

¿CÓMO SE CUENTA EL DELITO Y LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA?

Breve revisión sobre comparación de fuentes

Felipe Salazar Tobar

La medición de las tendencias de la violencia y la criminalidad constituye un importante desafío para América Latina, tanto por la urgencia del problema como por el impacto que genera en términos políticos, económicos y sociales en los países de la región.

Tras una aproximación crítica sobre el estado de la cuestión, el presente artículo realiza una revisión de las fuentes de datos sobre delincuencia a partir de la información oficial disponible de diecisiete países del continente. El análisis contempla dos dimensiones: las encuestas de victimización y el registro de estadísticas policiales basado en denuncias. A partir de ahí, el trabajo se centra en las principales características de la producción de información sobre violencia y criminalidad y del acceso a las fuentes, procediendo a una revisión de los aspectos críticos de la comparación regional.

Palabras clave: información sobre delincuencia, delincuencia en América Latina, comparación de fuentes

1. Introducción

El objetivo de medir la violencia y la criminalidad es una tarea difícil por su amplitud y dinámica, pero también porque las fuentes de información –principalmente las oficiales– tienen debilidades, tanto por la calidad de su registro como por su disponibilidad. En este sentido, Tilley (2009) apunta que no todos los delitos son reportados y no todos los que son reportados son registrados, constituyéndose así la *cifra negra*, entendida como los hechos delictuales no registrados por la policía. Dicha cifra no sólo se relaciona con un registro incompleto, sino también con que ciertos delitos y delinquentes tienen más posibilidades de ser incluidos en el sistema. Por su parte, Catalano (2006) señala que si las definiciones sociales de delito cambian, sus efectos se reflejan en la gestión policial y en la respuesta de las víctimas, incluyendo el reporte del hecho. Así, el cuestionamiento de los datos procedentes de la policía no sólo se origina en la falta de denuncia, sino también en la presencia de intereses institucionales, modificaciones legales o cambios en el manejo del registro que pueden incidir en las estimaciones acerca de la criminalidad.

Existen otras dificultades técnicas que determinan la producción de información, tales como diferencias en el objeto de análisis, la cobertura, el proceso de sistematización de los datos brutos o cuestiones organizativas. Todo ello sumado a los sesgos existentes, permite a Reiner (2007) señalar que las estadísticas oficiales sobre delitos tienen muchas dificultades ocultas que hacen arriesgada su interpretación.

Las encuestas de victimización pretenden complementar el registro policial al indagar sobre la totalidad de los hechos, principalmente aquellos no reportados. Sin embargo, este tipo de instrumentos no están exentos de críticas, sobre todo en lo que respecta al manejo sistemático de sus mediciones o al alto costo asociado.

Para Alvazzi del Frate (2010) existen otros elementos que dificultan la construcción de un sistema sólido: Los problemas de financiamiento y la falta de capacidades afectan al desarrollo de buenas metodologías e instrumentos. Las limitaciones de orden político, el escaso compromiso de las autoridades, la caren-

cia de legislación que regule adecuadamente procesos e instituciones responsables o el temor al uso inapropiado de los datos por ser la información insuficiente, son aspectos que repercuten en la producción y entrega de resultados sobre victimización e inseguridad.

Es importante, además, generar datos sobre las políticas públicas orientadas al delito y la inseguridad, principalmente a través de evaluaciones y mediciones de impacto de las iniciativas implementadas, para evitar así que las variaciones en las cifras de victimización o de denuncias se consideren, sin más, un indicador de su éxito o fracaso. El aumento de las denuncias podría implicar, por ejemplo, una disminución de la cifra negra, pero también una mejora en el proceso de registro o un efectivo incremento de los hechos delictivos. Para conocer las especificidades de este fenómeno es necesaria la triangulación de información que permita reducir sesgos, desarrollar políticas y programas y hacer llegar datos sobre criminalidad a la opinión pública.

