

CRIMEN

e INSEGURIDAD

Indicadores para las Américas

Lucía Dammert
Felipe Salazar
Cristóbal Montt
Pablo A. González

PROYECTO VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Dammert, Lucía; Salazar, Felipe; Montt, Cristóbal y González, Pablo A. (2010). Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas, FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile.

*Texto elaborado por el Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO-Chile.*

© 2010 FLACSO-Chile.
Todos los derechos reservados.

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura,
Santiago de Chile
Teléfono: (56-2) 290 0213
Correo electrónico: seguridadyciudadania@flacso.cl
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada
Sofía de Solminihac
sofia.desolminihac@gmail.com

Equipo de investigación

Proyecto Diagnóstico de la violencia y criminalidad en América Latina y el Caribe
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/FLACSO-Chile

Coordinación

Lucía Dammert

Investigadores

Felipe Salazar
Cristóbal Montt
Pablo Andrés González

ÍNDICE

INTRODUCCION	6
CAPITULO 1. ¿COMO SE MIDE LA VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD?	10
1.1 ¿Continente violento? ¿Epidemia delictual?.....	17
CAPITULO 2. LOS DESAFÍOS DE LA VICTIMIZACIÓN.....	23
2.1 ¿Quién genera los datos?	23
2.2 Periodicidad	33
2.3 Acceso a los datos.....	35
2.4 Metodología	36
2.5 ¿Qué dicen los datos?.....	39
CAPITULO 3. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE CRIMINALIDAD: DENUNCIAS Y DETENCIONES	47
3.1 Las estadísticas policiales como parte de las políticas de justicia criminal.....	48
3.2 ¿Cómo funcionan los sistemas de información en América Latina?: fuentes, acceso e información disponible.	50
3.3 Datos disponibles según indicadores en el contexto regional	60
CAPITULO 4. CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACION DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA	78
4.1 Disponibilidad de la información.....	80
4.2 Descripción de los datos disponibles.....	83
4.3 Tendencias nacionales versus tendencias locales.....	91
4.4 Sobrepoblación.....	93
4.5 Diferencias entre países para medir la población penitenciaria.....	97
4.6 Cifras penitenciarias: posibles razones del incremento.....	98
CAPITULO 5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	102
REFERENCIAS	107

Índice de cuadros, figuras y gráficos

Figura 1. Dimensiones y fuentes de información de violencia y criminalidad	11
Figura 2. Aspectos a abordar en el ámbito de la violencia y criminalidad	13
Figura 3. Tipos de Encuestas de Victimización desarrolladas en América Latina y el Caribe	25
Figura 4. Tipo de organización responsable según país	35
Figura 5. Asociación entre costo, frecuencia y precisión en algunas encuestas de la región	39
Figura 6. Flujo general de información de denuncias en América Latina	49
Cuadro 1. Casos relevados en el proyecto	8
Cuadro 2. Países con encuestas nacionales y organismos responsables	24
Cuadro 3. Porcentaje de victimización según encuesta LAPOP (%)	27
Cuadro 4. Tamaño muestral de la encuesta LAPOP	28
Cuadro 5. Ámbitos de consulta que abordan los principales estudios de opinión de América Latina	29
Cuadro 6. Periodicidad en la aplicación de encuestas de victimización	33
Cuadro 7. Nombre de encuesta y organización responsable	34
Cuadro 8. Clasificación de las variantes metodológicas	37
Cuadro 9. Comparación entre países según datos de victimización y tasa de homicidios	40
Cuadro 10. Datos disponibles de victimización para Cono Sur, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)	41
Cuadro 11. Datos disponibles de victimización para México y Centroamérica, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)	41
Cuadro 12. Datos disponibles de victimización para Países Andinos, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)	42
Cuadro 13. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para Cono Sur, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)	43
Cuadro 14. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para México y Centroamérica, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)	43
Cuadro 15. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para Países Andinos, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)	44
Cuadro 16. Sistemas de información y fuentes según tipo y periodicidad	52
Cuadro 17. Tipo de delitos considerados y disponibles según caso	54
Cuadro 18. Información disponible para denuncias por homicidio según caso, año y tipo de acceso	55
Cuadro 19. Información disponible para denuncias por robo según caso, año y tipo de acceso	57
Cuadro 20. Información disponible para detenciones según caso, año y tipo de acceso	58
Cuadro 21. Cono Sur. Denuncias por homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)	60
Cuadro 22. México y Centroamérica. Denuncias por homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)	61
Cuadro 23. Región Andina. Denuncias por Homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)	62
Cuadro 24. Cono Sur. Denuncias por Lesiones cada 100.000 habitantes (2000-2008)	63
Cuadro 25. México y Centroamérica. Denuncias por lesiones (2000-2008)	64
Cuadro 26. Región Andina. Denuncias por lesiones cada 100.000 habitantes	65
Cuadro 27. Cono Sur. Denuncias por robo cada 100.000 habitantes (2000-2008)	66
Cuadro 28. México y Centroamérica. Denuncias por robo (2000-2008)	67
Cuadro 29. Región Andina. Denuncias por robo cada 100.000 habitantes.	68
Cuadro 30. Cono Sur. Denuncias por Hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)	69
Cuadro 31. México y Centroamérica. Denuncias por hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)	70

Cuadro 32. Región Andina. Denuncias por hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)	70
Cuadro 33. Cono Sur. Detenciones cada 100.000 habitantes (2000-2008)	71
Cuadro 34. México y Centroamérica. Detenciones cada 100.000 habitantes (2000-2008)	71
Cuadro 35. Región Andina. Detenciones cada 100.000 habitantes 2000-2008.....	72
Cuadro 36. Dependencia administrativa de las cárceles.....	79
Cuadro 37. Sistemas de información y fuentes según tipo y periodicidad	81
Cuadro 38. Disponibilidad de información penitenciaria a base de información oficial	82
Cuadro 39. Disponibilidad de información penitenciaria considerando fuentes secundarias	83
Cuadro 40. Cono Sur. Población penitenciaria (2000-2008)	84
Cuadro 41. Cono Sur. Tasa de población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000-2008)	84
Cuadro 42. México y Centroamérica. Población penitenciaria (2000-2008)	86
Cuadro 43. México y Centroamérica. Tasa población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000-2008).....	86
Cuadro 44. Región Andina. Población Penitenciaria (2000-2008)	88
Cuadro 45. Región Andina. Tasa de población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000- 2008)	88
Cuadro 46. Sobrepoblación Carcelaria en Latinoamérica	94
Cuadro 47. Dificultades para comparar datos entre países. Chile y Brasil con datos de 2008.....	98
Cuadro 48. Características de los sistemas de información.....	102
 Gráfico 1. Evolución tasas de población penitenciaria en países del Cono Sur (2000-2008)	85
Gráfico 2. Evolución tasas de población penitenciaria para México y Centroamérica (2000- 2008)	87
Gráfico 3. Gráfico evolución tasa de población penitenciaria en la Región Andina (2000-2008).....	89
Gráfico 4. Porcentaje de la variación de la tasa de población penal según país	90
Gráfico 5. Evolución del promedio de la tasa de población penitenciaria de los países analizados.....	91
Gráfico 6. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Chile y Santiago (2000-2008).....	92
Gráfico 7. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Argentina y Buenos Aires (2000-2008)	92
Gráfico 8. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Brasil, Río de Janeiro y Sao Paulo (2000-2008)	93
Gráfico 9. Sobrepoblación y variación porcentual de la tasa de población penal	95
Gráfico 10. Población reclusa sin condena en América Latina y Centroamérica según país	96

INTRODUCCION

La necesidad de avanzar en el desarrollo de análisis comparados sobre la situación de inseguridad, criminalidad y violencia es uno de los temas pendientes de la agenda de consolidación democrática y modernización del Estado en América Latina. En la actualidad muchos de los análisis comparados se basan en información oficial entregada por diversos organismos gubernamentales de un determinado país, o en información secundaria, o bien en relevamientos de corte individual que carecen de respaldo institucional. En otros casos, la cobertura mediática sustituye al análisis, generando desconcierto y desinformación en la ciudadanía.

Por su parte, el Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile ha desarrollado una línea de trabajo vinculada con los sistemas de información a través de diversas iniciativas. La primera de ellas corresponde al Proyecto Democracia y Seguridad Ciudadana en las Américas en conjunto con el Political Database of Americas (PDBA) del *Center for Latin American Studies at Georgetown University*. El objetivo es contribuir a la promoción y el fortalecimiento de la dimensión democrática de la seguridad ciudadana a través de la recolección, sistematización, difusión e intercambio de información relativa a este ámbito en los países de la región. Los frutos de esta iniciativa están disponibles en el sitio web de la PDBA y también en una publicación relativa al proyecto¹.

En 2007 se trabajó en conjunto con la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior de Chile en la investigación denominada *“Análisis de instrumentos y estadísticas internacionales sobre delincuencia e inseguridad”*. La tarea fue indagar en la producción de datos sobre violencia y criminalidad en distintos países del mundo para luego contrastarlo con la situación en Chile. Paralelamente se ha explorado el tema en su dimensión local, para lo cual el Programa URBAL realizó el proyecto *Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana*, en el que participaron diversas ciudades: Valparaíso (Chile), Quito (Ecuador), Buenos Aires (Argentina), Santa Tecla (El Salvador), Padova (Italia) y Barcelona (España), donde el Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile ejerció el rol de organismo técnico. Esta iniciativa buscó fortalecer las políticas locales de seguridad ciudadana mediante la creación y consolidación de un observatorio que permita sistematizar información, realizar capacitaciones a funcionarios locales e intercambiar experiencias exitosas. El objetivo fue ambicioso, aunque complejo debido a las múltiples diferencias sobre la tipología de los datos, las formas de recolección, la disponibilidad e incluso su desagregación.

Como fruto de este interés y el creciente conocimiento adquirido en esta materia desde diversos frentes, se elaboró en 2008 una publicación en el marco del Reporte del Sector Seguridad denominada *¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*². Este informe da cuenta

¹ Salazar, Felipe (2009). Institucionalidad y datos en las Américas, FLACSO-Chile, Programa Seguridad y Ciudadanía, Serie Documentos Electrónicos, N°1, Marzo.

² Dammert, Lucía; Ruz, Felipe y Salazar, Felipe (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

del estado de situación de los diversos instrumentos existentes en diversos países para la elaboración de estadísticas relativas a la seguridad ciudadana.

De este modo, la caracterización de los sistemas así como la búsqueda de formas de comparabilidad regional y subregional se ha colocado en el centro de la agenda de políticas públicas desarrolladas por diversos gobiernos y organismos multilaterales. En este desafío el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile han combinado esfuerzos para llevar a cabo este reporte que persigue dos objetivos fundamentales. En primer lugar, caracterizar los diversos sistemas de información sobre seguridad ciudadana, resaltando los problemas, limitaciones y avances desarrollados en los últimos años, centrándose en información sobre denuncias y detenciones, sistema penitenciario y encuestas de victimización. En segundo lugar, presentar un análisis preliminar de la información disponible, como un primer paso hacia el mejoramiento del análisis comparado.

De este modo, la investigación se compone de dos productos principales. El primero es el presente informe, que sistematiza las características y cifras relativas a los sistemas de información sobre denuncias y detenciones, encuestas de victimización e información penitenciaria para el periodo 2000 a 2008, además de señalar los principales alcances y desafíos existentes en el tema, el cual fue realizado a inicios de 2010. El segundo producto corresponde a informes de caso para diversos países y ciudades de la región³ (ver cuadro 1), que replican las dimensiones analizadas desde una caracterización nacional o local, y que fueron elaborados a fines de 2009.

³ Los informes de caso están disponibles en la web de FLACSO-Chile. <http://www.flacso.cl>

Cuadro 1. Casos relevados en el proyecto

Región	Caso
México y Centroamérica	1. Costa Rica
	2. El Salvador
	3. <i>San Salvador</i>
	4. Guatemala
	5. México
	6. <i>México DF</i>
	7. Nicaragua
	8. Panamá
Andinos	9. Bolivia
	10. Colombia
	11. Ecuador
	12. <i>Quito</i>
	13. Venezuela
Cono Sur	14. Argentina
	15. <i>Buenos Aires</i>
	16. Brasil
	17. Río de Janeiro
	18. <i>Sao Paulo</i>
	19. Chile
	20. <i>Santiago</i>
	21. Paraguay
	22. Uruguay
	23. <i>Montevideo</i>
El Caribe	24. Belice
	25. República Dominicana

Elaboración propia, 2010.

Este documento se organiza en cuatro secciones. La primera es una reflexión sobre los problemas que involucra la carencia de un sistema integral y comparable de información sobre violencia y criminalidad. En esta sección se destacan las consecuencias de estos obstáculos en términos de diseño de política pública y en el escalamiento de la ansiedad social frente al delito.

La segunda sección desarrolla un recuento comparado de las iniciativas realizadas con encuestas de victimización, profundizando en sus complejidades y desafíos. Se realiza una sistematización de información que pretende buscar posibilidades de comparabilidad, que al ser muy precaria tanto por la disponibilidad de datos como por las diferencias metodológicas, evidencia la clara limitación de este esfuerzo.

Una tercera sección versa sobre información oficial que emana primordialmente de las instituciones policiales (denuncias de delitos y detenciones). En este ámbito se descubren claves interesantes para comprender algunas de las aristas del fenómeno, así como se refuerza la necesidad de sistemas de información consolidados y bien coordinados.

La cuarta sección presenta información sobre los sistemas penitenciarios y sus mecanismos de registro. La explosión del tamaño de la población penal en toda la región pone de manifiesto la magnitud del desafío y también varios matices que dificultan la comparación entre países.

Finalmente, la última sección identifica los procesos requeridos para avanzar en la consolidación de sistemas de información capaces de generar diagnósticos acertados y políticas públicas eficaces para enfrentar los desafíos de la seguridad ciudadana. Este reporte sugiere posibles cursos de acción al respecto.

El desarrollo del presente trabajo contó con el apoyo de diversos expertos de la región que han contribuido directamente con el relevamiento y análisis, ellos son: Hernán Olaeta (Argentina), Renato de Lima (Brasil), Gerardo Briceño, (Venezuela), Daniel Pontón (Ecuador) y Rafael Paternaín (Uruguay). En el marco del Proyecto de BPR BID-CISALVA queremos agradecer a Ana María Serrano (Colombia), Leydi Rodríguez y Víctor Nolasco (República Dominicana) quienes han colaborado con información sobre sus respectivos países como también a aquellas entidades gubernamentales que respondieron efectivamente a las solicitudes de información de parte del equipo de investigación⁴. A los autores de boxes, quienes contribuyeron al análisis: Luiz Coimbra (OEA), Antonio Frey V. (Chile), Erik Alda (EE.UU) y Liza Zuñiga (Chile).

Finalmente, es importante destacar el rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en especial a Gustavo Beliz, por impulsar el trabajo de investigación en esta línea, además del interés y apoyo para llevar a cabo la presente iniciativa.

Sin duda que existen desafíos importantes en el desarrollo de los sistemas de información en América Latina, por lo que esperamos avanzar en la consolidación de una red de trabajo permanente sobre esta temática que permita contribuir a la generación de conocimiento sobre violencia y criminalidad como al mejoramiento de la gestión democrática de la seguridad.

⁴ Como parte del proceso de recolección de información se envió una carta formal de solicitud de información a todos los gobiernos de aquellos casos que formaron parte del estudio.

CAPITULO 1. ¿COMO SE MIDE LA VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD?

Las estadísticas sobre la criminalidad han adquirido relevancia debido a tres aspectos fundamentales. El primero corresponde a la cristalización de la cultura del delito en la sociedad, lo cual se refleja a través de la significativa preocupación ciudadana y las demandas por mayor control y castigo. El segundo aspecto está ligado a la modernización del Estado, en particular de los servicios públicos, donde este tema ha adquirido una gran connotación política; ello ha definido mecanismos de intervención y gestión frente a los principales nudos de la administración pública vinculada con el diseño e implementación de políticas públicas. El tercer aspecto resulta del hecho que la sociedad de la información ha favorecido el acceso a temas y la difusión de problemáticas que son relevantes para la comunidad, sobre todo de aquellos que afectan su vida cotidiana. A este proceso se potencia por la creciente tecnificación y eficiencia en el proceso de recolección de información.

Intentar “medir” la violencia y criminalidad es una tarea compleja. Se torna más difícil aún al hacerlo a través de las fuentes de información disponibles, tanto aquellas que provienen de fuentes oficiales como no gubernamentales. En el caso de las primeras, existen diferencias sustantivas en torno a la unidad de análisis considerada, así como en el proceso de sistematización de los antecedentes, conforme a aspectos institucionales que son relevantes en su funcionamiento.

Los mecanismos para medir la violencia y criminalidad están en constante debate, debido a que se reflexiona en torno al uso y al alcance de las metodologías e instrumentos aplicados, y se cuestionan las fuentes de información disponibles. Una perspectiva más actualizada intenta promover la articulación de las diversas fuentes de información primaria existentes, para así alcanzar un mayor conocimiento acerca de la criminalidad real⁵.

Es posible describir el proceso de registro de hechos criminales como una pirámide invertida, que va desde los delitos cometidos hasta los individuos que cumplen pena de cárcel y que representa un flujo decreciente en el número de casos. Esto significa que la institucionalidad no es capaz de abarcar la totalidad de los hechos delictuales, y en cada etapa del proceso se pierde “información”, de modo que al final de la pirámide solo una porción reducida de los delitos cometidos culmina con castigo de cárcel para el autor.

En un primer nivel se encuentra los delitos cometidos en un periodo específico, los cuales son estimados a través de la aplicación de encuestas de victimización, que intentan reconstruir el nivel real de hechos delictuales, incluyendo los que no se reportan a la autoridad (la llamada “cifra negra”).

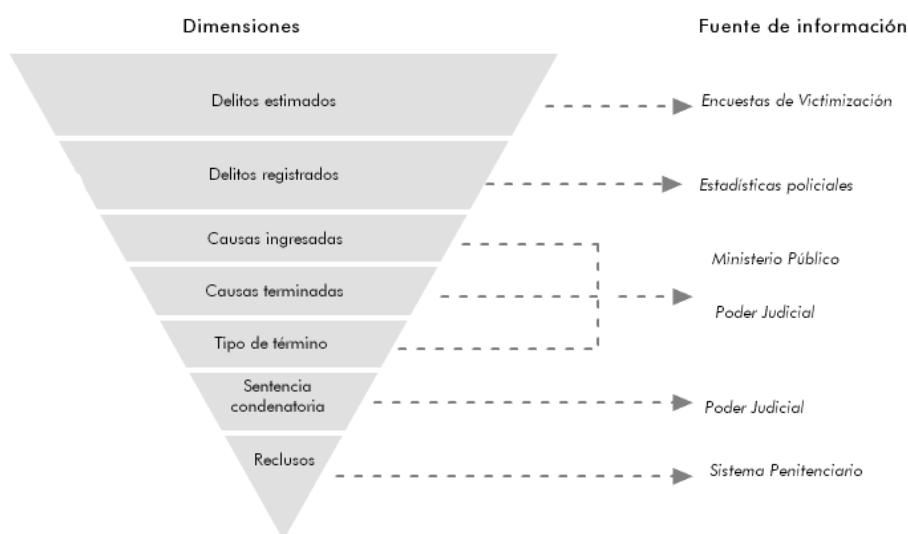
El segundo nivel corresponde al registro policial, que está compuesto básicamente por las denuncias clasificadas según tipos penales u otros criterios administrativos. Estos

⁵ Sozzo, Máximo (2005). ¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina, en: Cartapacio de Derecho, Vol. 5, Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires, Argentina. <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/issue/view/44>

registros corresponden a hechos presuntamente delictuales –donde en muchas ocasiones no existe información sobre el autor del hecho. En este mismo ámbito se encuentran las detenciones, que pueden corresponder al número de sujetos aprehendidos, o bien, al número de acciones emprendidas por la policía.

El tercer nivel dice relación con la persecución penal y la justicia criminal, donde la unidad de análisis principal corresponde a la causa. Las causas se agrupan en ingresadas y terminadas. Las primeras se refieren a aquellos casos donde es posible realizar el proceso penal. Las segundas corresponden al flujo de causas que son procesadas por el sistema de justicia. El tipo de término se refiere a la forma aplicada para cerrar el caso, de acuerdo a las características del hecho. Normalmente corresponde a una sentencia que puede ser absolutoria o condenatoria. Estos indicadores reflejan la gestión procesal realizada, y las principales fuentes de información son el Poder Judicial y el Ministerio Público. Si bien en el caso latinoamericano existe una creciente difusión de estos antecedentes, ellos apuntan más bien a aspectos administrativos sobre el funcionamiento del sistema de justicia. Son insuficientes para fines comparativos, por lo que se requieren criterios mínimos sobre el uso y productos disponibles de acuerdo a una serie de indicadores definidos⁶.

Figura 1. Dimensiones y fuentes de información de violencia y criminalidad



Elaboración propia, 2010.

⁶ Pastor, Santos (2005). Cifrar y descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales, Vol. I, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, Chile. Contó con la colaboración de Liliana Maspóns.

Al final del proceso es posible conocer la cantidad de personas condenadas a penas privativas de libertad sobre la base de información provista por el sistema penitenciario. La información disponible comúnmente se refiere al número absoluto de personas que cumplen condena de este tipo, o bien a la tasa por cada 100.000 habitantes. Esta dimensión completa el flujo del sistema. Así es posible observar el proceso completo desde que se comete un delito, la posterior denuncia, el proceso de justicia penal, la sentencia promulgada y el cumplimiento de la sanción mediante la privación de libertad.

Con sus fortalezas y limitaciones, las dimensiones y fuentes revisadas anteriormente permiten acceder a una serie de datos sobre criminalidad e indicadores relativos al funcionamiento del sistema de justicia criminal. La existencia de estos datos permite conocer dos ámbitos del problema. En primer lugar, la situación de criminalidad y violencia, lo que conduce a la formulación de diagnósticos y al monitoreo de los hechos delictivos a través de la victimización y las denuncias. En segundo lugar, la información vinculada al proceso penal, que entrega antecedentes relativos a su funcionamiento y a la capacidad institucional de procesar los hechos denunciados.

También existe información que podría ser catalogada como complementaria, y que está asociada al ámbito de la gestión de las políticas públicas, las respuestas institucionales frente a la inseguridad y también a nuevas formas de expresión de criminalidad y violencia, como por ejemplo el crimen organizado. Cada una de ellas congrega dimensiones diferentes y, por supuesto, indicadores que están en constante construcción.

A modo de ejemplo, en el ámbito de las respuestas a la inseguridad, las políticas públicas requieren de información específica que permita dar cuenta de su gestión, específicamente mediciones del impacto de las políticas públicas aplicadas. Esto último se explica porque sabemos que, a priori, las variaciones en las cifras de victimización o de denuncias no reflejan necesariamente el éxito o el fracaso de una política pública.⁷

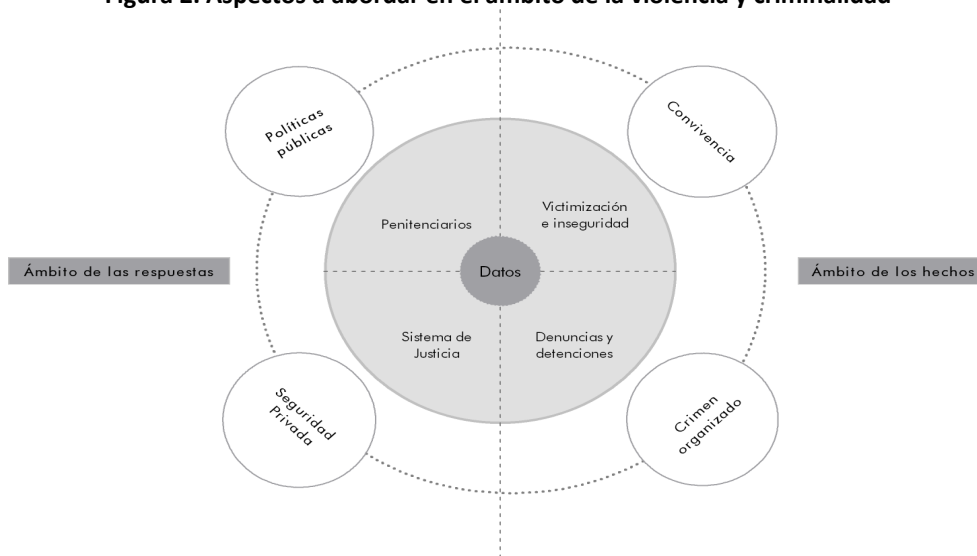
Por su parte, en el ámbito del crimen organizado existe una diversidad de hechos que hacen difícil su cuantificación, como por ejemplo el tráfico de personas, la circulación ilegal de armas pequeñas y livianas o el narcotráfico. En el mejor de los casos, es posible obtener datos sobre detenciones o denuncias por hechos vinculados, pero no existe información suficiente para abordarlos de manera comprensiva. Una situación similar ocurre en el caso de la seguridad privada, donde lo más urgente es conocer la cantidad de efectivos regulares que cumplen labores de este tipo, pero solo existen estimaciones de personal o el registro de las empresas por país.

