la denuncia.

A lo anterior, se debe sumar que elementos propios de la realización de la denuncia que no son responsabilidad de las instituciones policiales sino que competencia del denunciante limitan significativamente la cantidad de delitos reportados. En este ámbito, cabe señalar que el desconocimiento de haber sido víctima de delito, el miedo a represalias -como en los casos de violencia intrafamiliar, lesiones o robos-, la existencia de conflictos previos con la justicia por parte del denunciante, la complejidad de denunciar delitos que menoscaban la honra de las personas -como en los casos de maltrato o abuso sexual- van generando vacíos de información que impiden una cabal aproximación a la criminalidad mediante esta fuente.

Existen variaciones sobre el tipo de delito que es reportado a la policía. De hecho, aquellos que presentan una mayor tasa de denuncia son el homicidio y los robos a la propiedad, lo cual se explica por su gravedad y la presencia de incentivos para realizar la denuncia. En el último caso, los

delitos denunciados con mayor ocurrencia son principalmente los robos de vehículos y los robos con fuerza en la propiedad, dada la existencia de seguros comprometidos y la obligatoriedad de reportar el hecho que exigen estas compañías²¹. A su vez para el caso de los delitos contra las personas, el impacto psicológico en las víctimas y sus cercanos es el primer aliciente para realizar la denuncia como la existencia de una víctima en el caso del homicidio o las evidencias físicas en las lesiones; todo lo anterior otorga a este tipo de hechos evidencia que facilita la denuncia.

Gráfico 4. ¿Por qué no denunció el acto delincencial?



Fuente: Barómetro de las Américas 2006.

En tanto, los delitos llamados de bagatela -por su menor cuantía- presentan un bajo nivel de denuncia dada la exigua probabilidad de recuperar el bien sustraído. En este sentido, al contrapesar el costo de

20 Los países incluidos son: Colombia, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

21 En algunos países los robos de vehículos o sus partes no requieren de denuncia sino más bien de una constancia expedida por la institución policial pero que no entra en los registros policiales de denuncias. Situación que se explica por la imposibilidad operativa de investigación para todos los hechos ocurridos.

denunciar y el beneficio de obtener alguna respuesta satisfactoria por parte del sistema de justicia criminal, las personas optarían por no realizar este trámite entendiendo que el tiempo y dinero invertido en él no tendrá mayores retribuciones.

Los cambios en el nivel de denuncia se pueden explicar no sólo por una variación real en la tasa de criminalidad o una disminución de la cifra negra, sino que puede tener relación con modificaciones en el proceso de registro. Así, alteraciones en la forma de registrar las denuncias, la incorporación de tecnología al proceso, la reformulación de las clasificaciones utilizadas y/o una mayor capacitación a los funcionarios encargados, pueden producir variaciones en el nivel de denuncia sin responder necesariamente a un cambio del patrón delictual.

No existe una relación directamente proporcional entre el delito y la denuncia. Es muy frecuente que al momento de realizarla esta abarca una serie de delitos ocurridos durante un mismo hecho. Por ejemplo, en una situación hipotética de robo con fuerza a la propiedad en donde los delincuentes golpean a los habitantes del hogar y en respuesta, uno de ellos utiliza un arma en defensa propia dándole muerte, se pueden constatar distintos delitos, pero la denuncia puede ser tipificada sólo por aquel de mayor consideración. En este caso, la discrecionalidad policial no es causante del subregistro, sino que los procedimientos de tipificación de los delitos llevan implícito una reducción del registro policial²².

Lo anterior tiene mayor importancia en la medida que las normativas, procedimientos y procesos no están estrictamente definidos, sean insuficientes o se realice una inadecuada capacitación de los agentes policiales para cumplir con esta labor. Al respecto, Arango y Lara (2004) plantean que una pauta de clasificación de estadísticas delictuales debiera atender a tres criterios básicos (2004:9):

1. *Los compiladores de la información primaria deben respetar las mismas categorías para los mismos incidentes, es decir, que no debe existir la discrecionalidad al momento del registro ni en la clasificación.*
2. *Las estadísticas deben ser mutuamente exclusivas, en tal forma que un incidente no pueda ser clasificado de dos o más formas distintas.*
3. *La clasificación debe ser exhaustiva, de tal forma que todos y cada uno de los delitos deben ser clasificados y registrados en las estadísticas.*

Un buen ejemplo de cómo el mejoramiento en la clasificación y registro de los delitos puede provocar un aumento significativo en la tasa de prevalencia registrada -sin responder necesariamente a un cambio en el comportamiento delictual- ocurre con los registros de homicidios elaborado por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DIES) dependiente del Ministerio de Salud chileno. En este aspecto, la aplicación de un mejor registro para la tipificación de muertes por causas externas -lesiones o intoxicaciones intencionales- desde el año 2000 en adelante, prácticamente ha duplicado el número de este tipo de delitos.

22 En este sentido, Walker (1983) describe la clasificación utilizada en Inglaterra a inicios de la década de los 80s planteando que el criterio de registro en caso de múltiples delitos en un mismo hecho, fue contar el delito de mayor importancia. Por ejemplo "... (i) Si una persona es víctima de homicidio y robo, se cuenta solo el delito de homicidio; (ii) Si una persona es víctima de lesiones graves y robo, se cuenta solo el delito de robo; (iii) Si un banco es asaltado y no hay lesionados, se cuenta solo el delito de robo; (iv) Si un banco es robado y hay tres personas lesionadas, se cuenta un delito de robo y dos de violencia contra las personas..." (1983:286).

De hecho, durante el quinquenio 1996 - 2000, mantuvo una tendencia constante -promediando una tasa 2,84 homicidios cada 100 mil habitantes-, mientras que a partir del mejoramiento en la tipificación y clasificación de los registros en el año 2001, aumentó a 5,4 homicidios y se ha mantenido en los últimos años. Por ello, se puede plantear que esta alza en los registros de homicidios no ha respondido a un cambio en los niveles de prevalencia del delito,

sino más bien por el hito que significó la mejora en la medición y clasificación en el servicio de salud. Describas las limitaciones de la denuncia, es adecuado conocer las características institucionales de este registro en algunos países de América Latina. Si bien, es escasa la información al respecto se puede realizar un esquema básico que permita entender de mejor manera el flujo de información delictual en la región.

Cuadro 6. Interpretación política de las estadísticas criminales: un obstáculo para la ejecución de políticas públicas

Mónica Fernández Sánchez
Abogada y Directora Ejecutiva INCOSEC

La seguridad ciudadana democrática -incluida en el marco de la interpretación del concepto de Seguridad Humana- ha impuesto a los Estados la necesidad de analizar políticas eficaces que tomen en cuenta tanto la prevención como la represión en búsqueda de una Política Criminal coherente, que permita a los ciudadanos la menor cantidad de limitaciones a sus libertades, y que a la vez se traduzca en la disminución de los riesgos que afectan sus derechos. De allí que no puede existir ninguna política pública exitosa que no parta de un diagnóstico sobre la realidad y el entorno, pues ésta implicará la intervención sobre esas realidades permitiendo una adecuada toma de decisiones. Esto colaborará en la generación de condiciones de gobernabilidad aceptables que deriven en experiencias viables de ejecutar, que en definitiva se concreten en el desarrollo o fortalecimiento de capacidades institucionales de todos los entes que de manera coherente y articulada deben trabajar en el problema y sus posibles soluciones.

Si reconocemos diagnóstico y análisis como el primer paso para la concreción de políticas públicas es imposible no referirse al problema de las fuentes de producción y recopilación de información. La mayoría de los países latinoamericanos tienen como experiencia común la dificultad de hallar cifras y datos confiables para la producción de diagnósticos veraces, pues precisamente quien tiene el acceso a las fuentes de información, y posee las atribuciones legales de dar datos es el ente gubernamental. Este último es a su vez quien tiene la misión de generar las políticas públicas y que finalmente debe responder por la crisis interna en materia de seguridad. Se presenta así no sólo un problema de acceso a la información como derecho humano, sino que a la vez nos enfrentamos con un problema mayor como lo es la interpretación política de las estadísticas criminales, de carácter subjetivo, parcializado, no sincero y hasta manipulada de la realidad. Lo anterior apunta a lograr prebendas políticas, votos, o una visión del colectivo favorable a una determinada gestión lo que lleva a ejecutar políticas públicas erradas sobre la institucionalización de los datos falsos.

En el caso de Venezuela la creciente polarización política ha convertido el tema de la inseguridad en una bandera de lucha que ha servido a los funcionarios del Estado para acusar a la oposición y a las ONG's, deslegitimando permanentemente aquellas entidades que suministran datos distintos y se oponen a la manipulación oficial de cifras. Esta politización ha provocado que se asuman políticas públicas equivocadas, principalmente aquellas orientadas a la militarización de planes de Seguridad Ciudadana mediante operativos de la Fuerza Armada Nacional.

Legalmente en Venezuela, el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas es el organismo facultado para la documentación de los delitos contra las personas y la propiedad. Es una policía de investigaciones nacional y depende del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ). Llama la atención que las cifras aportadas por este cuerpo ni siquiera coinciden con las que el ministerio entrega semanalmente, y tampoco se pueden comparar con aquellas consolidadas para los mismos periodos en años anteriores, lo que provoca claras dificultades para elaborar un diagnóstico real que permita asumir una línea de acción coherente. En el cuadro a continuación, se analizaron tanto las cifras aportadas por el MIJ, así como por una ONG que revela el crecimiento exponencial de la violencia homicida, en contraposición con las cifras aportadas por los voceros oficiales. Esta comparación materializa, sin duda, la manipulación política de los resultados y revela el ocultamiento de datos importantes para el levantamiento de información objetiva e imparcial.

Comparación entre números de homicidios (a nivel nacional) para los años 2006 y 2007 reportados por Centro Derechos Humanos para la Paz UCV y MIJ

Meses	Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV	Ministerio del Interior y Justicia (MIJ)	Variación interanual
	2006 ^a	2007 ^b	
Enero	977	407	-58,34%
Febrero	949	364	-61,64%
Marzo	912	404	-55,70%
Abril	941	409	-56,54%
Mayo	950	499	-47,47%
Junio	899	552	-38,60%
Julio	1013	562	-44,52%
Agosto	975	533	-45,33%

Notas:

a. Centro para la Paz y Derechos Humanos UCV citado por: PROVEA, Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe Anual Octubre 2005/Septiembre 2006.

b. Oficina de Análisis Estratégico, Informes de Seguridad, Alcaldía de Chacao 2007.

Según los registros de la Dirección de Medicina Legal –que está dentro de la estructura de la entidad- existen diferencias significativas: desde el 1º de enero hasta el 31 de agosto de 2007 se registraron 1.562 homicidios en Caracas, 157 asesinatos más que los totalizados por el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas en 2006. Esas cifras según los análisis de la Dirección de Estadísticas e Información del INCOSEC revelan la muerte de 6 ciudadanos al día, para completar un promedio de 195 homicidios mensuales^a.

A pesar que se ha reconocido a nivel Internacional que Venezuela es un país violento, la posición oficial es no sólo ocultar, sino proyectar su responsabilidad sobre la base de actividades opositoras anunciando que “existe una intención velada de enlodar el piso político del Gobierno para echar a andar ese plan de desestabilización”^b. Para aumentar la preocupación de los investigadores y expertos en el área de seguridad y políticas públicas el discurso oficial se torna cada día más intolerante hacia la exigencia de asumir planes a corto y mediano plazo que sirvan para frenar el índice violento -que asciende a más de 64 homicidios por cada 100 mil habitantes para el 2006^c (INCOSEC y el Plan 180).

A nivel oficial las cifras sobre secuestros y homicidios presentadas por diversos sectores del país no son ciertas y la intención de estos grupos sería la de “horadar” la reputación del actual gobierno, sobre la base de “un matiz y un tinte político”^d. Las consecuencias de este tipo de discurso, la disparidad de cifras, así como el discurso violento de los responsables directos del problema de seguridad ciudadana ha hecho distante esbozar soluciones.

Desde la Asamblea Nacional también se entregan datos. Un diputado de tendencia oficialista, aseguró que entre enero y agosto de 2007 ocurrieron 8.507 homicidios en el territorio nacional, 889 más que el año pasado, cuando para la misma fecha iban 7.618. Estas cifras representan un incremento de 11% y en promedio son asesinadas 1.063 personas por mes, según las estadísticas de la Comisión de Política Interior. Una de las críticas más contundentes que se ha formulado contra el MIJ consiste en su insistencia en negar el conteo de los homicidios por causa de enfrentamiento entre grupos o bandas rivales, lo que jurídicamente es insostenible ya que son delitos de homicidio, con un móvil absolutamente claro como la rivalidad por control de armas, droga y territorios. La responsabilidad está en manos de los poderes públicos, corresponde al Judicial impedir la impunidad superior al 97% existente en materia de juzgamiento en casos de homicidios, así como del MIJ para la prevención e investigación de los grupos irregulares.

Los hechos han venido acompañados por un incremento alarmante de la sensación de inseguridad. En la última encuesta de victimización^e se determinó que más de un 94% de los hogares encuestados considera que el problema de la inseguridad ha empeorado o sigue igual. Los expertos han atribuido este juicio a la ausencia de un

diagnóstico veraz, a la desidia oficial, a la falta de credibilidad en las instituciones y a la inexistencia de planes para abordar el problema. La negación ha ido acompañada de la inacción y de allí la ausencia de políticas públicas exitosas en el área de seguridad y convivencia ciudadana.

Un inicio adecuado sería la mesa de diálogo donde las autoridades consideraran una prioridad el problema, se sistematizaran y organizaran las fuentes permitiendo el acceso a la información de los ciudadanos. Junto a ello, se trazaran estrategias factibles de aplicación sobre la base de resultados reales, se incorporaran a los distintos actores y sectores a la solución del problema y se evitara la manipulación política de los métodos estadísticos en perjuicio ciudadano, ya que hasta ahora se hace casi imposible un acercamiento a las fuentes de poder para ejecutar planes pertinentes. Es así que no hay nada más perjudicial para controlar el problema de la inseguridad que un poder político cautivo en la falsedad de cifras y datos alterados que impidan un diagnóstico real que brinde soluciones eficaces.

Notas:

- a. Oficina de Análisis Estratégico, Informe de Seguridad N°34, Alcaldía de Chacao/INCOSEC. INCOSEC/Plan 180º/ www.incosec.org/www.chacao.gov.ve
- b. El diario de Yaracuy. 12 de junio de 2007. Declaraciones de titular del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia (MIJ), Pedro Carreño. http://www.eldiariodeyaracuy.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5401&Itemid=52
- c. Oficina de Análisis Estratégico, Informe de Seguridad N°34, Alcaldía de Chacao/INCOSEC
- d. El Universal 11/08/07
http://buscador.eluniversal.com/2007/07/23/pol_ava_enfrentamientos-entr_23A903895.shtml
- e. INCOSEC-LACSO UCV (2007). Encuesta de Victimización.

3.2 ¿Qué es el flujo de información?

Corresponde al circuito compuesto por todas las informaciones que participan del proceso de recepción, registro, clasificación, procesamiento, análisis y difusión de las cifras delictivas. Dado que son distintas etapas, el flujo de información está conformado básicamente por entidades de índole policial, judicial, ministerial, y en un segundo plano por otras instituciones estatales y no gubernamentales que aportan antecedentes de acuerdo a sus objetivos y funciones²³.

Por lo general, el flujo de información presenta regularidad en el orden y las tareas asignadas a cada institución, las cuales pueden presentar matices de acuerdo a sus funciones en el sistema de justicia criminal. Sin excepción, el flujo de información delictiva se origina desde dos instituciones: Policía y Ministerio Público. En el primer caso, son las víctimas o un tercero quienes generalmente se acercan a la unidad policial para denunciar un hecho delictual. Además, cabe agregar que los efectivos de policía están facultados para denunciar un delito en caso de flagrancia.

Los ministerios públicos también reciben denuncias, aunque regularmente en un porcentaje menor comparadas con aquellas recibidas por las policías. La escasa recepción podría explicarse por su reciente puesta en marcha, factores culturales, baja

difusión de su rol en esta materia, entre otros factores. A modo de ejemplo, en el caso de Chile las denuncias pueden realizarse en ambas instituciones, pero la información que consolida el Ministerio Público no es derivada a la entidad que centraliza las estadísticas -la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior-, sino que desarrolla su propia base de datos y posteriores análisis²⁴.

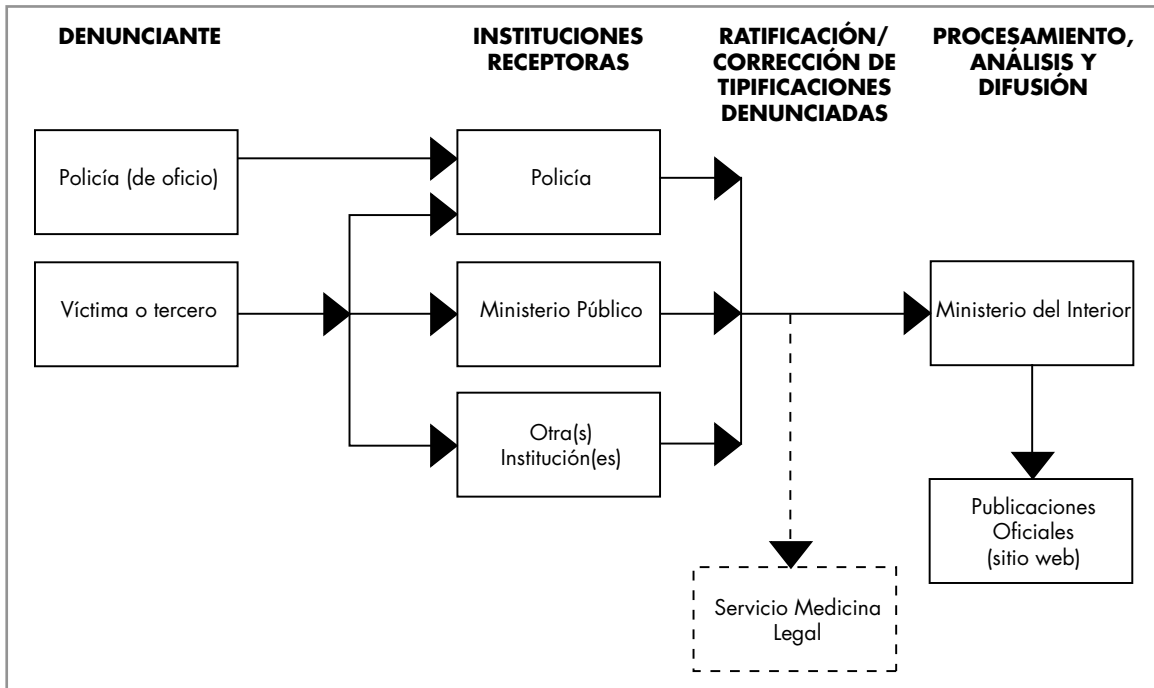
Por su parte, los servicios de medicina legal tienen una relevante labor en la validación de la información registrada por policías y ministerios públicos para delitos específicos. A ellos les compete elaborar informes técnicos para determinar las causas de muerte en homicidios y suicidios; con esta información las entidades involucradas en la sistematización pueden modificar las tipificaciones realizadas anteriormente.

Luego que las denuncias han sido recepcionadas por la Policía o el Ministerio Público, la información es remitida hacia las instituciones responsables del procesamiento, análisis y publicación de las denuncias correspondiente a la fase final del flujo delictual. Esta labor es realizada generalmente por los ministerios de interior, seguridad pública o sus equivalentes de acuerdo a cada país, aunque en algunos casos es la propia institución policial quien efectúa esta labor.

23 Cabe mencionar la labor de otras organizaciones que si bien no participan directamente del flujo de información desarrollan una importante labor de asesoría y orientación a las víctimas, tanto en el plano judicial como en el psicológico de modo de facilitar el proceso de denuncia. Ejemplo de ello son los Institutos o servicios de la Mujer.

24 A base de los resultados de la Encuesta de victimización (ENUSC 2006), en Chile sólo el 1,4% del total de denuncias fueron realizadas en el Ministerio Público, 1,2% en Tribunales y 93,3% en las policías. (Ministerio de Interior, 2007).

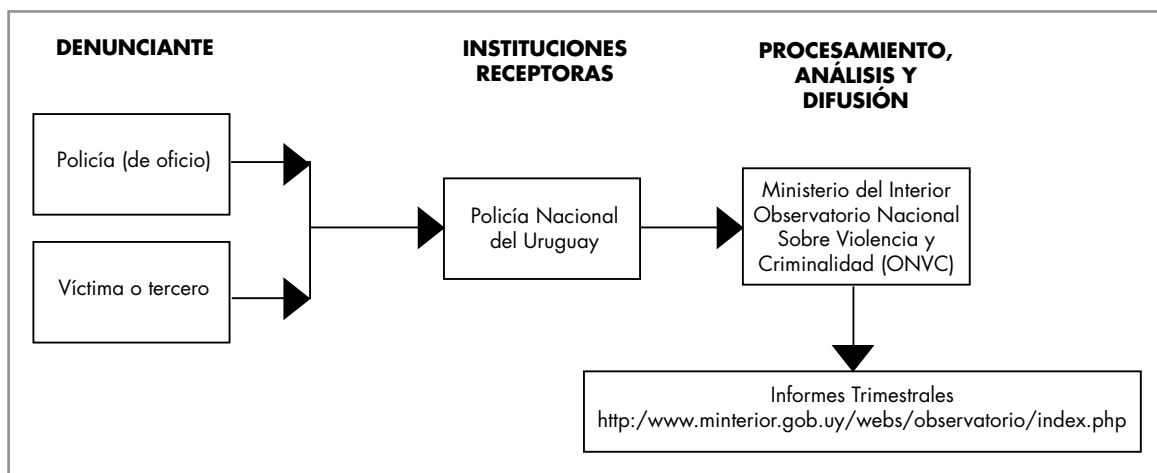
Figura 2. Esquema general de flujo de información delictual en América Latina



Fuente: Elaboración propia, 2008.

Si bien este es el circuito básico por el cual transitan las denuncias desde el registro hasta la publicación, sin duda, cada país presenta particularidades de acuerdo a la cantidad de instituciones y a la función que cada uno posee al interior del flujo. De hecho, el número de entidades insertas en él no tiene directa relación con la calidad de la información elaborada por cada sistema. De este modo, quien centralice todo el proceso puede tener menores limitantes en tareas de coordinación y con ello logre disminuir las trabas en cuanto a la clasificación de delitos y articulación entre agencias. En caso contrario, el mayor número de entidades involucradas puede ampliar las fuentes de denuncias, pero requiere de la revalidación de los datos, homologación de criterios y coordinación interinstitucional para la obtención de un material confiable y de calidad.

Por ejemplo, un modelo compuesto por un número reducido de organizaciones es representado por el caso uruguayo. El flujo se inicia con la recepción de denuncias en la Policía Nacional a través de sus jefaturas, correspondientes a sus unidades territoriales seccionales. La Policía a través de la red informática Sistema de Gestión Policial -actualmente cuenta con cobertura en Montevideo y algunos departamentos- procesa la información (novedades y denuncias) de todas las seccionales en una sola base de datos. Dado que la institución policial se encuentra inserta en la estructura del Ministerio de Interior, se facilita el envío y sistematización de la información al Observatorio Nacional de la Violencia y Criminalidad (ONVC) encargado de centralizar, procesar, analizar y publicar la información.