2. Encuestas de victimización

La sistematización de la información relativa a este tipo de fuentes en América Latina permite sostener que la realización de encuestas de victimización e inseguridad en la región es bastante disímil. Una explicación posible podría estar en los requerimientos técnicos necesarios para su diseño, aplicación y análisis, así como en el alto costo económico asociado a su implementación.

Una primera mirada permite elaborar una clasificación de estos instrumentos en base a los responsables de su aplicación, pudiendo diferenciar entre las encuestas de carácter gubernamental –desarrolladas por entidades vinculadas a la seguridad pública o responsables de las estadísticas nacionales–, aquellas llevadas a cabo por organismos de la sociedad civil –como universidades u otras organizaciones–, y las realizadas por organismos internacionales –para el caso de Centroamérica cabe destacar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)–. Más allá de la clasificación propuesta, existen alianzas y estrategias de cooperación entre las diversas entidades para la realización de las encuestas.



A pesar de los avances paulatinos de diversos países en la ejecución de encuestas de victimización durante la última década, tanto las diferencias metodológicas entre los instrumentos como la ausencia de mediciones sostenidas en el tiempo impiden configurar indicadores de victimización suficientemente válidos y confiables para construir un análisis comparado de los datos. En este contexto, destacan positivamente las encuestas de opinión pública realizadas a nivel regional, como, por ejemplo, la encuesta Latinobarómetro –cuyo periodo abarca de 1995 a 2010– y el Barómetro de las Américas –que ha realizado 4 aplicaciones con carácter regional–. Ambos casos contemplan en sus respectivas encuestas módulos y preguntas sobre inseguridad, victimización y sistema de justicia.

La diversidad de las características en las encuestas nacionales de victimización aplicadas en la región no permite la comparación entre diversas dimensiones ni tampoco entre las cifras difundidas por las entidades que elaboran las mediciones.

Respecto a la cobertura de las encuestas, es decir, la representatividad territorial que considera cada estudio, se observan dos tipos de escalas: nacional y local. Entre las primeras se encuentran, por ejemplo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que se realiza en Chile con representatividad nacional, regional y comunal, y la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) a partir de 2002, cuya responsabilidad recae en el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) en México. Este instrumento de victimización, liderado por una organización de la sociedad civil, y que ha realizado alianzas con entidades gubernamentales e internacionales como Naciones Unidas, en sus 7 aplicaciones –la última en 2010– considera el total nacional, las entidades federativas y una serie de zonas metropolitanas del país. Por otra parte, las principales encuestas

a escala local se han efectuado en Colombia desde 1996 de manera semestral, especialmente gracias a las iniciativas desarrolladas por la Cámara de Comercio de Bogotá. La Fundación Seguridad y Democracia ha desarrollado una aplicación de carácter selectivo-local anual para cuantificar la victimización e inseguridad en importantes ciudades del país, tales como: Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta y Medellín desde el año 2006.

Un segundo aspecto que permite caracterizar la metodología de las encuestas de victimización realizadas en América Latina se refiere al tipo de aplicación. En este sentido, es recurrente el uso de la modalidad cara a cara para la recolección de información de los encuestados, siendo este aspecto del trabajo de campo una de las pocas convergencias existentes entre los diversos instrumentos aplicados.

Otro de los aspectos relevantes es el tipo de población objeto de análisis en la encuesta, existiendo diversidad de criterios. En México con el ICESI y en El Salvador con la encuesta de IUDOP, participan personas mayores de 18 años, mientras que en el caso de la ENUSC en Chile son mayores de 15 años. Por su parte, la encuesta realizada por el Ministerio del Interior de Uruguay es aplicada a personas mayores de 17 años que habitan en Montevideo y Canelones. Sin duda, estas diferencias de criterio son otro límite a la comparación, debido a que la distinta edad de los encuestados define la población participante y con ello la magnitud de las cifras reportadas.