Otro punto corresponde a las diferencias entre el registro oficial y aquellos hechos que las personas perciben con preocupación que muchas veces no son constitutivos de delito, pero afectan la calidad de vida de las comunidades. En este sentido, la sistematización de faltas u otros registros de este tipo ayudan a dar cuenta de hechos

⁷ Así por ejemplo un aumento de las denuncias podría implicar una disminución de la cifra negra o un efectivo aumento de los hechos delictuales. Para conocer las especificidades de este fenómeno se requiere de una triangulación de información.

que están ligados a la convivencia de las comunidades y sus miembros, cuyo escalamiento puede derivar en algún acto de violencia constitutivo de delito.

Figura 2. Aspectos a abordar en el ámbito de la violencia y criminalidad



Elaboración propia, 2010.

La construcción de información y su efectiva disponibilidad permite al menos dos procesos. El primero a nivel de políticas públicas debido a que se constituyen como un factor relevante en el proceso de toma de decisiones, y también en una herramienta de gestión y diseño de políticas. De acuerdo con la *Statistics Commission* de Inglaterra, los principales usos de las estadísticas apuntan a desarrollar políticas y programas, gestionar el desempeño de acuerdo a nivel central y local, y entregar información sobre criminalidad a la opinión pública⁸.

En el ámbito de la sociedad civil, los centros de investigación –para la creación de conocimiento– como las diversas organizaciones vinculadas al tema –principalmente en acciones de monitoreo–, los ciudadanos particulares y los medios de comunicación pueden hacer uso de información sobre violencia y criminalidad. Lo anterior adquiere sentido solo en la medida en que la información sea de calidad, válida y confiable, y goce así de legitimidad como un valor público.

Esta investigación se ha focalizado en tres dimensiones del núcleo central de los sistemas de información sobre violencia y criminalidad en América Latina: victimización, denuncias y detenciones, y sistema penitenciario. Esta elección se justifica sobre el supuesto de que son los ámbitos donde es posible recoger la mayor información posible, no sólo en cuanto a cifras, sino también sobre la forma en que se genera.

⁸ Statistics Commission (2006). Crime statistics: user perspectives, Report N°30, September, London, UK.

El Observatorio Interamericano de Seguridad (OIS): un esfuerzo regional

Luiz Coimbra

Departamento de Seguridad Pública
Organización de Estados Americanos (OEA)

Para servir como instrumento de estímulo a la cooperación regional en el campo de la seguridad pública, el Observatorio Interamericano de Seguridad: Criminalidad y Violencia (OIS) de la OEA mantiene relaciones con las organizaciones -nacionales e internacionales- encargadas de obtener información estadística sobre seguridad. El OIS busca promover la coordinación y el fortalecimiento de las actividades de recolección y análisis de la información estadística sobre seguridad pública en el Hemisferio, y proporcionar información útil para la elaboración y evaluación de políticas públicas de seguridad. No obstante, al buscar cumplir este objetivo, el OIS revela las dificultades que esta iniciativa implica, debido a las diferencias entre un Estado y otro en la forma de seleccionar los indicadores, y la incompatibilidad entre el marco legal y las terminologías adoptadas.

En octubre de 2003, en la ciudad de México, los países miembros de la OEA adoptaron lo que es considerado un nuevo paradigma sobre seguridad –la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*– que establece el concepto multidimensional de la seguridad y el compromiso con la protección de los ciudadanos. En 2005, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) de la OEA fue creada con la misión de coordinar la cooperación entre los países miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos. La seguridad pública, vista como un aspecto del concepto multidimensional, se tornaría un tema de debate en el organismo regional, con la participación activa, en el ámbito de la SSM, del nuevo Departamento de Seguridad Pública de la OEA. En 2008, durante la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA I) los países adoptaron el documento: *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas* que propone estimular la cooperación internacional en la materia. En noviembre de 2009, una nueva reunión de ministros, MISPA II, alenta a los Estados a intercambiar información en mejores prácticas sobre temas de la prevención de la delincuencia, violencia e inseguridad; en gestión por la seguridad pública, gestión de la policía, participación ciudadana y comunitaria y cooperación internacional.

Con la creación del OIS, en 2009, la OEA pasó a recopilar y analizar datos comparativos del sistema de seguridad pública de los países americanos, principalmente las estadísticas policiales y carcelarias, y datos de las fiscalías, medicina legal, ministerios de seguridad y del sistema judicial. La información reunida a la fecha está disponible en el sitio Web del Observatorio (www.oea.org/dsp). Actualmente, gran parte de la información sobre la criminalidad y violencia en los países de las Américas presentada en las universidades y centros de investigación provienen de los datos, parciales e incompletos, recolectados y publicados por la Oficina de Drogas y el Delito (ONUDD) de la ONU. El resultado de la 10ª encuesta sobre Tendencias del Crimen de la ONU, por ejemplo, sólo presenta información completa sobre seis de los 35 países del Hemisferio, actualizados para el año 2002. Por ende, se ha contemplado la adaptación de la encuesta de ONUDD a las necesidades de la región, con la participación de la OEA. Así, el OIS se prepara para ser el punto focal para promocionar el uso de las encuestas de seguridad en las Américas, estimular su respuesta y analizar los resultados.

El OIS muestra que las estadísticas oficiales pueden ser útiles a gobiernos y a todos los sectores sociales en la preparación, acompañamiento y evaluación de políticas y acciones de seguridad pública. Por ejemplo: el aumento significativo de homicidios por armas de fuego en la subregión del Caribe puede indicar la necesidad de cambios legislativos para estos países. Como algunos Estados registran un gran incremento en la seguridad privada, podría ser útil la elaboración de políticas públicas y/o leyes modelo sobre el tema. De la misma manera, se puede implementar una mejor capacitación policial para los países en que la policía es identificada como violenta o ineficaz. Las estadísticas también pueden ser útiles para identificar si los índices de criminalidad realmente están creciendo, se están sobrecargando el trabajo de los cuerpos policiales, cárceles y tribunales. Asimismo, los datos y análisis del OIS permiten discernir tendencias culturales y sociales (por ejemplo, un aumento del crimen durante los momentos de crisis económica) y medir la efectividad de políticas implementadas.

El OIS también actúa como un incentivo para la creación y fortalecimiento de los Observatorios Nacionales, para mejorar sus sistemas de recolección y análisis de datos sobre seguridad. Actualmente, la falta de uniformidad de la información estadística disponible dificulta la comparación entre los países. Por esto, el OIS está asociado a la iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo, implementada en conjunto con la Universidad del Valle Instituto CISALVA (Cali, Colombia) para implementar un conjunto estándar de indicadores sobre seguridad y convivencia ciudadana. Siete países -Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay- ya participan de este proyecto, trabajando en la definición de los indicadores que se encuentran en fase prueba en el campo. Cuando exista esa información, será posible realizar un tratamiento definitivo, consolidado y comparativo de los datos.

La elaboración de políticas públicas requiere mucha información, personal calificado, y capacidad de decisión. Pero, muchas veces los gobiernos recolectan más información de lo que es posible procesar o enfrentan una serie de problemas relativos a la evaluación de la información oficial, tanto por la disparidad en los métodos de recolección y clasificación de datos, como por las limitaciones de la propias de la información oficial. La cifra negra, en los casos de violencia intrafamiliar, por ejemplo, puede ser medida a través de la aplicación de encuestas de victimización, pero no a través de las estadísticas policiales oficiales. Por este motivo, cabe también al OIS el incentivo a la aplicación de las encuestas de victimización, a nivel nacional, en los países miembros de la OEA.

Actualmente, el OIS presenta, a través de su sitio Web :

- Las legislaciones, convenciones y resoluciones sobre seguridad pública adoptadas en el ámbito internacional, así como centenas de leyes nacionales;
- Las políticas públicas vigentes en los países miembros;
- Biblioteca digital con documentos de trabajo, informes, publicaciones y lecturas sugeridas sobre los temas de seguridad pública;
- Enlaces para las fuentes de información y estadísticas – oficiales y no-oficiales;
- Sitios de noticias seleccionadas y lecciones aprendidas;
- Estadísticas oficiales sobre la seguridad pública de los países miembros de la OEA; incluyendo crimen y violencia, sistemas carcelarios y penitenciarios, actores de seguridad, y condiciones socio-económicas.

De esta manera, el OIS procura fortalecer una cultura de información estadística que permita la elaboración, acompañamiento, análisis y evaluación de las políticas públicas sobre seguridad, integrando información parcialmente dispersa; conformándose como un instrumento de medición y análisis que busca entregar esa información de manera práctica y

oportuna a los gobiernos de los Países Miembros, organismos nacionales, regionales e internacionales, sociedad civil, academia y al público en general.

Finalmente, el OIS pretende contribuir a una mayor racionalidad en el debate sobre la seguridad pública, propiciando un espacio intersectorial e interdisciplinario que permite la definición de indicadores, desarrollo y monitoreo de políticas públicas, e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de la población. El OIS sirve también para obtener y difundir información sobre las políticas, programas y decisiones sobre seguridad pública en el ámbito de la OEA que puedan afectar a los países miembros y establecer estrategias y actividades que faciliten su utilidad práctica.

Más información en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

1.1 ¿Continente violento? ¿Epidemia delictual?

La mayoría de textos elaborados en la última década enfatizan que América Latina es el segundo continente más violento del mundo, basados en información sistematizada en el Informe Mundial de Violencia de la Organización Mundial de la Salud⁹ (OMS). Al analizar con cierto detalle los datos incluidos, estos señalan que la información de algunos países no se encuentra al día o bien no se publica. Este documento abrió sin duda un espacio para definir y enfatizar la importancia de la violencia—y la magnitud de sus costos—en la mayoría de los países de la región. No sólo debe insistirse en las miles de vidas que se pierden anualmente, sino también en el hecho de que estas muertes están concentradas entre los jóvenes pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad.

La complejidad de la situación es evidente y ciertamente América Latina enfrenta diariamente una tragedia de proporciones. Pero es necesario avanzar en afinar este diagnóstico con datos más precisos y válidos que evidencien tendencias, diferencias subregionales e incluso al interior de los países que permitan desentrañar el problema para poder enfrentarlo de forma eficiente.

En los años posteriores a la publicación del reporte de la OMS, se han desarrollado iniciativas a nivel regional para avanzar en la comparación en la información delictual que vale mencionar. Una de ellas es la Base de Datos Políticos de la Universidad de Georgetown¹⁰ que incluyó la seguridad ciudadana entre sus temas de interés con información oficial actualizada hasta mediados del 2007. De igual forma la Organización de Estados Americanos (OEA) elaboró un diagnóstico de las Américas¹¹ que ha dado pie al desarrollo del Observatorio Interamericano de Criminalidad y Violencia¹² que busca incluir información oficial que permita la realización de comparaciones regionales. El Banco Interamericano de Desarrollo¹³ ha desarrollado un observatorio, pero centrado especialmente en sus experiencias de trabajo con países que han recibido apoyo o préstamos en temas de seguridad ciudadana.

Adicionalmente, se han desarrollado diversas experiencias subregionales y nacionales vinculadas con la generación de un cuerpo de información oficial y rigurosa sobre la delincuencia y la violencia. Entre ellas se puede destacar el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI)¹⁴, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad de Uruguay¹⁵, el Observatorio del Ministerio Público de Perú¹⁶, y diversos

⁹ 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

¹⁰ Political Database of Americas (PDBA). <http://pdba.georgetown.edu/>

¹¹ Organización de Estados Americanos (OEA). La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Documentos Oficiales. <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>

¹² Organización de Estados Americanos (OEA). Observatorio Interamericano de Seguridad: Criminalidad y Violencia. http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo. Violencia y Seguridad Ciudadana. <http://www.iadb.org/topics/topic.cfm?lang=es&id=crse>

¹⁴ Observatorio Centroamericano de Violencia. <http://www.ocavi.com/>

¹⁵ Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad. <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>

¹⁶ Observatorio del Ministerio Público de Perú. <http://www.mpfm.gob.pe/prensa-imprime.php?id=912>

observatorios desarrollados por CISALVA en Colombia¹⁷, entre otras múltiples iniciativas.

Resulta paradójico que la multiplicidad de observatorios no se traduzca en mayor información oficial disponible. De hecho, son pocas las iniciativas que parten de un proceso de generación de información primaria; el patrón es más bien de recolección de fuentes secundarias, muchas veces de corte gubernamental. Ahí radica la mayor dificultad, ya que en algunos contextos se encuentra información disímil entregada por la misma fuente, lo que releva las debilidades de los sistemas de información nacional. Llama la atención especialmente cuando al interior de un mismo gobierno se pueden encontrar utilización de cifras diversas no sólo sobre gravedad del fenómeno delictual sino también sobre uso de armas, tráfico de drogas y otros temas vinculados.

Esta falta de rigurosidad institucional tiene como contraparte un limitado interés de la sociedad civil en la búsqueda y reclamo de mayores controles sobre la información relativa a la violencia y la criminalidad. Contrario a lo que ha ocurrido en otros temas propios de la modernización del Estado como la información de hacienda, economía, o empleo; en la seguridad pública los avances han sido más bien reducidos.

A pesar de estas limitaciones, la literatura se ha multiplicado y diversos estudios ponen énfasis en la magnitud y complejidad de un fenómeno que se presenta por toda la región. Muchos de estos estudios recuperan la información oficial publicada por fuentes secundarias, las que en algunos casos son diferentes o directamente contrarias a la información encontrada en otras fuentes de información. Un ejemplo de esta situación es el análisis de la población carcelaria en la región para la cual la OEA, en conjunto con FLACSO-Chile, realizó un estudio que solicitó información oficial a los diversos órganos encargados de la temática¹⁸. Información que en algunos casos muestra discrepancias con aquella entregada por el Centro Internacional para Estudios Penitenciarios de King's College London¹⁹ cuya fuente es también información oficial.

La información de violencia y delitos no proviene de una única fuente sino de un sistema que involucra instituciones diversas. Esta realidad aumenta la complejidad en la generación de un diagnóstico que permita la comparación entre países y más aún entre regiones del mundo.

Los delitos que ocurren diariamente no son registrados en su totalidad por las instituciones gubernamentales. Debido a múltiples factores entre los que se mencionan la relativa importancia del hecho, la valoración de la pérdida, la confianza en las instituciones policiales y judiciales como también el temor a represalias, las víctimas toman la decisión de no denunciar un hecho determinado. La estimación internacional reconoce que un importante porcentaje de delitos no son denunciados. Por eso las encuestas de victimización permiten caracterizar de mejor forma los niveles

¹⁷ Instituto CISALVA. <http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/observatorios.html>

¹⁸ Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008). La cárcel: problemas y desafíos para las Américas, FLACSO, Santiago, Chile. http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=373&page=2

¹⁹ King's College London. International Centre for Prison Studies (ICPS). <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

de criminalidad real y los tipos delictuales que más afectan a un determinado lugar en un tiempo específico.

Estas limitaciones de las denuncias como indicadores de violencia y criminalidad han llevado a los especialistas a utilizar el homicidio como mejor proxy de la situación. El homicidio representa el grado mayor de uso de la violencia, y por lo mismo hace invisibles otras situaciones, donde el homicidio puede ser bajo pero los delitos contra la propiedad y contra las personas pueden ser altos –tal es el caso de Argentina y Perú-. A pesar de esta limitación evidente, nos interesa resaltar que incluso el homicidio como indicador tiene algunas falencias para la comparación internacional, ya que algunos países incluyen solo los homicidios dolosos en su estadística mientras otros agregan dolosos y culposos sin diferencia. Incluso otros hechos violentos con consecuencias de muerte se agrupan en distintas categorías, como por ejemplo el robo con homicidio.

Pero aún más complejo es la fuente del dato, ya que en algunos países los homicidios registrados corresponden a los hechos investigados por la justicia y definidos como tales luego de un proceso de medicina legal, mientras que en otros países la información es relevada a partir de denuncias policiales. Por ende, aún en el caso de los homicidios se torna necesario revisar qué se entiende y presenta como la tasa oficial.

En cuanto a la información sobre la población penitenciaria, algunos países relevan sin distinción, mientras que otros separan entre condenados e imputados. En los países de corte federal existe además la población en cárceles por el fuero federal o común, que muchas veces no se suma a los datos oficiales enviados o publicados. Finalmente, situaciones especiales donde existe población carcelaria detenida en comisarías o recintos similares del Poder Judicial no son incluidos dentro del estimado de población penal. Todo lo anterior sin duda genera distorsiones en la comparación de las tasas de población detenida en cada país, a lo que hay que sumar la escasa información disponible.

Las evidentes carencias de los sistemas de información delictual²⁰ así como la necesidad de conocer el fenómeno con mayor profundidad han llevado al desarrollo de encuestas de victimización en diversos países de la región. Estas encuestas indagan sobre diversos niveles de victimización -agregado y específico-, motivos de no denuncia, sensación de inseguridad y otros tópicos vinculados con el hecho de la victimización o la evaluación de las entidades públicas responsables. A pesar de lo anterior, las similitudes no son muchas, de hecho en algunos casos se preguntan por periodos de tiempo diferentes, por tipos delictuales específicos que tornan compleja la comparación de los resultados. Además es necesario tomar en cuenta la verdadera cobertura de las encuestas, ya que en algunos casos se asumen como nacionales algunas encuestas que cubren solo la capital o centros urbanos de relevancia.

Paradójicamente, las limitaciones de la información no han impedido el desarrollo de análisis comparados o los llamados ranking de inseguridad que aparecen

²⁰ Para mayor detalle ver: Dammert, Lucía; Ruz, Felipe y Salazar, Felipe (2008).

cotidianamente en medios de prensa de la mayoría de países de la región. Comparaciones poco rigurosas llevan a conclusiones sesgadas, que en muchos casos aumentan la sensación de inseguridad de la población e inciden equivocadamente sobre las políticas de seguridad que se desarrollan en un determinado país o ciudad. Así entendido, en la actualidad se torna difícil hablar con propiedad sobre la ola delictual o la complejidad que enfrenta la región en la temática. Los datos que se conocen a nivel nacional son muchas veces alarmantes, pero sin duda aún estamos en un inicio para el desarrollo real de análisis comparado.

El desarrollo de iniciativas vinculadas con encuestas de victimización que utilicen metodologías, cuestionarios, tiempos de implementación y coberturas parecidos podría ser un avance clave para empezar a entender el problema en la región. Para esto se requiere de una actitud proactiva y decidida de los organismos multilaterales, los centros de estudios y el mundo de la política. De igual manera, pero de más largo plazo, se puede pensar en la necesidad de homologar información de denuncias partiendo desde la tipología delictual de los códigos penales, los sistemas de registro de las instituciones policiales hasta la información que entrega la justicia.

De esta forma, es poco lo que podemos afirmar hoy en América Latina sobre la violencia y la inseguridad. Los datos nacionales muestran tendencias específicas que sin duda enfatizan la gravedad de ciertos procesos. Lamentablemente, por ahora la comparación presenta dificultades por las variaciones que van desde la definición misma de las tipologías delictuales hasta la forma como se procesa y entrega la información.

Tomando estas dificultades y reconociendo la urgente necesidad de avanzar en mecanismos que permitan comparar la información oficial, a continuación se presenta el análisis tanto de la arquitectura institucional de la información como de los indicadores mismos. Este ejercicio muestra las fortalezas del análisis comparado y por ende consolida la necesidad de mejores mecanismos de transparencia y accountability de la información oficial; así como la generación de mecanismos institucionales que permitan la comparación efectiva entre países –y en lo posible ciudades- de la región.

Seguridad pública y sistemas de información: la noción de flujo

Antonio Frey V.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Doctor (c) en Ciencias Políticas

En la mayor parte de las sociedades occidentales la delincuencia evoca una serie de horrores y riesgos vividos a distancia. Los medios de comunicación alimentan las representaciones sociales del crimen y acompañan la inseguridad, donde el debate público está colmado de cifras que hablan y dan cuenta de la urgencia del problema. La idea de un crecimiento continuo de la delincuencia y del narcotráfico se ha instalado en el imaginario colectivo, escenario que afecta las iniciativas propuestas que parecen siempre insuficientes y extemporáneas: las funciones monopólicas del Estado parecen estar en tela de juicio. El temor politiza la delincuencia, que es ahora objeto de legitimación de la acción estatal.

Esta situación ha obligado a los gobiernos a desarrollar una respuesta institucional integral y permanente. La complejidad del problema de las violencias y su impacto social creciente han traspasado los esquemas tradicionales de trabajo basados exclusivamente en las estrategias policiales, la justicia criminal y el sistema de ejecución de penas. Producto de ello, la experiencia comparada muestra, desde hace ya algunas décadas, mutaciones estructurales en el campo del control del delito y de la justicia penal.

Esta metamorfosis se debe a que la seguridad pública se ha vuelto un concepto complejo y multiforme, al asociarse con aspectos tan diversos como la calidad de vida de las personas, los lazos cívicos, los comportamientos criminales, el control del narcotráfico y, en algunos casos, del terrorismo. Estas nuevas demandas han transformado las formas de pensar y de actuar en el seno de los organismos que componen el circuito de justicia criminal los que han debido cambiar el eje de sus preocupaciones, desde una organización centrada exclusivamente en el cumplimiento de la ley, a un “management” de la seguridad que prioriza la cuestión del cliente – en este caso las víctimas-, la calidad de los servicios prestados y la eficacia de las políticas adoptadas.

Estos crecientes desafíos, han transformado la cuestión de los sistemas de información en una pieza clave para alcanzar y poder sobrellevar los nuevos objetivos en conjunto con el aumento de las demandas ciudadanas. En la mayor parte del mundo, se han desarrollado sistemas de información que permiten conocer la actividad específica de cada una de las instituciones que interviene en el sistema de justicia criminal. Se ha mejorado la calidad de los registros continuos disponibles y en algunos casos – en aquellos países que han experimentado reformas importantes en sus sistemas de enjuiciamiento criminal – se han creado nuevos. Adicionalmente, para suplir las deficiencias que éstos presentan se han desarrollado, desde los años sesenta, las encuestas de auto-reporte, de victimización e inseguridad y los estudios sobre diversos ámbitos del delito.

Sin embargo, en este campo de las políticas públicas, a pesar de las mejoras observadas, subsisten severas deficiencias: la información se encuentra dispersa, está presentada en unidades de medida diferentes y no comparables lo que no permite hacer un diagnóstico adecuado del funcionamiento global del sistema. Esto devela profundos problemas que no han logrado ser superados en la mayor parte de los países: los organismos que componen el circuito de justicia criminal por lo general siguen considerándose compartimientos estancos cuyas decisiones no afectan el resto del funcionamiento del sistema lo que, por un lado, devela problemas de coordinación pero también de liderazgo político y técnico.

Veamos un ejemplo, si bien hoy sabemos que una gran parte de los países occidentales presenta una importante inflación carcelaria no se han detectado las causas de este crecimiento ¿Cómo es posible que aumente la población penal si es que, la mayor parte de los delitos más frecuentemente cometidos, no tiene una respuesta institucional? Esta aparente contradicción denota una falta de cultura de la información que permita construir indicadores en términos de flujos de salida y de entrada al sistema, no sólo de stock. En efecto, el volumen de población carcelaria puede aumentar por tres motivos: el primero y más evidente es porque aumenta el flujo de entrada al sistema, ya sea porque hay más delitos, mayores detenciones y/o mayores probabilidades de condena. La segunda posibilidad es que a pesar de que los ingresos permanecen estables -ya sea porque la actividad delictual no ha aumentado o porque la probabilidad de captura o condena no ha variado - los egresos, es decir, las salidas del sistema disminuyen. Esto podría deberse a un aumento de los tiempos de las condenas pronunciadas lo que podría explicarse, a su vez, por un endurecimiento de los tipos penales en ciertos delitos de alta ocurrencia y/o un agravamiento de los delitos cometidos, lo que reduce la válvula de salida del sistema y aumenta el número de personas con condenas de alta duración. En un tercer escenario el aumento de la población penal podría deberse a un movimiento simultáneo de los dos indicadores: incremento de los ingresos y una reducción de los egresos.