Figura 3. Flujo de información delictiva Uruguay

Fuente: Elaboración propia, 2008.

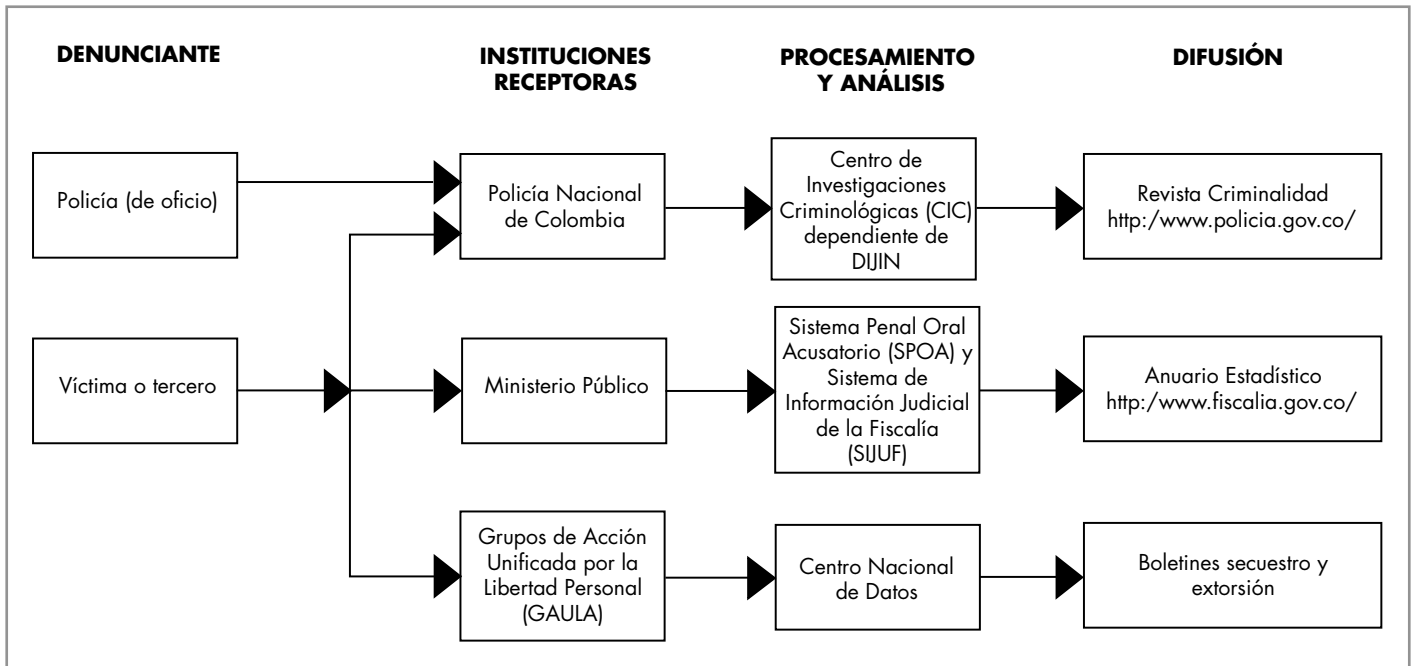
Un panorama más complejo debido a la multiplicidad de entidades se presenta en Colombia. Existen diversas instituciones vinculadas al registro y sistematización de información delictual, aunque no todas participan del flujo de información. Ellas son la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, los Observatorios locales del delito y el Observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El punto de partida de este flujo es diverso; la razón de ello es que las denuncias pueden realizarse en dependencias policiales y el Ministerio Público. Al no existir en la actualidad una institución centralizadora, cada una de ellas analiza su información de manera particular. La fuente más importante es la Policía Nacional, quien recolecta y sistematiza las denuncias realizadas en todo el país y publica desde 1958 el anuario de estadísticas delictuales "Revista Criminalidad". Por su parte, la Fiscalía posee sus propias bases de datos denominadas

Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y Sistema de Información Judicial de la Fiscalía (SIJUF), las cuales contienen los antecedentes derivados del trámite de los procesos penales. Por último, una tercera fuente es Fondelibertad -dependiente del Ministerio de Defensa- que recolecta estadísticas de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) en torno a los secuestros.

Al igual que en Colombia, el sistema de información en El Salvador está compuesto por una serie de instituciones de diversa índole. La Policía Nacional Civil, el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Corte Suprema de Justicia - en cuya dependencia recae el Instituto de Medicina Legal y Tribunales-, la Fiscalía General de la República, la Defensoría Pública y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer son las instituciones involucradas en el flujo de información delictiva.

Figura 4. Flujo de información delictiva Colombia



Fuente: Elaboración propia, 2008.

El inicio del flujo es similar a los casos anteriores, comenzando con la recepción de la denuncia en dependencias policiales, el Ministerio Público o los Tribunales de la Paz. En El Salvador no existe una entidad

centralizadora de la información²⁵ y sólo es posible acceder a un grupo reducido de delitos en la página web de la Policía Nacional²⁶.

25 Si bien no es un sistema, vale resaltar la labor desarrollada por el comité formado por la Policía Nacional Civil, el Instituto de Medicina Legal y la Fiscalía General de la República -y coordinado por el Ministerio de Seguridad y Justicia- para clarificar aquellos delitos de homicidios.
 26 Policía Nacional El Salvador. <http://www.pnc.gob.sv>

Tabla 2. Actores participantes en el sistema de registro

País	Entidad Ministerial	Policías	Entidad Judicial	Otros
Argentina	Ministerio de Justicia	Policías y fuerzas de seguridad	Poder Judicial Ministerio Público	S/I
Chile	Ministerio del Interior	Carabineros de Chile Policía de Investigaciones	Poder Judicial Ministerio Público	Instituto Médico Legal
Colombia	Ministerio de Defensa	Policía Nacional de Colombia	Fiscalía General de la Nación	Instituto de Medicina Legal Observatorios del delito a nivel local.
El Salvador	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	Policía Nacional Civil	Corte Suprema de Justicia Fiscalía General de la República	Instituto Salvadoreño para el desarrollo de la mujer
México	Secretaría de Seguridad Pública	Policías	Ministerio Público	S/I
Perú	Ministerio del Interior	Policía Nacional	Ministerio Público	Instituto de Medicina Legal
República Dominicana	Secretaría de Interior y Policía	Policía Nacional Dominicana	Ministerio Público	S/I
Uruguay	Ministerio del Interior	Policía Nacional	Poder Judicial	S/I

Fuente: Elaboración propia, 2008.

3.3 Regulación del sistema de registro

En este ámbito, la región presenta diversos escenarios dado que no todos los países cuentan con una legislación específica para el funcionamiento del sistema. Salvo excepciones, la mayoría de los casos establecen su regulación mediante políticas sectoriales o programas conjuntos elaborados entre las partes sin contar con rango legal. Entre los países analizados, resalta el caso del sistema de información delictual argentino, el cual cuenta con un marco legal desde el año 2000, fecha que se publicó en el boletín oficial de la República la Ley 25.266. En su artículo 2 se estipulan las obligaciones para las instituciones receptoras de información como también para la DNPC²⁷. En el mismo documento, se establece que el requerimiento de datos se realizará trimestralmente.

En Colombia existen dos regulaciones que abordan este tópico, una de ellas es la Ley 270 del año 1996 -que estipula la creación de un Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales²⁸-, mientras que la segunda corresponde a la ley 888 del año 2004 que determina la creación de un Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. No obstante, a pesar de estas normativas, la regulación de las estadísticas delictuales no alcanza un grado óptimo debido a dificultades entre las instituciones encargadas de la recolección y a la debilidad en la aplicación de las normativas vigentes. A juicio de Caballero (2007) *"...la confusión y desorganización estadística que suele presentarse entre sectores gubernamentales, y en particular entre justicia y salud por la morbimortalidad violenta, puede solucionarse si una de las instancias a las que se ha encomendado*

la tarea de consolidarlas la cumpliera..." (2007:120)

Esta situación se repite en el caso de México donde la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁹ estipula en el artículo 25 que las instituciones gubernamentales, suministren, intercambien y sistematicen información sobre seguridad pública, pero en la práctica, esta situación no pareciera realizarse estrictamente. Arango (2006) señala que no hay ningún mecanismo que obligue a las entidades (estados) a proporcionar información y que tampoco hay un sistema de auditoría que pruebe la información emitida.

En los otros países la situación apunta más bien a una regulación entre programas, en donde los acuerdos poseen un grado menor de formalidad que los mencionados recientemente. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, la regulación se realiza mediante la Normativa de la Fiscalía General de la República, programas conjuntos para trabajar con el delito de homicidios y la Normativa del Consejo Nacional de la Judicatura. Mientras que en Perú la regulación se realiza mediante políticas específicas del sector, existiendo para ello directivas internas de la Policía Nacional que se encargan de efectuar las tareas específicas para su desarrollo. En una tónica similar, República Dominicana regula el levantamiento de información a través de decretos y resoluciones de políticas sectoriales.

Actualmente tanto Chile como Uruguay no presentan leyes que regulen los registros.

27 Para más detalle ver: Ley 25.266 Registro Nacional de Reincidencia. Disponible en: http://www.polcrim.jus.gov.ar/La_Direccion/ley25266.pdf.

28 Para más detalle ver: Ley 270. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0270_96.HTM

29 Par

[www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/11121995\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/11121995(1).pdf)

Cuadro 7. Comparabilidad de las definiciones penales en América Latina

Se presume que una de las principales dificultades para la comparabilidad de las estadísticas delictivas entre países en la región son las diferencias en la tipificación legal de los delitos contempladas en los códigos penales. Al sistematizar las definiciones de las principales categorías delictuales -delitos contra las personas, delitos contra la propiedad, y otros- se puede observar distintos niveles de homologación entre ellos, siendo aquellos que afectan a las personas los que presentan mayores similitudes.

El homicidio es definido sin excepción como “el acto de matar a alguien”. Las agravantes y calificantes de este delito -premeditación, alevosía, ensañamiento, etc.- pueden tener definiciones distintas entre los países, pero no influyen en el registro de los datos ya que son consideraciones que surgen a partir del proceso judicial y no en el momento de la denuncia, salvo en algunos casos de parricidio e infanticidios. Algo similar ocurre con el delito de lesiones, en donde se aprecia un amplio consenso en definirlo genéricamente cuando se comete daño físico por cualquier medio o procedimiento, causando a otro un menoscabo en su integridad corporal y su salud física o mental. Esta definición general puede ser precisada según el criterio de gravedad en leve, grave o gravísima, pero no presenta grandes variaciones.

Una situación más compleja se da al comparar los delitos contra la propiedad. En América Latina, tanto el robo como el hurto implican la apropiación de un bien ajeno, siendo la diferencia principal el uso de violencia, fuerza o amenaza en caso del robo. Los problemas surgen al contrastar las subcategorías de estos delitos -determinadas según las circunstancias de su ocurrencia-, las que pueden tener distintas denominaciones aunque un mismo significado, como por ejemplo, las rapiñas y los robos; o bien estar subclasificados en forma diversa.

Los matices de cada definición legal dificultan la comparabilidad, más aún si se consideran los criterios a base de los cuales esta información es presentada al público, generalmente en grandes categorías -sin mencionar los delitos agregados en cada uno-. No obstante, existen limitaciones expresas para algunos delitos en su comparabilidad legal, las principales trabas estarían en el nivel de desagregación y al acceso público a la información. Al respecto, los países con mayor desarrollo en la materia^a, presentan datos de los principales delitos de manera general y desagregada de acuerdo al tipo que corresponda.

Por lo anterior, las restricciones para comparar las definiciones penales pueden ser resueltas para un número significativo de delitos. De hecho, en los homicidios, lesiones y violación las tipificaciones presentan gran similitud. Por su parte, los delitos contra la propiedad presentan una complejidad mayor, pero no es impedimento para obtener indicadores homologables. Por esto, es un desafío el lograr una mayor desagregación e información de la cifras delictuales disponibles al público, lo que permitiría considerar los matices de los tipos penales y realizar análisis más detallados respecto a delitos particulares.

Notas:

a. Por ejemplo, en Inglaterra los delitos sexuales poseen 32 subcategorías. Mientras que para el caso de Italia los delitos de hurto y robo poseen 12 y 10 subcategorías respectivamente.

3.5 Jerarquización delictual

En diversos países de la región la información delictual disponible se reduce a un número específico de delitos. Esta medida no alude necesariamente a las debilidades del sistema en lo referente a recopilar y sistematizar la información, sino que a una decisión de carácter político y técnico adoptada por las autoridades responsables.

El tinte político pasa por acotar la información a la ciudadanía. Los delitos informados son aquellos que generan mayor conmoción pública, aunque no necesariamente concentran la mayor frecuencia. Esta decisión deja al margen otro tipo de ilícitos como los referidos a los delitos económicos, también conocidos como de "cuello blanco". El grupo de delitos seleccionados –homicidios y robos- permite dar cuenta de la eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales enfocados en el control.

Detrás de la difusión restringida de delitos hay un criterio técnico que apunta a facilitar el monitoreo y el análisis de la información. Lo anterior, pretende agilizar los tiempos de respuesta frente a los cambios que adopta este grupo de delitos "representativos" de la criminalidad en un determinado territorio.

Entre los casos analizados, tres países cuentan con este sistema de jerarquización. Colombia denomina a este grupo de delitos como de alto impacto, en los cuales se incluye la extorsión, el homicidio y el secuestro. Por su parte en Chile, el Ministerio de Interior presenta información de los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) compuesta por homicidio, lesiones, robos por sorpresa, robo con intimidación, robo con fuerza en las cosas, hurto y violación. En tanto, México define como delitos de mayor impacto a delitos sexuales, homicidios, privación de libertad y robos. Lo anterior, constata la presencia del delito de homicidio como elemento común en las clasificaciones revisadas en virtud del grado de violencia que representa.

Siguiendo esta línea, los delitos son sistematizados utilizando las dimensiones establecidas en el Código Penal, lo cual da cuenta de una agrupación semejante entre los distintos sistemas analizados. Las diferencias existentes se refieren principalmente a singularidades locales más que a divergencia entre los criterios expuestos.

3.6 Productos e información disponible

Las estadísticas delictuales disponibles en cada país presentan una serie de diferencias significativas en relación con la definición operacional de los delitos, el nivel de desagregación temporal y territorial de los datos, la cantidad de delitos informados, el formato y la extensión del periodo utilizado para su publicación. Todo lo anterior tiene claras consecuencias sobre la calidad de la información registrada y la posibilidad de analizarla.

Los países estudiados difunden la información utilizando distintos formatos. Lo anterior depende del periodo de actualización de cada entrega predominando en la región un criterio anual, salvo los casos de Chile y Uruguay en donde se difunde información trimestralmente. En estos casos se explica que las presentaciones trimestrales no contengan análisis de contexto, sino que sólo apunten a entregar las cifras correspondientes al público. Los países con periodos de consolidación anual, poseen diferencias importantes en el lapso de tiempo de publicación de la información. Por ejemplo, El Salvador y Perú presentan información referente al año anterior, en un lapso de tiempo no superior a dos meses. En tanto, en el caso de Argentina sólo a fines del año 2007 es posible obtener información de la criminalidad registrada durante el año 2006.

En los casos analizados, si bien se pueden encontrar cifras sobre incidencia en delitos contra las personas -homicidios y lesiones- y contra la propiedad -robo contra las personas, contra la propiedad y hurtos- no hay mayor referencia a otros ilícitos, salvo Argentina y Perú que presentan datos de manera agregada y Colombia que desglosa esta información. En cuanto a la desagregación para los distintos niveles de gobierno -estadual, departamental, etc.- casi todos los productos entregan estadísticas, pero usualmente refiere sólo a un número limitado de delitos o es presentada en categorías generales que impiden el monitoreo local. En cuanto a la desagregación temporal, la situación no presenta un estado favorable ya que sólo se dispone de tendencias mensuales para delitos puntuales como homicidios y robos.

Sobre la cantidad de información, El Salvador y República Dominicana son los países con menor información al público en sus portales en Internet. La Policía Nacional de El Salvador, dispone en su página web³⁴ datos a nivel nacional y desagregado por mes -12 y 24 meses respectivamente- sobre los delitos de robo y hurto de vehículos, extorsión y homicidios. En el caso de República Dominicana³⁵ la Procuraduría de la República realiza reportes sobre delitos específicos como homicidios y muertes violentas, feminicidios³⁶, secuestros, agresión y violación sexual.

34 Policía Nacional de El Salvador. <http://www.pnc.gob.sv/>

35 En este caso, la sección de estadísticas de la página web de la Secretaría de Estado de Interior y Policía (<http://www.seip.gov.do>) se encuentra en construcción hasta el cierre de este informe (10 de marzo de 2008).

36 Delito que consiste en quitarle la vida a una mujer intencionalmente. Estos se dividen en 3 tipos: feminicidios íntimos -aquellos asesinatos cometidos por hombres, con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar o de convivencia- feminicidios no íntimos, -aquellos asesinatos cometidos por un hombre o mujeres con quien la víctima no tenía ninguna relación pasional- y feminicidios generales -la sumatoria de los dos anteriores- (Procuraduría General de la República, 2008). Informe disponible en <http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Estadisticas.aspx>

La información más completa corresponde a homicidios, publicada en un boletín mensual desde 2005 a 2007. En él se da cuenta de este tipo de delito y también de personas muertas a causa de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas mientras realizaban su labor institucional. Esta información está desagregada por provincias, características del delito -circunstancias, arma utilizada,

día, hora y lugar del hecho- y de la víctima -sexo y edad-. A lo anterior se presenta una comparación de las cifras entregadas por la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF). Para los otros delitos, la información es mensual y por provincia, pero existen una menor cantidad de publicaciones.

Tabla 3. Productos y acceso a la información^a

País	Características del producto		Características temporales			Nivel de desagregación
	Producto disponible	Formato del producto	Fecha de última publicación	Periodo de referencia	Periodicidad de publicación	
Argentina	Informe anual de la DNPC 2006	Anuario pdf	Noviembre 2007	Anual 2006	Anual	Nacional Zonal Provincial
Chile	Informes estadísticos (trimestrales y anuales). Serie de datos (2001- 2007)	Planilla de cálculos	Febrero 2008	Cuarto trimestre y anual 2007	Anual Trimestral	Nacional Regional Comunal
Colombia	Revista Criminalidad N° 49 (2006) y Police Crime Report 2006	Anuario pdf	Agosto 2007	Anual 2006	Anual	Nacional Departamental
El Salvador	Incidencia delincuencia. Estadísticas PNC	Presentación Power Point	Diciembre 2007	Enero - noviembre 2007	Anual	Nacional
México	Anexo estadístico informe de gobierno	Anexo pdf	Septiembre 2007	Anual 2006	Anual	Nacional Entidad federativa
Perú	Delitos 2007	Planilla de cálculos	Marzo 2008 ^c	Anual 2007	Anual	Nacional
República Dominicana ^b	Homicidios 2007	Informe mensual pdf	Marzo 2008	Diciembre 2007	Mensual y anual	Nacional Jurisdiccional Sectores (para 3 jurisdicciones)
Uruguay	Violencia y criminalidad datos noviembre 2007	Presentación Power Point	Noviembre 2007	Enero - septiembre 2007	Trimestral	Nacional Departamental

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas:

a. Información al 10 de marzo 2008.

b. Refiere al informe mensual sobre muertes violentas 2007, realizado por la Procuraduría de la República.

c. No fue posible obtener una respuesta oficial o documento que señalara el plazo exacto de divulgación de la información.

México presenta una situación particular dada la complejidad de encontrar información oficial respecto a las cifras criminales. En la actualidad, existe un escenario similar a El Salvador, dado que la información disponible al público se encuentra en el anexo estadístico del informe presidencial anual³⁷. En este documento la información contenida aborda de manera global la incidencia delictiva -dividido por fuero común y federal- informando la cantidad de delitos denunciados, el promedio diario, los presuntos delincuentes y aquellos sentenciados en los últimos 10 años. En los delitos del fuero común, se presenta la información del total de denuncias y de ocho delitos en particular por cifras absolutas y tasa cada 100 mil habitantes, estos son: abuso de confianza, daño en propiedad ajena, fraude, homicidio, lesiones, robo, secuestro, violación y otros delitos. Por entidad federativa la única información disponible indica el total de hechos denunciados ante el Ministerio Público por fuero desde 1997 a 2007 en cifras absolutas y tasa cada 100 mil habitantes³⁸.

En una categoría intermedia se ubican Argentina, Chile, Perú y Uruguay, quienes presentan un mayor nivel de información desagregada temporal y territorialmente pero poseen distintos periodos de actualización. En el caso argentino, el Informe Anual de Estadísticas Policiales³⁹ señala la incidencia delictiva de delitos contra las personas y contra la propiedad, a lo que hay que

agregar otras categorías globales definidas en el Código Penal como delitos contra la integridad sexual y el honor, contra la libertad, contra el estado y la comunidad, ley de estupefacientes, contra el estado civil, figuras convencionales y suicidios. La información se encuentra desagregada por fuente -tipo de policía- para datos nacionales, mientras que para los principales delitos por zonas y provincias. A su vez es posible encontrar datos mensuales para delitos contra las personas, contra la propiedad, robos y homicidios dolosos⁴⁰.

En tanto, la página web del Ministerio del Interior chileno⁴¹ pone a disposición del público los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) junto a informes de violencia intrafamiliar y detenciones e infracciones a la ley de drogas. Esta información se encuentra desagregada por regiones y comunas - de más de 50 mil habitantes- y de manera trimestral -y anual- desde 1999⁴².

Por su parte, la Policía Nacional de Perú (PNP)⁴³ en el último año introdujo cambios en el formato para la entrega de las estadísticas delictuales. Para el año 2007 es posible encontrar información anual desagregada por departamento y tipo delictual: contra la vida, el cuerpo y la salud, el patrimonio y otras doce categorías definidas en el Código Penal. Junto a la información criminal, se puede encontrar otras estadísticas registradas por la PNP como accidentes de tránsito, infracciones y violencia intrafamiliar⁴⁴.

37 Más información en: "Compendio de estadísticas representativas del desarrollo nacional". Disponible en: <http://www.informe.gob.mx/informe/>

38 En el sitio web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI) (<http://www.inegi.gob.mx>) bajo la categoría violencia social, existe información complementaria acerca de delincuentes presuntos, delincuentes sentenciados, delitos denunciados, menores infractores, muertes (accidentes, suicidios desagregado por causas), muertes violentas y penitenciarias. Desagregada por entidad federativa.