Un aspecto más sensible aún en la medición de la victimización corresponde al periodo de referencia, es decir, el rango de tiempo –usualmente medido en meses– en el cual se enmarca el hecho delictivo sufrido por la víctima. En este ámbito, la experiencia internacional –principalmente a través de la *International Crime Victimization Survey* desarrollada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas

en inglés)– ha definido como criterios dos periodos de referencia en sus encuestas, los últimos 5 años y los 12 meses previos a la aplicación de la encuesta. Este último criterio es el utilizado con mayor frecuencia en aquellos instrumentos que más se han replicado o adaptado en América Latina. Con todo, se observan particularidades en la formulación de las preguntas, el tipo de victimización y las dimensiones que aborda el cuestionario, como también cierto sesgo de los entrevistados por agregar hechos que podrían estar fuera del rango temporal debido a la relevancia de la experiencia vivida y la cercanía con la fecha límite, entre otras razones (Van Dijk et. al., 2007).

La periodicidad de las encuestas de victimización es quizás uno de los puntos más críticos en la generación de datos sobre violencia y criminalidad en América Latina. Al respecto destacan los casos de Chile, México y Uruguay, en los cuales se aprecia mayor sistematicidad en la medición de la victimización, por lo que lideran la producción de información nacional en el contexto latinoamericano. En el caso de Chile, la ENUSC se ha aplicado 7 veces a partir de 2003 y con periodicidad anual desde 2006, mientras que la última versión disponible corresponde a 2010. Otro de los casos a destacar corresponde a la Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI) que se realiza en México, la cual se ha efectuado en 7 oportunidades, con la excepción del año 2007. La última versión ha generado discrepancias entre el ICESI –tradicional responsable del estudio– y el INEGI, la institución pública rectora de las estadísticas nacionales, debido a los cambios aplicados y las diferencias en la consolidación de los resultados. Por su parte, la Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana en Uruguay tuvo aplicaciones anuales desde 1999 hasta 2004 –con la salvedad del año 2003–, mientras que en 2007 las autoridades del sector de seguridad pública realizaron una nueva encuesta, esta vez a cargo del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, manteniendo algunas características de la anterior.

Algunos otros países y ciudades han desarrollado instrumentos para la medición de la victimización, pero no existe continuidad en las iniciativas. Un claro ejemplo es la situación de Brasil, donde diversos centros y entidades han realizado indagaciones sobre la criminalidad y percepción de inseguridad –incluso desde fines de la década de 1980– sin una periodicidad establecida. El ILANUD ha efectuado encuestas en Brasil en cuatro oportunidades: 1992, 1996, 1997 y 2002, esta última en alianza con universidades y entidades

Tabla 1. Síntesis de encuestas y países

Tipo de encuesta	País	Nombre y organismo	Periodicidad
Gubernamental	Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) - Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Anual (7 aplicaciones)
	Ecuador	Plan de Seguridad Ciudadana Ministerio de Gobierno	Única
	Uruguay	Encuesta de Victimización Ministerio del Interior	Anual (2 aplicaciones)
	Venezuela	Ministerio de Justicia Instituto Nacional de Estadísticas	Única
Organismos internacionales	Bolivia		Única
	Guatemala	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Semestral
	Costa Rica		Única
No gubernamentales	Argentina	Univ. Torcuato di Tella-LICIP	Mensual
	El Salvador	Univ. Centroamericana-IUDOP	Anual
	México	Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad (ICESI)	Anual (7 aplicaciones)
Estudios de opinión	Belice		Bienal
	Nicaragua		
	Panamá	Latin American Public Opinion Project (LAPOP)	
	Paraguay		

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 1. Caracterización de las encuestas de victimización

Mandante	Cobertura	Población	Periodicidad	Tipo de aplicación	Dimensiones	Periodo de referencia	Acceso a información
- Público - Privado - Académico - Mixto	- Nacional - Local	- Mayores de 15 años - Mayores de 18 años	- No definida - Definida - Única	- Cara a cara	- Victimización - Inseguridad - Evaluación institucional	- 12 meses	- Resultados descriptivos - Mayor uso de internet