En el primer supuesto, esto podría estar relacionado a una mayor efectividad del sistema si es que los niveles de delito permanecen estables, información que no puede obtenerse a partir de los actuales indicadores disponibles en la mayor parte de los países sobre la prevalencia de la victimización. En el segundo caso, que es el más paradigmático pues permite ilustrar la aparente contradicción de los datos, es posible que la población penal aumente por un incremento en los tiempos de detención sin que por ello se incremente la efectividad del sistema, es decir, que la población penal está creciendo porque cada vez salen menos personas de la cárcel y no porque aumente la efectividad del sistema.

Estas falencias por un lado no permiten hacer un diagnóstico adecuado de los problemas y lo que es más grave no facilitan la aplicación de medidas correctivas pertinentes para mejorar su funcionamiento. El resultado es que las decisiones que se toman están, por lo general, basadas en intuiciones y en opiniones infundadas orientadas a obtener beneficios electorales. Por este hecho, común a casi todas las áreas de la política pública, pero con mayores consecuencias en este ámbito, el debate público se reduce al aumento de las penas y a la ampliación de los tipos penales existentes lo que tiene, por lo general, consecuencias inesperadas y contradictorias con los objetivos deseados: el aumento de las penas reduce, en la mayor parte de los casos, la probabilidad de su aplicación y de paso, cuando se trata de delitos menores, produce una utilización inadecuada del parque carcelario: están dentro quienes cometen delitos no violentos fáciles de probar, como por ejemplo el caso de los hurtos de supermercado; y fuera quienes realmente son peligrosos para la seguridad de las personas, como el caso de los robos con violencia en que no se logra identificar al culpable.

En síntesis las falencias descritas redundan en escasas posibilidades reales de accountability por parte de los ciudadanos, de nutrir el intenso debate que hoy genera el problema con información que permita tomar decisiones adecuadas y, finalmente de evaluar las políticas implementadas.

CAPITULO 2. LOS DESAFÍOS DE LA VICTIMIZACIÓN

Las denuncias de hechos delictuales reflejan solo parcialmente la situación de criminalidad y violencia, debido a que las víctimas no acuden siempre a la autoridad para dar cuenta de los delitos. Para conocer con mayor exactitud los niveles que afectan a una sociedad es necesario implementar mediciones de victimización. Una buena herramienta son las encuestas, que permiten observar las características de una muestra de hogares o personas y luego extrapolar las observaciones a toda la población.

Las encuestas de victimización son instrumentos necesarios para estimar el verdadero impacto de la delincuencia y la violencia en la población, como también para dimensionar la envergadura del problema. En Latinoamérica los niveles de denuncia son bajos, en parte debido a la escasa confianza de la población en las instituciones estatales²¹. De este modo, conocer la llamada “cifra negra” -los delitos no denunciados- es necesario para dimensionar el problema de la violencia y criminalidad.

Los objetivos de una encuesta de victimización son diversos. En primer lugar, medir la “cifra negra”. Para lograrlo es importante que la muestra sea representativa de la población nacional. En segundo lugar, establecer series de tiempo para observar la evolución de la ocurrencia de hechos delictuales. Para esto es necesario establecer una metodología estándar y replicarla sistemáticamente en el tiempo. En tercer lugar, caracterizar los tipos de delitos y los lugares donde se cometen. Este objetivo es el más complejo porque requiere una muestra considerable -y por ello costosa-, de modo que se puedan realizar análisis desagregados por unidad geográfica. De este modo, es posible construir un mapa de criminalidad, y con ello estudiar comportamientos de segmentos específicos de la población. Por último, las encuestas de victimización también miden la percepción de inseguridad de las personas. Todos estos objetivos pueden clasificarse en micro y macro objetivos. Los macro pretenden evaluar la situación del país en un momento del tiempo y compararlo con el pasado, y en algunos casos con otros países. Se refieren a victimización y percepción de inseguridad, y ofrecen una suerte de diagnóstico de la situación general. Los objetivos micro, en cambio, tienen que ver con caracterización de situaciones concretas, con la identificación de patrones y ocurrencia de delitos específicos. De este modo son útiles para diseñar mejores políticas públicas.

2.1 ¿Quién genera los datos?

Generar datos de victimización implica costos económicos y requiere una capacidad técnica que pocas organizaciones pueden proveer. Naturalmente, los organismos más idóneos para hacerlo son los gobiernos, por ser los principales beneficiarios de los datos que les permiten medir el impacto de las acciones en curso, a la vez que proporcionan información indispensable para diseñar nuevas políticas públicas. Sin

²¹ Según la encuesta ECOSOCIAL del 2007 (www.ecosocialsurvey.org), el porcentaje de personas que declaran tener “poca” o “ninguna” confianza en la policía va de 40% en Chile al 81% en Guatemala. La desconfianza hacia los tribunales de justicia va del 61% en Brasil al 85% en Perú.

embargo, al observar el catastro de encuestas en Latinoamérica y el Caribe se concluye que los organismos internacionales y las ONG juegan un rol muy relevante. La siguiente tabla muestra la principal encuesta de envergadura nacional por país y el organismo responsable.

Cuadro 2. Países con encuestas nacionales y organismos responsables

PAÍS	INSTITUCIÓN	PERIODICIDAD	AÑO
Argentina	Universidad Torcuato di Tella	Mensual	2008 (40 centros urbanos)
Belice	LAPOP	Única	2008
Bolivia	PNUD	Única	2006
Brasil	Pesquisa Social Brasileira	Única	2006
Chile	Ministerio del Interior	Anual	2003 en adelante
Costa Rica	PNUD	Única	2006, 2008
Ecuador	Plan de Seguridad Ciudadana	Única	2008
El Salvador	IUDOP	Anual	2003 en adelante
Guatemala	PNUD	Semestral	2004-2007 (Ciudad de G.)
México	ICESI	Semestral	2002 en adelante
Nicaragua	LAPOP	Bienal	2004, 2006, 2008
Panamá	LAPOP	Bienal	2004, 2006, 2008
Paraguay	LAPOP	Bienal	2006, 2008
Uruguay	Ministerio del Interior	Anual	1999-2004 y 2007
Venezuela	Ministerio de Justicia, INE	Única	2001, 2006

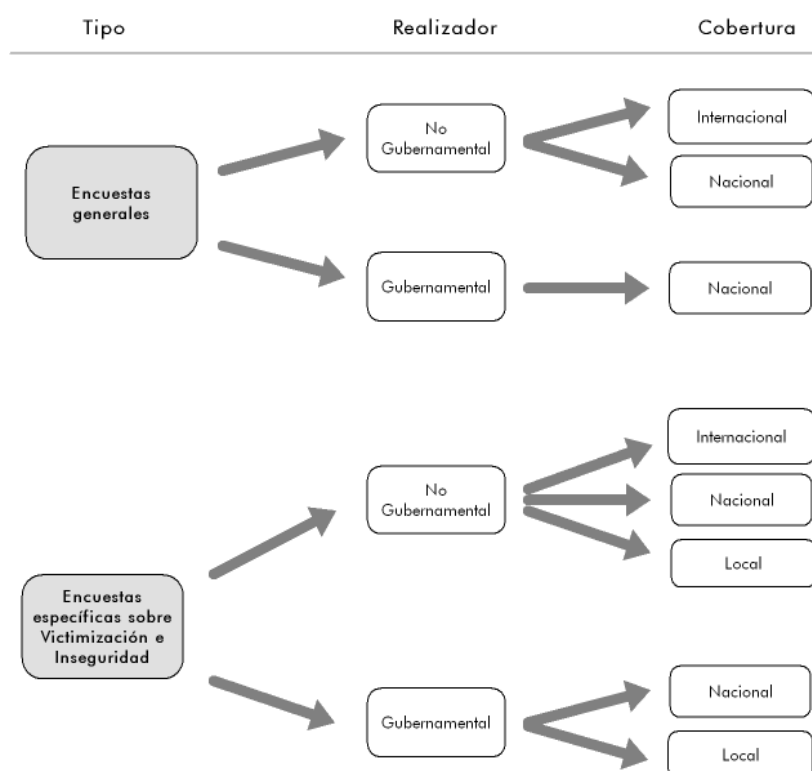
Elaboración propia, 2010.

Como queda en evidencia, la minoría de estas instituciones tiene carácter gubernamental. Esto se debe en parte a que las encuestas de cobertura nacional son idóneas para la comparabilidad internacional, pero no necesariamente las más eficientes para los objetivos nacionales de un gobierno. Existe una gran variedad de encuestas que no son de cobertura nacional que sirven como insumo para evaluar y diseñar políticas públicas.

Los organismos internacionales tienen una mirada regional que busca comparar niveles de violencia y criminalidad entre países. Para establecer estas comparaciones, es necesario homologar las metodologías con que se mide la victimización. De este modo, las encuestas realizadas o financiadas por organismos internacionales, podrían buscar alternativas metodológicas para generar comparabilidad entre países.

Por los costos asociados al trabajo de campo, las mediciones de victimización muchas veces se incluyen dentro de encuestas que abarcan varios objetivos simultáneamente. Por ello, las preguntas se reducen a lo esencial y no permiten una caracterización detallada del fenómeno criminal. Si clasificamos a las encuestas por el tipo de organización a cargo, por la cobertura y por la exclusividad, es decir, si son solo de victimización o incluyen más temas, podemos llegar a la siguiente categorización:

Figura 3. Tipos de Encuestas de Victimización desarrolladas en América Latina y el Caribe



Fuente: Dammert, Ruz y Salazar, 2008.

Esta clasificación nos permite dar cuenta de la diversidad de encuestas que se aplican en América Latina. La primera de ellas a nivel nacional fue realizada en Brasil por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) en 1988²². Desde entonces se han emprendido esfuerzos para medir victimización en todos los países. El rol de los organismos internacionales ha sido clave para promover este proceso. Tanto a través de asesoría técnica como de ayuda financiera, organismos como PNUD o UNICRI han incentivado a los gobiernos a generar datos de victimización.

a) Encuestas Regionales

Consideremos primero las encuestas de cobertura internacional. Todas las que conocemos son del tipo *general*, es decir, contemplan en sus instrumentos módulos de diversos ámbitos, entre los cuales se ha incluido la delincuencia y seguridad ciudadana. Hay tres que son relevantes: Latinobarómetro²³, el Barómetro de las Américas de Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de Vanderbilt University²⁴ y Ecosocial²⁵.

²² Dammert, Ruz y Salazar, (2008).

²³ 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>

²⁴ Vanderbilt University. "Latin American Public Opinion Project" (LAPOP) <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/links>

²⁵ 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

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 se ha llevado a cabo en una sola oportunidad y 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 2009. 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 encuesta²⁶. Si bien hay otras preguntas referentes al ámbito delictivo que fueron indagados en este periodo, las limitaciones de replicabilidad y el acceso condicionado a un pago a la base de datos dificultan el seguimiento comparado.

En tanto el Barómetro de las Américas 2004, 2006 y 2008 de LAPOP 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 siguiente sistematiza los ámbitos de consulta de las citadas encuestas generales de opinión, considerando victimización, temor y aspectos institucionales –justicia, policía y otros-.

De las tres encuestas regionales, solamente la LAPOP ha sido incluida en este informe, porque es la única que pone sus datos a disposición del público de manera libre. La tabla muestra el porcentaje de personas que declara haber sido víctima de algún delito en los últimos doce meses. La pregunta para indagar en la victimización se replica sin mayores cambios en el fraseo en las diversas mediciones, *¿Ha sido víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses?*

de la convivencia política, percepción de oportunidades y movilidad social y felicidad. Encuesta de Cohesión Social en América Latina (Ecosocial). <http://www.ecosocialsurvey.org>

²⁶ 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.

Cuadro 3. Porcentaje de victimización según encuesta LAPOP (%)

País	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	27,47
Belize	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	10,58
Bolivia	21,14	24,05	24,69	n.d	14,95	n.d	17,62
Brasil	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	15,47	16,33
Chile	n.d	n.d	n.d	n.d	23,09	n.d	22,23
Colombia	n.d	n.d	14,40	14,05	13,21	15,33	15,51
Costa Rica	n.d	15,16	15,20	n.d	16,49	n.d	15,94
Ecuador	n.d	13,91	14,90	n.d	18,22	n.d	20,85
El Salvador	n.d	n.d	17,12	n.d	15,56	n.d	19,00
Guatemala	n.d	n.d	12,76	n.d	19,16	n.d	17,07
Honduras	n.d	n.d	13,68	n.d	19,19	n.d	13,70
Jamaica	n.d	n.d	n.d	n.d	10,14	n.d	8,27
México	n.d	n.d	17,22	n.d	20,19	n.d	16,09
Nicaragua	n.d	n.d	15,19	n.d	16,04	n.d	16,54
Panamá	n.d	n.d	14,77	n.d	7,13	n.d	8,38
Paraguay	n.d	n.d	n.d	n.d	17,25	n.d	16,58
Perú	n.d	n.d	n.d	n.d	26,19	n.d	25,43
Rep. Dominicana	n.d	n.d	6,81	n.d	16,16	n.d	14,80
Uruguay	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	21,62	22,04
Venezuela	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	25,07	21,37

Elaboración propia, 2010. A partir de datos disponibles en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>. Para los años 2001 y 2003 no se realizaron encuestas. Corresponde a la pregunta *¿Ha sido víctima de un acto de delincuencia en los últimos 12 meses?*

Los datos del 2008 permiten comparar entre 20 países. La victimización oscila entre el 8% y 28% de la población. En el valor reducido del rango se encuentra Jamaica en 2008, que reduce los valores en relación a la versión 2006 de la encuesta, cifras similares muestra la encuesta para Panamá para el mismo periodo. Mientras que los valores más altos para 2006 se observa a Perú -26,19%- o Chile -23,09%- y en 2008 Argentina da cuenta de la cifra más alta a nivel regional, con 27,47% de víctimas de un delito en los últimos 12 meses.

Las preguntas que abordan la percepción de inseguridad son variadas. En el cuestionario del Barómetro de las Américas se consideran al menos tres dimensiones: la percepción de inseguridad en el barrio, el nivel de la delincuencia en el país y reacciones frente al delito para evitar ser víctima. Para efectos de la sistematización de información se ha optado por la pregunta *hablando del lugar donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente usted muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?*, principalmente porque permite contextualizar la percepción ante un hecho y espacio definido. Las cifras del Barómetro de las Américas señaladas para este ámbito corresponden a las categorías de algo inseguro y muy inseguro agregadas.

Cuadro 4. Tamaño muestral de la encuesta LAPOP

País	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.460
Belice	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.512
Bolivia	2.976	3.010	3.058	n.d	2.976	n.d	2.991
Brasil	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.209	1.482
Chile	n.d	n.d	n.d	n.d	1.516	n.d	1.525
Colombia	n.d	n.d	1.479	1.480	1.484	1.481	1.502
Costa Rica	n.d	1.016	1.500	n.d	1.498	n.d	1.487
Ecuador	n.d	4.500	2.999	n.d	2.914	n.d	2.983
El Salvador	n.d	n.d	1.589	n.d	1.729	n.d	1.547
Guatemala	n.d	n.d	1.708	n.d	1.477	n.d	1.529
Honduras	n.d	n.d	1.499	n.d	1.584	n.d	1.511
Jamaica	n.d	n.d	n.d	n.d	1.528	n.d	1.476
México	n.d	n.d	1.556	n.d	1.545	n.d	1.560
Nicaragua	n.d	n.d	1.429	n.d	1.752	n.d	1.536
Panamá	n.d	n.d	1.639	n.d	1.528	n.d	1.527
Paraguay	n.d	n.d	n.d	n.d	1.165	n.d	1.164
Perú	n.d	n.d	n.d	n.d	1.493	n.d	1.498
Rep. Dominicana	n.d	n.d	4.449	n.d	1.516	n.d	1.507
Uruguay	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.198	1.497
Venezuela	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.508	1.488

Elaboración propia, 2010. A partir de datos disponibles en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>. Para los años 2001 y 2003 no se realizaron encuestas.

La tabla con los tamaños muestrales sirve para verificar, en primer lugar, que es relativamente constante, alrededor de los 1.500 casos; en segundo lugar, que la encuesta no está diseñada para un análisis fino de la victimización, sino únicamente para arrojar cifras generales de victimización y percepción de inseguridad.

En cuanto a los aspectos de la violencia y criminalidad medidos por las encuestas regionales, hay diferencias importantes. El cuadro siguiente caracteriza tres encuestas regionales según las dimensiones medidas en la encuesta.

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

	Victimización	Inseguridad	Policía	Judicial	Otros
LatinoBarómetro	<p>Percepción de la delincuencia en los últimos 5 años</p> <p>Ocurrencia de un acto violento en los últimos 12 meses</p> <p>Tipo de delito que ha sido víctima (robo/asalto callejero, robos en su domicilio, homicidios o asesinatos, secuestro o desapariciones, extorsiones o chantajes, otros)</p>	<p>Percepción de seguridad en el país</p> <p>Inseguridad en el barrio</p>	<p>Confianza en Policía</p>	<p>Confianza en el Poder Judicial</p> <p>Evaluación del trabajo del Poder Judicial</p> <p>Efectividad</p>	<p>Acuerdo con el gasto público en seguridad</p> <p>Problemas más importantes del país</p> <p>Droga y narcotráfico</p>
Ecosocial	<p>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)</p>	<p>Posibilidad de ser víctima de robo o asalto en el futuro</p> <p>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)</p>	<p>Confianza en la Policía</p>	<p>Confianza en los tribunales de Justicia</p>	<p>Justificación y tenencia de armas de fuego en el hogar para defensa</p> <p>Ocurrencia de actos violentos o delictivos en el barrio</p>
Barómetro de las Américas	<p>Ocurrencia de un delito en los últimos 12 meses (personal y vicaria)</p> <p>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)</p>	<p>Percepción de seguridad en el barrio</p> <p>Percepción del nivel de la delincuencia en el país</p> <p>Temor por violencia intrafamiliar</p>	<p>Percepción de la atención de la Policía</p> <p>Evaluación del desempeño de la Policía</p> <p>Evaluación del desempeño de la Fiscalía</p>	<p>Percepción de la atención de Juzgados</p> <p>Desempeño de la justicia conforme a derecho</p> <p>Percepción de la atención de la Fiscalía</p> <p>Confianza en el sistema judicial</p> <p>Evaluación del desempeño del sistema judicial</p>	<p>Denuncia efectuada e institución</p> <p>Reacción frente a un delito</p> <p>Problemas que afectan al barrio (drogas y pandillas)</p> <p>Evaluación del desempeño de la Municipalidad</p>

Fuente: Dammert, Ruz y Salazar, 2008.

b) Encuestas Nacionales

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 ella se sometieron a consulta una serie de aspectos tales como: los objetivos de desarrollo del Milenio, el acceso a tecnologías de información y comunicación, así como temas vinculados a la seguridad ciudadana y victimización.

Por otra parte, es posible definir a las encuestas *específicas* como 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)²⁷ a iniciativa de Naciones Unidas a través de 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. Durante 2009 se realiza una nueva versión de esta encuesta.

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. Entre los países cuyos gobiernos realizan encuestas específicas de seguridad ciudadana y victimización está Uruguay -a partir de 1999- y Chile -que comienza a ser aplicada en 2003-, donde los respectivos ministerios del interior realizan una encuesta anual. Lo mismo para Venezuela el año 2006, a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas. El caso más reciente es Paraguay, donde el Ministerio del Interior realizó una encuesta nacional el 2009²⁸.

c) Encuestas Mixtas

Las dificultades que significa para el Estado implementar encuestas de victimización han generado alianzas para el desarrollo de proyectos con organismos de cooperación, quienes entregan soporte financiero y técnico.

²⁷ UNICRI. Internacional Crime Victimization Survey (ICVS). <http://www.unicri.it>

²⁸ Al momento de editar este informe los datos no estaban disponibles.

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. En cuanto a la percepción de inseguridad los antecedentes expuestos relacionan el temor con categorías de victimización. En el caso de El Salvador, el PNUD ha cooperado con el Ministerio de Gobierno para realizar una encuesta el 2004, dirigida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), bajo la coordinación y el financiamiento del Ministerio de Gobernación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Programa Sociedad Sin Violencia auspiciado por el PNUD.

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 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. Es el caso del Distrito Federal de México, donde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) dirige anualmente una encuesta para medir la victimización y otros aspectos vinculados a la justicia en el área metropolitana desde el 2005.

d) Encuestas no gubernamentales

Por su parte, fundaciones y ONG también han realizado encuestas de victimización en sus respectivos países -con diferentes grados de cobertura- complementando la labor de los gobiernos en esta materia. La participación de ONG 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.

La Fundación Paz Ciudadana en Chile²⁹ 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 1999 a la fecha con regularidad semestral en comunas del Gran Santiago y otras importantes ciudades y comunas del país. 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. Uno de los efectos de esta encuesta es que el gobierno implementó una propia en 2003, con mayor rigor metodológico: aplicación cara a cara, cobertura nacional y periodicidad anual. Así, Paz

²⁹ Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl>

Ciudadana es un ejemplo de una ONG que con su labor logra impactar la agenda pública para transformar la recolección de datos en una política de Estado.

Con el objetivo de relevar información estadística sobre criminalidad en México se fundó ICESI bajo el alero de importantes instituciones académicas y privadas del país³⁰. Esta entidad ha realizado desde el año 2002 las Encuestas Nacionales de Inseguridad (ENSI), siendo la ENSI 4/2006³¹ que consideró los principales centros urbanos. Por su parte, el CIDE aporta, en tanto que centro académico, con mediciones semestrales. Esta encuesta se financia con aportes privados³² y puede considerarse un ejemplo de una ONG que asegura la transparencia y fiscaliza por medio de la generación de información.

En el caso de Argentina, el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Política (LICIP) de la Universidad Torcuato di Tella mide mensualmente la victimización en 40 centros urbanos del país, haciendo público mes a mes un índice de victimización. Este esfuerzo se origina como respuesta al hecho de que las estadísticas del gobierno están basadas en denuncias. Aún cuando el gobierno ha realizado encuestas de victimización, estas no son 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 y opinión pública 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 externalizar parte del proceso a quienes tienen mayor experticia en la generación de información a costos más convenientes.

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 el análisis preliminar de los datos³³. Lo mismo sucede en Costa Rica con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas Costarricense (INEC).

³⁰ Las instituciones vinculadas 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>

³¹ 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.

³² El financiamiento proviene de William and Flora Hewlett Foundation y de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Asimismo parte del financiamiento fue otorgado por el Fondo de Investigación Básica CONACYT Fondo I0003, y por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal (CCSPyPJ.D.F).

³³ 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).

2.2 Periodicidad

La continuidad de las mediciones en el tiempo es indispensable para detectar las tendencias del fenómeno delictual. México y Chile han desarrollado encuestas de manera sistemática. En el último caso se han realizado cinco aplicaciones de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). 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 (2006-2009), transformándose en el instrumento de cobertura nacional urbana que entrega datos más actualizados en el contexto regional.

Cuadro 6. Periodicidad en la aplicación de encuestas de victimización

		Años con información disponible								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Países	Argentina							✓	✓	✓
	Belice									✓
	Bolivia	✓		✓		✓		✓		✓
	Brasil									
	Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Costa Rica							✓		✓
	Ecuador		✓	✓		✓		✓		✓
	El Salvador				✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Guatemala						✓	✓	✓	
	México			✓			✓			✓
	Uruguay	✓	✓	✓		✓			✓	
	Nicaragua					✓		✓		✓
	Panamá					✓		✓		✓
	Paraguay							✓		✓
Ciudades	Bs. Aires	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
	Rio de Janeiro			✓				✓		
	Sao Paulo			✓	✓					✓
	Quito									✓
	San Salvador				✓	✓	✓	✓	✓	✓
	México D.F.			✓		✓	✓	✓	✓	✓
	Montevideo	✓	✓	✓					✓	

Elaboración propia, 2010.