39 Informe Anual de Estadísticas Policiales. Disponible en <http://www.polcrim.jus.gov.ar/>

40 El informe del año 2005, existía un análisis de los delitos ocurridos el último año, el cual no figura el año 2006.

41 Ministerio del Interior. <http://www.seguridadciudadana.gov.cl/>

42 Junto a ella, se encuentra disponible, planillas de cálculos titulados, "Series de datos" las cuales informan la frecuencia y tasa de delitos entre los años 2001 y 2007 de los DMCS y violencia intrafamiliar desagregada hasta el nivel comunal con información mensual, trimestral y anual.

43 Policía Nacional del Perú. <http://www.pnp.gob.pe/>

44 Hasta el año 2007, la Policía Nacional realizaba un anuario estadístico (el último correspondió al año 2005) en el cual se encontraban básicamente los mismos tópicos que en el formato actual con la salvedad que incluía tablas con variaciones porcentuales respecto al año anterior, y tendencias de cinco años para los delitos más significativos.

Entanto, en Uruguay, desde la implementación del Observatorio Nacional de la Violencia y Criminalidad, las estadísticas criminales son presentadas con periodicidad trimestral, informando la ocurrencia a nivel nacional y departamental para todos los delitos y de manera desagregada aborda aquellos contra las personas, la propiedad, suicidios y accidentes de tránsito⁴⁵.

Por último, el caso de Colombia presenta el mayor volumen de información tanto en cantidad de delitos como en el nivel de desagregación⁴⁶. La Revista Criminalidad

corresponde a un detallado informe que junto al compendio de la información estadística delictual contiene artículos sobre temas contingentes relativos a la seguridad ciudadana además de un apartado con resultados de la función policial. En la sección dedicada a estadística delincencial y contravencional los datos se detallan por modalidad delictiva para cada delito integrante de los distintos capítulos que componen en el Código Penal, la cual es presentada a nivel de departamentos y organizada por semestre y mes⁴⁷.

45 Observatorio Nacional de la Violencia y Criminalidad. <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>. Anterior a la implementación del Observatorio, existía la "Memoria Estadística" constituida por anuarios de estadísticas criminales desde 1980 a 2004 disponible en la página web del Observatorio.

46 Existe otra publicación anual titulada "Crime Report" -escrito íntegramente en inglés- la cual da cuenta de los delitos de mayor impacto dividido en dos grandes categorías: delitos que afectan la seguridad democrática (homicidios, masacres, muertes por accidentes de tránsito, secuestros, extorsión, terrorismo, acciones subversivas) y delitos contra la seguridad de los ciudadanos (lesiones, hurtos y una variedad de robos). La información se encuentra desagregada por mes y entregando descripciones gráficas y redactadas en relación con los motivos, género y otras descripciones pertinentes). Enfatizando lo relativo a la seguridad democrática, el informe se agrega una sección con los resultados exitosos de operativo

47 A ello se suma material de significativo valor como la cuantía estimada por la comisión de delitos contra el patrimonio económico -desagregada por departamento y mes-, siendo este tipo de información único en la región.

Tabla 4. Información disponible de delitos contra las personas, la propiedad, sexuales y otros según país

País	Delitos contra las personas	Delitos contra la propiedad	Delitos sexuales	Otros
Argentina	Homicidios (dolosos y culposos); lesiones (dolosas y culposas) y otros	Robos y tentativas de robos; robos agravados y tentativas de robo agravado; hurtos y tentativas de hurto	Delitos contra el honor; violaciones; otros delitos contra la integridad sexual	Delitos contra la libertad (amenazas); delitos contra el estado y la comunidad; delitos contra el estado civil; estupefacientes (Ley 23.737)
Chile	Homicidio y lesiones	Robo con violencia; robo con intimidación; robo por sorpresa; robo con fuerza; hurto	Violación	Infracciones a la ley de drogas y violencia intrafamiliar
Colombia	Homicidio (culposo), inducción al suicidio; lesiones (personales, culposas), parto o aborto (sin consentimiento); abandono, (abandono de hijo fruto de acceso carnal violento, abusivo o de inseminación artificial); omisión de socorro	Hurto agravado (abigeato, automotores, de petróleo y sus derivados, entidades comerciales, financieras, motocicletas, personas, piratería terrestre); hurto calificado (residencias); extorsión; estafa; 14 otros delitos clasificados y otros delitos	Acceso carnal violento; acto sexual violento; acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir; acceso carnal abusivo con menor de 14 años; actos sexuales con menor de 14 años; acceso carnal o acto sexual abusivo con persona incapaz de resistir; inducción a la prostitución; constreñimiento a la prostitución; estímulo a la prostitución de menores; pornografía con menores; turismo sexual	Delitos contra la integridad moral; la libertad individual y otras garantías; personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario; la familia; los derechos de autor; la fe pública; el orden económico y social; los recursos naturales y el medio ambiente; la seguridad pública; la salud pública; mecanismos y participación democrática; la administración pública; la eficaz y recta impartición de justicia; la existencia y seguridad del Estado; el régimen constitucional legal
El Salvador	Homicidio	Robo y hurto de vehículos	-	Extorsión

México	Homicidios, lesiones	Robo, daños en la propiedad ajena.	Violación	Secuestro; fraude; abuso de confianza y otros delitos.
Perú	Homicidio; lesiones; aborto y otros	Hurto; robo; abigeato; apropiación ilícita; estafas y otras apropiaciones; fraude en la administración; daños (simples y agravados); otros	Violación de la libertad sexual.	Delitos contra la familia, contra la libertad; delito tributario (contrabando); contra la fe pública, contra la seguridad pública, contra la tranquilidad pública (terrorismo); contra la humanidad (desaparición forzada); contra la administración pública; delitos agravados, pandillaje pernicioso, posesión de armas de fuego, otros delitos
República Dominicana	Homicidios y muertes violentas, feminicidios	-	Agresión y violación sexual	-
Uruguay	Homicidio (consumados y tentativas); lesiones (graves y leves); riñas; violencia doméstica y otros	hurtos, hurtos de vehículos, rapiñas; daños, copamientos, abigeato, otros	Delitos sexuales (violaciones)	Suicidios, contrabando, accidentes de tránsito, otros delitos

Fuente: Elaboración propia, 2008.

An aerial, black and white photograph of a busy outdoor market. The scene is filled with numerous square and rectangular tents, many of which have striped patterns. A large crowd of people is scattered throughout the market area, moving between the stalls. The perspective is from directly above, looking down on the market.

Los desafíos de la victimización

4. Los desafíos de la victimización

Un elemento clave para el abordaje de la problemática de la criminalidad es la capacidad para generar datos, establecer tendencias y dinámicas que permitan su caracterización. Como se mencionó previamente esto es posible a través de la implementación de diversos instrumentos que permitan el registro y seguimiento de hechos presumiblemente delictivos. Ante la existencia del subregistro de delitos, los primeros proyectos de investigación que tomaron la victimización como objeto de estudio comenzaron a partir de 1960 –primero en EE.UU y posteriormente en Inglaterra- al alero de instituciones de carácter gubernamental y académicas. De esta manera las encuestas de victimización emergen como una fuente complementaria de datos respecto de las estadísticas policiales al indagar en la extensión de la criminalidad a partir de quienes han sufrido actos delictuales, lo que posibilita *“...ir más allá de un simple recuento de incidentes; suministran datos sobre los costos de la victimización, sobre las pérdidas financieras, sobre las lesiones físicas y sobre la preocupación y el miedo que puede producir la victimización...”* (Naciones Unidas, 2004: 57).

Su aplicación ofrece varias ventajas. La primera, entrega un estado de situación de la criminalidad -entendiéndolo como un acercamiento a los delitos no denunciados-

la caracterización de los hechos delictivos y presenta una unidad de análisis distinta para abordar el fenómeno. La segunda, se centra en la víctima al describir las consecuencias en la calidad de vida de la ciudadanía y la percepción acerca de las instituciones vinculadas a la seguridad pública y el sistema de justicia criminal. Esta información resulta un insumo significativo para la planificación de política pública al hacer uso de factores de tipo geográficos, urbanos, socioeconómicos, entre otros⁴⁸.

Este tipo de instrumentos no han estado exento de controversias. Una de las críticas en el plano metodológico es que, al igual que cualquier instrumento de investigación social, presenta inconvenientes en cuanto a la capacidad efectiva de abordar el fenómeno, debido a que indaga en opiniones, valores y experiencias de las personas con el objetivo de cuantificarlas, existiendo sesgos que limitan el cabal conocimiento del hecho estudiado. En cuanto al crimen propiamente tal enfrentan dificultades para auscultar en aquellos delitos de mayor sensibilidad para las personas -principalmente agresiones sexuales-, pero también los que corresponden a la categoría de delitos de índole económica en donde la disponibilidad de la víctima para informar acerca del hecho podría ser bastante menor (Van Dijk, 2006).

48 De acuerdo con Olavarría (2006) las encuestas de victimización operan en dos planos: macro y micro. El primero busca establecer una “... relación entre victimización y desarrollo, la recurrencia de los diversos delitos y los costos políticos de incrementos en los niveles de delincuencia...”, mientras que el ámbito micro se vincula más a la caracterización debido a que “...permiten identificar vínculos entre tipos de víctimas y tipos de delitos, al relacionar características personales, de grupos y de barrios a tipos de victimización...” (2006:23).

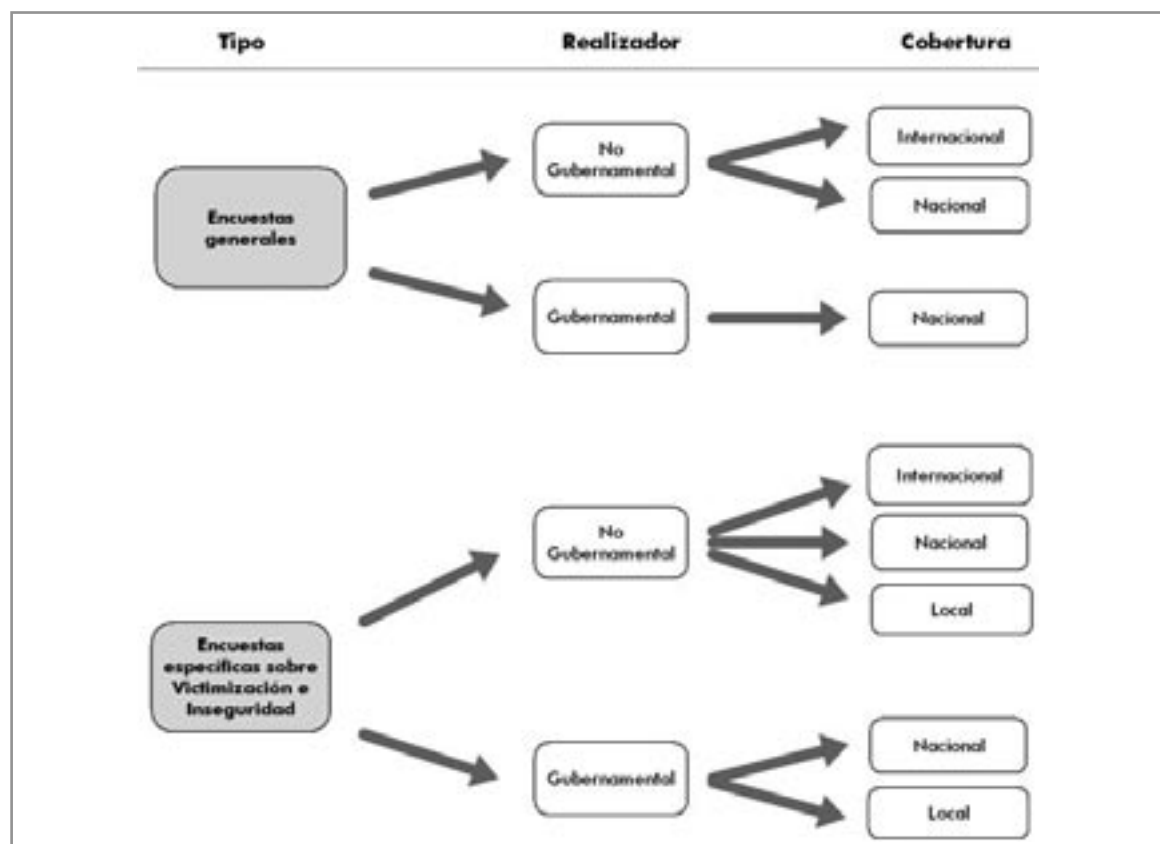
4.1 Tipología de encuestas de victimización en América Latina

Con el contexto internacional como marco de referencia, el uso de encuestas a nivel regional ha sido un proceso emergente en gran parte de los países de América Latina. Sobre la base de los antecedentes recopilados⁴⁹ se ha podido estimar que la primera experiencia en esta materia corresponde a la realizada en Brasil por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) en 1988.

En la región existen una cantidad importante de encuestas que abordan con distinto detalle la victimización e inseguridad. Los diferentes

tipos de instrumentos se pueden agrupar en dos categorías: (i) encuestas generales y (ii) encuestas específicas sobre victimización e inseguridad. Ambas se puede subclasificar de acuerdo al realizador en gubernamental y no gubernamental –aunque en algunos países se han concertado alianzas para su desarrollo– y según cobertura, las cuales se dividen en internacionales, nacionales y locales. La figura 5 ilustra las distintas combinaciones entre tipo de encuesta, realizador y cobertura presentes en la región.

Figura 5. Tipos de encuestas de victimización desarrolladas en América Latina



Fuente: Elaboración propia, 2008.

49 A pesar de una exhaustiva búsqueda bibliográfica no ha sido posible recabar todos los antecedentes que permitan establecer de manera irrefutable la trayectoria en materia de encuestas de victimización en la región, por lo tanto se ha realizado una estimación sobre la base de la información obtenida a través de diversas fuentes: entrevistas a expertos, revisión bibliográfica e información secundaria.

Las denominadas generales refieren a las encuestas de opinión que contemplan en sus instrumentos módulos de diversos ámbitos, entre los cuales se ha incluido la delincuencia y seguridad ciudadana. Con cobertura internacional las más relevantes de mencionar son Latinobarómetro⁵⁰, Ecosocial⁵¹ y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University⁵².

Ecosocial incorpora en el módulo "Calidad de la convivencia social" preguntas acerca de temor, victimización, aspectos institucionales –policía y sistema de justicia- y calidad de vida de barrio. Si bien entrega algunos antecedentes para los países que estudia, es una iniciativa que recién se está desarrollando y sólo están disponibles los resultados generales para el público. Por su parte, Latinobarómetro es un estudio de opinión que se ha aplicado en mayor número de oportunidades en la región desde 1995 al 2007. En el apartado referente a políticas públicas existen preguntas sobre delincuencia

-victimización personal o familiar en los últimos doce meses y la percepción acerca de la situación de la delincuencia-, las cuales se han replicado en todas las ediciones de la encuesta⁵³. Si bien hay otras preguntas referentes al ámbito delictivo que fueron indagados en este periodo, las limitaciones de replicabilidad y el costo para disponer de la base de datos dificultan el seguimiento comparado.

En tanto LAPOP, a través del Barómetro de las Américas 2004 y 2006 tiene como uno de los ejes del estudio la sección "Crimen e imperio de la ley", en donde se aborda a través de un conjunto de preguntas materias tales como: victimización, vinculación con el sistema de justicia, percepción de inseguridad, satisfacción con la policía y otras instituciones relacionadas. La tabla 5 sistematiza los ámbitos de consulta de las citadas encuestas generales de opinión, considerando victimización, temor y aspectos institucionales -justicia, policía y otros-

50 Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que anualmente se realiza en 18 países de América Latina con un total de 19.000 entrevistas que indaga sobre aspectos vinculados a la democracia, economía y sociedad.

Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org>

51 Ecosocial es un estudio desarrollado por CIEPLAN y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (Brasil) como parte del proyecto "Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina" que es financiada por la Unión Europea y el PNUD. Fue aplicada en 7 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú) contemplando un total de 10.000 entrevistas y cuatro ámbitos de consulta: calidad de la convivencia social, calidad de la convivencia política, percepción de oportunidades y movilidad social y felicidad. Encuesta de Cohesión Social en América Latina (Ecosocial). <http://www.ecosocialsurvey.org>

52 Vanderbilt University. "Latin American Public Opinion Project" (LAPOP) <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/links>

53 Una de las principales problemáticas que enfrenta el análisis longitudinal utilizando esta fuente de información es la variación en la forma como se realiza la pregunta.

Tabla 5. Ámbitos de consulta que abordan los principales estudios de opinión de América Latina

	Victimización	Inseguridad	Policía	Judicial	Otros
LatinoBarómetro	Percepción de la delincuencia en los últimos 5 años Ocurrencia de un acto violento (personal o vicaria) en los últimos 12 meses Tipo de delito que ha sido víctima (robo/asalto callejero, robos en su domicilio, homicidios o asesinatos, secuestro o desapariciones, extorsiones o chantajes, otros)	Percepción de seguridad en el país Inseguridad en el barrio	Confianza en la Policía	Confianza en el Poder Judicial Evaluación del trabajo del Poder Judicial Efectividad	Acuerdo con el gasto público en seguridad Problemas más importantes del país Droga y narcotráfico
Ecosocial	Ocurrencia de un acto violento o delictivo en los últimos 12 meses (a robar a su casa o departamento, alguien le robó en la calle, fue golpeado por otra persona, lo amenazaron con un arma para robarle algo)	Posibilidad de que en el futuro sea víctima de robo o asalto Percepción de inseguridad de acuerdo a espacios (solo en casa de día, solo en casa de noche, caminando por el barrio al anochecer y caminando solo por el centro de la ciudad de noche)	Confianza en la Policía	Confianza en los tribunales de Justicia	Justificación y tenencia de armas de fuego en el hogar para defensa Ocurrencia de actos violentos o delictivos en el barrio
Barómetro de las Américas	Ocurrencia de un delito en los últimos 12 meses (personal y vicaria) Tipo de delito (Robo sin agresión o amenaza física, robo con agresión o amenaza física, agresión física sin robo, violación o asalto sexual, secuestro, daño a la propiedad, robo de la casa, retención indebida de bienes, persecución, robo del carro, ir a juicio por algo que no hizo, robo de la bicicleta, robo de ganado, otros)	Percepción de seguridad en el barrio Percepción del nivel de la delincuencia en el país Temor por violencia intrafamiliar	Percepción de la atención de la Policía Evaluación del desempeño de la Policía Evaluación del desempeño de la Fiscalía	Percepción de la atención de Juzgados Desempeño de la justicia conforme a derecho Percepción de la atención de la Fiscalía Confianza en el sistema judicial Evaluación del desempeño del sistema judicial	Denuncia efectuada e institución Reacción frente a un delito Problemas que afectan al barrio (drogas y pandillas) Evaluación del desempeño de la Municipalidad

Fuente: Elaboración propia a base de Corporación Latinobarómetro (2008), Ecosocial (2008) y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (2008).

Las encuestas generales con cobertura nacional pueden ser realizadas por el aparato gubernamental, centros académicos o fundaciones. Dentro de la primera categoría, República Dominicana a través de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) llevó a cabo la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2005). En esta se sometieron a consulta una serie de aspectos tales como: los objetivos de desarrollo del Milenio⁵⁴, el acceso a tecnologías de información y comunicación, así como temas vinculados a la seguridad ciudadana y victimización.

Un primer grupo de preguntas sometían a consulta aspectos vinculados a la percepción de inseguridad y la tendencia general de la situación delictual del país. Un segundo

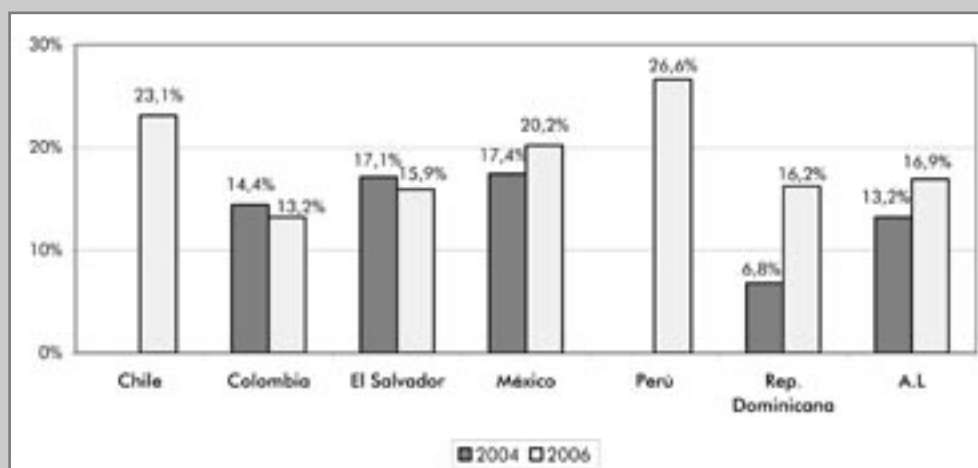
bloque abordó los lugares de ocurrencia de delitos, las medidas orientadas a la prevención y las experiencias de victimización, las que fueron acotadas a dos periodos de referencia -5 años y 12 meses respectivamente-. En tanto, en materia de victimización fueron consultados el robo de vehículos, robo de partes o pertenencias dejadas en el vehículo, daños por vandalismo, y actos delincuenciales contra las viviendas. Por su parte, en lo que respecta a delitos contra las personas recabó antecedentes sobre robos con violencia o amenaza física o mediante armas -atracos- y robos al descuido -robos sin violencia-. En ambos casos fue importante conocer el grado de denuncia de estos hechos a la fuerza policial y la evaluación de parte de la ciudadanía del trabajo que estos efectivos realizan.

54 Estos objetivos refieren a la declaración de compromisos adquiridos para mejorar la calidad de vida de las personas en el marco del respecto a la dignidad humana y los valores fundamentales. Esta fue aprobada por 147 Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000. En el caso de República Dominicana los objetivos son: (i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, (ii) Lograr la enseñanza primaria universal, (iii) Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, (iv) Reducir la mortalidad de los niños y las niñas menores de 5 años, (v) Mejorar la salud materna, (vi) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, (vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y (viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. PNUD, República Dominicana. <http://portal.onu.org.do>

Cuadro 8. Victimización y percepción de inseguridad en América Latina según LAPOP

El proyecto LAPOP ha realizado dos versiones del Barómetro de las Américas. De acuerdo con este estudio, la victimización general en la región –sobre la base de los casos considerados- correspondió a un 13,2% en el periodo 2004 y a 16,9% en el año 2006. Al revisar cada uno de los países en la segunda medición, se observa como tendencia general que el porcentaje de víctimas de delito es similar al promedio regional, salvo los casos divergentes donde Perú y Chile poseen los niveles más altos en contraste con El Salvador y México, que sorprendentemente figuran con un bajo nivel de victimización. Quizás esto podría explicarse por diferencias en torno al muestreo o por la interpretación que las personas hacen del concepto delito.

¿Ha sido víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses?