Factores críticos de comparación

Fuente: Elaboración propia

de gobierno. El Instituto ISER también ha efectuado mediciones, aunque principalmente en el Área Metropolitana de Río de Janeiro en 1996 y 2000. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) en asociación con PNUD Brasil está desarrollando la primera encuesta de victimización que pretende colaborar al diseño de políticas públicas para la convivencia y seguridad pública, la cual se efectuó durante julio de 2010 con una muestra de 70.000 casos aplicada en 300 municipios del país.

Como tendencia general en todos los casos revisados, los resultados entregados son de carácter descriptivo y señalan principalmente el porcentaje de victimización –hogares o personas– con algún nivel de desagregación territorial en el caso de las encuestas nacionales, mientras que en los indicadores relativos a inseguridad existe mayor diversidad de preguntas y, con ello, dificultades para la comparación.

El acceso a la información es otro de los aspectos clave en el análisis. Al hecho de que la aplicación sistemática de encuestas es bastante escasa, se suma el que no es posible regularmente acceder de forma pública a las bases de datos. Paulatinamente se ha incrementado la tendencia a publicar los principales resultados a través de los sitios *web* institucionales. Este es el caso de las encuestas aplicadas en Chile, México, Argentina u otras que han tenido sólo una aplicación.

En contraste, existen casos donde la información debe ser solicitada directamente o es de acceso restringido como, por ejemplo, Paraguay –donde no existen resultados disponibles públicamente para la encuesta realizada en 2009 por el Ministerio del Interior–, Uruguay –donde es necesario solicitar datos actualizados– y también Venezuela –en el caso de la encuesta desarrollada en 2006–.

3. Registro de estadísticas policiales

El registro continuo de delitos a través de las denuncias y detenciones permite conocer la situación de la criminalidad que ha sido reportada a las autoridades competentes. Tradicionalmente el registro de hechos presumiblemente delictuales ha formado parte de las tareas de las instituciones policiales.

El estado de la situación no difiere significativamente en los distintos casos de América Latina, donde es posible establecer un flujo de orden genérico que representa el funcionamiento básico de este proceso, el cual se compone al menos de 4 fases: la denuncia, el registro –a través de las instituciones receptoras–, la ratificación y el procesamiento y difusión de las cifras sistematizadas.

La denuncia corresponde al momento inicial del registro de información delictual, la cual, considerando las legislaciones vigentes, pueden efectuarla tanto la víctima –o un tercero– como un funcionario policial, constituyéndose como la información básica para dar cuenta de la criminalidad en un tiempo determinado.

Las instituciones receptoras son la policía y otras ligadas directamente al sistema de justicia penal, como por ejemplo el ministerio público. Esta es la puerta de entrada al proceso, mediante la cual se ingresa la información al sistema considerando criterios y herramientas estandarizados para dotar de mayor calidad al registro, aunque también existe un amplio margen en la discrecionalidad de los funcionarios a cargo al interpretar el hecho relatado por la víctima dentro de las posibilidades que el registro permite. En este aspecto también se aprecian brechas institucionales, principalmente en la cobertura, acceso, tecnificación y capacidad de las instituciones.

El proceso de estandarización de la información usualmente está centralizado en la entidad responsable del procesamiento de los datos recolectados, a través de unidades específicas que permiten la sistematización y depuración de

los datos brutos ingresados. Crecientemente en la región esta labor está siendo realizada por unidades vinculadas a las instituciones de la seguridad pública, como la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en Chile, el Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior en Uruguay o la Unidad de Ejecución Especializada del Ministerio de Gobierno en Ecuador, entre otros.