Argentina es un caso especial, 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. Las mediciones fueron interrumpidas a partir del año 2003, y por lo tanto no han existido nuevas aplicaciones a nivel nacional como tampoco en las ciudades más importantes del país³⁴, lo que ha generado un déficit en el diagnóstico de la situación de violencia y criminalidad en la Argentina. La Universidad di Tella ha creado un índice mensual de victimización el 2006, pero es información macro que no sustituye la riqueza informativa de encuestas nacionales sistemáticas.

³⁴ Con la salvedad de la desarrollada por el Gobierno de la Ciudad en 2007, descrita en el cuadro 9.

Cuadro 7. Nombre de encuesta y organización responsable³⁵

País	Encuesta	Responsable
Argentina	Encuesta de Victimización	Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)
	Encuesta semestral de victimización	Universidad Torcuato di Tella
Bolivia	Policía Nacional y Seguridad Ciudadana	PNUD
Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)	Ministerio del Interior Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
	Índice Paz Ciudadana	Fundación Paz Ciudadana/Adimark
Colombia (a)	Encuesta de Victimización	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Encuesta Nacional de Victimización	PNUD
Ecuador	Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad	Plan de Seguridad Ciudadana
El Salvador	La Victimización y la percepción de seguridad en El Salvador	Ministerio de Gobernación Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) U. Centroamericana
Guatemala	Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad	PNUD
México	Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI)	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)
México	Encuesta de victimización y eficacia institucional	CIDE
Paraguay	Encuesta Nacional de Victimización	Ministerio del Interior
Perú (a)	Encuesta de Victimización 2005	Ministerio del Interior / UNICRI
Uruguay	Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior
Venezuela	Encuesta Nacional de Victimización y percepción policial	Instituto Nacional de Estadísticas

Elaboración propia, 2010. (a) Dammert, Ruz y Salazar, 2008

Los países pueden clasificarse según el tipo de entidad responsable por la principal encuesta de victimización. Así, llegamos a una clasificación que se expresa en la siguiente figura. Por ejemplo, en la categoría de mixtas es posible mencionar los casos de Costa Rica, El Salvador o Perú los cuales articulan entidades públicas y privadas a través de alianzas para la formulación de las encuestas. Por su parte, las no gubernamentales por una parte reflejan la carencia en la aplicación de estudios de victimización de parte de organismos del Estado, como también el interés de entidades de la sociedad civil por monitorear la situación de violencia y criminalidad. Las de tipo

³⁵ Para los casos de Belice, Brasil, Nicaragua y Panamá no hay información disponible.

gubernamental podrían tener mayor incidencia en la toma de decisiones de política pública o para definir una línea base en el ámbito de la prevención del delito.

Figura 4. Tipo de organización responsable según país



Elaboración propia, 2010.

Notas: (a) Los organismos multilaterales (PNUD, BID, Banco Mundial, Naciones Unidas) se consideran como no gubernamentales, al igual que las ONG. (b) Para la clasificación se considera la encuesta más sistemática y representativa. En muchos países coexisten las gubernamentales con las no gubernamentales (Chile, Argentina), pero cada país está clasificado en una categoría.

2.3 Acceso a los datos

Además de las diferencias entre los organismos responsables de la realización de encuestas, encontramos una brecha importante en la disponibilidad de los datos. Algunas encuestas regionales, como Latinobarómetro, no ofrecen sus datos libremente a la opinión pública. Los datos publicados se reducen a unas pocas cifras agregadas y el acceso a la base de datos tiene un costo -100 euros por cada una-. Otras encuestas como ECOSOCIAL publican un informe, pero no entregan su base de datos. La encuesta regional con mejor acceso es LAPOP, que tiene todos sus datos con libre acceso desde la página web.

Las encuestas nacionales tampoco ofrecen mejor acceso a sus datos. Como norma general, las bases de datos no están disponibles, tanto en los gobiernos como en organizaciones no gubernamentales. Por su parte, entidades como la Fundación Paz Ciudadana³⁶ en Chile, la Universidad Torcuato di Tella³⁷ en Argentina o el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho del CIDE³⁸ en México tienen archivos históricos con mediciones semestrales o mensuales disponibles en sus páginas web. De esta manera, se pueden construir series de tiempo para observar las cifras agregadas de victimización y percepción de inseguridad, pero el analista que desee

³⁶ Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=IND>

³⁷ Universidad Torcuato di Tella. http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=968&id_item_menu=2156

³⁸ CIDE. Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho <http://www.seguridadpublicacide.org.mx/cide/portal/cfpages/contentmgr.cfm?fuelle=nav&docId=6&docTipo=1>

profundizar en los datos se encontrará con la piedra de tope de bases que no son de dominio público.

Los organismos internacionales como el PNUD³⁹ o Naciones Unidas para la Encuesta ICVS⁴⁰ publican reportes con datos comparados obtenidos en encuestas regionales, pero entregan informes y no los datos directamente. Algo similar ocurre con los observatorios regionales, por ejemplo OCAVI⁴¹ que recolectan información de encuestas realizadas por otros organismos y las sistematizan en informes, muchas veces pasando por alto diferencias metodológicas que dificultan la comparabilidad.

2.4 Metodología

¿Es posible comparar los datos de encuestas distintas? La respuesta a esta pregunta no es simple, porque se deben considerar diversos elementos. Si pensamos en las encuestas como un instrumento de medición, entonces debemos medir con el mismo instrumento fenómenos distintos para poder compararlos. A grandes rasgos, podemos distinguir dos aspectos de la metodología: el diseño del cuestionario y el método de muestreo. El diseño del cuestionario define qué vamos a medir. Existen muchas formas de formular preguntas, y lamentablemente no se ha logrado definir una manera consensuada para medir la victimización y la percepción de inseguridad. De este modo, hay que ser cuidadoso al comparar respuestas a preguntas distintas. Muchos informes entregan cifras y omiten la formulación de las preguntas, que es clave para saber si podemos comparar los datos o no. Incluso con una pregunta idéntica, hay que fijarse en la escala en que se miden las respuestas. Los porcentajes pueden representar una de las alternativas, o una agrupación de alternativas, o pueden ser un índice que agrega varias respuestas.

El planteamiento de la pregunta admite variaciones. En primer lugar, si la pregunta es general o específica -“*Ha sido Ud. víctima de algún delito*” vs. “*ha sido Ud. víctima del delito x*”- como si aborda la victimización en el hogar o personal. Los datos muestran que varias preguntas específicas aumentan el porcentaje agregado de victimización, probablemente porque obligan al encuestado a recordar mejor el periodo de tiempo que una sola pregunta general. Por eso, muchas encuestas prefieren reconstruir la victimización a posteriori, como un índice que agregue las respuestas a varias preguntas específicas. Si se compara la victimización como índice en contraste con una como pregunta directa, habrá diferencias importantes, dado que esta última subestima la victimización por las razones explicadas.

Cuando se trata de la percepción de inseguridad, algunas encuestas preguntan en general y otras, acotada a un lugar específico como el barrio o el estado donde vive, particularmente en el caso de los países federales. En el caso de la Fundación Paz Ciudadana en Chile, se trabaja con un índice que agrega las respuestas a 7 preguntas y luego define los valores de temor “alto”, “medio” y “bajo”. Al comparar entre países, los índices arrojan valores muy distintos a las preguntas directas.

³⁹ PNUD. <http://www.idhac-abrirespaciosalaseguridad.org/informe.php>

⁴⁰ ICVS. <http://rechten.uvt.nl/icvs/index.htm>

⁴¹ OCAVI. <http://www.ocavi.com/index.php?mod=cats&id=1>

Todas estas consideraciones deben tenerse en cuenta al momento de interpretar y comparar datos. Muchas veces, cuando las encuestas son distintas, la comparación se dificulta porque no están todos los datos disponibles. Las encuestas no hacen públicas sus bases de datos. Tan solo entregan reportes donde seleccionan los resultados que les interesa informar. Si la entrega de datos fuera más transparente y las bases de datos públicas, los investigadores podrían analizar los datos y homologarlos de alguna forma para hacerlos más comparables.

Cuadro 8. Clasificación de las variantes metodológicas

	Diferencias Metodológicas	
Formulación de preguntas	Tipo de delito	Todo tipo de delitos vs. delitos específicas
	Lugar de delito	En todo lugar vs. en su barrio, en su distrito o estado
	Escala de respuestas	Categorías binaria, escalas de 3, 4, 5 o más valores
	Agrupación de respuestas	Cálculo de porcentajes sin agrupar respuestas vs. sumar grupos de respuestas vs. índices
Muestreo	Cobertura	Nacional vs. grandes ciudades
	Unidad de análisis	Hogares vs. personas
	Población	Mayores de 15 vs. mayores de 18
	Periodo de referencia	Últimos 6 meses, últimos 12 meses, último año, siempre
	Periodicidad	Encuesta única, bienal, anual, semestral, mensual

Elaboración propia, 2010.

Las diferencias en la selección de la muestra son todavía más delicadas y difíciles de detectar. Las encuestas trabajan con muestras que son un subconjunto de la población que se quiere estudiar. Los datos de la muestra pueden extrapolarse solamente a la población considerada en la selección de la muestra y no a otra. Un error muy común es extrapolar los resultados de una encuesta a la población de todo el país, cuando en realidad la selección muestral considera a algunos habitantes y no a otros. La regla estadística dice que los datos de la muestra son extrapolables al universo compuesto por todos los individuos cuya probabilidad de ser incluidos en la muestra es distinta a cero. Por ejemplo, si la selección de la muestra se hace solamente entre los habitantes de grandes ciudades, los resultados de la encuesta no representan a toda la población del país, sino solamente a los habitantes de estas grandes ciudades. Lo mismo si la encuesta es telefónica, esta representa solo a los habitantes con teléfono de red fija – los cuales se concentran en los grupos de ingreso medio y alto- y no a todo el país. Por lo general, hay una diferencia cualitativa en el fenómeno de la violencia urbana y rural, por lo que en cierta forma las encuestas en población urbana están justificadas, porque las preguntas más específicas pierden sentido en un ámbito rural.

Otra diferencia muy común se da entre la victimización por hogares, es decir, algún miembro del hogar y la victimización personal –que apunta a la experiencia individual-. La victimización por hogares se utiliza porque tiene ventajas metodológicas, pero es necesariamente más alta que la individual, debido a que la probabilidad de victimización aumenta mientras más miembros tenga un hogar.

La pregunta por la victimización se hace definiendo un periodo de tiempo. Por lo general, son los doce meses anteriores a la entrevista, pero algunas encuestas semestrales se refieren a los seis meses previos, mientras que otras no especifican el periodo de tiempo.

Dada esta gran diversidad de aspectos metodológicos divergentes, el rol jugado por organismos internacionales ha sido fundamental para homologar cuestionarios y métodos de muestreo, pero queda todavía un largo camino por recorrer para lograr cifras comparables entre países o en un mismo país a lo largo del tiempo.

a) Tamaño de la Muestra

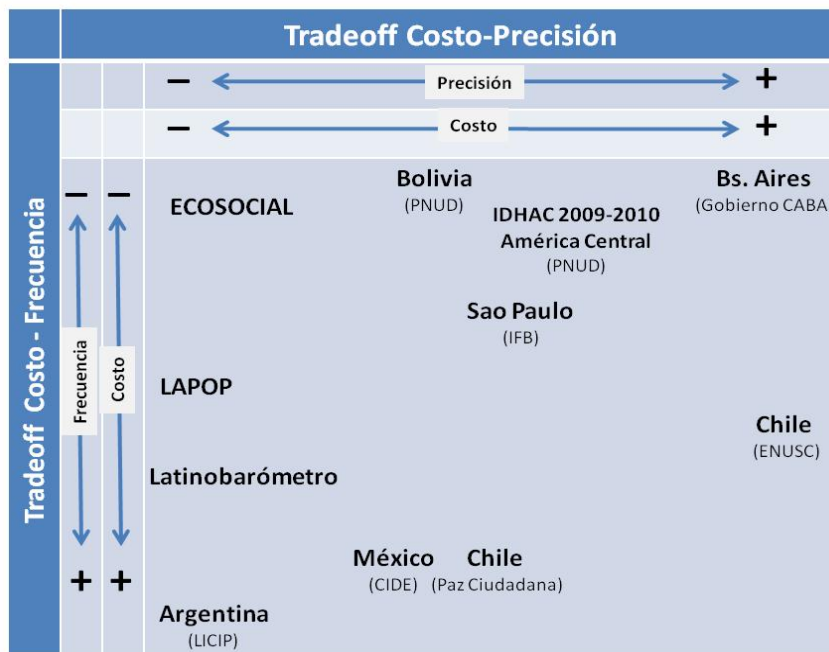
El tamaño de la muestra es un aspecto fundamental de la metodología porque determina la precisión de los datos. Además, el costo de una encuesta es directamente proporcional al tamaño de la muestra. Cuando se buscan datos macro, como el porcentaje de victimización en una población, mientras más grande es la muestra, menor es el margen de error. Pero la diferencia fundamental está en la posibilidad de obtener datos desagregados. Para hacer análisis micro es necesario trabajar con sub-muestras, es decir, segmentos específicos de la población; por ejemplo, grupos de edad, grupos socioeconómicos, zonas geográficas, determinados delitos, etc. Mientras mayor sea la muestra total, mayor cantidad de sub-muestras será posible obtener, por lo que el análisis alcanzará un mayor grado de precisión. Si se quiere establecer un mapa de hechos delictuales por zona geográfica, o se quieren estudiar las características de delitos específicos, se necesita una muestra de varios miles de entrevistas. Por supuesto, hay una disyuntiva entre costo y precisión.

La sistematicidad de las mediciones también está directamente relacionada con el costo. No existe una regla de oro para determinar el tamaño de la muestra ni la frecuencia ideal de mediciones, ciertamente todo depende de los objetivos y el presupuesto. Si se pretende hacer un monitoreo constante de los niveles de inseguridad, basta una pequeña muestra con aplicación semestral o mensual –como por ejemplo, la U. Torcuato di Tella en Argentina o Paz Ciudadana en Chile-. Si se quiere hacer un análisis más profundo, en cambio, es mejor tener encuestas más separadas en el tiempo, pero de mayor tamaño muestral. Es el caso de ENUSC en Chile o de la Ciudad de Buenos Aires en 2007, que realizó 24 mil entrevistas con representatividad para una serie de barrios de la ciudad.

De este modo, podemos describir el diseño muestral como un doble *tradeoff* en que se debe decidir entre disminuir costos y aumentar la precisión por un lado, y disminuir costos y aumentar la periodicidad por otro.

La siguiente figura ubica alguna de las encuestas más relevantes de la región según su frecuencia y grado de precisión. El costo económico de las encuestas aumenta en la medida en que se alejan del eje superior izquierdo.

Figura 5. Asociación entre costo, frecuencia y precisión en algunas encuestas de la región



Elaboración propia, 2010.

2.5 ¿Qué dicen los datos?

En vista de las varias consideraciones metodológicas enumeradas en los párrafos precedentes, las comparaciones de victimización entre países requieren una serie de resguardos y mucha cautela. A pesar de todos estos matices metodológicos, vale la pena indagar en la confiabilidad de las cifras que entregan.

Una forma de evaluar los datos de victimización consiste en compararlos con variables más consolidadas sobre criminalidad y violencia. Si usamos la tasa de homicidio como una variable proxy, podemos saber cuáles son los países más violentos de la región y cuáles los más seguros. Las encuestas de victimización deberían tener, a priori, cierta relación con los datos “duros” de violencia y criminalidad. El siguiente cuadro contrasta las cifras de victimización y la tasa de homicidios dolosos -usada como variable proxy del grado de violencia interpersonal- y deja en evidencia que hay poca relación.

Cuadro 9. Comparación entre países según datos de victimización y tasa de homicidios

Victimización LAPOP 2008 (%)		Tasa de Homicidios 2008 (100.000 habs.)	
Argentina	27,47	Honduras ^a	58,0
Chile	22,23	Venezuela	51,0
Uruguay	22,04	Guatemala	48,0
Venezuela	21,37	El Salvador	44,0
Ecuador	20,85	Colombia	36,0
El Salvador	19,00	Belice	33,0
Bolivia	17,62	México	26,0
Guatemala	17,07	Rep Dom ^b	23,6
Paraguay	16,58	Brasil	22,3
Nicaragua	16,54	Ecuador	18,8
Brasil	16,33	Nicaragua	13,0
México	16,09	Panamá ^c	12,9
Costa Rica	15,94	Bolivia	12,4
Colombia	15,51	Paraguay ^c	12,2
Rep. Dom	14,80	Costa Rica	11,0
Honduras	13,70	Uruguay	6,6
Belice	10,58	Argentina ^c	5,3
Panamá	8,38	Chile	1,6

Elaboración propia, 2010.

Notas:

(a) La tasa de homicidios de Honduras el 2008 viene del informe IDHAC 2009-2010.

(b) La tasa de Rep. Dominicana viene de OCAVI. El dato es del año 2006.

(c) Datos del 2007.

Considerando que usualmente el homicidio no es abordado por las encuestas, los países que están en gris indican una notable inconsistencia entre datos de victimización y tasas de homicidio. Sabemos que los países del Cono Sur tienen bajos niveles de violencia, no solo por las bajas tasas de homicidio, sino también por otros datos. Sin embargo, según las encuestas de victimización el Cono Sur está más afectado que países como Honduras, El Salvador y México, que tienen mayores grados de violencia según las cifras de denuncia por homicidio señaladas.

La percepción de inseguridad es una medida subjetiva, mediada por factores culturales, por lo tanto no se debe esperar una correlación robusta con indicadores objetivos. Por lo tanto, la percepción de inseguridad no es un indicador adecuado para realizar un ejercicio de este tipo.

A pesar de que la pregunta sobre victimización tienda a la objetividad, lo más probable es que estas diferencias entre países se deban a problemas metodológicos de las encuestas, al mismo tiempo que a problemas de conceptualización. Una pregunta tan amplia como “¿Ha sido víctima de algún delito en los últimos doce meses?” no permite saber qué es lo que la persona entiende por “delito”. Es posible que en distintos países la gama de hechos considerados como “delitos” varíe considerablemente. También es posible que el tipo de delitos sea distinto entre países. Por ejemplo, puede ser que países con baja tasa de homicidios presenten altos niveles de delitos contra la propiedad y eso sea reflejado por las encuestas de victimización.

Dadas todas las razones anteriores, es necesario interpretar con mucho cuidado los datos de victimización a la hora de establecer comparaciones, sobre todo cuando las cifras provienen de encuestas distintas. La siguiente tabla, a diferencia de la encuesta LAPOP, que sigue una misma metodología, presenta todos los datos de victimización recogidos por este informe, proveniente de distintas encuestas.

Cuadro 10. Datos disponibles de victimización para Cono Sur, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)

Países	Victimización								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile(a)	n.d	n.d	n.d	43	n.d	38,3	38,4	34,8	35,3
Paraguay(b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	17,25	n.d	16,58
Uruguay(c)	38	27	32	n.d	33	n.d	n.d	27	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (d)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	24,6
Montevideo (e)	38	27	32	n.d	33	n.d	n.d	27	n.d
Sao Paulo (f)	n.d	n.d	37	14	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Río de Janeiro (g)	n.d	n.d	32,0	n.d	n.d	n.d	21,7	n.d	n.d

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial. No hay datos para Argentina ni Brasil.

Notas:

- (a) Todos los datos pertenecen a la encuesta ENUSC. Para todos los años existen datos de Paz Ciudadana, pero son semestrales y sin cobertura nacional, por lo que no fueron considerados en esta tabla.
- (b) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (c) Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior.
- (d) Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Bs. Aires. Gobierno de la Ciudad de Bs. As.
- (e) Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior
- (f) ILANUD-Brasil. Para 2003 corresponde a IFB.
- (g) Pesquisa de Vitimação 2002 e Avaliação do Piaps. Para 2006 ISP-Pesquisa de Condições de Vida e Vitimação-2007

Cuadro 11. Datos disponibles de victimización para México y Centroamérica, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)

Países	Victimización								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	n.d	14	9	n.d	13	23,9	n.d	13	13,1
Costa Rica (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	25,3	n.d	n.d	27,9
El Salvador (c)	n.d	n.d	n.d	16	13,7	14,8	18,2	19,4	15
Guatemala (d)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	34,2	36,6	37,3	n.d
Nicaragua (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	15,2	n.d	16	n.d	16,5
Panamá (f)	n.d	n.d	n.d	n.d	14,8	n.d	7,1	n.d	8,4
República Dominicana (g)	n.d	n.d	n.d	n.d	6,8	n.d	16,2	n.d	14,8
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (h)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	16,4	n.d	27	25,3
San Salvador(i)	n.d	n.d	n.d	22,3	22,1	23,9	28,2	30,0	22,3

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) ENSI realizada por el ICESI.
- (b) Encuesta del PNUD.
- (c) Datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). UCA.
- (d) Encuesta de Victimización PNUD. El dato corresponde al primer semestre de cada año.
- (e) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).

- (f) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (g) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (h) Datos correspondientes a encuesta ENSI realizada por ICESI.
- (i) Datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). UCA.

Cuadro 12. Datos disponibles de victimización para Países Andinos, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización)

Países	Victimización								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	21,1	n.d	24,5	n.d	24,7	n.d	15,0	n.d	17,6
Colombia (b)	n.d	n.d	n.d	8,6	14,4	14,1	13,2	15,3	15,5
Ecuador (c)	n.d	16,8	13,9	n.d	14,9	n.d	18,2	n.d	20,9 12,7*
Venezuela (d)	n.d	34	n.d	n.d	n.d	n.d	36,4	n.d	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Quito (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	19,4

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP)
- (b) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Salvo el dato para el año 2003 que corresponde al dato de la encuesta de victimización (EVIC) realizada por el DANE.
- (c) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (*)La segunda cifra para 2008 Plan de Seguridad Ciudadana. Encuesta Nacional de Victimización.
- (d) Encuesta del Ministerio de Justicia de Venezuela. Para 2006 Encuesta Nacional de Victimización, Instituto Nacional de Estadística.
- (e) Ministerio del Interior, Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad.

Las tablas anteriores resumen todos los datos de victimización encontrados en los diferentes países de la región. Esta tabla pone en evidencia una serie de patrones que conviene destacar. En primer lugar, los datos son realmente esporádicos y no permiten hacer un análisis de tendencia salvo en casos excepcionales. Solamente un tercio de las casillas están con datos, situación que es muestra de la falta sistematicidad en la realización de encuestas.

Los porcentajes de victimización varían anualmente sin mayor consistencia, con saltos más que significativos, lo que se debe a inconsistencias metodológicas. La información empieza a ser más consistente a partir del 2006, cuando más países incluyen experiencias vinculadas a encuestas de victimización.

Con respecto a la percepción de inseguridad, los datos son todavía más esporádicos que la victimización. Esto se debe a dos factores, el primero es que algunas encuestas miden victimización y no necesariamente percepción, especialmente las encuestas no específicas. En segundo lugar, los datos de percepción se publican menos que los de victimización. En Argentina, por ejemplo, LICIP/U. Torcuato di Tella difunde mensualmente su índice de victimización, pero mide la percepción de inseguridad solo dos veces al año y no publica estos datos. La volatilidad de los datos es similar, a pesar de que la información comienza a ser más consistente a partir del 2006.