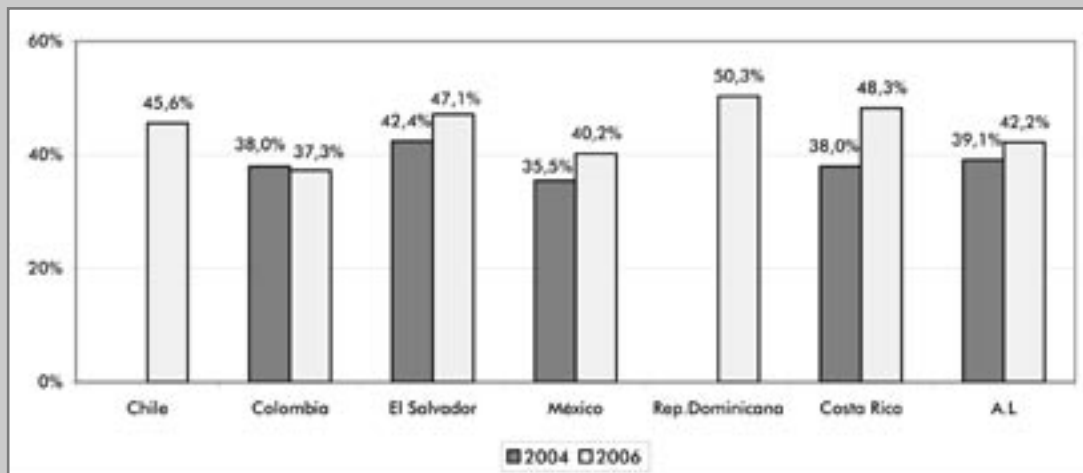
Fuente: Elaboración propia a base de Barómetro de las Américas 2004 y 2006.

Complementando la información existente en torno a victimización, es posible obtener también datos al año 2006 sobre el tipo de delito sufrido. En este sentido, el que más afecta a la ciudadanía corresponde al robo sin agresión o amenaza física (43,2%), seguido por el robo con agresión o amenaza física (26,7%) y el robo de la casa (13,6%). Cabe señalar que también fueron considerados la agresión física sin robo, la violación o asalto sexual, el secuestro, el daño a la propiedad y la extorsión.

De manera complementaria la percepción de inseguridad ha sido medida con diversas preguntas, pero quizás una de las más significativas es aquella que toca el sentimiento ciudadano frente a la delincuencia como una amenaza al futuro del país. La medición 2006, señala que el 73,5% de los entrevistados cree que este problema incide de manera importante en el desarrollo y no ha variado significativamente entre una medición y otra. Esta situación se replica en el contexto de cada uno de los países con magnitudes diferentes. Por ejemplo, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana, se concentran porcentajes superiores al 80%.

Por su parte la percepción de inseguridad a nivel del barrio tiene un comportamiento distinto, en donde el 36,8% de los encuestados se siente algo seguro, lo que en parte contradice la opinión generalizada acerca de la gran percepción de inseguridad que vive la región a consecuencia de la criminalidad que la afecta.

Hablando del lugar o barrio donde Ud. vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, (Inseguridad)^a



Fuente: Elaboración propia a base de Barómetro de las Américas 2004 y 2006

a. Corresponde a las categorías "algo inseguro" y "muy inseguro"

Por otra parte, es posible definir a las encuestas específicas como aquellas cuyo único foco de interés en la victimización, percepción de inseguridad y otros aspectos vinculados a la seguridad ciudadana. El primer nivel corresponde a la categoría internacional, en donde cabe mencionar la Internacional Crime Victimization Survey (ICVS)⁵⁵ a iniciativa de Naciones Unidas - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)- que ha realizado una serie de mediciones internacionales. De acuerdo con los antecedentes proporcionados por UNICRI la participación de países de América Latina y el Caribe ha sido escasa y poco sistemática. Por ejemplo, durante la primera encuesta efectuada en 1989 no fue considerado ningún país de la región, mientras que posteriormente en la versión de 1992 participaron Argentina (Buenos Aires), Brasil (Río de Janeiro) y Costa Rica (San José). A partir del 2002 han sido incorporados otros países latinoamericanos tales como: Bolivia, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú.

La ICVS aplicada en la región constituye una aproximación significativa para obtener información de carácter comparado y su cuestionario es un referente en la materia, el cual es adaptado a la realidad de cada país. No obstante, existen algunas aprensiones en torno a su representatividad, porque en algunos casos la muestra de los estudios sólo consideró a las ciudades capitales limitando la inferencia a la realidad nacional. En cuanto a las de carácter nacional, han sido desarrolladas principalmente desde el ámbito gubernamental para el seguimiento efectivo de los problemas de criminalidad. No obstante, la preocupación existente a

nivel regional sumado a las dificultades que presenta al Estado implementar procesos de este tipo, ha generado alianzas para el desarrollo de proyectos con organismos de cooperación, quienes entregan soporte financiero y técnico.

Un buen ejemplo de ello es el caso de Costa Rica, en donde la alianza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de ese país con el Ministerio de Gobernación llevó a cabo la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana Costa Rica 2004 (ENSCR-04), haciendo énfasis en aspectos propios de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de Desarrollo Humano, lo que posteriormente se plasmó en el Informe de Desarrollo Humano 2005. A partir de ella, se pudo estimar que el 38,7% de hogares fue víctima de un hecho delictivo durante los últimos 12 meses⁵⁶. En cuanto a la percepción de inseguridad los antecedentes expuestos relacionan el temor con categorías de victimización. De hecho, en el aspecto patrimonial el 71,9% teme a ser asaltado cuando camina de noche por la calle, mientras que el 32,3% de los encuestados expresa temor de ser atacado con un arma en algún lugar público a manos de un desconocido (PNUD Costa Rica, 2005).

Por otra parte, los gobiernos locales se han constituido como actores relevantes en torno a la seguridad ciudadana. Para ello también requieren de información que les permita nutrir la política pública que llevan a cabo, desarrollando encuestas locales orientadas a la medición de la delincuencia en un contexto territorial delimitado. De este modo ciudades como Lima (1998), Buenos Aires, (2006), Área Metropolitana

⁵⁵ Internacional Crime Victimization Survey (ICVS). <http://www.unicri.it>

⁵⁶ La distribuc (PNUD Costa Rica, 2005).

de Caracas (2007) y Bogotá -desde 1996 a la fecha- han implementado instrumentos desarrollados para indagar la situación delictiva de la ciudad. Generalmente, estos se han llevado a cabo en alianza con otros actores relevantes en el plano técnico como social, como universidades u organismos del tercer sector.

En Bogotá la Cámara de Comercio de la Ciudad a través de la Dirección de Seguridad y Convivencia lleva a cabo la Encuesta de Percepción y Victimización⁵⁷. Desde sus inicios se realiza durante los meses de junio y diciembre, consultando a los habitantes de la ciudad mayores de 18 años. Incorpora módulos relativos a la victimización, percepción de inseguridad, institucionalidad, medios de comunicación y el servicio que presta la policía en la ciudad. Mientras que en materia de delitos aborda asalto o robo a residencias, robo a comercio y atraco o robo a personas. Los indicadores que levanta permiten aportar al mejoramiento de las políticas de seguridad urbana de la ciudad y ser un complemento al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) del gobierno de Bogotá.

Por su parte, fundaciones y ONGs también han realizado encuestas de victimización en sus respectivos países -con diferentes grados de cobertura- complementado la labor de los gobiernos en esta materia. Es posible afirmar que la participación en estudios de esta

índole podría sintetizarse en dos: el primero corresponde a levantar información en un contexto de escasez de datos y ausencia del Estado en este rol, mientras que el segundo abordaje estaría asociado a generar información complementaria a los datos oficiales con la intención de contrastarla desde una perspectiva independiente.

Con el objetivo de relevar información estadística sobre criminalidad en México se fundó ICESI bajo el alero de importantes instituciones académicas y privadas del país⁵⁸. Esta entidad ha realizado desde el año 2002 las Encuestas Nacionales de Inseguridad (ENSI), siendo la cuarta ENSI 4/2006⁵⁹ que consideró los principales centros urbanos.

Por último, la Fundación Paz Ciudadana en Chile⁶⁰ articula su trabajo en los siguientes ejes de acción: prevención social del delito, control del delito, discusión y difusión, además de investigación y análisis. En este último ámbito se enmarca la realización del estudio Índice Paz Ciudadana-Adimark, el cual se ha realizado desde 1998 a la fecha con regularidad semestral en comunas del Gran Santiago y otras importantes ciudades del país⁶¹. Los principales aspectos que aborda son la percepción de temor, el nivel de victimización y las denuncias con un periodo de referencia que considera los últimos 6 meses al momento de efectuar la encuesta.

57 Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción y Victimización, 24 de julio de 2007. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=562>

58 Las instituciones son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Fundación Este País y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Instituto Ciudadano de Estudios de la Seguridad (ICESI). <http://www.icesi.org.mx>

59 Si bien desde el año 2002 este centro de investigación ha estado realizando encuestas, su consolidación es a partir de 2004 al liderar la aplicación de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización como parte de las mediciones de UNICRI y que contó con el apoyo del Gobierno de México. Siguiendo este impulso comenzó a replicar un instrumento anual en el país, a pesar que en algunas versiones varió la cobertura.

60 Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl>

61 En la medición de junio de 2007, la encuesta incorporó 25 comunas de gran Santiago y 16 comunas de regiones.

Cuadro 9. Encuestas de victimización a nivel local: el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La necesidad de contar con información criminal que hiciera posible generar políticas públicas y analizar la problemática del delito en Buenos Aires fue el contexto en que se desarrolló la primera Encuesta de Victimización por parte del Gobierno de la ciudad. Ante la urgencia en “conocer y comprender cuales son los riesgos a la vida, libertad y propiedad que esa política debe hacer frente” sumado a la carencia de información actualizada sobre las víctimas en Buenos Aires –la última encuesta realizada por la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) se realizó en el año 2003- fue necesario impulsar la implementación de un instrumento, el que contó con el apoyo de un equipo de expertos de la Universidad de San Andrés.

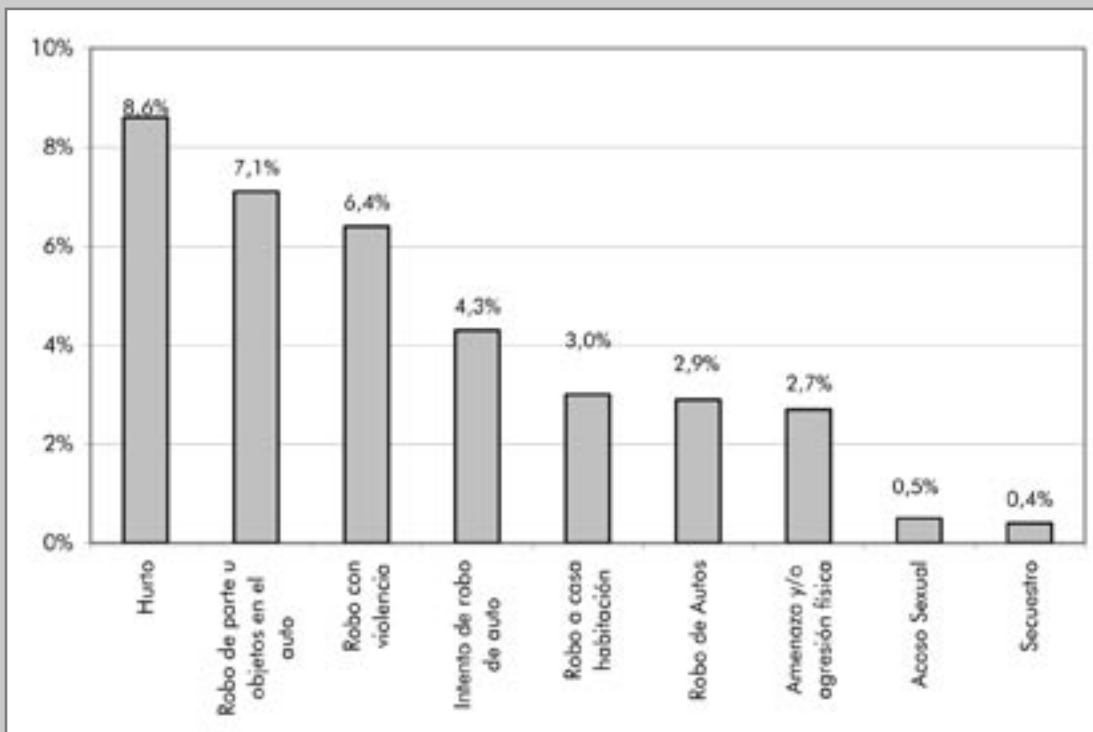
En el aspecto técnico, de acuerdo con la división político - administrativa de la ciudad la encuesta cubrió 15 comunas y tres barrios vulnerables. Se realizaron un total de 23.958 encuestas, con un poco más de 1.000 casos para cada una de las respectivas comunas que fueron aplicadas a hombres y mujeres mayores de 15 años. El diseño muestral correspondió a uno de carácter aleatorio y estratificado –proporcional a la población– definiendo a su vez cuotas de sexo y edad a base de la composición de la comuna respectiva. El instrumento aplicado constó con un cuestionario general que abordó aspectos de victimización, percepción y temor de inseguridad, evaluación de las políticas públicas de seguridad, servicio policial y judicial. De manera complementaria para cada tipo de delito había una cédula particular para caracterizar el hecho del que fue víctima durante los últimos 12 meses.

Para efectos de dar cuenta de la victimización se definieron cuatro índices que sintetizan información acerca de los diversos delitos que afectan a las personas. El primero es el índice de victimización general que aborda el porcentaje de hogares en donde al menos haya un miembro que ha sufrido un hecho delictual durante el último año, alcanzando un 24,6% de los hogares de la ciudad. El segundo corresponde al índice de hogares con víctimas de delitos serios que considera de manera específica la victimización por robo de autos, robo casa-habitación y secuestro de algún miembro del hogar. El tercero refiere a los delitos patrimoniales incluyen los delitos de robo de automóvil, robo de objetos personales en automóvil, robo de casa, robo con violencia y hurtos. Por último, el índice de delitos violentos se elabora en base a robo de auto y robo de casa con uso de violencia, amenazas o agresiones, secuestros, acoso sexual y violación.

Por su parte, la percepción de inseguridad aborda este tema a nivel barrial y personal. En este último ámbito corresponde a la sensación de inseguridad personal en la calle y en el hogar así como, la probabilidad de ser víctima de algún delito, entre otros. En este sentido, un 22,2% de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires se siente muy inseguro en su barrio, lo cual está en una línea muy similar a la inseguridad percibida en la calle (23,7%) y en el hogar (21,6%) que corresponde al nivel personal.

Otro aspecto clave en este punto es la percepción en torno a la ocurrencia de delitos. En el caso del asalto a mano armada un 54,8% de los habitantes considera que es un hecho que ocurre "muy y algo frecuente"; lo mismo sucede con el robo de autos (60,2%) y el robo a casas (56,4%), siendo estos los delitos percibidos como de mayor frecuencia. Mientras que al revisar como el temor está relacionado a un delito particular, los antecedentes dan cuenta de que el hurto (57,9%) y el ingreso al hogar cuando hay moradores (51,5%) son los más preocupantes. El sector sur de la ciudad es donde se focalizan los mayores índices de percepción de inseguridad en barrios tales como: Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

Victimización por tipo de delito total Buenos Aires (porcentaje)^a



Fuente: Elaboración propia a base de Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007.

Notas:

a. Para delitos relacionados con auto, corresponde a quienes tienen algún tipo de vehículo motorizado.

Sin duda que el ámbito institucional es de suma relevancia para indagar en la evaluación que la ciudadanía hace en torno a las organizaciones responsables de la justicia criminal. En este aspecto se definieron tres dimensiones de consulta: eficiencia policial, confianza e integridad de la policía y trato justo por parte de la policía.

De acuerdo con los antecedentes que reporta la encuesta se aprecia una baja conformidad con el accionar de la policía que representa a casi un tercio de los entrevistados (28,3%), lo que está vinculado con la frecuencia de patrullaje en donde existe una apreciación más positiva, cercana al 40%. Para el caso de la confianza e integridad del policía, como tendencia existe una opinión positiva (34,2%), a pesar que un 18% dice conocer hechos de corrupción –específicamente coima- que han sufrido personalmente o a través de otras personas. El trato de la policía hacia los vecinos del barrio también es valorado positivamente, aunque al precisar sobre el trato igualitario se aprecian mayores diferencias sobre todo en los barrios más céntricos de la ciudad.

La aplicación de este instrumento también permitió indagar en la apreciación de las políticas de seguridad, en donde el grueso de los entrevistados optó por aquellas vinculadas a la prevención de carácter social, fundamentalmente, la mejora de la educación, la reducción de la pobreza y desocupación. Un grupo más bien reducido prefirió medidas más duras como la pena de muerte y sanciones severas.

El uso de la información sobre violencia e inseguridad que provee la encuesta realizada en Buenos Aires tiene una característica relevante: la territorialización. El significativo esfuerzo por caracterizar las zonas de la ciudad posibilita diseñar estrategias de prevención y control focalizando los recursos de acuerdo a las necesidades de cada sector, lo cual podría incidir en un impacto mayor de la política de seguridad pública de la ciudad.

Fuentes:

Informe Final Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As. <http://www.buenosaires.gov.ar>

4.2 ¿Cómo se mide la victimización en la región?

A continuación se presenta una panorámica de las encuestas de victimización y percepción de inseguridad analizando los casos correspondientes a Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú⁶². Los focos del análisis son: (i) aspectos institucionales, (ii) aspectos metodológicos, (iii) ámbitos de consulta, (iv) alcances y limitaciones y (v) acceso público a la información.

4.3 Aspectos institucionales

Para delimitar el objeto de análisis se han considerado dos criterios: el primero

es considerar la última encuesta de victimización disponible⁶³ mientras que el segundo corresponde al tipo de entidad que lleva a cabo la encuesta. En este sentido se han privilegiado los organismos de carácter público, aunque en algunos casos las entidades responsables no están directamente vinculadas con la seguridad pública, como los Institutos Nacionales de Estadísticas. En los casos donde no existe una iniciativa gubernamental fueron consideradas aquellas de índole privada o académica que han logrado consolidarse en sus respectivos países. En la siguiente tabla se describe el nombre del instrumento aplicado y la institución responsable en cada país.

Tabla 6. Nombre de encuesta y organización responsable

País	Encuesta	Responsable
Argentina	Encuesta de Victimización	Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)
Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)	Ministerio del Interior Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
Colombia	Encuesta de Victimización	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Departamento Nacional de Planeación (DNP)
El Salvador	La Victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004	Ministerio de Gobernación Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) U. Centroamericana
México	Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI)	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)
Perú	Encuesta de Victimización 2005	Ministerio del Interior UNICRI

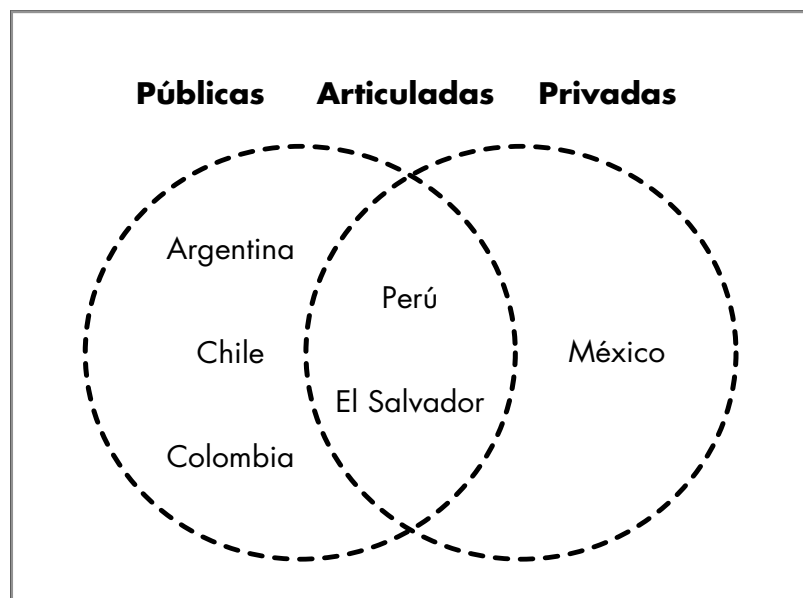
Fuente: Elaboración propia, 2008. Sobre la base de información oficial.

⁶² Uruguay no fue considerado debido a que al cierre de esta sección (noviembre de 2007) la primera Encuesta Nacional de Victimización aún se encuentra en proceso.

⁶³ En diversos casos corresponde a la única experiencia realizada, mientras que en otros forma parte de mediciones sistemáticas.

A la hora de revisar cuales son las entidades que participan de este proceso a nivel institucional, en general se observa que el grueso de los países seleccionados no favorece algún tipo de articulación formal para el desarrollo de este tipo de instrumentos con otros organismos. Si bien es cierto, muchas de ellas licitan a empresas de estudios de mercado parte del proceso -como el levantamiento de información o la sistematización de los datos- no necesariamente tiene que ver con propiciar mayor integración entre instituciones que estudian la temática, sino más bien tercerizar parte del proceso a quienes tienen mayor experticia en la generación de información.

Figura 6. Tipo de organización responsable según país



Fuente: Elaboración propia, 2008.

El caso de Perú es distinto a los anteriores; en estricto rigor la encuesta es realizada por el Ministerio del Interior y forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Sin embargo se incluye dentro de la categoría articuladas debido a que ha recibido aportes significativos de financiamiento –con la contribución del Banco Interamericano del Desarrollo (BID)- y cooperación técnica por parte de UNICRI. El cuestionario aplicado se elaboró entre esta entidad y el Ministerio sobre la base de la ICVS, incorporándose a las mediciones realizadas por UNICRI⁶⁴. Por último, la aplicación del instrumento y el análisis de datos fue tercerizado a Apoyo - Opinión y Mercado⁶⁵.

Por su parte una articulación de carácter público es la que existe en Chile a través del convenio entre el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística (INE). Este último es el encargado de realizar el diseño muestral, el trabajo de campo, la sistematización de la información y un análisis preliminar de los datos⁶⁶.

La cantidad de aplicaciones de una misma encuesta durante los últimos 10 años es otro punto de interés. En este ámbito, un caso singular es Argentina, porque la Dirección Nacional de Política Criminal llevó a cabo una de las primeras mediciones realizadas en América Latina –que formó parte de ICVS- de manera sistemática y anual entre 1997 y 2003. Lamentablemente las mediciones fueron interrumpidas a partir del año 2003, y por lo tanto no han existido nuevas aplicaciones a nivel nacional como

64 Cuestionario disponible en <http://conasec.mininter.gob.pe/pdfs/Cuestionario.pdf>

65 IPSOS APOYO Opinión y Mercado. <http://www.ipsos-apoyo.com.pe>

66 Una situación similar ocurre en el caso colombiano, con la alianza entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia.

tampoco en las ciudades más importantes del país⁶⁷, lo que ha generado un déficit en el diagnóstico de la situación de violencia y criminalidad en la Argentina.