En contraste, la difusión de información sigue teniendo importantes déficits relativos a la disponibilidad y actualización de las cifras de denuncias y detenciones. Generalmente, las cifras se entregan expresadas en la cantidad absoluta de denuncias y en tasas por cada 100.000 mil habitantes. A su vez, existen diferencias en la periodicidad y años de cobertura de la información entre los casos revisados, aunque la difusión a través de los respectivos sitios *web* institucionales se ha incrementado. Este aspecto es clave, tanto para hacer llegar información a la opinión pública, como para ejercer tareas de monitoreo y transparencia de la gestión democrática de la seguridad pública.

La comparación de las estadísticas delictuales que se generan a partir de los sistemas de registro policial presenta limitaciones. La primera de ellas es que un gran número de delitos no ingresan al sistema debido a que no son reportados –básicamente algunos hechos contra la propiedad de menor cuantía y delitos de orden sexual–, y a la alta selectividad en el registro de cierto tipo de delitos, lo que genera dificultades tanto técnicas como operativas. Muchos de estos problemas

Tabla 2. Fuentes de información de registros policiales según país

Periodicidad	País	Fuente	Tipo de información
Anual	Bolivia	Policía Nacional Instituto Nacional de Estadísticas	Cantidad de denuncias Tasa cada 100.000 hab.
	Brasil	Foro Brasileño de Seguridad Pública (a partir de cifras oficiales)	Cantidad de denuncias Tasa cada 100.000 hab.
	Costa Rica	Ministerio de Justicia	Cantidad de denuncias
	El Salvador	Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI)	Cantidad de denuncias
	Guatemala	Policía Nacional Civil	Número de ocurrencias (denuncias)
	México	Sistema Nacional de Seguridad Pública	Cantidad de registros Tasa cada 100.000 hab.
	Nicaragua	Policía Nacional	Número de ocurrencias (denuncias)
	Paraguay	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Cantidad de denuncias
Trimestral	Chile	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Cantidad de denuncias/casos policiales Tasa cada 100.000 hab.
	Uruguay	Ministerio del Interior	Cantidad de denuncias Tasa cada 100.000 hab.
Mensual	Argentina	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Registro de denuncias Tasa cada 100.000 hab.
	Ecuador	Ministerio de Gobierno	Cantidad de registros Tasa cada 100.000 hab.

Fuente: Elaboración propia

derivan de modificaciones sobrevenidas en el respectivo código penal y de la clasificación empleada durante la sistematización. Esta situación podría generar variaciones en las cifras que se difunden, lo que no necesariamente implica una relación directa con variaciones en el delito, sino que remite más bien a cambios en el registro.

A su vez, se dan diferencias en la definición de los tipos penales de acuerdo al cuerpo legal existente en cada país, lo que muchas veces no permite establecer criterios homologables a nivel comparado. Si bien la situación no difiere mayormente en el caso del homicidio, es significativa en torno a delitos contra la propiedad o algunos delitos que tienen mayor incidencia en ciertos países, como por ejemplo las diversas modalidades de secuestro.

Una de las dificultades en el ámbito operacional obedece a las diferentes subcategorías de clasificación e incluso a las denominaciones distintas para la sistematización de hechos delictuales que a primera vista muestran grandes similitudes. Si bien la unidad de análisis usualmente es la denuncia, las tipologías de clasificación y sistematización de esas denuncias presentan diferencias que afectan a la comparación de los datos desde una óptica regional. A modo de ejemplo, los hechos de robo muestran la mayor diversidad de categorías, por lo que es donde más se restringe el ejercicio comparativo de las cifras. En este ámbito, las particularidades del proceso de registro, es decir, el levantamiento de la información que permite generar el dato, tiene sin duda implicaciones en su calidad final.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad pública y en el sistema de justicia penal es un factor clave tanto para el funcionamiento de estas instituciones como para el registro de estadísticas policiales. La desconfianza afecta tanto a la policía como al sistema de justicia, impactando en la denuncia y en el acceso a la justicia, lo que reduce las posibilidades de recoger datos de calidad que permitan abordar la situación delictiva. Según el Barómetro de las Américas 2008 (LAPOP, 2010) el 55,4% de los entrevistados a nivel regional no denunció el hecho del que fueron víctimas a las instituciones correspondientes, siendo el principal argumento que *no tiene ninguna utilidad*. En diverso grado esta situación se reproduce a través de toda la región como una de las principales amenazas de los sistemas de registro de información delictual, los cuales no logran reflejar cabalmente la situación.