Cuadro 13. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para Cono Sur, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)

Países	Percepción de Inseguridad								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile (a)	n.d	n.d	n.d	47,8	n.d	48,6	52,3	42,2	44,0
Paraguay (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	36,3	n.d	38,1
Uruguay (c)	42	39	45	n.d	44	n.d	n.d	44	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (d)	85,9	88,1	80,8	84,2	n.d	88,1	n.d	67,4	n.d
Montevideo (e)	42	39	45	n.d	44	n.d	n.d	44	n.d
Sao Paulo (f)	n.d	n.d	42	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Río de Janeiro (g)	n.d	n.d	21	n.d	n.d	n.d	37,6	n.d	n.d
Santiago (h)	n.d	n.d	n.d	44,8	n.d	47,6	49,4	42,1	44,7

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Ministerio del Interior. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). La pregunta utilizada para medir inseguridad es: "¿Cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses?" NOTA: Los datos de Paz Ciudadana no fueron incluidos, porque corresponden a un índice, no a un porcentaje de respuesta directa, y por tanto no pueden ser comparados.
- (b) Encuesta Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP)
- (c) Ministerio del Interior. Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana.
- (d) 2000-2005: Encuesta PNUD-Ministerio de Justicia, siguiendo la metodología ICVS. 2007: Encuesta de Victimización de Bs. Aires, Ministerio de Gobierno CABA. Los porcentajes corresponden a la suma de respuestas "un poco inseguro" y "muy inseguro".
- (e) Ministerio del Interior. Encuesta sobre Opinión Pública y Seguridad Ciudadana.
- (f) ILANUD-Brasil. Pesquisa de vitimização 2002 e avaliação do piaps
- (g) Para 2002: Pesquisa de Vitimação 2002 e Avaliação do Piaps. Para 2006: ISP-Pesquisa de Condições de Vida e Vitimação
- (h) Ministerio del Interior. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). La pregunta utilizada para medir inseguridad es: "¿Cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses?" NOTA: Los datos de Paz Ciudadana no fueron incluidos, porque corresponden a un índice, no a un porcentaje de respuesta directa, y por tanto no pueden ser comparados.

Cuadro 14. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para México y Centroamérica, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)

Países	Percepción de Inseguridad								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	n.d	47	44	n.d	n.d	54,2	n.d	59,4	n.d
Costa Rica (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
El Salvador (c)	n.d	n.d	n.d	n.d	42,4 60,0*	n.d	47,1	n.d	38,8
Guatemala (d)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	48,1	47,6	44,8	n.d
Nicaragua (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	43,4	n.d	38,0	n.d	28,9
Panamá (f)	n.d	n.d	n.d	n.d	44,6	n.d	35,6	n.d	27,1
República Dominicana (g)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	50,3	n.d	33
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (h)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	86	n.d	85	85,2
San Salvador (i)	n.d	n.d	n.d	n.d	43,1	n.d	n.d	n.d	n.d

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Encuesta ICESI.
- (b) Encuesta del PNUD
- (c) LAPOP. (*) Datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), en colaboración con el PNUD y el MinGob.

- (d) Encuesta de Victimización PNUD. El porcentaje refleja un índice agregado. Cada cifra corresponde al primer semestre del año.
- (e) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (f) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (g) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (h) La percepción de inseguridad es medida por el CIDE en base a un índice que toma valores de 1 a 4. Por no ser comparable, no la hemos incluido en la tabla.
- (i) Datos PNUD/IUDOP.

Cuadro 15. Datos disponibles sobre percepción de inseguridad para Países Andinos, sin consideración de las diferencias metodológicas (% de inseguridad)

Países	Percepción de Inseguridad								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	37,9	n.d	40,2	n.d	45,7	n.d	50,5	n.d	48,0
Colombia (b)	n.d	n.d	n.d	30,1	n.d	n.d	55	51	52
Ecuador (c)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	40,4
Venezuela (d)	n.d	45	n.d	n.d	n.d	n.d	47,6	n.d	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Quito (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	44,4

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP)
- (b) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Salvo el dato para el año 2003 que corresponde al dato de la encuesta de victimización (EVIC) realizada por el DANE.
- (c) Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- (d) 2001: Encuesta del Ministerio de Justicia; 2006: INE, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial
- (e) Encuesta Plan de Seguridad Ciudadana

Medición de la criminalidad y la delincuencia en países en desarrollo**Erik Alda**
Consultor Internacional

La medición precisa de los niveles de criminalidad y delincuencia en países en desarrollo ha sido y continúa siendo uno de los mayores obstáculos para el diseño de políticas públicas que puedan atacar el problema de forma efectiva y eficiente. La ausencia de sistemas de recolección de datos adecuados conjuntamente con unos niveles de capacidad insuficiente para su recolección y posterior análisis hacen que la disponibilidad de estos sea limitada. Asimismo, existen marcadas diferencias entre países en el uso y calidad de sistemas de información sobre la criminalidad y la delincuencia. Así, por ejemplo, en la última década varios países de América Latina y el Caribe han adoptado sistemas de información los cuales, en mayor o menor medida, intentan armonizar los datos que recogen instituciones del sistema de justicia criminal y del sector salud.

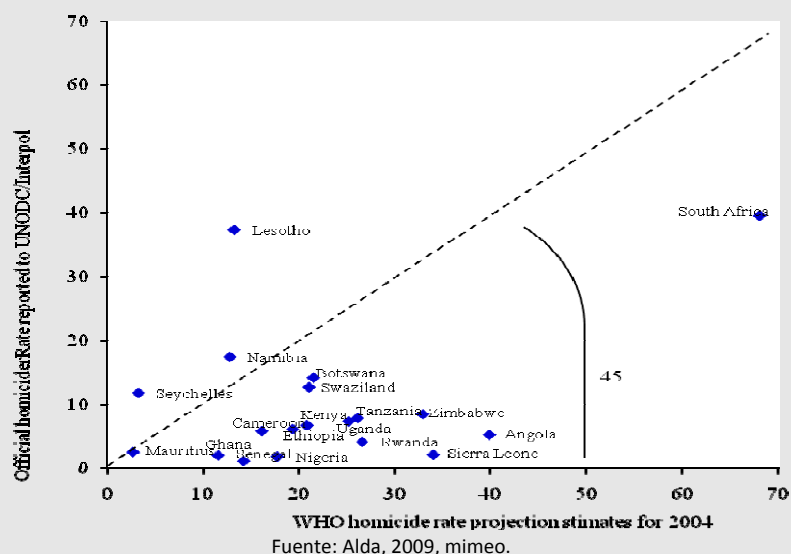
Sin embargo, en África¹, tales avances en materia de medición de la criminalidad han sido inexistentes o limitados en el mejor de los casos y por tanto la medición de la magnitud y las tendencias de la criminalidad es poco precisa. Según la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, en África, existen dos tipos de fuentes de recolección y medición de estadísticas, aquellas provenientes de la policía y aquellas que recogen las encuestas de victimización. Sin embargo, las encuestas de victimización no se pueden aplicar con la frecuencia necesaria debido a su alto coste financiero y logístico. En consecuencia, la fuente recolección y medición del crimen y la violencia más común proviene de los cuerpos policiales.

Primero, muchos países en África no tienen la capacidad a nivel institucional y los recursos humanos suficientes para recolectar y analizar la criminalidad y la delincuencia. Además, los niveles de corrupción rampante de estas instituciones dificultan enormemente su funcionamiento. Por tanto, es común encontrarse grandes lagunas en la disponibilidad y precisión de las estadísticas en la gran mayoría de países.

Segundo, los datos recogidos sobre la mayoría de los crímenes están sujetos a que la víctima reporte el hecho. Sin embargo, la variación en el porcentaje de crímenes reportados es enorme en África, por ejemplo, según los datos de la encuesta internacional de victimización (ICVS, por sus siglas en inglés) muestra que en Uganda solo el 17% de las víctimas reportan el delito; en Tanzania el porcentaje es significativamente mayor con cerca de un 60% de las víctimas de reportan el crimen y en Sudáfrica el porcentaje de víctimas que han reportado el crimen ha ido aumentando en los últimos años.

Finalmente, el esfuerzo de coordinación intersectorial de las estadísticas para el diseño de políticas públicas se encuentra todavía en proceso embrionario en muchos países. Incluso en países con sistemas de recolección de datos medianamente avanzados, como es el caso de Sudáfrica, existen pocos incentivos de coordinación con el sector salud para el análisis de las estadísticas de crímenes violentos como el homicidio. Un indicador comúnmente utilizado para medir los niveles de violencia en un país como es el homicidio tampoco está exento de problemas de medición. Por ejemplo, si se comparan los datos recogidos por los sistemas de vigilancia epidemiológica del sector salud con aquellos reportados por organismos oficiales las diferencias son substanciales (ver grafico 1).²

Gráfico 1. Estimaciones comparadas para muertes violentas en África



Los niveles de violencia y delincuencia en los países en desarrollo, particularmente en la gran mayoría de países de África, no parecen mostrar signos de reducirse en el corto o medio plazo. Asimismo, el desarrollo de sistemas de medición y análisis de estadísticas criminales que contribuyan a diseñar políticas de seguridad más que puedan atacar el problema de la seguridad de manera más efectiva se encuentran aún en un estado muy incipiente.

Notas:

- (1) Se entiende por África aquellos países de la África Sub-Sahariana.
- (2) El gráfico compara las estimaciones de muerte por violencia con base en datos recogidos en el sistema de salud con los datos de homicidio que los gobiernos envían a las Naciones Unidas como participantes de la encuesta anual de tendencias del crimen de las Naciones Unidas para el año 2004 que es el último año que presenta estadísticas más completas. El gráfico muestra diferencias enormes para algunos países como es el caso de Lesotho donde la Organización Mundial de la Salud estima una tasa de homicidios alrededor de 15 homicidios por cada 100.000 habitantes mientras que las instituciones del sistema de justicia criminal mostraron una tasa de cerca de 40 homicidios por cada 100.000 habitantes. Asimismo, la comparación de estadísticas en otros países como Angola, Sierra Leona o Sudáfrica también se ven afectados por problemas de medición.

CAPITULO 3. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE CRIMINALIDAD: DENUNCIAS Y DETENCIONES

Los sistemas de información delictual tienen como objeto de análisis el registro administrativo de hechos posiblemente delictuales –es decir, las denuncias- que han sido reportadas a la policía, las que usualmente se constituyen como fuente oficial para conocer la situación y tendencias de la criminalidad en un caso específico. A su vez, el sistema debería articular a diversos actores institucionales responsables de la seguridad pública: autoridades del Poder Ejecutivo, Policías, y Operadores del Sistema de Justicia, entre otros, quienes efectivamente generan información, pero no siempre en forma articulada.

Según Barclay y Tavares⁴² el registro no está exento de problemas que producen limitaciones en la comparabilidad de las cifras producidas, las cuales podrían diferenciarse en torno a aspectos institucionales y también de acuerdo a procedimientos. Para el primer aspecto, es relevante conocer las diferencias del sistema de justicia criminal y a los tipos penales existentes, también la forma en que se clasifican los hechos –como por ejemplo la existencia de delitos de connotación social-. Mientras que en el plano de los procedimientos para la construcción de las estadísticas policiales, pueden existir diferencias en la forma de sistematización, por ejemplo el periodo temporal, los criterios para realizar el proceso, los hechos incluidos para la construcción de las cifras, todos son elementos que finalmente impactan en la calidad de los datos producidos.

Según Mike Maguire⁴³, la preocupación sobre la criminalidad está orientada a conocer su magnitud y a entender cómo ella influye en las percepciones acerca del problema del delito, en relación a las políticas públicas que se diseñan e implementan. De esta forma, las denuncias se transforman en el barómetro de la criminalidad, no obstante las gruesas inexactitudes que a veces presentan debido a que los cambios en las cifras no necesariamente implican variaciones en los delitos.

De acuerdo con Naciones Unidas⁴⁴, un sistema de estadísticas de justicia penal debería tener una serie de características para un buen funcionamiento. Algunos de estos elementos son: una planificación y administración eficaz, un programa de trabajo creíble, datos producidos en forma integrada, información generada en forma oportuna y, por último, una clara orientación al usuario. Los elementos mencionados anteriormente aún están desarrollándose en las instituciones del sector de seguridad pública en América Latina y el Caribe.

Existen dos ámbitos claves en la recolección y sistematización de estadísticas delictuales, que están a la base del proceso. El primero corresponde a las limitaciones

⁴² Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (2003). International comparisons of criminal justice statistics 2001, Issue 12/03, <http://www.csdp.org/research/hosb1203.pdf>

⁴³ Maguire, Mike (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.

⁴⁴ 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.

que enfrentan las víctimas al momento de denunciar. Entre ellas, la tendencia a no reportar hechos considerados de menor relevancia debido al proceso engorroso, la reducida confianza en el sistema de justicia criminal y la reticencia a incrementar el trauma de la victimización. El segundo aspecto se refiere al funcionamiento del sistema y su respuesta, donde la discreción de los efectivos policiales al registrar los incidentes, la carencia de evidencias sustantivas para comprobar el delito y las escasas oportunidades de aprehender⁴⁵ al autor limitan la acción efectiva de la justicia provocando el descrédito de su función en la ciudadanía.

La existencia de deficiencias técnicas como también la posible politización de las cifras de denuncias puede provocar la pérdida de confianza en las estadísticas oficiales sobre violencia y criminalidad, situación que genera en la opinión pública una percepción de que el delito está absolutamente fuera de control y que las instituciones responsables no han tenido la capacidad de responder a la situación.

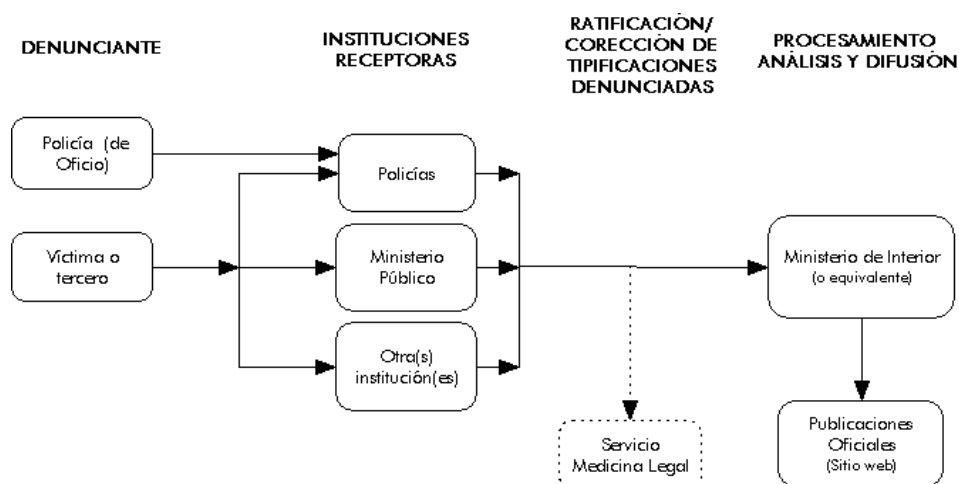
3.1 Las estadísticas policiales como parte de las políticas de justicia criminal

La confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad pública y en el sistema de justicia criminal es un factor clave tanto para el funcionamiento de estas instituciones como para la recolección de estadísticas policiales. La desconfianza de la ciudadanía limita el accionar de la policía y la justicia, y así se reducen las posibilidades de recoger datos de calidad que permitan conocer de mejor manera la realidad delictiva por medio de denuncias.

La dimensión interinstitucional juega un rol significativo en la consolidación de las estadísticas sobre violencia y criminalidad. Desde la lógica integrada, se requieren diversas fuentes que permitan complementar aristas para abordar la temática. De este modo, otras áreas han realizado aportes como las estadísticas de salud – principalmente para muertes por causas externas- y la información generada desde el ámbito de la justicia criminal como el Ministerio Público, la Defensoría Penal y los propios Tribunales de Justicia. A pesar de ello, este tipo de procesos no son tan fluidos en varios casos de la región, debido a que las reticencias institucionales, sumado al carácter estratégico que se le ha otorgado a la información, limitan acciones coordinadas y las posibles sinergias institucionales.

⁴⁵ Statistics Commission (2006). Crime Statistics: user perspectives, Report N°30, Statistics Commission, Septiembre, London, UK.

Figura 6. Flujo general de información de denuncias en América Latina



Fuente: Dammert, Ruz y Salazar (2008).

La comparación de las estadísticas delictuales que se generan a partir de los sistemas de registro policial presenta algunas dificultades. La primera de ellas es que un gran número de delitos no ingresan al sistema debido a que no son reportados y también a la alta selectividad para cierto tipo de hechos⁴⁶. A lo anterior hay que agregar dificultades tanto en su dimensión técnica como operativa. Algunas de estas diferencias apuntan principalmente a elementos legales, operacionales y a difusión de información.

Existen diferencias en la definición de los tipos penales de acuerdo al cuerpo legal existente en cada país, lo que muchas veces limita las posibilidades de establecer criterios homologables a nivel comparado. Si bien la situación no difiere mayormente en el caso del homicidio, si es relevante en torno a delitos contra la propiedad, como por ejemplo el robo, el hurto y sus diversas clasificaciones complementarias.

En el ámbito operacional existen diversas sub-categorías de clasificación e incluso denominaciones distintas para la sistematización de hechos presumiblemente delictuales, a pesar de que a primera vista sean similares entre ellos. De esta forma, si bien la unidad de registro es la denuncia -llamada también *registros ingresados*-, las tipologías de clasificación y sistematización tienen diferencias que afectan la comparabilidad de los datos. Los hechos de robo presentan la mayor diversidad en la definición, lo que hace más difícil la posibilidad de compararlos. En este ámbito, las particularidades del proceso de registro, es decir, el levantamiento de la información que genera el dato, tiene implicancias en la calidad final de las cifras. Es por ello que uno de los puntos críticos es la labor del funcionario policial que capta la información de los hechos reportados como el nodo originario del sistema.

La parte final del proceso corresponde a la manera mediante la cual los antecedentes son entregados a la opinión pública, que también expresan diferencias en el tipo de

⁴⁶ Olaeta, Hernán (S/f). Estadísticas criminales y sistemas de información, ILSED, Argentina. <http://violenciayseguridad.blogspot.com/2009/05/texto-olaeta-estadisticas-criminales-y.html>

dato, los criterios de desagregación y sobre todo el formato a través del cual se difunden los antecedentes. Si bien la convención más utilizada corresponde a la tasa cada 100.000 habitantes en el caso de poblaciones de gran tamaño, también existen otras formas tales como porcentual o la expresión de las denuncias en valores absolutos, que desde una perspectiva comparativa oscurecen el análisis.

De este modo, el presente capítulo pretende abordar las principales características de los sistemas y fuentes de información relativas a las denuncias por hechos presumiblemente delictuales en una serie de casos de países y ciudades en América Latina. Del mismo modo, y de acuerdo a la disponibilidad de información existente se entregan datos para una serie de indicadores en el periodo 2000 a 2008.

3.2 ¿Cómo funcionan los sistemas de información en América Latina?: fuentes, acceso e información disponible.

Los sistemas de información sobre violencia y criminalidad en América Latina son un proceso en continuo desarrollo debido que existen estadios diversos tanto en su proceso de construcción como esfuerzos por su consolidación para los países como las ciudades de la región.

De este modo, las instituciones policiales siguen teniendo la primacía en la gestión de la información de hechos presumiblemente delictuales. La principal razón de ello es su carácter estratégico, debido a que forman parte de la planificación del trabajo policial o podrían ser insumos para labores de inteligencia, lo cual justificaría ciertos límites a la transparencia. Estos antecedentes pueden tener una difusión restringida debido a que en ocasiones son catalogados como sensibles para el funcionamiento de las entidades policiales o por las autoridades competentes.

En un segundo nivel se encuentran las entidades responsables de la seguridad pública, tales como el Ministerio de Interior. Generalmente, estas instituciones tienen un rol articulador en el sistema de información. La tendencia muestra que buscan centralizar y consolidar las cifras de denuncias que sistematizan la policía. De esta manera, pretenden construir la capacidad de generar información y mayor conocimiento de la problemática con la perspectiva de las políticas públicas.

Finalmente existen entidades vinculadas al sistema de justicia propiamente tal, quienes realizan la labor de recolectar y sistematizar la información delictual conforme al procedimiento penal. En este sentido, los respectivos Ministerios Públicos, a medida que el proceso de reforma procesal penal se ha ido consolidando en la región, comienzan a gestionar información sobre aspectos ligados al funcionamiento del sistema y conjuntamente de los hechos delictuales.

Se aprecian entidades no gubernamentales que tienen un rol de difusión o articulación de la información oficial generada por las entidades públicas. Muchas de ellas logran recopilar y sistematizar antecedentes primarios que no están disponibles de forma directa. En parte, esto da cuenta de las limitaciones existentes en torno a la entrega de información desde las instituciones públicas responsables, tanto por dificultades

técnicas como por el escaso interés en difundirla de forma transparente para evitar mayores tensiones de orden político.

Por su parte, se han definido como indicadores básicos para recopilar información acerca del sistema de información los siguientes: homicidio, lesiones, robo, hurto y detenciones. Si bien la revisión de las principales fuentes de información disponibles para los países y ciudades de la región se efectuó considerando todas las tipologías entregadas por las autoridades respectivas, fueron seleccionadas las cifras correspondientes a estos indicadores. Esto no quiere decir que no exista información para otros tipos de hechos, sino que no han sido considerados en el presente estudio.

Entre las diversas clasificaciones que son propias de cada país, destaca el caso de los *delitos de mayor connotación social* para el caso de Chile, que consideran un grupo de 7 indicadores: homicidio, lesiones, robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa, hurto y violación, contempla también hechos relativos a violencia intrafamiliar e infracciones a la ley de drogas. En México se consideran otros tipos de hechos, tales como los secuestros y las extorsiones, además de los hechos de fuero común y fuero federal. En este sentido, la información delictual asociada a las denuncias refleja también aquellos hechos que son más recurrentes en el país, que se constituyen como un criterio para su mayor visibilidad en la discusión pública.

La presente sección considera la revisión de aspectos críticos para la caracterización de los sistemas de información. El primer elemento corresponde a las entidades responsables de difundir la información según los casos analizados. Mientras que en un segundo aspecto se ha revisado también el tipo de información disponible y la periodicidad con que ella se difunde. De forma general, los casos tienen como unidad de análisis las denuncias o los hechos registrados, por lo que se reitera como producto principal el número de denuncias recibidas en la entidad recolectora en un periodo definido de tiempo, la cual habitualmente es expresada a través de tasas cada 100.000 habitantes.

Cuadro 16. Sistemas de información y fuentes según tipo y periodicidad

	Caso	Fuente	Tipo	Periodicidad
Cono Sur	Argentina	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Registro de denuncias (Tasa cada 100.000 hab.).	Mensual
	Brasil	Foro Brasileño de Seguridad Pública	Cantidad de denuncias Tasa 100.000 hab.	Anual
	Río de Janeiro	Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro	Cantidad de denuncia/víctimas Tasa cada 100.000 hab.	Mensual
	Sao Paulo	Secretaria de Seguridad Pública	Cantidad de denuncias Tasa 100.000 hab.	Trimestral
	Chile	Ministerio del Interior	Cantidad de denuncias Tasa 100.000 hab.	Trimestral
	Paraguay	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Cantidad de denuncias registradas	Anual
	Uruguay	Ministerio del Interior	Cantidad de denuncias Tasa cada 100.000 hab.	Trimestral
México y Centroamérica	México	Sistema Nacional de Seguridad Pública/ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)	Cantidad de registros Tasa cada 100.000 hab.	Anual
	México DF	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)	Cantidad de registros Tasa cada 100.000 hab.	Anual
	Costa Rica	Ministerio de Justicia	Cantidad de denuncias	Anual
	El Salvador	Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI)	Cantidad de denuncias	Anual
	Guatemala	Policia Nacional Civil	Número de ocurrencias (denuncias)	Anual
	Nicaragua	Policia Nacional	Número de ocurrencias (denuncias)	Anual
	Panamá	Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales	Cantidad de incidentes	Anual
Región Andina	Bolivia	Policia Nacional/Instituto Nacional de Estadísticas	Cantidad de denuncias Tasa cada 100.000 hab.	Anual
	Ecuador	Unidad de Ejecución Especializada (Ministerio de Gobierno)	Cantidad de registros Tasa cada 100.000 hab.	Mensual
	Quito	Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	Cantidad de denuncias	Mensual
	Venezuela	Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas	Cantidad de denuncias Tasa de denuncia cada 100.000 hab.	Anual

Elaboración propia, 2010.

De este modo, en el caso del Cono Sur las principales fuentes de información corresponden a los Ministerios responsables de la seguridad pública, este es el caso de Argentina, Chile y Uruguay. Ellos entregan información desagregada sobre denuncias para las principales regiones, departamentos o ciudades de los respectivos países, como por ejemplo el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior de Uruguay que genera información para Montevideo⁴⁷ como parte de las estadísticas nacionales desagregadas territorialmente. La situación es similar para la Provincia de Buenos Aires en Argentina a través de la Dirección Nacional de Política Criminal, a pesar de la división político-administrativa de carácter federal.