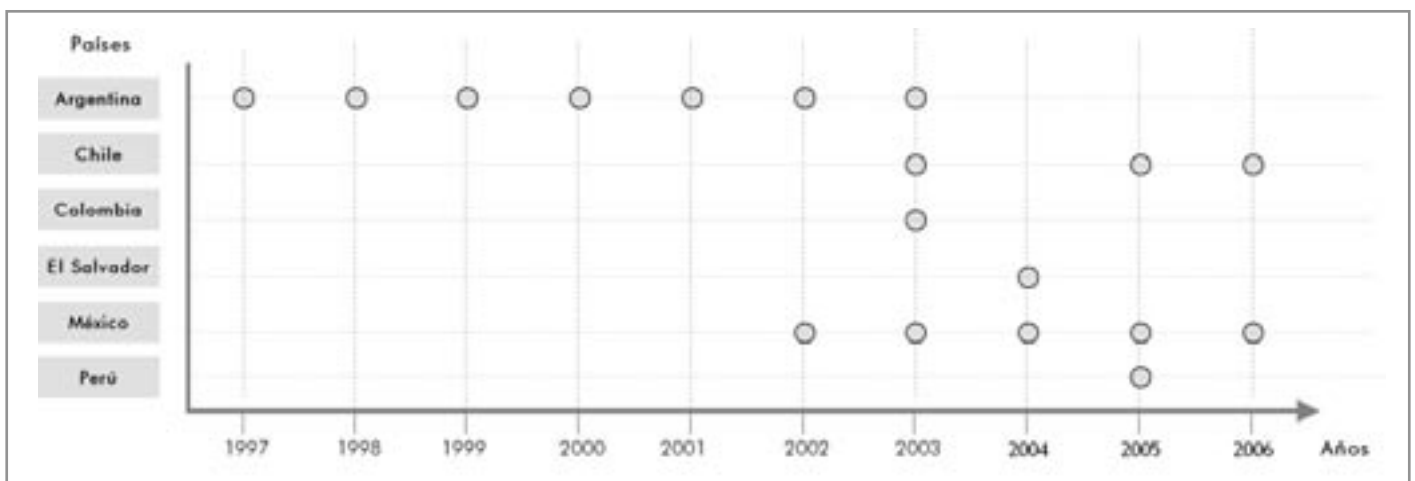
En la actualidad, México y Chile han desarrollado encuestas de manera sistemática. En el último caso se han realizado cuatro aplicaciones de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)⁶⁸. La primera de ellas se efectuó en el año 2003, para luego replicarse en el año 2005 y posteriormente se definió una aplicación anual para los siguientes periodos, transformándose en el instrumento de cobertura nacional urbana que entrega datos más actualizados en el contexto regional.

En Perú y El Salvador se muestra una mayor debilidad en torno a la aplicación de una encuesta de victimización las cuales han sido esporádicas. En este marco, vale mencionar

el trabajo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social⁶⁹ (FUSADES) y el PNUD, en donde levantaron información acerca de la victimización y percepción de inseguridad durante el año 2006. Mientras que en el caso peruano existen otros instrumentos a cargo de Instituto APOYO y la Cámara de Diputados que abordaron el tema en Lima durante 1998.

Los antecedentes dan cuenta de un aspecto central en la producción de conocimiento en materia de victimización y percepción de inseguridad, como es la irregularidad en la aplicación de encuestas, evidenciando la debilidad en el levantamiento de información y las limitantes del sector seguridad pública para implementar políticas efectivas. Esta debilidad se puede explicar, en parte, por el alto costo asociado para desarrollar estudios de este tipo. La voluntad política, la capacidad técnica y de gestión también juegan un papel crucial.

Figura 7. Sistemática en la aplicación según país



Fuente: Elaboración propia, 2008.

67 Con la salvedad de la desarrollada por el Gobierno de la Ciudad en 2007, descrita en el cuadro 9.

68 Durante la elaboración de presente reporte la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior realizó la cuarta versión de la ENUSC en el tercer trimestre del 2007, la cual aún está en proceso.

69 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. <http://www.fusades.org.sv/>

4.4 Aspectos metodológicos

Los aspectos metodológicos son una dimensión importante en el objetivo de caracterizar las encuestas de victimización. Una de las primeras apreciaciones apunta a que este ámbito no muestra mayores divergencias entre los casos analizados. En lo que corresponde al tipo de muestra utilizada, los distintos instrumentos optan por aquellas del tipo probabilístico por conglomerados⁷⁰ con varias etapas para

la selección de informantes. Por ejemplo, - si bien ambas iniciativas son distintas y no comparables- la encuesta realizada por el DANE en Colombia el año 2003 se entrevistaron cerca de 37.000 hogares, en tanto que DNPC definió para el mismo año 5.260 casos para la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, reflejando las diferencias en torno al tamaño de la muestra y la unidad de análisis.

Tabla 7. Caracterización metodológica de encuestas según país^a

Países	Tipo de muestra	Tamaño	Unidad de análisis	Cobertura
Argentina	Probabilística por conglomerados de etapas múltiples con selección de la unidad final por cuotas	5.260 ^c	Personas	Urbana/selectiva
Chile	Probabilística por conglomerado, trietápico	20.487	Hogares	Urbana/nacional
Colombia	Probabilística bietápico, estratificado por conglomerados	37.639 ^b	Hogares	Urbana/selectiva
El Salvador	Probabilística polietápica	2.464	Personas	Nacional
México	Probabilística, estratificada por conglomerados y polietápico	26.677	Personas	Urbana/selectiva
Perú	Probabilística polietápica estratificada	10.300	Hogares	Urbana/selectiva

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas

- Para los países con más de una aplicación corresponde a la última encuesta efectuada.
- El número corresponde a un estimación sobre la base de que el tamaño de la muestra corresponde a 2.830 manzanas y en promedio para las tres ciudades se seleccionaron 13,3 hogares por manzana.
- Considera las muestras correspondientes al Gran Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

⁷⁰ Un conglomerado es un grupo de elementos, que debe ser heterogéneo en su interior y homogéneos entre sí, en donde la unidad de muestreo y la unidad de análisis usualmente coinciden. El carácter de etapas está dado por realizar un submuestreo en los distintos conglomerados en fases sucesivas, diferenciando entre la unidad primera, la secundaria y las siguientes. (Canales, 2006).

La aplicación del cuestionario es un segundo punto de convergencia entre los países. Todos ellos utilizan la modalidad cara a cara para hacer la recolección de información, con lo cual se descarta el uso de encuestas telefónicas o asistidas por computador. Una de las posibles explicaciones en torno al exhaustivo uso de cuestionarios de este tipo corresponde a la experiencia en su aplicación asegurando un apropiado levantamiento de información.

Por otra parte, en relación con la cobertura de las encuestas existen algunos matices; si bien, de manera transversal son de carácter urbano, un grupo mayoritario corresponde al tipo selectivo -en donde se escoge un número determinado de ciudades más relevantes en el país⁷¹- mientras que en otras se aprecia una cobertura nacional -considerando el grueso de la población del país buscando la mayor representatividad posible-. A modo de ejemplo, El Salvador incluyó a todos los departamentos del país y con particular énfasis en la capital, agregando municipios que conforman el entramado urbano de la ciudad y también zonas rurales.

En cuanto a la edad mínima de los entrevistados para responder el cuestionario también, existen diferencias. Argentina y

Chile comparten el criterio de edad mínima para participar a mayores de 15 años, mientras que el límite se incrementa a los 18 años para El Salvador y México. Este es uno de los factores que limita la comparabilidad entre las encuestas.

El marco de referencia temporal sobre el cual se someterá a consulta a las personas entrevistadas es otro punto interesante de indagar. La tendencia general muestra que el periodo de referencia es generalmente de 12 meses, lo cual varía dependiendo del ámbito, tipo y fraseo de la pregunta. Por ejemplo, la encuesta de victimización de Perú al formar parte de la ICVS en algunas preguntas amplía a 5 años su periodo de referencia.

A pesar de la rigurosidad con la que se pueda definir el límite temporal que abarca la entrevista, diversos autores han hecho referencia a que usualmente las víctimas podrían incorporar hechos delictivos que están fuera del rango debido a lo traumático del hecho o porque aún está en la memoria al momento de la entrevista, lo que se ha denominado "efecto telescopio" (Van Dijk, et.al, 2007).

71 A modo de ejemplo, Perú aplicó la encuesta en las ciudades de Lima, Arequipa, Trujillo, Cusco, Iquitos y Huamanga. En Colombia la medición se efectuó en tres de las principales ciudades del país: Bogotá, Cali y Medellín, las cuales históricamente han concentrado también índices significativos de criminalidad.

Tabla 8. Cobertura de personas y periodo de referencia según país

País	Cobertura de personas	Periodo de referencia
Argentina	Hombres y mujeres mayores de 15 años	12 meses 5 años ^a
Chile	Hombres y mujeres mayores de 15 años	12 meses
Colombia	Hombres y mujeres mayores de 12 años	12 meses
El Salvador	Hombres y mujeres mayores de 18 años	12 meses
México	Hombres y mujeres mayores de 18 años	12 meses 5 años ^a
Perú	Hombres y mujeres mayores de 16 años	12 meses 5 años ^a

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas:

a. Sobre la base del cuestionario ICVS/UNICRI

4.5 Caracterización de las dimensiones de consulta

En el cuestionario se plasman las dimensiones definidas por los responsables respecto a qué aspectos y la manera en que serán indagados los distintos elementos que componen el fenómeno delictivo. Existe múltiples formatos y modelos de cuestionarios

que son usados a nivel mundial, variando en extensión, módulos, estructura, fraseo de las preguntas, tipo de aplicación, etc.⁷² La siguiente tabla da cuenta de los aspectos que son considerados para cada caso.

⁷² En Chile, el proceso de revisión del cuestionario ENUSC 2007 contó con la participación de las diversas instituciones responsables de la aplicación de la encuesta –Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas-, además de representantes del Ministerio Público, las policías y académicos quienes formularon propuestas respecto a ámbitos específicos del cuestionario a ser evaluados.

Tabla 9. Dimensiones de consulta según país

País	Victimización	Inseguridad	Institucional				Complemento
			Gobierno	Policía	Judicial	Otros	
Argentina	✓	✓		✓			
Chile	✓	✓	✓	✓		✓	✓ ^a
Colombia	✓	✓	✓	✓			
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓		✓ ^b
México	✓	✓			✓		
Perú	✓	✓		✓	✓		

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas:

- a. Corresponde a la consulta sobre el Programa Comuna Segura y al módulo de participación y seguridad ciudadana.
- b. Áreas tales como: exposición a la violencia, armas, pandillas, participación ciudadana, espacios públicos, entre otros.

Los ejes principales de las encuestas corresponden al ámbito de victimización y percepción de inseguridad, en los cuales no se aprecian mayores diferencias entre los casos revisados. A su vez, frente a la necesidad de indagar en aspectos vinculados al sector seguridad desde una perspectiva de orden institucional, se incorporan también ámbitos relativos al funcionamiento del sistema de justicia criminal y el desempeño policial.

En la dimensión de victimización los elementos centrales buscan recabar antecedentes de la experiencia de sufrir un hecho delictivo y reconocer la modalidad. A medida que estos instrumentos se han consolidado,

comienzan a homologarse ciertos estándares⁷³ y clasificación de delitos. Desde una perspectiva latinoamericana es posible reconocer una serie de tipos delictuales que son incorporados en los países como: robo o hurto de vehículo, robo en casa, asalto y lesiones. En este punto existen dos elementos que deben ser considerados; el primero, la existencia de una definición operacional –o al menos una breve descripción sobre el delito que se consulta- que permite reducir el sesgo del entrevistado de hacer su propia interpretación acerca del hecho acontecido. El segundo es el nexo entre la definición y el correspondiente tipo penal estipulado en el marco legal existente. En este caso, es

73 Principalmente gracias a la experiencia de la ICVS y otros importantes referentes como la British Crime Survey (BCS) en Inglaterra y Gales además de la National Crime Victimization Survey (NCVS) que se aplica en Estados Unidos.

importante que en base al Código Penal se realice una operacionalización práctica que permita una mejor comprensión y que haga viable contrastar la información que entrega la encuesta de victimización con la proveniente de las denuncias.

Para cada país el contexto de la criminalidad es distinto y por lo tanto existen características y consecuencias específicas. Las encuestas consideran usualmente aquellos delitos que son de mayor sensibilidad o conmoción ciudadana entregando información exclusiva y específica respecto a estos hechos. Por ejemplo, en El Salvador se añade una serie de acciones delictivas y violentas como el secuestro, el homicidio y

violencia intrafamiliar. La encuesta aborda también aspectos ligados al vandalismo, como las acciones que emprenden las pandillas y la exposición a la violencia; si bien no son hechos necesariamente graves son de preocupación ciudadana debido a que afectan de forma significativa la vida cotidiana de la comunidad.

La medición de victimización no depende únicamente del tipo delictual presente en el cuestionario, sino también de aspectos de orden metodológico que permiten un adecuado relevamiento de información. Uno de ellos es la pregunta empleada, debido a que define la forma en que son reportados los hechos.

Tabla 10. Delitos considerados en encuestas de victimización

País	Delitos contra la propiedad				Delitos contra las personas						Otros delitos			
	Robo o hurto de vehículo	Robo o hurto de objetos desde el vehículo	Robo en casa	Robo por sorpresa	Asalto (Robo con violencia)	Hurto personal	Lesiones	Delitos sexuales	Delitos económicos	Corrupción	Vandalismo	Otros		
Argentina	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓				
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓				
Colombia	✓		✓			✓	✓			✓		✓ ^a		
El Salvador	✓		✓		✓		✓	✓			✓ ^e	✓ ^d		
México	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓ ^f			✓ ^b		
Perú	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓ ^c		

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas:

- a. Delitos de extorsión y “paseo millonario”.
- b. Incorpora el delito de fraude al consumidor.
- c. Incluye secuestro y amenaza, también en tentativa.
- d. Amenazas, secuestro, violencia policial y de efectivos de seguridad privada, homicidio, violencia intrafamiliar.
- e. Corresponde a algún hecho de victimización por acción de las pandillas.
- f. Sólo cuando se aplicó la encuesta internacional de UNICRI.

Por ejemplo, al revisar la encuesta de ICESI en México es posible reconocer que una de sus fortalezas es consolidar aplicaciones regulares y sistemáticas de un instrumento, lo cual permite obtener tendencias de los hechos delictivos y de otros aspectos sobre seguridad que afectan a la población. Sin embargo, al observar con mayor detalle los estudios realizados por la entidad, se aprecia una diferencia que limita la comparabilidad entre ellas. Por ejemplo, la ENICRIV –que formó parte de la Encuesta Internacional de Naciones Unidas- tiene un extenso periodo de referencia -5 años- mientras que la ENSI 2 abarcó sólo 6 meses. Quizás este punto puede

explicar en parte las diferencias en torno al porcentaje de víctimas entre las mediciones. Debido a la preocupación existente en torno a la criminalidad en la región, la percepción de inseguridad constituye un factor sobre el que se debe prestar atención. De igual forma es un aspecto transversal en los casos revisados que entrega datos específicos de acuerdo al ámbito y tipo de pregunta. En líneas generales se podría clasificar de acuerdo a elementos subjetivos, tales como: la probabilidad de ser víctima, temor y uso del espacio público, las consecuencias en la rutina diaria y la reacción frente al delito.

Tabla 11. Abordaje de la victimización en México

Encuesta	Fraseo de pregunta	Periodo de referencia	Cifra de victimizados
ENSI 1 (2002)	¿Usted o alguna de las personas que viven en este hogar fueron víctimas de algún delito en la Entidad de...?	1 de enero al 31 de diciembre de 2001	14%
ENSI 2 (2003)	En el primer semestre de 2002, ¿Usted o alguna de las personas de este hogar fueron víctimas de algún delito cometido en su Entidad...?	Enero-junio del 2002	9%
ENICRIV (2004)	¿Ud. o las personas que conviven con ud. fueron víctimas en los últimos 5 años? ^a	Enero de 1999 al primer semestre de 2004	47%
ENSI 3 (2005)	¿Alguna persona que vivía o vive en esta vivienda fue víctima de algún delito en este Estado/otro?	1 de enero al 31 de diciembre de 2004	11%
ENSI 4 (2006)	S/I	1 de enero al 31 de diciembre de 2005	23,9%

Fuente: ICESI. Elaboración propia a base de encuestas ENSI. <http://www.icesi.org.mx/>

Notas:

a. Se pregunta por los siguientes delitos: robo de vehículos automotores, robo de objetos o refacciones de un vehículo automotor, robo de motoneta o motocicleta, robo de bicicletas, robo en vivienda, tentativa de robo en vivienda, robo con violencia contra las personas, robo sin violencia, ofensas sexuales, lesiones y amenazas, secuestro e intento de secuestro y corrupción.

Para realizar una panorámica del abordaje utilizado para medir la percepción, se ha tomado el caso de Chile, específicamente la ENUSC 2006⁷⁴. La batería de preguntas es bastante amplia, por lo tanto se han tomado en cuenta aquellas que pueden indagar de mejor manera en la inseguridad considerando referentes internacionales. Vale la pena mencionar que diversos países –no sólo a nivel regional- hacen uso de la pregunta “temor al caminar por el barrio cuando ya está oscuro” como uno de los

indicadores más propicios para indagar en la inseguridad que siente la ciudadanía. Por su parte, los aspectos vinculados al cambio de rutina y reacción frente al delito están orientados a reconocer los mecanismos de prevención utilizados por las personas para evitar un acto delictual. En este punto existe cierto énfasis en la vinculación con el espacio público, para caracterizar lugares y momentos donde se percibe una mayor vulnerabilidad y temor.

Tabla 12. Abordaje percepción de inseguridad en Chile (ENUSC 2006)

Dimensión	Fraseo de pregunta	Unidad de análisis	Periodo de referencia	Porcentaje
Probabilidad	¿Cree ud. que será víctima de un delito en los próximos 12 meses?	Personas	12 meses	52,3% ^a
Espacio público	En general, en una escala de 1 a 7, ¿Qué nota le pondría a la seguridad en los siguientes lugares...? (Casa, barrio, lugar de trabajo, lugar de estudio, transporte colectivo, calle y comuna)			Casa: 3,9% ^b Barrio: 6,4% Transporte Público: 11,5% Calle: 14,6%
	¿Qué tan seguro se siente caminando solo en su barrio cuando ya está oscuro?			23,2% ^b
Consecuencias en la rutina	¿Qué ha dejado de hacer para evitar ser víctima de un delito? (Usar transporte público, salir muy temprano, visitar parientes, usar joyas, llevar dinero, salir de noche, dejar la casa sola, otros)			Usar joyas: 57,8% ^c Llevar dinero: 58,9% Salir de noche: 59,3% Dejar la casa sola: 66,3%
Reacción	Durante los últimos 12 meses, ¿Tomó alguna medida para prevenir o protegerse de la delincuencia?			37,6%

Fuente: Elaboración propia a base de ENUSC 2006.

Notas:

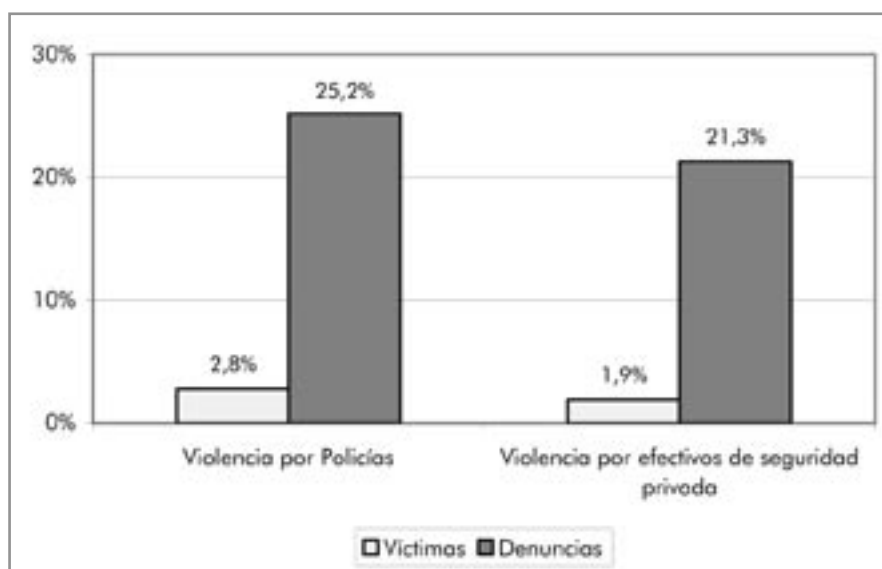
- a. Es el porcentaje de quienes creen que sí serán víctimas.
- b. Corresponde a la categoría “muy inseguro”.
- c. Corresponde a quienes sí han tomado alguna medida.

⁷⁴ Se ha tomado este instrumento debido a que no presenta mayores diferencias en relación a sus versiones anteriores y entrega los datos disponibles más actualizados. Es la tercera encuesta que efectuó el Ministerio del Interior y el INE.

Los aspectos institucionales entregan antecedentes en torno a la percepción que tiene la ciudadanía sobre el funcionamiento de las diversas entidades que forman parte del sistema de justicia criminal. Uno de los aspectos más replicados corresponde a la opinión que la ciudadanía tiene sobre la policía, en donde gran parte de los países estudiados incorporan preguntas relativas al desempeño policial, confianza institucional u otros ámbitos de acción de la fuerza pública. Por ejemplo, la encuesta desarrollada en El Salvador releva información sobre el patrullaje que realiza la PNC, el trabajo

que efectúan y la percepción sobre posibles actos de corrupción. Además el cuestionario incorpora preguntas acerca de victimización a manos de policías y efectivos de seguridad privada, tema de gran interés en la actualidad, debido a su significativo incremento en la región sumado a los escasos antecedentes sobre la extensión y consecuencias de la industria. En este sentido, las cifras presentadas en el gráfico 5 permiten conocer y comparar los niveles de actos de violencia que ha sufrido la población a manos de agentes de seguridad pública y privada en el país.

Gráfico 5. Violencia policial y agentes de seguridad privada El Salvador (2004)^a



Fuente: Elaboración propia a base de encuesta Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador en 2004.

Nota:

a. ¿En los últimos 12 meses algún policía lo maltrató físicamente o lo golpeó?/¿En los últimos 12 meses algún agente de la seguridad privada lo maltrató verbalmente, físicamente o lo golpeó?

En cuanto al aspecto judicial se aborda principalmente la evaluación del servicio prestado según entidad -ministerios públicos y juzgados- en relación con la percepción de su trabajo. En algunos casos se intenta medir el nivel de sanción que la ciudadanía aplicaría frente a un hecho delictual simulado. Por ejemplo, la encuesta de Perú expone una situación puntual de robo en donde los entrevistados entregan su parecer sobre cual es la pena más apropiada para el delincuente. Estas preguntas permiten indagar la sensación de impunidad y las demandas por mayor “mano dura” de la ciudadanía respecto al sistema de enjuiciamiento criminal⁷⁵.