La percepción personal de inseguridad, la existencia de deficiencias

técnicas en la medición de la delincuencia y la posible politización de las cifras de denuncias podrían ser algunos de los factores asociados a la pérdida de confianza en las estadísticas oficiales sobre violencia y criminalidad. La suma de estos factores favorece en la opinión pública una percepción de que el delito está absolutamente fuera de control y que el gobierno, la policía y la justicia no han podido dar las respuestas necesarias.

4. Consideraciones finales

En el contexto global de las políticas de seguridad ciudadana, los políticos y tomadores de decisiones se ven obligados a mostrar resultados exitosos a corto plazo a la ciudadanía. Esto constituye un problema, en cuanto que esta premura no permite contar con la información adecuada o su interpretación no es la pertinente.

En torno al registro de estadísticas policiales se requiere una mayor consolidación de los sistemas a nivel nacional. Para ello es fundamental fortalecer una serie de aspectos, tales como: perfeccionar el registro en el primer nivel –es decir, las unidades policiales–, incrementar recursos y capacidades técnicas, y fomentar instancias de cooperación internacional. En este último punto diversos organismos multilaterales en América Latina –como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– han impulsado iniciativas orientadas al fortalecimiento de la calidad de la información en materia de seguridad pública.

En el plano de las encuestas de victimización, es primordial definir la aplicación periódica de este tipo de instrumentos en aquellos países que los han realizado episódicamente, con el fin de obtener información que permita un seguimiento de la victimización e inseguridad. Además, es necesario definir un núcleo común sobre metodología, dimensiones y preguntas que posibilite la comparabilidad en variables clave, como la victimización según delito, la percepción de inseguridad y la evaluación del sistema de justicia. Ciertamente, en este punto,

Ilustración 2. Puntos críticos de comparación en registro continuo según delito



Fuente: Elaboración propia

la cooperación internacional y experiencias ya realizadas en la región tienen mucho que aportar, como por ejemplo, a la hora de apoyar la inclusión de países en la Encuesta Internacional de Victimización de UNODC.

Es relevante, además, evaluar las intervenciones desarrolladas. En este sentido, la variación de las cifras de criminalidad no necesariamente determina el éxito o fracaso de las políticas. Para poder indagar sobre sus efectos e impactos es necesario desarrollar evaluaciones específicas, pues factores muy diversos pueden estar asociados a los cambios en las cifras o puede ser que el espacio de la intervención no esté representado por la escala de las mediciones.

La academia también tiene un rol en este ámbito. Es fundamental su aporte a la mejora de la calidad de la información oficial existente en los países, tanto en los aspectos metodológicos como en el procesamiento de la información. También debe apoyar la generación de conocimientos sobre violencia y criminalidad que ayuden a tender puentes entre la investigación y las políticas públicas.

La sociedad civil tiene un papel de monitoreo y auditoría sobre los gobiernos y las autoridades de la seguridad pública, que debe orientarse más hacia el reconocimiento de las demandas sociales y la efectividad del sistema de justicia criminal, que a atender las voces que propician la mano dura como la principal respuesta.

No cabe la menor duda de que se torna esencial contar casos y analizar hechos vinculados a la violencia y criminalidad desde las fuentes institucionales, pero también es urgente complementar esas tareas con otros abordajes que proporcionen el conocimiento necesario para responder a la complejidad de estos fenómenos en la sociedad actual.

Puede consultar las referencias bibliográficas e información sobre el autor en: www.boletin criminologico.uma.es/boletines/bibliografia/biblio_129.pdf