En el caso de Brasil, la Secretaria Nacional de Seguridad Pública ha trabajado en el fortalecimiento de un sistema de información sobre violencia y criminalidad a nivel

⁴⁷ De acuerdo con la información provista por la Intendencia Municipal de Montevideo, la unidad de estadística está trabajando en la implementación de un Observatorio Urbano que considerará la seguridad pública como uno de sus focos a base de los antecedentes que proporciona el Observatorio Nacional de Ministerio del Interior.

nacional en conjunto con el Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP)⁴⁸. Si bien los datos sobre homicidio a base de muertes por agresión están disponibles en el sistema DATASUS⁴⁹ administrado por el Ministerio de Salud, no existe una plataforma similar que consolide datos a nivel federal de la misma manera para otros tipos de hechos delictuales. Debido a esto, el FBSP ha logrado paulatinamente ir sistematizando datos para los diferentes estados, pero con algunas divergencias entre sí debido a la calidad de las fuentes por problemas de tipo metodológico y operacional que ha obligado a separar en dos grupos la información recopilada. Ella se difunde a través del Anuario Estadístico, el cual se ha publicado a partir de 2007.

Por el carácter federal, tanto Río de Janeiro como Sao Paulo posee instituciones estatales responsables de la seguridad pública, y por supuesto de la generación de información delictual. En el caso carioca, el Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro es la entidad que realiza esta labor, aunque las denuncias las registra la Policía Civil de Río de Janeiro. Para Sao Paulo, la Secretaria de Seguridad Pública es la principal fuente de información, mientras que desde 1995 la Policía Civil recopila las denuncias, mientras que en conjunto con la Policía Militar del Estado registran hechos menores denominados términos circunstanciados. En este esfuerzo se implementó el sistema INFOCRIM, una herramienta para la georeferenciación de las denuncias, con la intención de apoyar la labor de la secretaria y los efectivos policiales.

La principal fuente responsable de las cifras de violencia y criminalidad en Paraguay es la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), quienes difunden antecedentes relativos a las denuncias efectuadas en la Policía Nacional del Paraguay. En este caso la entidad que entrega la información está fuera de la estructura tanto del sector seguridad como del ámbito de justicia, por lo que las cifras forman parte de un material que considera otros aspectos como: economía, salud, educación, estadísticas municipales, entre otros.

La periodicidad de entrega de información es diferente en cada uno de los casos, para Argentina y Río de Janeiro se efectúa de manera mensual. Un segundo grupo integrado por Chile, Uruguay y Sao Paulo difunde la información relativa a las denuncias de hechos delictuales trimestralmente y con consolidación anual. Finalmente, el Foro Brasileño de Seguridad Pública y Paraguay a través de la DGEEC tienen una periodicidad anual en la difusión de información.

⁴⁸ Organización compuesta por líderes y profesionales reconocidos de las organizaciones policiales, secretarías de seguridad pública, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales del área de todo el País. Que contribuyen para que el Foro sea un polo permanente de cooperación para el intercambio, análisis, sistematización y difusión de conocimientos y prácticas innovadores para la democratización y el mejoramiento de la actividad policial y de la gestión de seguridad pública en todo Brasil. Disponible en: <http://www.forumseguranca.org.br/>

⁴⁹ Departamento de Informática del Sistema Único de Salud (DATASUS). <http://w3.datasus.gov.br/datasus/index.php>

Cuadro 17. Tipo de delitos considerados y disponibles según caso

		Indicadores disponibles				
		Homicidio	Lesiones	Robo	Hurto	Detención
Cono Sur	Argentina	✓	✓	✓	✓	
	Brasil	✓	✓	✓	✓	
	Río de Janeiro	✓	✓	✓	✓	✓
	Sao Paulo	✓	✓	✓	✓	✓
	Chile	✓	✓	✓	✓	✓
	Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓
	Paraguay	✓	✓	✓	✓	
México y Centroamérica	México	✓	✓	✓		
	México D.F.	✓	✓	✓		✓
	Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓
	El Salvador	✓	✓	✓	✓	
	Guatemala	✓	✓	✓	✓	
	Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓
	Panamá	✓	✓	✓	✓	✓
	R. Dominicana	✓	✓	✓	✓	
Región Andina	Bolivia	✓		✓	✓	
	Colombia	✓	✓		✓	✓
	Ecuador	✓	✓	✓		
	Quito	✓		✓		
	Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, 2010.

Otro aspecto relevante corresponde al acceso a la información y la actualización de los datos disponibles. En este sentido, los casos revisados en el Cono Sur ponen a disposición datos e informes sobre denuncias a través de los respectivos sitios de Internet. La salvedad la constituye Uruguay, porque si bien la página web del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad dispone de datos a través de esta plataforma, fue necesario solicitarlos de manera consolidada hasta el año 2008 debido a que la página web no estaba actualizada.

En cuanto a la actualización de las cifras, Chile, Sao Paulo y Río de Janeiro disponen de datos parciales para el año 2009, que corresponden al 2º o 3º trimestre. Para Argentina y Paraguay es posible acceder a antecedentes para el 2007, mientras que Brasil –a pesar de las complejidades para consolidar datos a nivel federal- existe información al 2008, pero con importantes vacíos entre 2000 a 2003.

La difusión de las cifras de denuncias a través de Internet es un proceso significativo en la lógica del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación en América Latina, pero ciertamente no basta con poner cualquier tipo de dato a través de esta plataforma, sino que deberían establecerse criterios de actualización para que la información no quede obsoleta rápidamente. Un ejemplo de ello es la cantidad de información disponible para tasas de homicidio –a base de denuncias-, que es uno de los indicadores que posee mayor sistematicidad en el tiempo para los casos revisados, sobre los cuales también existe gran disponibilidad a través de Internet. Esta situación se reitera de la misma forma en el caso de las detenciones, donde el concepto es más difuso de acuerdo al caso y el acceso es limitado.

Cuadro 18. Información disponible para denuncias por homicidio según caso, año y tipo de acceso

			Años con información disponible									
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Facilidad Acceso	Público	Internet	Argentina			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
			Guatemala		✓		✓	✓	✓	✓	✓	
			El Salvador	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
			Nicaragua						✓	✓	✓	
			Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Quito							✓	✓	✓
			Rio de Janeiro				✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Sao Paulo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Restringido	Por solicitud	Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			México D.F.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			R. Dominicana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			

Elaboración propia, 2010.

En tanto México y Centroamérica se aprecian algunas diferencias en torno a las principales fuentes de información. Un primer elemento es que toman relevancia las fuerzas policiales como actores clave en todo el proceso del sistema, es decir, tanto en Guatemala como Nicaragua son ellas quienes tienen el rol preponderante no solo en el levantamiento de las denuncias, sino también en la clasificación, sistematización y difusión de los datos.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Justicia ha desarrollado un sistema de información delictual centralizado, en donde se sistematizan tanto las estadísticas policiales como antecedentes judiciales y las provenientes del Ministerio Público. A través del Ministerio se publican diversos informes y documentos relativos a las cifras de violencia y criminalidad del país.

El Salvador tiene diferentes fuentes de información de acuerdo a los hechos requeridos: la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y el Instituto de Medicina Legal (IML). En el caso de homicidio presentan diferencias, no solo en los datos sino también en el proceso, por lo que en 2005 se constituyó la Mesa Técnica de Homicidios integrada por las entidades mencionadas anteriormente con el fin de homologar criterios y procesar información proveniente de las diversas fuentes con mayor consistencia. De este modo, el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) difunde la información que se genera, sistematizándola y facilitando el acceso de manera electrónica.

En Panamá, la información relativa a denuncias de delitos es realizada por el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales que se promulgó por ley en 2007 y cuya dependencia recae en el Ministerio de Gobierno y Justicia. Tiene como principal

función, integrar la información y estadística criminal que generan las instituciones vinculadas en la temática, tales como: la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Policía Técnica Judicial y el Órgano Judicial, ejerciendo la coordinación entre ellas, homologando procedimientos de recolección de información a nivel nacional⁵⁰.

A pesar de la magnitud de la problemática de la violencia y criminalidad actualmente en México, el proceso de generación de información está en desarrollo debido también a la complejidad de la dimensión federal que dificulta la recolección de datos de las fuentes directas. De este modo, escasamente es posible encontrar antecedentes públicos en las principales entidades del sector, salvo en los respectivos informes de labores anuales difundidos desde la Presidencia. Es por ello que las principales fuentes corresponden al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –entidad de carácter público- y el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), una entidad de la sociedad civil, quien recopila los datos provenientes del Sistema Nacional de Seguridad Pública para presentar las denuncias al fuero común tanto a nivel estadual como federal.

En torno al tipo de información disponible y sus respectivos medios de acceso existen algunos elementos que se repiten. Para los casos revisados en Centroamérica, los informes reportan la cantidad absoluta de denuncias u ocurrencias, por lo que fue necesario estimar las tasas de acuerdo a la población oficial entregada por las respectivas agencias de estadísticas oficiales. La sistematización de datos se realiza con periodicidad anual, que concentran casos para 2008 como por ejemplo: México, México D.F, Costa Rica, El Salvador y Panamá. Por su parte, Nicaragua entrega información parcial para el periodo enero-agosto de 2009, siendo los datos de actualización más reciente en la subregión aunque no han sido considerados debido a que no están consolidados de forma anual.

Al igual que para el Cono Sur, el material relativo a las denuncias se publican a través de Internet en los respectivos sitios web de cada una de las fuentes de información sobre violencia y criminalidad, siendo Panamá quien no puede cubrir todo el periodo tanto en homicidios como robos con información disponible a través de Internet. A pesar de ello, en este último caso y para México es posible obtener datos a través de solicitudes formales a las entidades competentes, que si bien no necesariamente dificulta el acceso de manera explícita, si lo hace más burocrático.

⁵⁰ República de Panamá (2007). Decreto Ejecutivo N°471 “por el cual se crea la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) en la República de Panamá y se le asignan funciones”, 27 de agosto de 2007.

Cuadro 19. Información disponible para denuncias por robo según caso, año y tipo de acceso

			Años con información disponible									
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Facilidad Acceso	Público	Internet	Argentina			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Bolivia		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Brasil					✓	✓			
			Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
			Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
			Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
			El Salvador		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
			México D.F	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Paraguay		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Quito							✓	✓	✓
			Rio de Janeiro				✓	✓	✓	✓	✓	
			Sao Paulo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Restringido	Por solicitud	Chile		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			R. Dominicana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, 2010.

Los escasos antecedentes relevados para los casos correspondientes a la Región Andina han dificultado en parte el análisis de las fuentes de información sobre criminalidad en la subregión. Para el caso de Ecuador, la entidad responsable del procesamiento de la información delictual es la Unidad de Ejecución Especializada -que forma parte del Ministerio del Interior- los cuales son recabados por la Policía Judicial que forma parte de la Policía Nacional, a pesar de que esta última no entrega directamente la información.

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) desarrolló su propio sistema, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que pretende recopilar antecedentes sobre violencia y delincuencia en la ciudad a base de las denuncias efectuadas en la Fiscalía. Al estar enmarcado en un contexto territorial específico aborda diversos temas relativos a la seguridad, pero también responde a temas de interés para la ciudad como accidentes de tránsito, laborales, robo de automotores y violencia intrafamiliar.

Venezuela presenta dificultades en el acceso a información oficial sobre el estado de situación de la violencia y criminalidad en el país, a lo que es necesario sumar la complejidad propia de los Estados federados tanto en la coordinación institucional como en el proceso de consolidación de datos. La entidad responsable es el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) que forma parte del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

Finalmente, en el caso de Bolivia el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) es la entidad que entrega información sobre la denuncia de delitos en el país, la cual utiliza los registros elaborados por la Policía Nacional para los denominados delitos comunes. De

la batería de indicadores definida en este estudio, solo es posible acceder a información sobre homicidio, robo y hurto entre 2001 a 2008.

Cuadro 20. Información disponible para detenciones según caso, año y tipo de acceso

			Años con información disponible								
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Facilidad Acceso	Público	Internet	México D.F.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Chile		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Nicaragua				✓	✓		✓	✓
			Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
			Rio de Janeiro				✓	✓	✓	✓	✓
			Santiago		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Restringido	Por solicitud	Sao Paulo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Colombia			✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, 2010.

En torno al acceso a la información de denuncias en la Región Andina, es posible obtener datos de las tasas cada 100.000 habitantes con periodicidad anual para Bolivia y Venezuela, mientras que se reportan mensualmente en el caso de Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito, quienes a su vez presentan la mayor actualización al disponer de cifras parciales para 2009, aunque los medios para acceder a ellos son diferentes: por solicitud y por acceso electrónico, respectivamente.

Si bien Venezuela también entrega datos actualizados, diversos organismos de la sociedad civil y académicos no están conformes con el proceso, debido a que existen falencias en el sistema de registro de estadísticas de sucesos policiales que provoca un significativo subregistro de información, a lo que hay que agregar un creciente uso político de ella situación que ha mermado la confianza en las cifras oficiales de violencia y criminalidad.

En el contexto regional la información relativa a detenciones es escasa, sobre todo en los casos revisados en la Región Andina. A pesar de ello, para un grupo de países es posible acceder a través de medios electrónicos, siendo Costa Rica, México y la ciudad de Sao Paulo quienes tienen datos para el periodo completo sin considerar las diferencias existentes en la clasificación.

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 las 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.

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.

Fuente: Dammert, Ruz y Salazar (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina.

3.3 Datos disponibles según indicadores en el contexto regional

Como bien se mencionó anteriormente, el margen de comparabilidad de las cifras de denuncias en la región es reducido. Existe un margen mayor para el caso de homicidios a base de información proveniente de las estadísticas de salud, es decir, muertes por causa externa o agresiones, las denuncias por este tipo de hechos se transforman en un proxy adecuado para indagar en el fenómeno.

En el contexto del Cono Sur, las cifras de denuncia por homicidios muestran que Argentina y Uruguay tienen cifras similares en el periodo 2000 a 2008, las cuales contrastan con la tasa de Chile que en promedio es de 1,8 cada 100.000 habitantes. En un nivel superior a este grupo se encuentra Paraguay, que registra valores significativamente más altos. Por su parte, Brasil está por sobre los otros casos, porque la tasa de denuncia entre 2004 y 2008 se ha mantenido en torno a 22 cada 100.000 habitantes según los antecedentes del Ministerio de Justicia.

Al revisar las cifras para las principales ciudades de la subregión, en parte se replica la situación que se refleja a nivel nacional. Santiago y Montevideo muestran cifras relativamente más altas al contrastar con las denuncias por homicidios para sus respectivos países. La situación es mucho más radical en el caso de Sao Paulo y en particular para Río de Janeiro, debido a que la tasa de denuncias por homicidio promedio es de 41 cada 100.000, a pesar de la baja relativa que ha tenido a partir de 2006.

Cuadro 21. Cono Sur. Denuncias por homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Homicidio								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	7,2	8,2	9,2	7,6	5,9	5,5	5,3	5,3	n.d
Brasil (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	22,5	22,0	22,5	21,9	22,3
Chile (c)	n.d	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9	1,9	1,6
Paraguay (d)	12,4	16,3	18,9	17,1	17,4	15,0	12,3	12,2	n.d
Uruguay (e)	6,5	6,6	7,0	6,0	6,1	5,7	6,1	5,9	6,6
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (f)	5,0	5,1	5,7	4,7	4,2	4,3	3,8	3,9	n.d
Montevideo (g)	8,3	7,3	8,9	6,0	6,6	6,5	6,6	6,3	7,8
Santiago (h)	n.d	2,3	1,8	1,7	1,3	2,0	2,3	2,6	1,9
Sao Paulo (i)	33,8	32,9	30,9	28,3	22,3	17,9	15,2	12,1	10,9
Río de Janeiro (j)	n.d	n.d	n.d	44,2	42,6	43,4	41,0	39,5	36,5

Elaboración propia, 2010 a base a información oficial.

Notas:

- (a) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal.
- (b) Ministerio de Justicia. Análisis de las denuncias registradas por la Policía Civil. Las cifras corresponden a estimaciones, debido a que no consideran el total de los estados del país.
- (c) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a denuncias por homicidio
- (d) Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Anuario Estadístico según año.
- (e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica
- (f) Ministerio Público Fiscal.
- (g) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica
- (h) Ministerio del Interior
- (i) Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo. Se refiere al número de denuncias de homicidio doloso y no de víctimas. A partir del año 2005 se comenzaron a publicar también el número de víctimas de homicidio doloso.

- (j) Instituto de Seguridad Pública. Corresponde al Estado de Río de Janeiro. Se refiere al número de víctimas y no denuncias. (En una denuncia podría haber más de un homicidio). Las lesiones corresponden a lesiones dolosas.

Las denuncias por homicidio en México y Centroamérica contrastan de forma importante con la situación descrita anteriormente para algunos casos del Cono Sur. Para este grupo de casos, incluso Costa Rica ha visto el incremento de las cifras a partir de 2004 a 2008, donde alcanza el mayor valor del periodo con 11 denuncias por homicidio cada 100.000 habitantes. En una magnitud similar se encuentra Nicaragua, con tasas que en 2008 llegan a 13 cada 100.000 para las categorías de asesinato y homicidio agregadas, situación que también se replica en Panamá.

Si bien el mejor indicador para conocer la magnitud de este tipo de hechos son las estadísticas relativas a muertes por causas externas, a pesar de no contar con antecedentes actualizados, la situación que reflejan las denuncias para Guatemala y el Salvador da cuenta de un panorama preocupante. Ambos países muestran un incremento constante en las denuncias, por ejemplo para Guatemala a partir del año 2000 hasta 2008 se elevó en un 71% las cifras del registro por este tipo de hechos. Las cifras más actualizadas que entrega el Instituto de Medicina Legal de El Salvador muestran una tasa de 49, y 44,0 para 2007 y 2008, a base del registro realizado por la Mesa Técnica de Homicidios.

De acuerdo con la información que provee ICESI para las denuncias al fuero común por hechos de homicidios se observa que a nivel del país, ha decrecido de forma paulatina para el periodo de tiempo sistematizado, incluso se observa una estabilidad relativa entre 2006 y 2008. En el caso del Distrito Federal en promedio las cifras se han mantenido en torno a 8 cada 100.000 habitantes. A pesar de ello existen importantes diferencias no solo en la magnitud, sino también en el uso intensivo de la violencia en otras zonas del país, principalmente los estados de la frontera norte⁵¹.

Cuadro 22. México y Centroamérica. Denuncias por homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Homicidio								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	32	32	29	28	26	25	26	24	26
Costa Rica (b)	6,4	6,4	6,3	7,3	6,7	8,0	8,2	8,0	11,0
El Salvador (c)	37,3	34,5	31,1	32,7	41,0	55,0	56,2	49,2	44,0
Guatemala (d)	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Nicaragua (e)	9,6	10,6	10,7	12,1	12,0	13,4	13,1	12,8	13,0
Panamá (f)	10,1	10,2	12,4	10,9	9,7	11,3	11,3	13,0	n.d
República Dominicana (g)	13,1	12,5	14,5	18,7	25,3	26,4	23,6	21,9	25,1
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (h)	8,2	9,3	8,5	8,1	8,1	7,9	7,4	8,1	8,1

Elaboración propia, 2010. En base a información oficial.

Notas:

(a) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(b) Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección estadística. Corresponde a información policial

⁵¹ Para más detalle ver: Polanska, Malgorzata (2009). Los homicidios y la violencia organizada en México. ¿un incremento real?, Serie documentos electrónicos, N°1, enero 2010, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, Santiago, Chile. http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=912&page=1

- (c) OCAVI. Datos de denuncia de la Policía Nacional Civil hasta 2004. Para los años siguientes corresponde a los datos generados a partir de la Mesa Técnica de Homicidios.
- (d) PNUD. Información entregada en el Informe de Desarrollo Humano 2009-2010
- (e) Policía Nacional. Anuario Estadístico según año. Corresponde a la categoría de homicidio y asesinato. La estimación de tasas es nuestra de acuerdo a información poblacional.
- (f) Ministerio Público. Estadísticas según año
- (g) Procuraduría General de la República.
- (h) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para México D.F

En la Región Andina la problemática de los homicidios para Venezuela se constituye actualmente como uno de los casos más emblemáticos en América Latina. Al revisar las cifras oficiales que entrega el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) en 2008 la tasa de denuncia por estos hechos fue de 51 cada 100.000 habitantes la cual ha estado incrementándose sistemáticamente. A su vez, es necesario considerar el control directo del Ejecutivo en la recopilación de información sumado al descrédito del sistema de justicia, lo que podría hacer que estas cifras tengan que ser revisadas con un parámetro no oficial confiable.

Cuadro 23. Región Andina. Denuncias por Homicidio cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Homicidio								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	n.d	34,4	29,6	28,4	40,6	9,3	28,3	10,3	12,4
Colombia (b)	63,8	67,8	54,2	56,2	47,7	42,2	40,3	39,2	36,3
Ecuador (c)	14,9	13,3	15,1	12,6	15,0	16,1	17,8	16,7	18,8
Venezuela (d)	33	34	38	44	37	37	45	48	51
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Quito (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	17,1	17,4	16,9

Elaboración propia, 2010. En base a información oficial.

Notas:

- (a) Policía Nacional/INE. El cálculo de las tasas es nuestro de acuerdo a cifras de población proporcionadas por INE.
- (b) Años 2000,2001, datos del "FORENSIS" en la página web del INML. Años 2002-2008, datos entregados por la DNP citando como fuente al INML.
- (c) Ministerio de Gobierno. Unidad de Ejecución Especializada.
- (d) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas
- (e) Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

En Bolivia se aprecian a primera vista algunas falencias en el sistema de registro de denuncias por homicidio. La principal razón es la gran variación sufrida entre 2004 – con una cifra de 40,6- y 2005, donde esta se reduce en un 77% que equivale a 9,3 cada 100.000 habitantes para luego volver a oscilar en 2006 y 2007. No existen antecedentes suficientes para conocer las causas que puedan haber provocado esta gran variación, quizás una posible explicación es la distinción existente en el Código Penal entre homicidios y asesinatos, pero que no se refleja en la sistematización que realiza en INE de los datos proporcionados por la Policía Nacional y tampoco podría justificar la magnitud de los cambios.

Para Ecuador las cifras muestran cierta estabilidad, si bien existe una tendencia al incremento vale la pena mencionar que es moderado entre 2005 y 2008, alcanzando la mayor tasa correspondiente a 18,8 cada 100.000 habitantes. La situación es muy similar para Quito, debido a que los datos muestran cierta similitud considerando el nivel nacional, con una tasa promedio de 17,1 para el periodo 2005 a 2008, incluso para este último año con un valor inferior al total del país.

Un segundo indicador a revisar corresponde a los datos para denuncia por lesiones. En este ámbito Brasil no posee estadísticas para todos los años y solo es posible acceder a datos para 2005 y 2006. En tanto Río de Janeiro y Sao Paulo han logrado consolidar cifras por un rango más amplio de tiempo lo que permite revisar de mejor manera la tendencia, que en el caso de Río de Janeiro desde 2003 ha reducido paulatinamente el registro por hechos de lesiones dolosas para llegar a una tasa de 469,3 cada 100.000 habitantes al final del periodo, la que es similar a la existente en Sao Paulo.

La situación de Chile llama la atención, en cuanto a que presente los indicadores por lesiones a base de denuncia más altos de la subregión incluso doblando a Uruguay en algunos años. De acuerdo con los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), la categoría de lesiones considera una amplia serie de subclasificaciones⁵², de este modo, las denuncias por lesiones graves y leves entre 2001 al 2008 se han incrementado en un 29,1% hasta 2008, con lo que es posible afirmar el aumento relativo del uso de la violencia durante la presente década, en la cual no está considerada la violencia intrafamiliar que tienen una tipificación y definición operacional distinta.

Por su parte, Paraguay presenta cifras de denuncia muy bajas, que ante la existencia de críticas de parte de expertos⁵³ sobre la calidad de la información delictual del país, vale la pena plantear la existencia de subregistro o también de menor denuncia de estos hechos en la Policía Nacional.