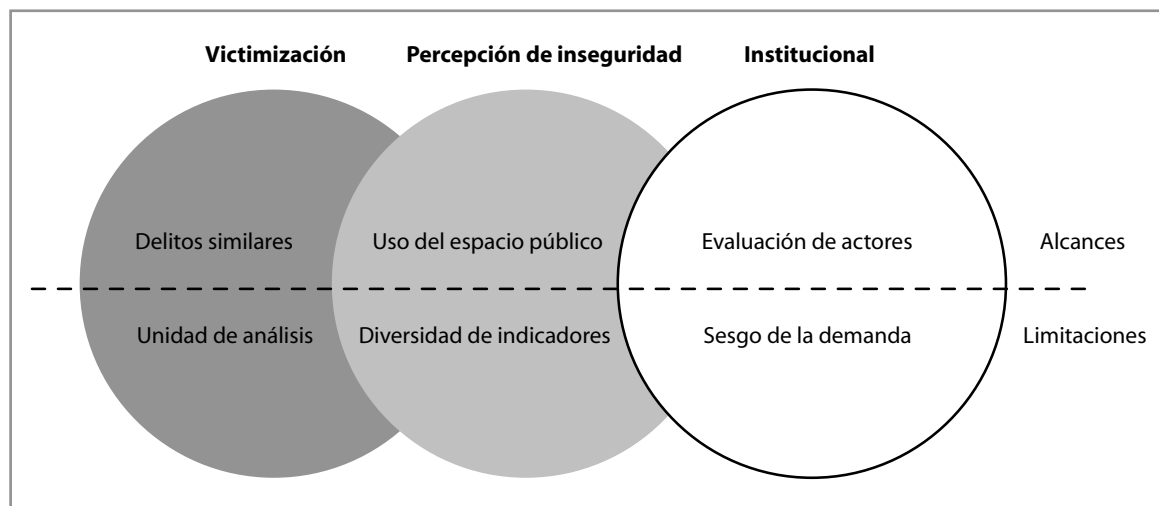
Es necesario comprender que las dimensiones que contemplan este tipo de instrumentos están estrechamente vinculadas. Mediante los resultados de este proceso es posible esbozar una descripción que integre aspectos claves sobre la victimización y el temor, el juicio ciudadano acerca de los actores relevantes del sector y las consecuencias de la situación de la violencia y delincuencia como reflejo de las valoraciones que la sociedad expresa sobre el problema.

4.6 Alcances y limitaciones

Posterior a la revisión y caracterización de las encuestas, es necesario hacer referencia a los alcances y limitaciones que permitan conocer el estado de situación en torno a estos instrumentos en América Latina. De modo general, a pesar de los esfuerzos que algunos países hacen en búsqueda de la consolidación de la encuesta, las principales limitaciones apuntan fundamentalmente a la escasa sistematicidad en la aplicación de los estudios. En los casos donde existe sólo una, no ha sido posible recabar evidencia sobre el desarrollo de próximas aplicaciones. Este aspecto es una debilidad para la construcción de series de tiempo que puedan ser complementarias con la información relevada a partir de la estadística policial.

Por su parte los alcances estarían dados por la similitud en la estructura de los estudios, en donde ha sido posible plasmar una aproximación a lo que podría denominarse el ciclo de la victimización. Este se compone por el acto delictual sufrido, las consecuencias que derivan en el cambio de conductas y la percepción de inseguridad, junto a la relación que los ciudadanos establecen con las instituciones del sector seguridad pública.

⁷⁵ Los resultados frente a este ejercicio dan cuenta de que el 56% de los entrevistados postula que la prisión sería lo indicado, en desmedro de otro tipo de sanciones tales como el servicio comunitario, multas u otras, mientras que el tiempo que la persona debería permanecer en prisión por este delito oscila entre 2 a 5 años.

Figura 8. Alcances y limitaciones encuestas de victimización

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Al replicar el análisis para cada una de las dimensiones, es posible afirmar que los alcances más relevantes en materia de victimización corresponden a los delitos que cada instrumento aborda. De este modo los robos o hurtos de vehículo, robos en casa, robos con violencia y lesiones se replican de manera sistemática en todos los casos. La única salvedad concierne a la unidad de análisis sobre la cual se presentan los datos, debido a que es fundamental precizarla para evitar la confusión en el manejo de la información.

Sobre la percepción de inseguridad, el ámbito más apropiado para describir sus características es el espacio público, en donde se puede observar como las prácticas cotidianas de la ciudadanía se ven afectadas por el riesgo latente de sufrir un hecho delictual. En contrapartida, algunos

indicadores utilizados para estimar la probabilidad de ser víctima, son subjetivos y pueden entregar una sobrevaloración de las consecuencias de la criminalidad ampliando la brecha entre ambos factores.

En el plano institucional es relevante consolidar antecedentes que permitan explorar la evaluación que los usuarios tienen sobre el trabajo de la policía y la justicia. Para ambas la encuesta constituye un insumo que permite caracterizar la percepción ciudadana y de este modo generar una mejor relación con la comunidad. Por su parte, la limitación es el sesgo de la demanda, que podría explicarse como la preocupación que genera la criminalidad y la consecuente inseguridad transformándola en una vía de expresión ciudadana para plantear la insatisfacción frente al accionar del Estado y la exigencia de respuestas efectivas e inmediatas.

Cuadro 10. Referentes en la medición de victimización: Inglaterra y Estados Unidos

En el desarrollo de instrumentos que permitan medir la victimización, Estados Unidos e Inglaterra se han consolidado como referentes en la generación de este tipo de información, tanto en el plano metodológico como en la aplicación en políticas públicas.

La National Crime Victimization Survey (NCVS) se ha llevado a cabo en Estados Unidos desde el año 1972 y pese al rediseño realizado en 1992 ha mantenido ámbitos centrales de la encuesta. En este sentido uno de los más interesantes corresponde a su metodología, debido a que es una encuesta de tipo panel. El proceso consiste en elegir un grupo de familias, las cuales serán sometidas a consulta cada 6 meses en 7 oportunidades, por lo tanto los hogares y sus informantes mayores de 12 años forman parte de la encuesta por un periodo de 3 años.

El cuestionario está dividido en dos partes. En la primera -denominada "screener"- se plantean los principales aspectos sobre la victimización. La segunda es un reporte de incidentes, en donde se especifica cada uno de los delitos sufridos con el debido detalle que permite posteriormente catalogarlos. El instrumento es aplicado con la técnica cara a cara en la primera entrevista, mientras que en las sucesivas versiones se utiliza una modalidad telefónica, ya sea asistida por computador (Computer Assisted Telephone Interviewing-CATI) o con el cuestionario de papel. Este último a partir del año 2006 ha sido reemplazado por la entrevista personal asistida por computador (CAPI, por sus siglas en inglés).

En relación con los delitos que la NCVS indaga, estos podrían clasificarse en personales y en aquellos que afectan al hogar. De este modo los datos disponibles cubren: robo con violencia, lesiones, violación y delitos sexuales, robo con fuerza, hurto y robo de vehículos.

Por su parte, el caso inglés presenta una serie de particularidades. Si bien de manera experimental se realizaron en Inglaterra algunas encuestas durante los 70s, el Gobierno Inglés a través del Home Office aplica desde 1982 la British Crime Survey (BCS) que tiene como objetivo fundamental inquirir en las experiencias de victimización que han sufrido los habitantes de Inglaterra y Gales, buscando obtener un mejor conteo de los delitos, identificar los factores de riesgo asociados a la victimización e indagar en las percepciones de la ciudadanía en cuanto al delito y el contacto con la policía⁹. De modo complementario también se incorporan la actitud hacia el sistema de justicia criminal y la imagen sobre conductas antisociales. Toda esta información es contrastada con los datos registrados por la policía, constituyéndose como una herramienta significativa para las políticas y programas de prevención del delito.

Este instrumento es aplicado a personas mayores de 16 años mediante la modalidad cara a cara utilizando la metodología CAPI -de la misma manera que en EE.UU-. El periodo de referencia es de 12 meses y se realiza con periodicidad anual desde 2001/2002 (desde su inicio hasta el año 2000 se efectuaba de manera bianual).

El instrumento es, sin duda, uno de los más extensos ya que se aplica un cuestionario general y posteriormente un reporte de incidentes que permiten recabar mayor información sobre la victimización sufrida. En el plano de los delitos, en primer lugar se ubican los “delitos violentos” que considera violencia contra las personas robo, lesiones comunes –con y sin daño, agresiones, hurto, delitos sexuales, entre otros. La segunda clasificación corresponde a los “delitos contra la propiedad” entre los cuales se consideran: robo con fuerza a la vivienda, robo de vehículo, robo a vehículos, hurto desde la vivienda, daños y perjuicios por actos vandálicos, entre otros.

Características encuesta de victimización en EE.UU e Inglaterra

	Población objetivo	Periodo de referencia	Delitos considerados	Entrega de información
NCVS (EE.UU)	Hombres y mujeres mayores de 12 años	6 meses	Robo con violencia Robo con fuerza Hurto Robo de vehículos Lesiones Violación y delitos sexuales	Anual
BCS (Inglaterra y Gales)	Hombres y mujeres mayores de 16 años	12 meses	Vandalismo Robo con fuerza Delitos en contra del vehículo Hurto Agresiones Lesiones Robo Violencia doméstica Robo con violencia	Anual

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Uno de los aspectos significativos en ambos países corresponde a la periodicidad y sistematicidad en la aplicación de la encuesta de victimización, en donde han logrado construir tendencias sobre la base de información recopilada en 20 años. De este modo, se han constituido como un complemento a la información policial, no sólo en cuanto a la estimación de la cifra negra, sino también para describir otros aspectos del funcionamiento del sistema de justicia criminal y las consecuencias para la vida social. Así también, el desarrollo metodológico de ambos instrumentos es un referente a nivel mundial, en donde los mayores recursos, las capacidades técnicas de los equipos, las

continuas revisiones al cuestionario, la búsqueda por mayor eficiencia en la recolección de información y la incorporación de temáticas emergentes para la opinión pública sobre la violencia y criminalidad marcan enormes diferencias con el desarrollo actual de la región en esta materia.

Fuentes: Bureau of Justice Statistics. Criminal Victimization 2006, Bureau of Justice Statistics Fact Sheet, Department of Justice, December, 2007.

Notas:

a. Jansson, Krista. British Crime Survey: measuring crime for 25 years, Home Office, 2007.

U.S Department of Justice. Bureau of Justice Statistics. <http://www.ojp.gov/bjs/welcome.html>

Home Office. Research Development Statistics. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>

4.7 Acceso a la información y criterios definidos: ¿contexto para la comparabilidad?

La intención de comparar las cifras de victimización y percepción de inseguridad ha sido una tendencia generalizada no sólo en América Latina, también en el resto del mundo. Ya es habitual encontrar en la prensa referencias -especialmente ranking⁷⁶- sobre las ciudades y países más seguros⁷⁷, que están más asociadas con el impacto en el desarrollo del comercio, turismo o inversión que con la victimización propiamente tal. Desde una perspectiva académica, la preocupación por la comparabilidad apunta a definir tendencias y puntos de convergencia acerca de la situación y consecuencias de la violencia en América Latina u otras regiones. Para ello es imprescindible contar con dos factores claves: el acceso a la información y la existencia de criterios compartidos sobre las dimensiones centrales de las encuestas. Lo anterior establece el marco de referencia para esbozar posibles comparaciones entre países sin aplicar un mismo instrumento debido al alto costo que ello implica⁷⁸.

El acceso a la información es fundamental tanto para la transparencia de la gestión como

para informar a la opinión pública de los principales indicadores de la victimización. Durante la presente investigación fue posible recabar información pública sobre tres tipos de productos: resultados, cuestionario y base de datos. Básicamente las fuentes están en formato electrónico -disponible en la web- y en soporte físico (libros, boletines, informes, etc.). La entrega de resultados corresponde al nivel básico, en donde regularmente son expuestos los aspectos metodológicos que sustentan el estudio y el análisis de datos. Este tipo de productos son entregados en la totalidad de los casos revisados, aunque los matices podrían estar dados en torno a los contenidos de los informes y la profundidad del análisis que ellos presentan.

El acceso al cuestionario constituye un insumo importante para conocer los ejes del estudio y la forma en que se realizó el proceso de recolección de información. La mayoría de los países estudiados ponen a disposición pública el instrumento, salvo Argentina que debe solicitarse expresamente a la Dirección Nacional de Política Criminal.

⁷⁶ En ocasiones existen algunas discrepancias en torno a la validez y confiabilidad de los datos que se entregan en este tipo de rankings, debido a la sensibilidad de la temática de la seguridad ciudadana y a la visibilidad que tiene para la opinión pública en general la existencia de estas clasificaciones.

⁷⁷ Revista América Economía (2004). "Ranking de ciudades 2003".

⁷⁸ Si bien las encuestas generales poseen la ventaja de realizar las mismas preguntas -fraseo y periodo de referencia- en distintos países, son

Tabla 13. Acceso público a información sobre productos de la encuesta según país

Producto	Resultados	Cuestionario	Base de datos
Argentina ^a	✓		✓
Chile	✓	✓	✓ ^b
Colombia	✓	✓	✓ ^c
El Salvador	✓	✓	
México	✓	✓	
Perú	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Notas:

- Se publican Informes pero no el cuestionario. La solicitud de éste como la base de datos deben ser autorizados por el director del área.
- Debe ser solicitado al Ministerio del Interior, principalmente para organizaciones de carácter académico
- Tanto el cuestionario utilizado como las bases de datos pueden solicitarse al DANE.

A nivel regional el producto más crítico es la disponibilidad de la base de datos. Las limitaciones de acceso podrían explicarse por el uso exclusivo de la información por parte de las autoridades para las políticas públicas del sector. Un segundo aspecto está vinculado con las aprensiones políticas acerca del uso que otros actores puedan hacer de esta información. Pese a lo anterior, únicamente Perú a través del sitio web del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)⁷⁹ entrega de manera pública y sin ningún requerimiento en particular la base de datos, mientras que en otros países -como Argentina, Chile y Colombia- se debe efectuar una solicitud para obtenerla. Esto es vital para que las instituciones académicas puedan realizar investigaciones independientes haciendo uso de toda la información disponible, lo que deriva en potenciar la validez y

transparencia en los resultados, generando así mayor conocimiento sobre el producto.

No basta sólo con obtener datos actualizados; se requiere de un marco común que establezca los criterios que hagan factible un ejercicio comparativo a pesar de ser instrumentos distintos. Para establecer una propuesta de discusión en este punto podrían ser considerados los siguientes criterios: la unidad de análisis, el periodo de referencia, la dimensiones victimización e inseguridad, el tipo de pregunta y finalmente las cifras disponibles. Estos criterios operarían como "filtros" que depuran la información con el fin de encontrar semejanzas entre los casos. De este modo, en la unidad de análisis es central poder distinguir si corresponde a hogares o personas, debido a que existen delitos cuyas víctimas son fundamentalmente individuos –como el hurto o el robo con

79 Ministerio del Interior. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. <http://conasec.mininter.gob.pe/>

violencia- y otros sólo hogares –como robo con fuerza y robo de vehículos-, por lo que es necesario precisar la forma en que está estructurada la información. Lo anterior es distinto al muestreo, en donde el hogar es la unidad básica para efectuar el estudio.

Un segundo aspecto es el periodo de referencia. A base de una revisión con los casos más consolidados a nivel internacional, mayoritariamente se opta por un periodo de 12 meses, el cual está en la misma tónica que los países revisados. La salvedad son aquellas encuestas que han formado parte de la ICVS que consideran un periodo de 5 años, en donde no sería posible comparar con el periodo anterior.

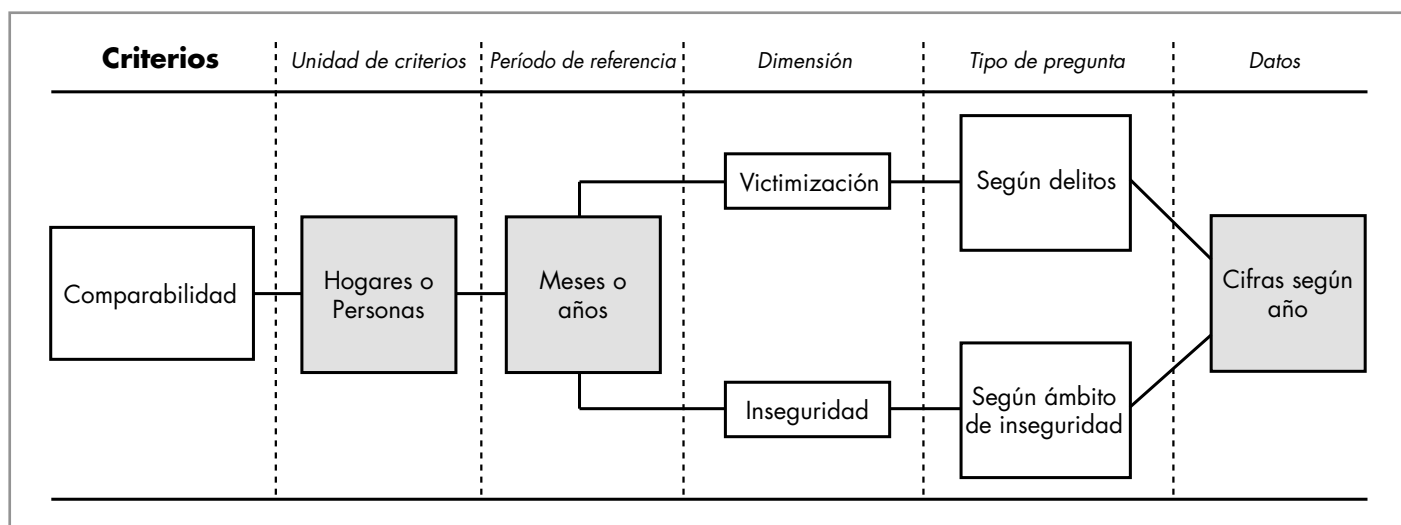
Dos criterios que están conectados son las dimensiones de la encuesta y el tipo de pregunta. En este plano es fundamental que estas últimas sean lo más parecidas no sólo en cuanto al fraseo sino también al periodo de referencia. La complejidad podría estar dada por diferentes nombres utilizados

en los países para un mismo delito, como Colombia que denomina a los robos como hurtos con diferentes clasificaciones. En cuanto a inseguridad, es necesario incorporar ámbitos validados en diferentes encuestas que hagan relativamente homologables aspectos de la medición del temor como aquellas que tratan sobre la percepción al caminar de noche por el barrio.

Un último aspecto para hacer hincapié es la entrega de información. Es importante tener en consideración que para realizar un ejercicio de comparabilidad riguroso es fundamental alinear los datos conforme al mismo periodo de tiempo, lo que es bastante difícil considerando la escasa replicabilidad de encuestas de victimización en varios de los casos estudiados y la dificultad en hacer coincidir datos para los mismos años.

Es importante tener en consideración que los resultados de una encuesta de victimización y percepción de inseguridad no son la panacea para medir la "cifra

Figura 9. Criterios para establecer comparabilidad entre encuestas de victimización



Fuente: Elaboración propia, 2008.

negra”, el nivel de exposición a la violencia o las consecuencias que este tipo de actos ha generado en una sociedad. Debido a que son sólo una estimación -sumado a la presencia de sesgos metodológicos- no logran medir la totalidad de hechos que se cometen, complejizando aún más el abordaje del problema.

A nivel gubernamental tampoco pueden constituirse en el único barómetro de la gestión pública en materia de seguridad o ser un indicador prospectivo por excelencia de la criminalidad y el impacto de las políticas. De modo tal que su aporte es entregar antecedentes que permiten aproximarse

desde otro ángulo al fenómeno. Su mayor fortaleza radicaría en la principal debilidad que se observa en la región: el desarrollo de tendencias al mediano y largo plazo.

A su vez las encuestas deben formar parte de un sistema integral para el seguimiento de la criminalidad, en donde en conjunto con las estadísticas policiales, judiciales, penitenciarias y otras, puedan aportar a un diagnóstico sistémico de la violencia delictual en América Latina y el Caribe. Este es el punto de partida para diseñar, implementar y evaluar las medidas a realizar por los actores del sector seguridad pública.



Hacia el fortalecimiento de un sistema de información. ¿Prioridad de política pública?

5. Hacia el fortalecimiento de un sistema de información. ¿Prioridad de política pública?

Dentro de los desafíos que el sector seguridad pública debe enfrentar con premura corresponde a la necesidad de generar conocimiento de la política (Dammert y Bailey, 2005). Sin embargo, las dificultades apreciadas a lo largo del texto en torno a la aplicación del registro de denuncias y las encuestas de victimización en la región impactan en la calidad de los datos que entregan.

Esta situación reduce las posibilidades de establecer sistemas de información integrados que coordinen, sistematicen, analicen y difundan datos en materia de seguridad pública. Si no es factible mejorar los procesos de registro de delitos y las mediciones a través de encuestas de victimización, los “vicios” existentes se replicarían en un sistema de información, que contempla otros instrumentos y objetivos.

Este sistema tendría como misión fundamental producir datos confiables sobre la situación delictual y el funcionamiento de los distintos actores involucrados, en donde la premisa general de su operación debe ser la rigurosidad. Para desarrollarlo es necesario considerar el contexto del país en el plano institucional, los procedimientos legales existentes, la cultura organizacional de las entidades participantes y la capacidad en materia de recursos (Naciones Unidas, 2004). De este modo, son tres ámbitos sobre los cuales se debe hacer hincapié: (i) organizacional, (ii) estadísticos y (iii) vinculación al público.

Con respecto a lo organizacional el principal esfuerzo debe estar asociado a la coordinación interinstitucional, es decir, consolidar el compromiso y efectiva participación de las instituciones de la seguridad pública y justicia. Esto quiere decir que no se restrinja al sólo envío de

información, sino más bien a un proceso que considere la recopilación y/o construcción de los datos, existiendo para ello catálogos únicos y una normativa que establezca estándares para procedimientos y envíos de datos.

Por su parte, el aspecto referido a las cifras delictuales alude a una mayor preocupación sobre los procedimientos realizados. Estos requieren contemplar criterios orientados a la rigurosidad, credibilidad y sistematicidad de los datos, derivando en información confiable y de calidad tanto para las políticas como para la ciudadanía.

En lo relativo a la dimensión pública del sistema, lo primordial apunta tanto a la forma como al contenido de la comunicación que debe existir entre quienes componen esta herramienta y su entorno. Se debe garantizar el acceso a la información de los usuarios internos –de acuerdo a sus roles y funciones en el sistema de justicia criminal- así como satisfacer las necesidades y requerimientos que pueda efectuar el público en general.

El principal aporte del flujo del sistema criminal es que permite reconocer el funcionamiento de las diversas instituciones – y sus instrumentos de medición del delito- exponiendo la capacidad de respuesta del sistema a la carga delictiva. Para ello, es necesario definir los componentes que articulan su funcionamiento. Estas corresponden a las unidades de análisis sobre las cuales es generada la información por las distintas entidades, caracterizando la trayectoria de los hechos reportados a la justicia criminal desde su cometido hasta la condena -y en el caso que corresponda- la reclusión del infractor. Este circuito permite abordar las distintas aristas de la criminalidad, no sólo en el plano fáctico, sino también en cuanto al sistema, que

permitan configurar su columna vertebral. Estos elementos son: delitos estimados, volumen de delitos registrados, sistema judicial y sistema penitenciario.

El primer nivel de análisis, corresponde a la estimación del total de delitos que se comenten. Para ello, el instrumento más apropiado a utilizar corresponde a la encuesta de victimización. La principal razón es la confiabilidad en comparación con las estadísticas policiales, -que como se ha tratado a lo largo del estudio- están sujetas a las falencias en el reporte como en el registro de los hechos.

El segundo nivel es el volumen de delitos registrados, en donde la fuente básica corresponde a las denuncias recopiladas por las policías. Su tiempo de funcionamiento y cobertura, dotan a esta fuente como el referente básico de información, a pesar de las deficiencias generadas por la ausencia de un catálogo único de recolección⁸⁰.

En el tercer nivel operan las distintas entidades que componen el sistema judicial. Por una parte, están los antecedentes que entregan los ministerios públicos relativos a casos recepcionados y terminados, tiempos de tramitación, además de otros indicadores de gestión procesal. El aspecto central es conocer su funcionamiento y desempeño, sobretodo en lo que respecta al volumen de casos que pueden abordar en relación con el total de delitos registrados. Por otro lado, en relación con el Poder Judicial se debe prestar atención a dos dimensiones claves: el primer aspecto corresponde a las causas, -ingresadas, falladas y pendientes- y el segundo refiere a las salidas -principalmente a través de sentencias-, las cuales dan cuenta de la cantidad de casos que han tenido término, ya sea mediante absoluciones o condenas. Esta última es la fase que cierra el proceso en este plano, y da cuenta del número de delitos que efectivamente tienen una sanción sobre el total de hechos estimados.

⁸⁰ En este ámbito, es sugerente observar el desarrollo del registro inglés y australiano con la utilización del National Crime Recording Standard (NCRS) que define los principios generales de este proceso.

Tabla 14. Criterios de organización del sistema de información delictual

Aspectos organizacionales	Aspectos estadísticos	Aspectos vinculados al público
1. Compromiso y sentido de pertenencia	1. Integralidad y credibilidad	1. Carga para los encuestados
2. Evolución o revolución	2. Flexibilidad	2. Desarrollo de los sistemas
3. Rendición de cuentas	3. Uniformidad	3. Consulta y comunicación
4. Sencillez	4. Comparabilidad y continuidad	4. Accesibilidad a la información
5. Coordinación de recursos	5. Seguridad de la información	
6. Recursos Humanos		

Fuente: Naciones Unidas (2004).

Figura 10. Dimensiones y fuentes del sistema de justicia criminal



Fuente: Elaboración propia, 2008.

Finalmente la información penitenciaria es el último eslabón del flujo, en donde es posible reconocer la capacidad efectiva que ha tenido el sistema de justicia criminal para perseguir, procesar y sentenciar a quienes han cometido delitos. A pesar que este tema no es foco del presente estudio⁸¹, es posible mencionar que al igual que en las estadísticas delictuales, existen deficiencias y debilidades que no permiten dar cuenta de la magnitud del problema penitenciario en la región. Por ello, es relevante abordar también los aspectos que dicen relación con la población carcelaria, las condenas y por sobre todo el movimiento de la reclusos en cuanto a entradas y salidas del sistema. Un referente internacional en la articulación de distintos instrumentos y fuentes para levantar información delictiva es Inglaterra, a través del trabajo realizado por Home Office⁸². El total de delitos que afecta al país –considerando principalmente aquellos contra la propiedad y contra las personas– es estimado por la BCS, lo cual constituye

el punto de partida del flujo. En un segundo nivel se encuentran los delitos registrados, los cuales corresponden a cerca de la mitad del total de hechos estimados.

Posteriormente, los delitos denominados “detectados” son los que efectivamente se consideran para la posterior persecución penal. En el sistema inglés, del total de delitos registrados, tan sólo el 13% de ellos pasan formalmente a la Crown Prosecution Service, -equivalente al Ministerio Público-.

El flujo continúa con el paso de los delitos a los respectivos tribunales (Magistrales Courts y Crown Court), que concentran un total de 423.000 casos aproximadamente. Finalmente se muestran las sentencias efectuadas por cada uno de los tribunales, conforme al número de delitos que han ingresado al sistema, en donde la Magistrates’ Courts⁸³ sentenció a prisión a 76.000 personas el año 2005 (Ver figura 11).

Tabla 15. Caracterización de la situación carcelaria al año 2007

País	Población carcelaria	Tasa c/100.000 hab.	Sentenciados o condenados
Colombia	64.253	135,3	66,4%
Costa Rica	7.809	174,5	75,9%
Ecuador	18.185	133,7	38,9%
Guatemala	14.402	107,9	39,0%
Perú	39.684	138,0	33,6%

Elaboración: Pontón, D. (2008). FLACSO-Ecuador.

Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas y datos de las respectivas instituciones penitenciarias de cada país.

81 Para una mayor aproximación a este tema, ver FLACSO-Ecuador (2007). URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Cárceles No 1.

82 Asimismo, en materia de difusión de información es interesante observar el documento “Crime in England and Wales” que combina información proporcionada por las encuestas de victimización y los registros policiales, puesta en contexto y desagregada según variables tradicionales, lo que entrega antecedentes descriptivos y analíticos interesantes para el abordaje del problema.

83 En relación con el tipo de sentencia que se dictan, estas son principalmente multas, sentencias comunitarias, otras disposiciones y condenas a prisión. Sobre esta última, el 18% del total de casos ingresados a la justicia llega a término mediante la reclusión en un recinto penitenciario.

Por otra parte, los ámbitos de acción sobre los cuales debiera configurarse un sistema de información apuntan a levantar antecedentes para la descripción y el posterior análisis de las diversas áreas que están vinculadas tanto en materia de violencia y delincuencia como en el plano institucional. El primero corresponde al ámbito delictual, en donde hay un mayor desarrollo en la aplicación de instrumentos como el registro de denuncias y las encuestas de victimización. Junto a lo anterior, sería de utilidad producir información sobre otros aspectos vinculados a la violencia y conflictividad social. En tanto, en materia judicial, también existen antecedentes y cifras sobre el funcionamiento del sistema. En este punto son relevantes los datos que pueden aportar los ministerios públicos, el Poder Judicial y las instituciones penitenciarias, en donde existe un mayor desconocimiento.

El ámbito institucional requiere ser integrado a un sistema de información, debido a que los desafíos que implican el buen funcionamiento del sector exigen el desarrollo de diagnósticos e indicadores sobre diversos aspectos que permitan dar cuenta del estado de situación; por ejemplo, sería importante contar con información policial referida a la dotación y la tasa de efectivos por habitantes, lo cual revelaría los contingentes destinados a cada localidad y los recursos disponibles por las instituciones para estas y otras labores.

El último ámbito corresponde a la gestión de la seguridad. Si las denuncias y en particular las encuestas de victimización entregan antecedentes acerca del fenómeno delictivo, es imprescindible también realizar mediciones sobre el impacto de las diversas políticas y programas que se han realizado en materia de seguridad ciudadana, cuyo principal objetivo sea evaluar y apoyar el proceso

de toma de decisiones. Algo similar sucede también con la información presupuestaria del sector, tanto a nivel interinstitucional para optimizar recursos, como en lo externo vinculado al accountability.

Por su parte, diversos son los grupos de interés que están vinculados con el sistema de información. Este factor apunta a la necesaria articulación interinstitucional para el buen funcionamiento del sector y también se busca incrementar la transparencia que debe existir en torno a la difusión de los principales antecedentes de las diversas entidades que lo conforman.

El plano institucional comprende principalmente a las entidades pertenecientes al sector seguridad y también a los gobiernos locales. Aquellos tienen un doble rol, tanto en lo que respecta a la responsabilidad de diseñar y desarrollar el sistema como también a nivel de usuarios de la propia información generada para su empleo en políticas públicas. Es comprensible que no necesariamente toda la información generada sea puesta a total disposición de grupos externos al sistema; pero los mecanismos que se dispongan para ello deben velar por promover la confianza en los datos y evitar la politización de los resultados y deslegitimación del sistema.

Mientras que un segundo orden corresponde al plano externo, en donde se encuentran las entidades de corte académico, ONGs, medios de comunicación y ciudadanos en general, quienes tienen otros intereses en cuanto a la información en esta materia. Por ejemplo, para la comunidad académica el foco está puesto en datos disponibles que puedan ayudar al conocimiento de la problemática sobre la base del análisis de diversas disciplinas con el objetivo de explorar el fenómeno delictual.

Por su parte, los medios de comunicación son quienes informan a la ciudadanía sobre los hechos delictuales y en muchas ocasiones inciden directamente a la percepción de inseguridad. Del mismo modo son un factor que contribuye en la formulación de la agenda pública de manera significativa en la región, lo cual deriva en una relación de carácter “simbiótico” con el poder político. Los medios constituyen un grupo de interés no sólo en cuanto a la difusión de las estadísticas delictuales, sino que también esta información podría complementar la cobertura que realizan de los hechos.

Desde la perspectiva de la ciudadanía en general, la existencia de información confiable en esta materia posibilita la comprensión de

la situación delictiva. Asimismo, se puede vincular a la participación, enfatizando un rol activo en lo que respecta a la prevención del delito, motivando la denuncia y exigiendo accountability acerca del desempeño de las autoridades, lo que adquiere mayor relevancia a nivel local.

El principal capital que posee un sistema de información es su confiabilidad y validez. Sobre la base de esta premisa es posible seguir implementando las fases políticas y técnicas que permitan desarrollar y articular instrumentos, fuentes y, por sobretodo, protocolos que deriven en la entrega de datos de parte de las diversas instituciones del sector.

Cuadro 11. Sobrecarga de trabajo de los fiscales del Ministerio Público en América Latina

Mauricio Duce J.

Profesor e investigador Facultad de Derecho Universidad Diego Portales

Un aspecto tradicionalmente esgrimido por distintos actores como uno de los núcleos problemáticos en el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal en América Latina ha sido la carga de trabajo que ha impedido operar satisfaciendo parámetros mínimos de calidad y eficacia. En efecto, se suele señalar que debido a la gran cantidad de casos que jueces, fiscales y defensores debían tramitar, ello hacía imposible que se pudiera trabajar en forma razonable.

En ese escenario, uno de los objetivos centrales de las reformas procesales penales que se han llevado a efecto a partir de los años 90 en la mayoría de los países de la región ha sido el de resolver este problema. Para ello se han establecido diversos mecanismos procesales, por ejemplo al regular el principio de oportunidad y otros mecanismos de descongestión procesal. También mediante el diseño institucional a través de la separación de funciones persecutorias y jurisdiccionales. Otra alternativa es el aumento de recursos por medio de incrementos importantes en los presupuestos de los Ministerios Públicos y la cantidad de fiscales. En buena medida todos estos mecanismos han operado sobre la base que el Ministerio Público se constituye en el actor clave que permite articular una política de control de la sobrecarga de trabajo por medio de una adecuada selección de casos y determinar los caminos procesales idóneos para cada uno de ellos.

No obstante los significativos avances que han existido en la mayoría de los países, todavía es posible constatar que en una gran cantidad de los mismos el reclamo de la sobrecarga de trabajo sigue presente y se esgrime como una de las causas que explicarían los resultados limitados obtenidos con los procesos de reforma a la justicia penal. Estos argumentos se escuchan de parte de los distintos actores del sistema, pero adquieren más fuerza y relevancia tratándose de los fiscales del Ministerio Público ya que, como señalaba, es a ellos a quien el sistema entrega las herramientas centrales y recursos para manejar el problema. Cabe preguntarse entonces ¿es cierta la sobrecarga de trabajo que experimentarían los fiscales en la mayoría de los países de la región?

Se trata de una pregunta difícil de responder debido a varias razones. La primera dificultad está en disponer de cifras y datos estadísticos confiables que permitan arrojar un mínimo escenario fáctico de qué es lo que ocurre en la realidad de nuestros sistemas de justicia criminal. Así, en varios países los sistemas de recolección de información o no han sido desarrollados del todo o presentan severas falencias técnicas en el registro de casos que tramita el sistema.

A lo mencionado anteriormente debe sumarse una muy débil cultura en términos de rendición de cuentas o de accountability de los Ministerios Públicos en la región, lo que también se replica en las instituciones del sistema. Solemos escuchar cómo se esgrimen estatutos constitucionales o legales de autonomía o el carácter público de sus funciones como escudos de protección para evitar cualquier intento de control público de gestión o para acceder a información detallada que refleje su trabajo. Por lo mismo, aún cuando en muchos casos la información existe y presenta algunos grados de confiabilidad, acceder a ella con niveles de desagregación que permitan hacer juicios más precisos acerca de la real carga de trabajo resulta muy difícil sino imposible.

A pesar que estos problemas están en vías de superación, se presentan otras dificultades técnicas, por ejemplo ¿cómo determinar cuál es la carga de trabajo razonable para un fiscal en un año?. Se trata de un ejercicio que difícilmente puede realizarse en abstracto fijando un número ideal, sino que a la luz de varios factores tales como: tipos de casos que se conocen, - dentro de las que se podría mencionar está la diferencia existente entre un homicidio y un hurto flagrante-; también acerca de tipos de salidas o procedimientos aplicados, en donde la carga de trabajo es muy distinta dependiendo el camino que tome el caso; los procesos de trabajo establecidos en la respectiva fiscalía; apoyo tecnológico y administrativo con que se cuenta; funciones concretas que cumple cada fiscal en el sistema -por ejemplo si asume labores que en otros sistemas cumple la policía o los jueces-; entre otras muchas que se podrían enumerar. Otros factores externos que también son relevantes y que podrían afectar su carga de trabajo, por ejemplo los recursos policiales disponibles y los tiempos de espera en tribunales, entre otros.

Como se puede observar, determinar si la tramitación de un número de casos al año constituye una carga adecuada de trabajo no es algo que pueda hacerse en términos generales ni abstractos, no existe un número mágico contra el cual se pueda establecer un punto de comparación. Evaluar adecuadamente supone disponer de mucha información específica y de una cierta metodología que aún no se ha desarrollado de manera exhaustiva en la región. Esto hace, por ejemplo, que muchas veces los aumentos de fiscales o de funcionarios que se realizan corresponden a decisiones intuitivas o respuestas a demandas corporativas más que a finas evaluaciones de necesidades reales.

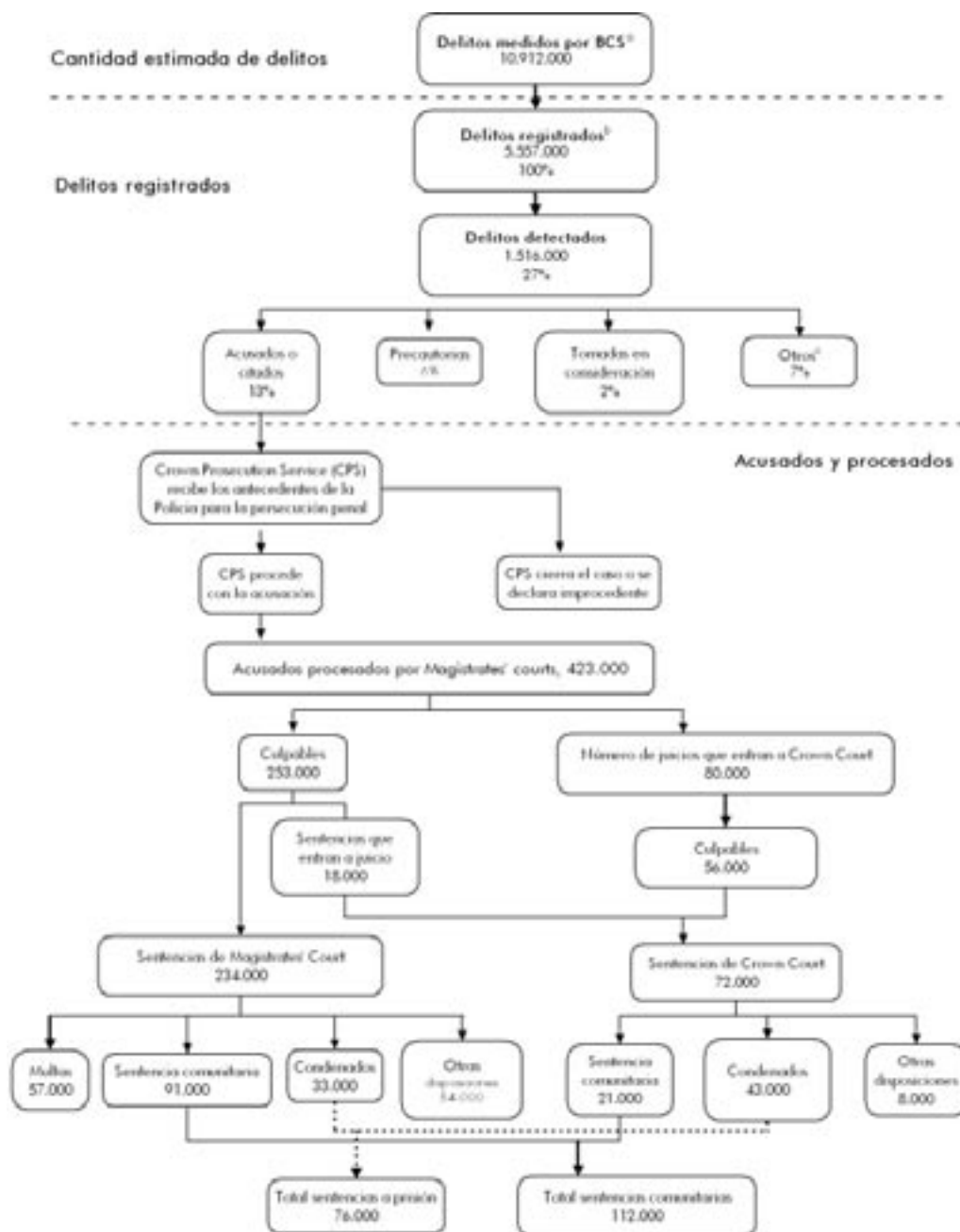
En el contexto de estas dificultades y limitaciones, los pocos datos empíricos disponibles dan cuenta en una aproximación preliminar que la carga de trabajo que tienen la mayoría de las fiscalías de la región -contrariamente a la imagen instalada- no pareciera ser excesiva. En efecto, si se considera el número de fiscales por cada 100.000 habitantes, el número de ingresos y las formas de término y la cantidad de casos que se maneja en promedio por cada fiscal, parece ser una carga de trabajo

bastante abordable^a. Así, la mayoría de los países de la región cuenta con un número de fiscales por cada 100.000 habitantes equivalentes o incluso superiores a la de países desarrollados como Alemania o Italia.

Respecto a los tipos de términos, en casi todos los países el porcentaje de casos que concluyen con sentencias producto de juicios orales -normalmente la salida que representa mayor trabajo- es inferior al 1% de los ingresos. Finalmente, en relación al promedio de casos por fiscales en diversos países es inferior a 200 -por ejemplo Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú- y en varios otros menos de 400 -vale la pena mencionar el Sistema Federal Argentino, Ecuador y Guatemala-. Todo ello arroja una primera imagen según la cual los Ministerios Públicos en la región cuentan aparentemente con importantes recursos humanos y relativamente baja carga de trabajo. Esto por cierto no quiere decir que los fiscales efectivamente no trabajen mucho, sino más bien la impresión general es que en la mayoría de los países de la región lo hacen con bastante intensidad. La intuición es que en la mayoría de los casos esto no obedece tanto a la gran cantidad de casos que tramitan, sino más bien corresponde a importantes problemas de gestión, en el diseño de sus procesos de trabajo y como lo realizan diariamente. La percepción es que efectivamente se trabaja mucho, aunque no necesariamente en forma correcta. Si esto es así, la dificultad está planteada no está tanto en la carga de trabajo derivada de la cantidad de casos, sino en otras cuestiones que requieren cambios profundos a la forma de organizar a los Ministerios Públicos en la región.

a. Sugiero revisar en este punto con más detalle los datos contenidos en: Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago 2007.

Figura 11. Flujo del sistema de justicia criminal inglés



Notas:

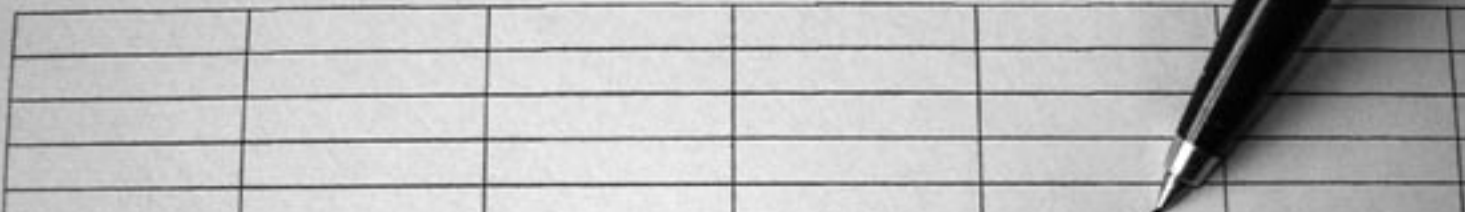
a. Considera delitos contra el hogar y las personas reportados en las entrevistas 2005/06 de la British Crime Survey (BCS), que no necesariamente fueron reportados a la policía. Este grupo de delitos no son estrictamente comparables con las denuncias.

b. Considera todos los delitos que entran a los dos sistemas, además de delitos detectados y sumariados.

c. Incluye advertencias por posesión de marihuana, notificaciones por desorden y detecciones no sancionadas.

Fuente: Home Office, 2005. La traducción es nuestra.





Recomendaciones de política



6. Recomendaciones de política

La política pública requiere de información que permita tomar decisiones e implementar acciones para enfrentar aquellos problemas considerados prioritarios en un tiempo y espacio determinado. Política sin información se convierte en intuición y por ende bajos niveles de eficiencia, eficacia y justicia son esperables. De esta manera, se torna cada vez más urgente avanzar en la formalización de procesos que permitan una mayor consolidación en el corto, mediano y largo plazo.

Especialmente en el área de la seguridad pública la carencia de información es uno de los principales desafíos evidenciados en América Latina y el Caribe. La reciente emergencia de la temática así como la tradicional ubicación del problema en la esfera policial son elementos que han limitado la consolidación de sistemas gubernamentales de seguimiento y análisis de los principales indicadores vinculados con la inseguridad. De hecho, en algunos países incluso la tasa de homicidios presenta profundas limitaciones y faltas de rigurosidad que ponen en duda su validez.

Los sistemas de información criminal tienen diversos objetivos que se vinculan entre sí, incrementar la comprensión de los hechos delictivos, la complejidad de sus cambios y el monitoreo de los comportamientos que derivan en acciones de este tipo se encuentran entre los principales. Pero también intentan transparentar la manera en que las instituciones gubernamentales, policiales, judiciales y gobiernos locales relevan información así como el uso que hacen de la misma. De esta manera, la conformación y consolidación de un sistema de información criminal se convierte en uno de los ejes centrales para la modernización de las políticas de seguridad pública.