Cuadro 24. Cono Sur. Denuncias por Lesiones cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Lesiones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	293,2	314,8	333,9	346,9	372,1	368,2	367,7	348,6	n.d
Brasil (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	374,9	372,5	n.d	n.d
Chile (c)	n.d	417,5	422,7	488,7	537,5	537,6	539,6	567,9	588,7
Paraguay (d)	55,5	52,8	54,9	45,4	43,6	37,9	36,3	36,9	55,5
Uruguay (e)	275,4	275,0	261,1	289,7	328,0	266,9	276,6	254,4	261,1
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (f)	439,1	433,7	459,0	456,4	518,5	517,4	578,5	590,3	n.d
Montevideo (g)	157	170	181	266	312	329	306	317	329
Santiago (h)	n.d	428,7	396,7	456,4	483,4	497,0	501,3	564,0	596,7
Sao Paulo (i)	465,1	454,5	470,4	481,4	485,9	515,2	489,8	479,9	420,0
Río de Janeiro (j)	n.d	n.d	n.d	506,7	492,9	492,7	477,2	475,8	469,3

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal.
- (b) Ministerio de Justicia. Análisis de las denuncias registradas por la Policía Civil. Para el año 2006 no es considera el estado de Paraná.
- (c) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Considera las lesiones graves y leves
- (d) Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Anuario Estadístico según año. Corresponde a las denuncias registradas por lesión corporal.
- (e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica.
- (f) Ministerio Público Fiscal. Corresponde a lesiones dolosas.

⁵² Estas corresponden a lesiones leves, lesiones menos graves, lesiones graves, lesiones gravísimas, lesiones con arma blanca, lesiones con fuegos artificiales y lesiones con arma de fuego. División de Seguridad Pública, 2007.

⁵³ Cavallaro, James, et. al. (2008). La Seguridad en el Paraguay: Análisis y respuestas en perspectivas comparadas, Clínica de Derechos Humanos, Universidad de Harvard, Universidad Columbia del Paraguay.

- (g) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica.
- (h) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a la Región Metropolitana
- (i) Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo. Corresponde a las lesiones corporales dolosas.
- (j) Instituto de Seguridad Pública. Corresponde al Estado de Rio de Janeiro. Se refiere a lesiones dolosas.

Por su parte, Panamá presenta escasa información sobre denuncias por lesiones, solo tiene datos para 2004 y 2005, lo que dificulta un mayor conocimiento sobre la incidencia de este tipo de hechos en el país. Sorprendentemente, El Salvador y Guatemala presenten las cifras más bajas en consideración con otros países de la subregión, elemento que contrasta con la fuerte presencia de hechos catalogados como homicidio en ambos países.

En esta panorámica subregional, Nicaragua concentra las más altas tasas de denuncia por lesiones, las cuales llegaron a su mayor valor en 2003 con una tasa de 473,4 cada 100.000 habitantes para luego ir decreciendo lentamente hasta alcanzar la cifra de 322,5 en 2008 que equivale a la reducción de 31% en las denuncias.

Cuadro 25. México y Centroamérica. Denuncias por lesiones (2000-2008)

Países	Lesiones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	183	187	186	197	172	167	163	179	174
Costa Rica (b)	156,6	147,2	138,6	144,6	135,8	136,9	132,5	145,9	n.d
El Salvador (c)	89,0	89,2	69,7	66,4	66,3	63,2	54,0	n.d	n.d
Guatemala (d)	50,6	53,1	57,9	57,3	54,5	50,2	48,6	n.d	n.d
Nicaragua (e)	404,4	463,5	467,9	473,4	465,7	354,7	333,0	335,1	322,5
Panamá (f)	n.d	n.d	n.d	n.d	87,1	96,3	n.d	n.d	n.d
República Dominicana (g)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	49,1	40,5	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (h)	221,2	169,0	183,8	175,8	158,4	157,2	151,2	167,3	175,2
San Salvador (i)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	44,8

Elaboración propia, 2010. En base a información oficial.

Notas:

- (a) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Corresponde a lesiones dolosas.
- (b) Ministerio de Justicia y Gracia. Sistema de Información sobre la violencia y el delito (SISVI)
- (c) OCAVI. Datos de denuncia de la Policía Nacional Civil
- (d) Policía Nacional Civil. Datos de denuncia
- (e) Policía Nacional. Anuario Estadístico según año. La estimación de tasas es nuestra de acuerdo a información poblacional.
- (f) Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal. Corresponde a la categoría de lesiones personales
- (g) Procuraduría General de la República. Corresponde a lesiones a causa de violencia interpersonal.
- (h) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para México DF. Corresponde a lesiones dolosas.
- (i) OCAVI en base a denuncias sistematizadas por el Centro de Inteligencia Policial de la PNC.

En este mismo ámbito, para la Región Andina fue posible recabar antecedentes solo para Venezuela y Ecuador. De acuerdo con las cifras oficiales para ambos países, en el caso de este último existió un cambio en la forma de clasificar las lesiones durante el año 2006 que lógicamente ha impactado en la consolidación de datos, llegando a 48,8 denuncias cada 100.000 habitantes durante ese año para luego decrecer en 2007 y 2008.

Por su parte, Venezuela ha mantenido cifras relativamente estables según la información oficial con una tasa promedio de 113 denuncias cada 100.000 habitantes.

A pesar de ello, los datos muestran una variación a la baja entre 2005 a 2008, situándose en valores similares al año 2000.

Cuadro 26. Región Andina. Denuncias por lesiones cada 100.000 habitantes

Países	Lesiones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ecuador (a)	6,7	9,4	23,7	20,8	27,7	29,8	48,8	43,8	39,9
Colombia (b)	272	261	259	211	185,3	266,5	274,4	303,9	285,4
Venezuela (c)	105	113	120	110	114	126	121	111	102

Elaboración propia, 2010. En base a información oficial.

Notas:

(a) Ministerio de Gobierno. Unidad de Ejecución Especializada. La forma de clasificar las lesiones cambió el año 2006 y esto explica parte del significativo aumento.

(b) Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).

(c) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Se refiere a lesiones dolosas.

La mayor complejidad y límites en torno a la comparabilidad de los indicadores de denuncia están en los delitos de robo y hurto. Los principales motivos son la diversidad en las formas de clasificación, que si bien tienden a ser genéricas en la definición de los tipos penales como la apropiación ilegítima de una cosa mueble, no implica que el proceso de sistematización se realice a base de los mismos criterios. Una segunda razón es la forma en que se agrupa el registro de estos hechos, en algunos casos se realiza a través de una sola gran categoría, mientras que en otras existe desagregación, procesos que definen la forma mediante la cual se entrega la información a la opinión pública.

La distinción de robos es básicamente a través de la definición de *contra las personas* o *contra las cosas*. En los cuadros siguientes se intenta reflejar la situación de las denuncias por este tipo de hechos a través de la categoría de robo con fuerza sobre las cosas, en aquellos casos donde la clasificación exista⁵⁴, para países y ciudades del Cono Sur, México y Centroamérica como para la Región Andina.

Para el Cono Sur, las mayores cifras por denuncia de robos las presenta Chile – específicamente para los robos con fuerza sobre las cosas-. Esta categoría básicamente está compuesta por robos de vehículo, robo de accesorio u objetos en el vehículo, además de robo en lugar habitado y no habitado. En el período 2001 a 2008 creció en un 33,8% con una tasa de 1.035 cada 100.000 habitantes, a lo cual es necesario agregar el incremento sistemático de las denuncias por este tipo de hechos para el mismo periodo, siendo el delito más recurrente en esta categoría el robo en lugar habitado.

Por su parte las estadísticas relativas a robos en Uruguay tienen un carácter genérico y posee la denominación específica de rapiñas, que más bien corresponde al delito de robo con violencia. Las cifras han sufrido constantes variaciones en el periodo estudiado, pero con una tasa promedio de 242 denuncias cada 100.000 habitantes. Entre 2000 y 2003 se aprecian cambios en ella, para luego comenzar a incrementarse

⁵⁴ El detalle de las categorías y los datos recopilados para las denuncias por robos están disponibles en los respectivos informes de caso.

entre este último año y 2008, llegando al punto más alto correspondiente a 321,1 cada 100.000 habitantes. De acuerdo con el experto consultado⁵⁵, la criminalidad común – reflejada en este tipo de delito – ha sido la principal problemática del país desde mediados de la década de 1990 en el marco del incremento de los delitos contra las personas.

Cuadro 27. Cono Sur. Denuncias por robo cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Robo								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	293,2	314,8	333,9	346,9	372,1	368,2	367,7	348,6	n.d
Brasil (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	516,7	519,4	n.d	n.d	n.d
Chile (c)	n.d	686,2	772,6	872,7	943,8	974,8	960,9	1.018,9	1.035,9
Paraguay (d)	52,8	57,3	45,5	17,2	9,7	7,9	19,0	6,8	n.d
Uruguay (e)	204,5	185,8	256,4	209,9	212,0	252,7	267,5	276,0	321,1
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (f)	2.390,2	2.432,7	2.508,6	2.548,4	2.458,9	2.477,5	2.696,4	2.862,4	n.d
Montevideo (g)	430	390	550	457	484	557	586	587	680
Santiago (h)	n.d	875,3	836,6	914,6	958,4	1.054,4	1.063,6	1.147,0	1.142,8
Sao Paulo (i)	576,0	580,0	583,2	641,0	562,3	560,5	534,2	538,6	535,8
Río de Janeiro (j)	n.d	n.d	n.d	794,6	734,8	748,3	809,5	887,0	904,1

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal.

(b) Ministerio de Justicia. Análisis de las denuncias registradas por la Policía Civil.

(c) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a la categoría de robo con fuerza, la que considera: robo de vehículos motorizados, robos de accesorios u objetos de o desde vehículo, robos en lugar habitado o destinado a la habitación, robos en lugar no habitado y otros robos con fuerza.

(d) Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Anuario Estadístico según año. Corresponde a robo común de objetos.

(e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica. Corresponde a la categoría de *rapiñas* y no existen diferencias entre los diversos tipos de robos.

(f) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal. Corresponde a la Ciudad Autónoma de Bs. As.

(g) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica. Corresponde a la categoría de *rapiñas* y no existen diferencias entre los diversos tipos de robos.

(h) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). La categoría de robo con fuerza considera: robo de vehículos motorizados, robos de accesorios u objetos de o desde vehículo, robos en lugar habitado o destinado a la habitación, robos en lugar no habitado y otros robos con fuerza. Corresponde a la Región Metropolitana.

(i) Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo. Esta compuesto por la categoría de robo-otros (la cual incluye los delitos de robo de carga y de banco) y excluye el robo de automóviles.

(j) Instituto de Seguridad Pública. Corresponde al Estado de Río de Janeiro. La categoría que se considero es el “total de robos”. Incluye el robo de vehículos.

El delito de robo en sus diversas expresiones, tiene un componente ligado a los grandes conglomerados urbanos. Los datos de denuncia para algunas de las ciudades capitales de la región dan cuenta de esta característica, debido a las altas cifras entregadas en comparación con los datos a nivel nacional, situación que se replica en Santiago, Montevideo, Sao Paulo y Río de Janeiro. El caso más interesante corresponde a Buenos Aires, debido a la gran brecha existente al revisar los datos a nivel federal en contraste con la situación de la ciudad. Ello se puede explicar por su composición delictiva, donde priman los hechos de robo y hurto que concentran el 70% de las denuncias recibidas por las fuerzas de seguridad.

⁵⁵ En el caso de Uruguay se contó con la colaboración del sociólogo Rafael Paternaín.

En cuanto a México y Centroamérica también se reitera la tónica divergente en las clasificaciones de robo. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública de México entrega cifras agregadas sobre el robo, mientras que para Costa Rica se ha dispuesto información para *robo a casas* y Guatemala incluye el *robo a residencias, comercio, vehículos, motocicletas, turistas, peatones*, entre otros. En el caso de República Dominicana, las estadísticas sobre robo que entrega la Policía Nacional agrupan la totalidad de las denuncias efectuadas sin distinción, por su parte la Procuraduría General de la República en 2005 define una clasificación entre robo simple y agravado.

En cuanto a las ciudades, no hay datos sistemáticos para el caso de San Salvador, es más solo hay una cifra en 2008. Mientras que el Distrito Federal de México también muestra cifras que sustentan el robo como uno de los principales problemas de las grandes ciudades de la región. Si bien existe una reducción relativa entre 2000 y 2008, la tasa promedio supera las 1.000 denuncias cada 100.000 habitantes, que es bastante alta sin considerar la cifra existente que se produce especialmente en este tipo de hechos.

Cuadro 28. México y Centroamérica. Denuncias por robo (2000-2008)

Países	Robo								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	518	538	508	505	495	496	513	577	606
Costa Rica (b)	337,5	287,1	268,3	279,2	311,0	341,0	357,7	338,9	n.d
El Salvador (c)	168,9	120,7	81,8	69,0	77,7	84,7	83,4	n.d	n.d
Guatemala (d)	174,4	160,6	161,3	165,7	158,6	142,5	119,3	n.d	n.d
Nicaragua (e)	214,3	228,3	235,5	232,9	226,3	218,3	249,1	288,4	318,7
Panamá (f)	n.d	n.d	n.d	n.d	155,2	183,2	n.d	n.d	n.d
República Dominicana (g)	411,0	343,0	273,1	309,8	228,2	172,8	161,6	464,1	305,0
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (h)	1.238,8	1.167,7	1.097,9	1.087,7	1.008,3	923,2	887,1	981,3	1.051,2
San Salvador (i)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	88,7

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Corresponde a todos los tipos de robo.

(b) Ministerio de Justicia y Gracia. Sistema de Información sobre la violencia y el delito (SISVI). Datos corresponden a "robos a casa de habitación"

(c) OCAVI. Datos de denuncias sistematizadas por el Centro de Inteligencia Policial de la PNC. No se especifica cuales robos se encuentran agregados en ésta categoría.

(d) Policía Nacional Civil. Datos de denuncia. Incluye las categorías siguientes: Robo a residencias, comercios, vehículos, motocicletas, armas de fuego, bancos, turistas, peatones, unidades blindadas, buses e iglesias.

(e) Policía Nacional. Anuario Estadístico según año. Corresponde a la categoría de robo con violencia

(f) Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal. Incluye las categorías de robo, robo a mano armada, robo de auto, hurto de auto.

(g) Policía Nacional. Solo la Policía Nacional reporta robos en República Dominicana, el país no cuenta con una clasificación entre hurto y robo agravado, solo la procuraduría puede efectuar la clasificación según lo establecido en las leyes penales.

(h) ICESI según información provista por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(i) OCAVI en base a denuncias sistematizadas por el Centro de Inteligencia Policial de la PNC. No se especifica cuales robos se encuentran agregados en ésta categoría.

Bolivia, Ecuador y Venezuela también tienen divergencias en torno a la clasificación y sistematización del registro relativo a robos. En este sentido, Bolivia define estos hechos como robo y robo agravado, mientras que Ecuador agrupa tanto los robos

como los asaltos contra la propiedad. Quito por su parte, construye la información al agrupar los delitos contra la propiedad y excluye el robo de automóviles, un criterio que también se replica en Venezuela. Una de las dificultades para la comparabilidad es que no se dispone de forma pública del método de subclasificación para los hechos y mucho menos, por supuesto contar con información desagregada.

Cuadro 29. Región Andina. Denuncias por robo cada 100.000 habitantes.⁵⁶

Países	Robo								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	n.d	141,2	122,8	122,5	94,6	92,3	91,6	110,6	138,1
Ecuador (b)	448,2	396,7	378,5	357,8	360,9	360,4	391,1	399,3	384,9
Venezuela (c)	144	134	153	149	111	103	103	106	109
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Quito (d)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	990,3	1173,3	1359,1

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Policía Nacional/INE. Corresponde a la suma de las categorías de robo y robo agravado. El cálculo de las tasas es nuestro de acuerdo a cifras de población proporcionadas por INE.
- (b) Ministerio de Gobernación. Unidad de Ejecución Especializada. Esta categoría agrupa todo tipo de robos y asaltos contra la propiedad.
- (c) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Incluye todos los tipos de robo salvo el robo de automóviles.
- (d) Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Corresponde a la categoría de delitos contra la propiedad y no incluye robo de autos.

En cuanto a la categoría de hurto las subcategorías que permiten generar la información tienen diferencias en las formas de agruparlas. En Uruguay, este tipo de hecho es definido como robos sin violencia contra las personas, mientras que en Chile la subclasificación tiene 8 categorías –varias de ellas mediadas por la cuantía del bien-, pero la cifra se consolida de manera agregada.

Si bien no existen una serie de datos sobre hurto para la totalidad de los años revisados en el caso de Brasil, si es posible obtenerlo tanto en Río de Janeiro como para Sao Paulo. Entre ambos casos no existen los mismos criterios, por ejemplo para esta última el hurto tiene dos expresiones: hurto de vehículos y otros hurtos, los cuales no son especificados en el informe elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública.

A pesar del escaso margen de comparabilidad existente entre países, llama la atención el gran incremento de denuncias por hurto en Uruguay, la cual asciende a un 72,6% entre 2000 a 2008. Esta situación se replica en una magnitud mayor para Montevideo, debido a que el aumento en el periodo ha sido de un 106,5% con la cifra más alta en 2008 que corresponde a 4.460 cada 100.000 habitantes.

⁵⁶ En Colombia no existe la figura penal de robo.

Cuadro 30. Cono Sur. Denuncias por Hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Hurto								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	830,0	847,0	1.030,8	913,6	858,6	786,9	749,4	672,8	n.d
Brasil (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	1212,4	1163,1	n.d	n.d	n.d
Chile (c)	n.d	353,7	412,5	524,9	581,1	566,3	549,3	562,9	596,6
Paraguay (d)	n.d	n.d	n.d	18,5	23,6	22,9	33,4	44,3	n.d
Uruguay (e)	1.836,1	2.080,6	2.300,4	2.719,9	2.980,5	3.173,3	3.077,0	3.003,8	3.168,2
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires (f)	2.161,4	2.086,7	2.082,3	1.729,2	1.659,5	1.711,6	1.848,8	1.824,8	n.d
Montevideo (g)	2.160	2.420	2.710	3.380	4.290	4.500	4.260	4.260	4.460
Santiago (h)	n.d	367,1	402,6	515,9	535,5	497,3	493,6	525,4	541,2
Sao Paulo (i)	1.062,6	1.161,1	1.207,1	1.391,4	1.432,8	1.427,6	1.382,1	1.299,4	1.202,7
Río de Janeiro (j)	n.d	n.d	n.d	799,5	786,0	827,1	914,6	1.011,8	1.079,2

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal.

(b) Ministerio de Justicia. Análisis de las denuncias registradas por la Policía Civil.

(c) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS).

(d) Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Anuario Estadístico según año. Corresponde a las denuncias agregadas para las categorías de hurto, hurto agravado y hurto especialmente grave.

(e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica. Corresponde a robos sin violencia contra las personas.

(f) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal. Corresponde a la Ciudad Autónoma de Bs. As.

(g) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica. Corresponde a robos sin violencia contra las personas.

(h) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a la Región Metropolitana

(i) Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo. La categoría de hurto no existe por sí sola, sino que hay dos, hurto de vehículos y hurto-otros (sin especificar). Se sumaron ambas y con ese número se calculó la tasa.

(j) Instituto de Seguridad Pública. Incluye todos los tipos de hurto para el Estado de Río de Janeiro.

La información para este indicador es mucho más escasa en el caso Centroamérica y México, de hecho no existe una definición operacional de esta índole en el país, por lo que no se presenta información a nivel nacional ni para el Distrito Federal. Los datos también son muy escasos para El Salvador, Guatemala y Panamá, que solo cuentan con algunas cifras para años específicos. La misma situación se replica en el caso de República Dominicana, donde a partir del proyecto de Bienes Públicos Regionales (BPR) en 2008 se ha comenzado a levantar esta información en la Procuraduría General de la República.

Nicaragua y Costa Rica son los únicos países que disponen de información pública sobre denuncias por hurto para el periodo que abarca este estudio. Para este último país, el Observatorio de la Violencia del Ministerio de Justicia y Gracia, que dispone de cifras para la categoría de hurto a personas, donde se aprecia cierta estabilidad en las tasas, que si bien ha variado levemente de un año a otro con una baja reducida entre 2001 a 2006 que estuvo por debajo del promedio de 260 cada 100.000 habitantes.

Cuadro 31. México y Centroamérica. Denuncias por hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Hurto								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica (a)	262,2	284,7	273,9	259,4	248,0	242,4	237,8	276,5	n.d
El Salvador (b)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	136,2
Guatemala (c)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	204	216	n.d	n.d
Nicaragua (d)	245,0	271,0	274,1	276,9	287,3	266,3	316,4	372,9	350,8
Panamá (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	354,0	412,4	n.d	n.d	n.d
República Dominicana (f)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	22,4
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
San Salvador (g)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	121,1

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) Ministerio de Justicia y Gracia. Sistema de Información sobre la violencia y el delito (SISVI)

(b) OCAVI. Datos de denuncias sistematizadas por el Centro de Inteligencia Policial de la PNC. Corresponde a todo tipo de hurto excepto el hurto de automóviles.

(c) PNUD. Información entregada en el Informe de Desarrollo Humano 2009-2010

(d) Policía Nacional. Anuario Estadístico según año.

(e) Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal

(f) Procuraduría General de la República.

(g) OCAVI en base a denuncias sistematizadas por el Centro de Inteligencia Policial de la PNC. Corresponde a todo tipo de hurto excepto el hurto de automóviles.

El estado de situación de hurto en Venezuela da cuenta de la paulatina reducción de sus tasas, hecho que no es posible explicar de forma certera, alguna de las razones para ello podría ser problemas en el registro como también a una efectiva reducción de este tipo de hechos. Lamentablemente, la baja de los indicadores en un contexto donde existe un alto grado de violencia y escasa confiabilidad en el sistema al menos permite cuestionar los procedimientos de recolección de datos sobre este tipo de hechos. Bolivia y Venezuela incluyen en sus cifras todos los tipos de hurto, pero al no saber como está compuesta esta categoría por no contar con antecedentes suficientes no es posible hacer algún juicio sobre la comparabilidad efectiva de la información.

Cuadro 32. Región Andina. Denuncias por hurto cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Hurto								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	n.d	64,6	48,7	39,2	43,1	40,7	41,0	46,5	51,2
Colombia (b)	45,5	66,3	80,7	77,0	67,5	96,4	126,5	116,8	108,2
Venezuela (c)	305	286	280	286	245	222	206	197	182

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) Policía Nacional / INE. Incluye todos los tipos de hurto.

(b) Datos entregados por la DNP, citando como fuente al SIEDCO de la Policía Nacional. Corresponde a la categoría de hurto a personas.

(c) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Incluye todos los tipos de hurto.

Uno de los aspectos más problemáticos dentro de los indicadores definidos en torno a los sistemas de información corresponde a las detenciones, como una forma de aproximarse a la labor de las fuerzas policiales en términos de aplicación de la ley. El primer elemento crítico es la carencia de datos públicos para este ámbito en una serie de países de la región, tales como: Bolivia, Venezuela, Paraguay, Guatemala, El

Salvador, entre otros. Esta situación permite reflexionar si efectivamente conocen la cantidad de personas detenidas por presuntas infracciones penales o la autoridad competente no tiene mayores intenciones de difundir la información existente sobre el tema por su carácter sensible.

Cuadro 33. Cono Sur. Detenciones cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Detenciones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile (a)	n.d	n.d	711,1	809,9	914,5	778,1	728,6	735,6	828,1
Uruguay (b)	2.463,5	1.940,1	2.515,6	2.896,2	3.692,6	2.456,6	2.380,2	2.409,5	2.460,3
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Santiago (c)	n.d	842,6	942,8	1.085,8	1.031,9	802,5	761,1	879,4	894,6
Sao Paulo (d)	317,8	294,3	235,4	252,0	227,4	226,5	227,5	257,2	251,5
Río de Janeiro (e)	n.d	n.d	n.d	163,0	141,5	107,2	107,4	92,4	99,1

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a detenciones flagrantes.
- (b) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica
- (c) Ministerio del Interior. Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). Corresponde a detenciones flagrantes para la Región Metropolitana.
- (d) Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo
- (e) Instituto de Seguridad Pública. No se especifica si se refiere al número de detenciones o al número de personas detenidas (En una detención podría haber más de un detenido). Además, hasta el año 2004 las detenciones incluían las detenciones de adolescentes, las cuales a partir del 2005 se presentan de forma separada. Corresponde al Estado de Río de Janeiro.