El presente trabajo tiene como principal objetivo mostrar el estado de situación de los sistemas de información criminal en América Latina. Más allá de las características de la criminalidad que presenta cada contexto, las variaciones de las tasas o porcentajes de victimización y las tendencias regionales o subregionales; la motivación es generar un marco de análisis comparado que permita enfatizar la necesidad de sistemas integrales para empezar a entender y analizar la problemática. A partir de los hallazgos encontrados se presentan a continuación una serie de propuestas de política pública que buscan aportar a la discusión del tema. En primer lugar se recupera la perspectiva regional comparada que pone énfasis en la necesidad de sistemas que puedan intercambiar información para hacer frente a las principales amenazas del crimen organizado y la delincuencia en general.

- Crear mecanismos multilaterales. Con el fin de abordar la temática de la comparabilidad que permita posteriormente realizar un efectivo diagnóstico de la situación en la región, se requiere de instancias multilaterales que puedan generar consensos acerca de los tipos de delitos, procesos de recolección y homologación de cifras.
- Explorar alternativas de financiamiento. Sin duda, la debilidad en el desarrollo de sistemas de información -falta de sistematicidad y confiabilidad- está mediado por los recursos disponibles. Tanto para el caso del sistema de registro como de las encuestas de victimización, se requiere de inversiones que permitan actualizar y por sobretodo permitir su funcionamiento de manera periódica. En este sentido, las agencias de cooperación y entidades financieras multilaterales podrían jugar un rol cada vez más relevante mediante el apoyo de procesos de modernización en este ámbito.

- Relevar datos a nivel regional. Si bien existen tres encuestas de opinión que producen datos acerca de la criminalidad en la región, es fundamental avanzar en la generación de instrumentos estandarizados y con aplicaciones periódicas. En este sentido, sería interesante indagar en la factibilidad de adaptar la encuesta UNICRI para el contexto latinoamericano al estilo de la realizada para Europa en 2005⁸⁴.

Sin duda, los mecanismos regionales se nutren de sistemas nacionales que muchas veces se encuentran en situaciones precarias y con bajos niveles de confiabilidad respecto a la calidad de su información. Es por esto que las recomendaciones a nivel nacional que se proponen a continuación revisten urgencia.

- Definir una política. Las autoridades deben asumir compromisos específicos para que el registro de denuncias y aplicación de encuestas de victimización se produzca de manera sostenida pese a los vaivenes políticos y cambios de gobierno.

- Incrementar la transparencia de la información. Es clave mejorar la disponibilidad de datos sobre criminalidad -especialmente los registros delictuales- con fines de transparencia, el análisis académico y la comparación entre diversas fuentes de información.

- Indagar en las “zonas grises” del sector seguridad. Las instituciones responsables tienen que informar sobre los distintos ámbitos de su competencia en donde priman nociones y datos imprecisos, como por ejemplo: la regulación de la seguridad privada o dotación policial.

- Realizar anuarios de información delictual contextualizada con otras fuentes de información afín. Se recomienda avanzar en la publicación de datos al público a través de anuarios de estadísticas criminales, en donde se de cuenta del total de delitos con un mayor nivel de desagregación territorial y temporal. A la vez, es necesario que esta información sea contextualizada con otras estadísticas de modo de entregar mayores luces para la comprensión del fenómeno.

- Desarrollar articulación público-privada. Los desafíos de la criminalidad para la región requieren del esfuerzo de todos los actores públicos y privados involucrados. El desarrollo de redes de análisis es un espacio propicio para producir información delictual, la cual es un insumo básico para debatir y proponer alternativas conjuntas.

- Sistematizar instrumentos. Es fundamental hacer hincapié en la periodicidad, cobertura, estandarización de procesos y clasificación de todos los instrumentos que se aplican. Sin estos requisitos básicos el sistema no funcionará adecuadamente.

- Propiciar mecanismos para el desarrollo continuo de encuestas de victimización. Explorar alternativas en lo que respecta al financiamiento y apoyo técnico que pueda ayudar la consolidación de encuestas de victimización.

- Explorar el consenso en torno a criterios para encuestas. La comparabilidad sólo es posible si existen criterios compartidos en torno al abordaje de la victimización según delito y la percepción de inseguridad de acuerdo a un ámbito específico. Si en los diversos cuestionarios se incorpora un

84 Para más detalle ver Van Dijk, J.J.M., Manchin, R., Van Kesteren, J., Nevala, S., Hideg, G. (2005).

conjunto básico de preguntas que se replican en los países sería más factible contrastar los antecedentes.

- Incorporar temas emergentes. La dinámica propia de la violencia y delincuencia imprime el desafío de incorporar nuevos elementos al análisis. De este modo si bien los instrumentos deben tender a la consolidación, es necesario que sean igualmente flexibles para indagar en áreas emergentes como por ejemplo: la violencia de género, la conflictividad social o la violencia escolar.

- Generar información acerca del Sector Seguridad Pública. La existencia de herramientas y su disponibilidad al público, permitan consolidar conocimiento acerca de áreas propias del sector como la seguridad privada, el costo de la violencia, la efectividad de las políticas o aspectos presupuestarios. De este modo complementarían los aspectos relativos al delito entregando una panorámica sobre la extensión del problema y la capacidad de respuesta.

Adicionalmente, a nivel de la arquitectura institucional del sector seguridad se propone:

- Aplicar medidas con el fin de disminuir la cifra negra. Para ello se requiere optimizar las instancias y actores implicados en el flujo de las denuncias; así como generar políticas que permitan elevar los niveles de confianza en la institución policial y el sistema judicial.

- Generar un flujo de información integrado sobre el Sistema de Justicia Criminal. Es necesario tener claridad acerca del "ciclo del delito" y como las instituciones responsables lo abordan. Para ello, es vital que cada institución participe, posea los instrumentos adecuados para dimensionar el ámbito de su competencia en un marco compartido.

- Estandarizar una planilla única de registro delictual. Aprovechando la tónica de un único código penal nacional, las distintas instituciones que registran información delictiva pueden utilizar una misma matriz de recolección y clasificación de las denuncias, para facilitar la homologación, disminuir el subregistro e impedir los problemas de tipificación.

- Informar sobre todos los delitos. Es preciso conocer la totalidad de los hechos que afectan a la ciudadanía con el objeto de describir la magnitud y tendencias del fenómeno. Esto es complementario a la selección de aquellos con mayor connotación pública y que usualmente se convierten en el parámetro de la situación delictual del país.

- Desarrollar adecuados indicadores de gestión. La tasa de denuncia y el índice de victimización no pueden ser el principal indicador del éxito de la gestión de la seguridad pública. Se requiere generar información que mida el impacto real de los diversos programas y proyectos implementados para abordar la violencia y criminalidad.

- Capacitación permanente a la dotación policial en el registro y tipificación de las denuncias. Entregar cursos y elaborar instructivos a todo el personal encargado de la recepción de la denuncia de modo de disminuir la discrecionalidad, la pérdida y errónea clasificación de la información.

- Invertir en tecnificación de procesos. Se requiere la actualización y tecnificación de las distintas labores policiales (monitoreo, georeferenciación, consulta de antecedentes y combinación de fuentes de información) referentes al registro de denuncias. En este sentido, la digitalización de los procesos e incorporación de software de análisis

de datos posibilitan registros más certeros, disminuyendo los errores y procurando un expedito acceso a la información.

- Profundizar el análisis. Los ministerios públicos logran recabar importantes antecedentes acerca de los hechos delictivos y en particular sobre quienes cometen el acto. En este sentido, sería oportuno elaborar caracterizaciones a base de los elementos recopilados. Otro ámbito corresponde a la desagregación de información administrativa -principalmente casos ingresados y terminados, delitos ingresados, tiempos promedio de tramitación, número de causas por fiscal y tipo de término- de acuerdo con indicadores que permitan reflejar el funcionamiento del sistema en todos sus niveles.
- Consolidar el proceso de registro. La mejora en el proceso de clasificación de los servicios de medicina legal en los casos de muertes violentas -principalmente homicidio y suicidio- si bien impactaría en el alza de las cifras, incrementaría también la credibilidad de los datos que entregan estas instituciones.
- Difundir boletines periódicos. Sólo con información actualizada es posible contrastar las diversas fuentes en relación al homicidio, suicidio, lesiones y otros delitos en donde medicina legal tenga competencia.
- Mantener información actualizada del sistema penitenciario. La situación carcelaria en cada uno de los países es preocupante, para ello se requiere claridad sobre el stock y flujo de la población penitenciaria. Esto apunta a indagar en la capacidad real del sistema, sobre todo para poder estimar su sobrecarga y proyectar las necesidades. Estos antecedentes son claves para la formulación de política criminal. Pero no sólo

los gobiernos nacionales tienen un rol que jugar respecto a los sistemas de información. Como se ha relevado a lo largo del reporte, los gobiernos locales juegan roles clave en diversos países de la región para identificar los problemas que enfrenta la ciudadanía, así como para mejorar la calidad de los diagnósticos. Al respecto queda por avanzar en:

- Complementar información. A nivel nacional se levanta información delictual, la cual no necesariamente es pertinente a las necesidades de los gobiernos locales. De este modo, las grandes ciudades de la región deben complementar con datos que hagan posible contextualizar y focalizar sus acciones.
- Visibilizar temas locales. El registro de denuncias y las encuestas de victimización consideran sólo cierto tipo de hechos delictivos, mientras que a nivel local surgen una serie de conflictos que afectan a la comunidad, pero que no son sistematizados. Por ello, se requiere implementar instancias e instrumentos que indaguen y plasmen estas preocupaciones en política pública.



Referencias



Referencias

- Arango, A. (2006). Información confiable: Los problemas de la información estadística. Disponible en formato electrónico en www.justiceinmexico.org/events/pdf/Informacion_confiable_Los_problemas_de_la_informacion_estadistica.pdf
- Arango, A y Lara, C. (2004). Indicadores de seguridad pública en México: la construcción de un sistema de estadísticas delictivas. México: Crisada. Disponible en formato electrónico www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/indicadores%20de%20seg%20publ1.pdf
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. Revista de la CEPAL N° 70. Santiago, Chile: Autor
- Ayres, R. (1998). Crime and violence as development issues in Latin America and The Caribbean. Banco Mundial. Washington, D.C. Disponible en formato electrónico en http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?menuPK=2823790&pagePK=64193027&piPK=64670051&theSitePK=2721342&menuPK=64187510&searchMenuPK=2823949&theSitePK=2721342&entityID=000009265_3980429110659&searchMenuPK=2823949&theSitePK=2721342
- Basombrío, C. (2007). Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina. Instituto de Defensa Legal. Lima, Perú: Bellido Ediciones E.I.R.L.
- Basombrío, C. (2005). Seguridad Ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución. Fundación Honrad Adenauer/Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, Lima, Perú.
- Beato, C. (2005). Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana. Banco internacional de reconstrucción y fomento. Banco Mundial. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/28/000011823_20060228163155/Rendered/PDF/3513510spanish.pdf
- Caballero, G. (2007). El procedimiento de recolección y clasificación de información de criminalidad con fines estadísticos. Referencia para las estadísticas de violencia en salud pública. En revista Criminalidad N° 49. Bogotá: Imprenta nacional. Disponible en formato electrónico en http://oas.policia.gov.co/portal/page?_pageid=135,102751,135_131941:135_443778&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de percepción y victimización, 24 de julio de 2007. Disponible en formato electrónico en <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=562>
- Canales, M. (ed) (2006). Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago, Chile. LOM ediciones.
- Dammert, L. y Arias, P. (2007) El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuesta de política. Serie estudios socio / económicos N° 40, CIEPLAN. Disponible en formato electrónico en www.cieplan.cl/inicio/codigo.php?documento=CIEPLAN%2040.pdf&PHPSESSID=50f70db85607b64300d71d36b9293b46
- Dammert, L. y Bailey, J. (coords) (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos. México, DF. México. Siglo XXI editores.

- Dammert, L. (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina, Colección Ciudadanía y Violencias, Vol.2, Quito, Ecuador, FLACSO-Sede Ecuador.
- Duce, M. (2007, Septiembre). Reforma procesal penal y seguridad ciudadana en América Latina: ideas para el debate. Ponencia presentada en Conferencia Internacional "Seguridad y Democracia en las Américas: mejorando la gestión de la seguridad ciudadana". FLACSO Chile. Santiago, Chile. Disponible en formato electrónico <http://www.flacso.cl/flacso>
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial. Bogotá, Colombia: Alfaomega S.A.
- FLACSO (2007). Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Alfabetá. Disponible en formato electrónico en <http://www.flacso.cl/flacso/?page=publicacion&code=360>
- FLACSO-Ecuador (2007). URVIO: Revista latinoamericana de seguridad ciudadana. Cárceles, N°1, mayo, Quito, Ecuador.
- Foglesong, T and Stone, C. (2007). Measuring the contribution of criminal justice systems to the control of crime and violence: Lessons from Jamaica and the Dominican Republic. Center for International Development at Harvard University. CID Working Paper No. 144. Disponible en formato electrónico en <http://www.usemb.gov.do/IRC/documents&reports.htm>
- Frühling, H. Tulchin, J. y Golding H. (eds) (2005). Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Godoy, A. (2006). Popular injustice. Violence, community, and law in Latin America. Stanford University Press. Stanford, California.
- Gutiérrez, M. (2006, octubre). Investigación de violencia en Colombia: "Un modelo exitoso". Ponencia presentada en el primer congreso nacional de salud pública. Investigación para la toma de decisiones en el sector salud. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Disponible en formato electrónico en <http://www.javeriana.edu.co/fcea/convocatorias/memorias.html>
- Jansson, K. (2007). British crime survey: measuring crime for 25 years, Home Office.
- Lima, R.(2005). Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tesis doctoral en Sociología, no publicada. Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Universidad de San Pablo, Brasil. Disponible en formato electrónico en <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04022006-201043/>
- Londoño, J. y Guerrero, R. (1999). Violencia en América Latina. Epidemiología y costos. BID, Washington, Estados Unidos. Disponible en formato electrónico en www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-375.pdf
- MacDonald, Z. (2002). Oficial crime statistics: their use and interpretation. En: Royal Economic Society. The Economic Journal, 112, F85 - F106.
- Maguire, M. (2007). Crime data and statistics, cap.10, en: Rod Morgan, Mike Maguire y Robert Reiner: The Oxford Handbook of Criminology, OUP, London, UK, pp. 241-301.

- Naciones Unidas (2004). Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal. Estudios de Métodos (Ser. F), No.89 United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Autor.
- Olavarría, M. (2006). El crimen en Chile: una mirada desde las víctimas. Universidad de Chile, CESC. Santiago, Chile: Ril Editores.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). y Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003) Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington, D.C. Estados Unidos: Autor. Disponible en formato electrónico en http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm
- PNUD Costa Rica (2006). Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. 1a Edición. San José, Costa Rica: Autor. Disponible en formato electrónico en <http://www.nu.or.cr/indh/descargas.html>
- Reiner, R. (2007). Law and order. An honest citizen's guide to crime and control. United Kingdom: Polity press.
- Revista América Economía (2004). "Ranking de ciudades 2003". Autor desconocido. "City crime rankings: crime in Metropolitan Areas", 13th edition, Morgan Quitno Press, 2006. Disponible en formato electrónico en <http://www.americaeconomia.cl/FilesMC/ciudades2004-sp.pdf>
- Rico, J. y Chinchilla, L. (2002). Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral. D. F. México: Siglo Veintiuno editores.
- Rubio, M. (1998). Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia. [s.n] Disponible en formato electrónico en http://economia.aplyca.com/investigaciones_y_publicaciones/cede/publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica
- Sozzo, M. (2003). ¿Contando el delito?: análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina. Revista Cartapacio de Derecho, Vol.5, Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires, Argentina. Disponible en formato electrónico en www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/viewPDFInterstitial/38/22
- Statistics Comisión (2006). Crime statistics: User Perspectives, Report N°30, September, London, United Kingdom. Disponible en formato electrónico en http://www.statscom.org.uk/uploads/files/reports/Crime_Statistics_Review-final.pdf
- Van Dijk, J. (2006). Internacional comparisons of crime: the ICVS and more. Paper for the British Crime Survey 25th Anniversary Conference at Cumberland Lodge, England, 16-17 October.
- Van Dijk, Jan, Van Kesteren, John, Smit, Paul, Tilburg University, UNICRI, UNODC, (2007). Criminal victimization in international perspective: key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS. The Hague, Ministry of Justice, WODC. Disponible en formato electrónico en http://www.unicri.it/www/analysis/icvs/pdf_files/ICVS2004_05report.pdf
- Walker, Monica (1983). Some problems in interpreting statistics relating to crime. University of Sheffield, United Kingdom. Disponible en formato electrónico en

<http://www.jstor.org/view/00359238/di993046/99p0365q/0>

INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y GUBERNAMENTALES.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA). Sitio web institucional: <http://www.cejamericas.org/>

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC) Sitio web institucional: <http://www.crime-prevention-intl.org>

ENCUESTA DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. (ECosociAL). Sitio web institucional: <http://www.ecosocialsurvey.org/inicio/index.php>

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. Sitio web institucional: <http://www.pazciudadana.cl>

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Sitio web institucional: <http://www.fusades.org.sv/>

HOME OFFICE. Sitio web institucional: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFÍA E ESTADÍSTICA (IBGE) Sitio web institucional: <http://www.ibge.gov.br>

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A.C (ICESI). Sitio web institucional: <http://www.icesi.org.mx/>

INTERNACIONAL CRIME VICTIMIZATION SURVEY (UNICRI). Sitio web institucional: <http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/statistics.php>

INTERNATIONAL CRIME VICTIMIZATION SURVEY (ICVS). Sitio web institucional: <http://rechten.uvt.nl/icvs/>

IPSOS APOYO Opinión y Mercado. <http://www.ipsos-apoyo.com.pe/> LATINOBAROMETRO. <http://www.latinobarometro.org>

OBSERVATORIO CENTROAMERICANO SOBRE VIOLENCIA (OCAVI). Sitio web institucional: <http://www.ocavi.com>

OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA DE HONDURAS. Sitio web institucional: http://www.un.hn/PNUD_Observatorio_Violencia.htm

PREVENCIÓN DE VIOLENCIA EN COLOMBIA. Sitio web institucional: <http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/observatorios.htm>

U.S DEPARTMENT OF JUSTICE. Bureau of Justice Statistics. Sitio web institucional: <http://www.ojp.gov/bjs/welcome.html>

VANDERBILT UNIVERSITY. "LATIN AMERICAN PUBLIC OPINIÓN PROJECT" (LAPOP). Sitio web institucional: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/links>

FUENTES

ARGENTINA

DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL (DNPC) Sitio web institucional: <http://www.jus.gov.ar/>

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Sitio web institucional: <http://www.buenosaires.gov.ar>

LEY 25.266 REGISTRO NACIONAL DE REINCIDENCIA. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 21 DE JULIO DE 2000. DISPONIBLE EN FORMATO ELECTRÓNICO EN <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/modules.php?name=News&file=article&sid=158>

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. Sitio web institucional: <http://www.mpf.gov.ar>
CHILE

CARABINEROS DE CHILE. Sitio web institucional: <http://www.carabineros.cl>

DIVISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL MINISTERIO DE INTERIOR. Sitio web institucional:
<http://www.seguridadciudadana.gob.cl>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). Sitio web institucional:
<http://www.ine.cl>

MINISTERIO PÚBLICO. Sitio web institucional:
<http://www.ministeriopublico.cl>

SERVICIO MEDICO LEGAL. Sitio web institucional: <http://www.sml.cl/portal/>

COLOMBIA

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Sitio web institucional:
<http://www.ccb.org.co>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). Sitio web institucional:
<http://www.dane.gov.co>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Sitio web institucional:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/>

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sitio web institucional:
<http://www.fiscalia.gov.co>

FONDO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL (Fondelibertad). Sitio web institucional:
<http://www.antisecuestro.gov.co>

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Sitio web institucional: www.medicinalegal.gov.co/ LEY 270. 7 DE MARZO DE 1996. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL NO. 42.745, EL 15 DE MARZO DE 1996. DISPONIBLE EN FORMATO ELECTRÓNICO EN http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0270_96.HTM

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Sitio web institucional:
<http://www.mindefensa.gov.co>

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Sitio web institucional:
<http://www.policia.gov.co>

SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA (SUIVD) DEL GOBIERNO DE BOGOTÁ. Sitio web institucional: www.suivd.gov.co

EL SALVADOR

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EL SALVADOR. Sitio web institucional:
<http://www.csj.gob.sv/idioma.htm>

INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER. Sitio web institucional: <http://www.isdemu.gob.sv>

DECRETO 190 DE 2006. "LEY CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y DELITOS DE REALIZACIÓN COMPLEJA". N° 190, TOMO 374. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 22 DE ENERO DE 2007. DISPONIBLE EN FORMATO ELECTRÓNICO EN:
<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/>

MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Sitio web institucional:
<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 1995. DISPONIBLE EN FORMATO ELECTRÓNICO EN [www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/11121995\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/11121995(1).pdf)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.presidencia.gob.mx>

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.ssp.gob.mx>

PERÚ

MINISTERIO DEL INTERIOR. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. Sitio web institucional: <http://conasec.mininter.gob.pe>

POLICÍA NACIONAL DE PERÚ. Sitio web institucional: <http://www.pnp.gob.pe>

REPÚBLICA DOMINICANA

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE). Sitio web institucional: <http://www.one.gov.do>

POLICÍA NACIONAL DOMINICANA. Sitio web institucional: <http://www.policianacional.gov.do/system/index.php>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Sitio web institucional: <http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Index.aspx>

SECRETARÍA DE ESTADO DE INTERIOR Y POLICÍA. Sitio web institucional: <http://www.seip.gov.do>

URUGUAY

MINISTERIO DE INTERIOR URUGUAY. Sitio web institucional: <http://www.minterior.gub.uy>

OBSERVATORIO NACIONAL SOBRE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD. Sitio web institucional: <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>



¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina

Los desafíos que impone la criminalidad en la región son múltiples y complejos. Para la gobernabilidad democrática de la seguridad es indispensable contar con insumos que permitan tomar decisiones consistentes y formular políticas públicas sólidas que respondan eficazmente a una creciente demanda ciudadana en la temática.

Como tendencia regional, la información sobre violencia y delincuencia ha sido bastante precaria y en muchos casos reflejo de las carencias institucionales del sector. Esto tiene efectos adversos en la ciudadanía, que no cuenta con información inteligible y confiable de los niveles de delincuencia presentes en su entorno y, especialmente, para los tomadores de decisiones quienes adoptan políticas prácticamente "a ciegas" dado que no poseen diagnósticos pertinentes que permitan dimensionar el problema criminal en sus distintas facetas.

Por lo anterior es que el objetivo de la presente publicación es entregar un estado del arte de los sistemas de estadística delictual en América Latina. El análisis se estructura en dos tipos de instrumentos: el registro permanente de delitos (denuncias) y las encuestas de victimización e inseguridad, dando cuenta de sus características, fortalezas y debilidades. Así, se busca aportar a la discusión regional en una de las áreas grises del sector seguridad, entregando una completa sistematización de la producción y accesibilidad de la información delictiva, develando los principales obstáculos y entregando propuestas para superar los desafíos.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Dag Hammarskjöld 3269 · Vitacura · Teléfono: +56 2 2900200
www.flacso.cl