El segundo elemento dice relación con la unidad de análisis específica para cuantificar las detenciones. En ciertos casos corresponde a personas detenidas, como el caso de Río de Janeiro o Panamá, mientras que en otros abordan el número de detenciones propiamente tal como Uruguay o Costa Rica. En este plano también es necesario discriminar, si fuese posible, aquellas que son por delitos flagrantes –como en Chile– con las que son emanadas por las autoridades judiciales competentes en el contexto del proceso de investigación.

Cuadro 34. México y Centroamérica. Detenciones cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Detenciones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica (a)	866,9	937,3	756,0	893,7	1.048,3	1.379,4	1.403,7	1.559,2	1.955,9
Nicaragua (b)	n.d	n.d	n.d	579,8	737,1	n.d	n.d	759,0	713,0
Panamá (c)	1.942,1	2.103,8	2.057,2	2.053,3	2.033,1	2.039,7	1.778,9	n.d	n.d
Ciudades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México DF (d)	3.439,8	3.007,7	2.465,1	1.568,3	2.233,7	2.216,3	2.478,7	3.439,8	3.007,7

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

- (a) Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Análisis y Tratamiento de Información. Informes policiales. Datos corresponden a aprehensiones por todo tipo de causas. Los delitos están desagregados por la ley específica que infringen.
- (b) Policía Nacional. Anuario Estadístico según año.
- (c) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC). Corresponde al registro de detenidos.
- (d) Secretaría de Seguridad Pública del DF.

Respecto a la región andina, el único país que cuenta con datos sobre detenciones es Colombia. Los datos corresponden a la información estadística sobre la función policial que entrega la Policía Nacional a través de la Revista Criminalidad. La categoría corresponde a *capturas*, la cual considera también las diversas modalidades delictivas y la distribución territorial del país. La reducción en las detenciones efectuadas para el año 2008 tiene explicación debido a la entrada en vigencia del modelo acusatorio oral en el país, principalmente por la baja de procesos judiciales en el antiguo sistema y en las detenciones flagrantes⁵⁷.

Cuadro 35. Región Andina. Detenciones cada 100.000 habitantes 2000-2008

Países	Detenciones								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Colombia (a)	n.d	n.d	549,8	648,7	762,8	797,5	622,1	519,1	373,5

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial.

Notas:

(a) Policía Nacional de Colombia. El cálculo de las tasas es nuestro a base de información oficial de DANE.

Es necesario distinguir entre dos aspectos en torno a los sistemas de información sobre violencia y criminalidad en la región. El primero corresponde a la mayor disponibilidad de datos, con lo que se ha podido cubrir un periodo mayor de tiempo, pero que si bien pueden ser consistentes a nivel nacional, la situación difiere en la intención de comparar cifras. En este sentido, una mayor cobertura no es directamente proporcional a una buena calidad del dato, por lo que sería interesante abordar con mayor profundidad el proceso del flujo mediante el cual se genera la información, que va desde la toma de la denuncia por parte del funcionario policial hasta la entrega de las cifras, dimensión que escapa al presente estudio.

El segundo ámbito dice relación con el acceso a la información, si bien existe una mayor difusión a través de formatos electrónicos dispuestos en los respectivos sitios web institucionales u otros medios, es necesario considerar la necesidad de avanzar en la entrega de datos más completos que puedan ser utilizados por la sociedad civil o la comunidad en el estudio de la problemática.

Con la salvedad de las denuncias por homicidio –o las cifras provenientes de muertes por causas externas- la comparabilidad de las cifras de denuncias es muy limitada. En este sentido, son tres los factores que tienen un rol clave: los tipos penales y sus definiciones; los criterios de clasificación existentes y el proceso de consolidación de la información recopilada.

⁵⁷ Policía Nacional de Colombia (2009). Revista Criminalidad, Nº 51, 1.

La carencia de cifras sobre criminalidad en el Caribe

El Caribe es una región donde queda mucho por avanzar en sistemas de información sobre violencia y criminalidad. Los datos disponibles no permiten elaborar reportes de caso con el mismo detalle que los países y ciudades de Latinoamérica. Aquí se da cuenta de la organización institucional a cargo de recolectar los datos y su nivel de acceso.

Los países del Caribe forman una unidad distinta a Latinoamérica, porque comparten características geográficas, demográficas y culturales. Son pequeños estados, disgregados geográficamente, que han heredado sus instituciones de la influencia colonial británica, y por tanto pertenecen al *Commonwealth of Nations*, con la excepción de Haití, de influencia francesa, y Suriname, de influencia holandesa.

Estos datos son relevantes para entender importantes diferencias. En primer lugar, los sistemas penales son afines al sistema inglés. Dado que las definiciones de los delitos cambian, es difícil establecer comparaciones finas en cifras delictuales. En segundo lugar, las instituciones policiales y judiciales tienen una organización distinta a Latinoamérica.

Los países considerados en este breve análisis son: Jamaica, Bahamas, Barbados, Guyana, Suriname, Haití y Trinidad y Tobago. El caso de Belice queda aparte porque, aunque culturalmente pertenece al Caribe, cuenta con datos suficientes para elaborar un informe independiente y está incluido dentro de los reportes de casos.

Es razonable esperar que los países pequeños, de pocos cientos de miles de habitantes, tengan sistemas menos institucionalizados y por tanto información menos elaborada y transparente. Con los datos poblacionales de la tabla, sin embargo, se observa que no existe una correlación entre población y calidad de los datos. Belice, por ejemplo, es el segundo país con menos población del conjunto, pero es el que proporciona mejores datos y con mayor transparencia. Haití es lejos el país con más habitantes de la subregión y es el que menos información recoge y entrega.

a) Haití

El caso de Haití es el más crítico por su precaria institucionalidad. Para evitar una guerra civil de proporciones, en 2004 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una resolución para enviar una fuerza multinacional de paz. El mandato fue extendido y hoy las labores principales de seguridad están a cargo de la misión de Naciones Unidas (MINUSTAH). A la fecha de realización de este informe, a pocos días del devastador terremoto que destruyó Port au Prince, las páginas web del gobierno haitiano no están funcionando. Los únicos reportes disponibles sobre la situación general de seguridad provienen de Naciones Unidas¹. Uno de los objetivos prioritarios de la misión es entrenar una fuerza de policía nacional que pueda hacerse cargo de garantizar la seguridad pública. La meta es lograr una tasa de policías por habitantes de 1.336 por cada 100.000 habitantes. Pero la situación de inseguridad no ha mejorado debido a la pobreza generalizada, la crisis alimentaria y la posterior crisis económica, el huracán del 2008 y el terremoto de 2010. La pobreza extrema y el desempleo juvenil son suelo fértil para los disturbios, la violencia y el pillaje. Adicionalmente, Haití es lugar de tránsito de drogas, uno de los factores más desestabilizadores del orden público y fuente corrupción en funcionarios de gobierno. En suma, dado que Haití es un estado fallido incapaz de garantizar la seguridad exterior e interior en su territorio, su precariedad institucional no permite aún generar sistemas de información sobre hechos delictuales.

b) Jamaica

La página web del gobierno de Jamaica² ofrece una serie de links a instituciones estatales. Las páginas relevantes para temas de seguridad son la policía nacional bajo el nombre de The Jamaica

Constabulary Force³, el Ministerio de Justicia⁴, la Corte Suprema⁵ y el servicio penitenciario (Department of Correctional Services)⁶.

La policía nacional publica en su página web estadísticas de denuncias hasta septiembre 2009, e incluso existen estadísticas para los años 2008, 2007 y 2006⁷. Se reportan crímenes mayores, en números absolutos, categorizados en la siguiente clasificación: *murder, shooting, rape, carnal abuse, robbery, breaking, larceny*. Las estadísticas de homicidio están desagregadas por motivo, instrumento y características de las víctimas. También existen estadísticas sobre número de arresto, desagregadas por divisiones administrativas⁸.

En cuanto a la población penal, no existen datos sistemáticos. En la página web del servicio penitenciario existe un link con estadísticas, pero estas se refieren únicamente al año 2007 y a población penal juvenil.

Por su parte, los únicos datos de victimización disponibles provienen de LAPOP. Según esta encuesta, la victimización fue un 10,14% de la población el 2006 y un 8,27% el 2008.

c) Trinidad y Tobago

El gobierno de Trinidad y Tobago⁹ cuenta con tres instituciones que deberían entregar información sobre seguridad pública: el Ministerio de Seguridad Interior¹⁰, el Ministerio Público (Ministry of the Attorney General)¹¹, y el Instituto de Estadísticas¹². La Policía¹³ y el Servicio Penitenciario¹⁴ dependen del Ministerio de Seguridad Interior. La policía publica estadísticas de denuncias en Internet, desagregados por mes, con datos que van desde enero del 2008 a diciembre del 2009. La actualización es mensual. Las categorías consideradas son:

Cuadro 2. Categorías de clasificación Policía de Trinidad y Tobago

Delitos	
Woundings and Shootings	Larceny Dwelling House
Rapes, Incest and Sexual Offences	Narcotics
Burglaries and Breakings	Kidnapping
Robberies	Serious Indecency
General Larceny	Kidnapping for Ransom
Larceny Motor Vehicles	Fraud Offences

Fuente: Trinidad and Tobago Police Service. <http://www.ttps.gov.tt/>

Las estadísticas penitenciarias no estaban disponibles al momento de escribir este reporte¹⁵, como tampoco hay datos disponibles sobre victimización.

d) Guyana

El organismo a cargo de la información sobre seguridad pública es el *Bureau of Statistics* en base a información proporcionada por el *Criminal Investigation Department*¹⁶. Los delitos están categorizados en los siguientes grupos: Murder, Man Slaughter, Wounding with intent, Burglary and breaking offences, Larceny, Arson, Rape, Other.

Según las estadísticas publicadas, pudimos elaborar la siguiente tabla:

Cuadro 3. Denuncias cada 100.000 hab. según delito

Indicadores	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Homicidios (murder)	10,0	10,6	18,9	27,3	17,3	18,7	21,4	15,1	20,6
Tobago (burglary and breaking offences)	428,7	353,8	365,5	282,0	350,9	306,1	257,3	245,1	221,7
Lurto (Larceny)	70,5	60,3	30,1	37,7	41,9	55,1	41,9	32,3	26,8
Lesiones (wounding with intent)	20,7	22,6	20,8	19,1	16,3	21,1	16,9	13,2	9,8

Fuente: Reported serious crime. <http://www.statisticsguyana.gov.gy/pubs.html#statsbull>

El organismo a cargo de la población penitenciaria es el *Guyana Prison Service*, dependiente del *Ministry of Home Affairs*. En su página web¹⁷ no se publica información sobre población penitenciaria. Según los datos de King's College, la población penitenciaria era de 1.501 el año 2001 – que equivale a 198 presos por cada 100.000 habitantes-, 1.157 para 2004, es decir, una tasa de 130 cada 100 mil. Según el U.S. Department of Human Rights, la población penitenciaria el 2008 fue de 2.100 personas, cifra correspondiente a 274 cada 100.000 habitantes.

En cuanto a victimización, la encuesta LAPOP arroja una estimación de 11,5% de las personas el año 2006, y un 7,93% el año 2008. La percepción de inseguridad alcanza un 31,9% el 2006 y un 26,1% el 2008.

(e) Suriname

Suriname cuenta con muy poca información. La página web del Ministerio de Justicia y Policía está en holandés, sin traducción al inglés¹⁸. Los únicos datos que ha sido posible recopilar son de King's College para población penitenciaria, pero el último dato disponible es de 1998, por lo que no se incluyó en este informe.

(f) Bahamas

El Ministerio de Seguridad Nacional¹⁹ es el encargado de la seguridad pública y de la policía. En su página web no se publican estadísticas delictuales. El departamento de estadísticas²⁰ está orientado a indicadores económicos. Si bien entrega estadísticas vitales y muertes por tipo de causa, éstas no incluyen homicidios.

(g) Barbados

Tanto la página web general del gobierno²¹, como la del Ministerio del Interior²² (Ministry of Home Affairs) y la del Ministerio Público²³ (Office of the Attorney General) no dan cuenta de indicadores sobre la violencia y criminalidad en Barbados. Al momento de escribir este reporte, la página web de la policía se encuentra en construcción²⁴. La policía y el servicio penitenciario dependen del Ministerio del Interior, pero no existen links para acceder a sus sitios web. A su vez, no existen encuestas de victimización en Barbados.

(h) Belice

La información delictual de Belice es centralizada por parte de la Policía de Belice que entrega informes mensuales en formato digital. La información responde exclusivamente a denuncias realizadas a la policía por lo que se carece de detalle respecto a la población penitenciaria. De igual forma, las encuestas de victimización realizadas en el país son de carácter principalmente regional careciendo de una recolección especializada en el tema.

La información de detenciones se releva desde OCAVI citando el *“Joint Intelligence Coordinating Center”* del Departamento de Policía, están desagregados por tipo de delito, edad y distrito, pero no es posible establecer series históricas ya que se entregan los datos del primer trimestre 2008.

Cuadro 4. Denuncias cada 100 mil hab.

Indicadores	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Homicidios+	19,1	25,4	33,7	25,3	29,2	29,2	32,5	33,5	32**
Homicidios*	19	25	30	24	27	28	31	30	32
Robo(a) +	233,2	216,6	221,1	166,8	163,6	235,4	185,7	177,7	n.d
Robo*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	175	171
Robo Domiciliario(b) +	752,4	770,3	769,2	647,8	613,6	633,7	534,4	434,2	n.d
Hurto(c) +	748,0	740,2	730,4	644,4	567,1	572,1	560,2	426,2	n.d
Hurto*	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	602	502	417
Detenciones+	n.d	2.567,3	2.591,4	2.649,3	1.990,0	1.892,9	1.558,1	1.268,6	n.d

Elaboración propia a base de datos Policía de Belice e Informe del PNUD

+ Policía de Belice. <http://www.belizepolice.bz/download/statistics-jan-dec-00-07.pdf>

* Informe PNUD 2009-2010, página 69. Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Política Criminal.

** Este dato proviene del PNUD, que consultó directamente a la Policía de Belice.

(a) Corresponde a la categoría de "robbery".

(b) Corresponde a la categoría de "burglary".

(c) Corresponde a la categoría de "theft".

En cuanto a la información penitenciaria, se carecen de fuentes oficiales al respecto, es por ello que los documentos utilizados en esta sección es el Informe elaborado por FLACSO Chile²⁵ así como la base de datos de *King's College International Center for Prison Studies*²⁶.

Cuadro 5. Indicadores sistema penitenciario, Belice (2000-2009)

Indicadores	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009
Población penitenciaria	n.d.	903	n.d.	1074	n.d.	1353	1430	1327	n.d.
	n.d	903	n.d	n.d	1149*	n.d	n.d	1346*	1448*
Tasa de población penitenciaria	n.d.	360	n.d.	408	n.d.	490	507	461	n.d.
	n.d	384*	n.d	n.d	440*	n.d	n.d	481*	476*

Elaboración propia a base de FLACSO-Chile y *King's College International Center for Prison Studies**.

Notas:

- (1) Report of the Security Council mission to Haiti, 11 to 14 March 2009; MINUSTAH, United Nations. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents.shtml>
- (2) <http://www.jamaica.gov.jm/>
- (3) Jamaica Constabulary Force. <http://www.jcf.gov.jm/>
- (4) <http://www.moj.gov.jm/index.php>
- (5) <http://www.sc.gov.jm/>
- (6) <http://www.dcsj.net/>
- (7) <http://www.jcf.gov.jm/Portals/1/Complete%202008%20Figures.pdf>
- (8) <http://www.jcf.gov.jm/Portals/1/Total%20Arrested%20and%20charged.pdf>
- (9) <http://www.ttconnect.gov.tt>
- (10) <http://www.nationalsecurity.gov.tt/>
- (11) <http://ag.gov.tt.web29.winsvr.net/>
- (12) <http://www.cso.gov.tt/>
- (13) <http://www.ttps.gov.tt/>
- (14) <http://www.nationalsecurity.gov.tt/DivisionsAgencies/TrinidadandTobagoPrisonService/tabid/79/Default.aspx>
- (15) <http://tprisons.com/stats.html>
- (16) <http://www.statisticsguyana.gov.gy/pubs.html#statsbull>
- (17) <http://www.sdn.org.gy/gps/index.html>
- (18) <http://www.iuspolsuriname.org/>

- (19) <http://www.bahamas.gov.bs/bahamasweb2/home.nsf/Agencies/National%20Security,%20Ministry%20of>
- (20) <http://statistics.bahamas.gov.bs/key.php?cat=52>
- (21) http://www.gov.bb/portal/page/portal/BIG_Portal_Home_Page/BIG_Government_Channel_Page
- (22) http://www.gov.bb/portal/page/portal/BIG_Portal_Home_Page/BIG_Government_Channel_Page/BIG_Gov_Ministries/Ministry?Head_Code=28
- (23) http://www.gov.bb/portal/page/portal/BIG_Portal_Home_Page/BIG_Government_Channel_Page/BIG_Gov_Ministries/Ministry?Head_Code=30
- (24) <http://www.barbadospolice.gov.bb/index.cfm>
- (25) http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=373
- (26) http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=78

CAPITULO 4. CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA

En el presente capítulo se abordan los principales aspectos en torno a la producción y difusión de información relativa al sistema penitenciario, abordando aspectos sobre ámbitos administrativos del sistema, los criterios de clasificación para cuantificar la población carcelaria, las fuentes de información disponibles y los datos recopilados en el marco del estudio.

En América Latina los sistemas penitenciarios son susceptibles de depender administrativamente de tres tipos de ministerios. Por una parte se encuentran aquellos países en los cuales están en manos de los ministerios de justicia, como es el caso de Chile y Brasil. En otros, forman parte de ministerios dedicados al gobierno interior, donde también dependen los servicios policiales y, en consecuencia, cumplen con la misión de asegurar el mantenimiento del orden interno y la seguridad de la población entre otras funciones que no necesariamente se relacionan con la seguridad pública. Por otra parte, existen otros casos en los cuales un mismo ministerio se encarga tanto de la justicia como de la seguridad pública como sucede en El Salvador o Venezuela. La gran excepción es México, país que cuenta con una Secretaría de Seguridad Pública, que puede cumplir con otras funciones propias de los ministerios de gobierno, interior o justicia y, por ende, con dedicación exclusiva a este tema.

Siguiendo las recomendaciones del Manual sobre la reforma al sistema de seguridad de la OECD⁵⁸, esta convivencia entre distintas funciones dentro de un mismo ministerio es una situación que debiera buscar revertirse, puesto que las funciones de investigación, persecución penal y castigo son diferentes, por lo que sería necesaria una separación organizativa clara entre el sistema policial, judicial y penitenciario. De lo contrario, se podrían generar confusiones entre las funciones de la policía y del servicio penitenciario, o interferir la necesaria interacción que debe existir entre el poder judicial y este servicio⁵⁹. Pero más importante para efectos de este informe, es que puede incidir negativamente en la producción, calidad y acceso a la información penitenciaria.

A modo de ejemplo, en Argentina⁶⁰ no todos los gobiernos provinciales tienen la posibilidad de contar con su propio sistema penitenciario por lo que solicitan el traspaso de la custodia de las personas privadas de libertad al Sistema Penitenciario Federal o a los funcionarios policiales, estos últimos hacen uso de dependencias policiales para recluirlos. Aquellas personas privadas de libertad bajo custodia de la policía, no son tomadas en cuenta a la hora de hacer los conteos de población penitenciaria, lo que evidencia la existencia de una brecha entre el número real de personas privadas de libertad y la cifra oficial.

⁵⁸ OECD (2007). Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice.

⁵⁹ Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008). La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas, p.17

⁶⁰ El sistema penitenciario argentino esta dividido en dos tipos de instituciones, el sistema federal y el provincial. Mientras el gobierno nacional es el encargado del sistema federal, cada gobierno provincial esta encargado de organizar su propio sistema penitenciario.

En el caso de Venezuela, también se sospecha que la información oficial no refleja el fenómeno. PROVEA⁶¹, una organización no gubernamental venezolana, señala que existe un amplio subregistro de personas privadas de libertad, procesadas y condenadas, que no son contabilizadas en los registros debido a que se encuentran reclusos en instalaciones que no son dependientes del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPIJ)⁶², tales como comisarías o sedes policiales.

De esta forma, si el levantamiento de la información estadística es responsabilidad de la misma institución encargada del sistema penitenciario –y en la mayoría de los casos es así– al derivar personas reclusas a instituciones que no dependen del organismo central, termina por dificultarse el conteo de personas privadas de libertad, afectando la representatividad de las cifras oficiales que derivan en un subregistro de la población penitenciaria.

Cuadro 36. Dependencia administrativa de las cárceles

	País	Ministerio responsable	Administración
Cono Sur	Argentina	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Servicio penitenciario federal y administraciones provinciales
	Brasil	Ministerio de Justicia	Departamento Penitenciario Nacional
	Chile	Ministerio de Justicia	Gendarmería de Chile
	Uruguay	Ministerio del Interior	Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación
	Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo	Dirección General de Institutos Penales
México y Centroamérica	México	Secretaría de Seguridad Pública	Órgano administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
	Costa Rica	Ministerio de Justicia y Gracia	Dirección General de Adaptación Social
	El Salvador	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	Dirección General de Centros Penales y Readaptación
	Guatemala	Ministerio de Gobernación	Dirección General del Sistema Penitenciario
	Nicaragua	Ministerio de Gobernación	Dirección Nacional de Sistema Penitenciario Nacional
	Panamá	Ministerio de Gobierno y Justicia	Dirección General del Sistema Penitenciario
	República Dominicana	Ministerio Público, Procuraduría General de la República	Dirección General de Prisiones
Región andina	Bolivia	Ministerio de Gobierno	Dirección General de Régimen penitenciario y supervisión
	Colombia	Ministerio de Justicia y del Derecho	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
	Ecuador	Ministerio de Gobierno	Dirección Nacional de Rehabilitación Nacional
	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia	Dirección General de Custodia y Rehabilitación del recluso

Elaboración propia, 2010.

⁶¹ PROVEA (2006) “Derechos de las personas privadas de libertad” Informe Anual.

⁶² Ministerio responsable de la Dirección General de Custodia y de Rehabilitación del Recluso

4.1 Disponibilidad de la información

Para la mayoría de los países estudiados en este informe, la producción de la información del sistema penitenciario es realizada por el organismo encargado de su administración. No obstante, en varios casos, la información oficial del sistema penitenciario no está disponible. En dichas situaciones se recurrió a fuentes secundarias a base de información oficial, como lo ha sido para el caso de Paraguay, Ecuador y Venezuela. Cuando esta información tampoco estaba disponible fue necesario utilizar fuentes secundarias no oficial -Guatemala y Nicaragua-. Y en otras ocasiones, se complementó la información de las distintas fuentes, como para el caso de El Salvador.

La principal fuente secundaria de información disponible son los datos que proporciona el World Prison Brief realizado por el Centro Internacional para el Estudio de las Prisiones (ICPS, por sus siglas en inglés) del King's College London, sin embargo, estos datos no siempre coinciden con la información oficial cuando ella está disponible. Tal es el caso para el año 2007 en El Salvador, donde el dato del ICPS da cuenta de 14.682 personas privadas de libertad, mientras la información oficial señala que son 18.509. Ambos datos difieren del disponible en la página web de la Dirección General de Recintos Penales (DGRP) el cuál informa que para el mismo año las personas privadas de libertad ascendían a 16.040. En otros casos, las diferencias son menores, por ejemplo, a veces el total de la población penal coincide, sin embargo la tasa difiere, seguramente porque para calcularla se tomaron como referencia poblaciones del país distintas.⁶³

Ahora bien, la información disponible de los distintos países varía según la periodicidad con que se publican -mensual, semestral y anual-; el último dato al cual hay acceso; la disponibilidad de datos para los distintos años y la facilidad para acceder a ellos. De esta forma, que el último dato disponible de un país corresponda al 2008 no dice mucho sobre la disponibilidad para el resto de los años. Un ejemplo es Ecuador, país que su último dato corresponde al año 2008, pero no cuenta con información respecto a los años 2005 y 2006 imposibilitando hacer una serie de tiempo completa para el período estudiado.

Como se observa en el siguiente cuadro, el cual considera tanto las fuentes oficiales como secundarias, la mayoría de los países cuenta con información sobre el sistema penitenciario con una periodicidad anual, y por ende, con datos consolidados para el año 2008. Solo tres países entregan información de manera más frecuente: Brasil, de forma semestral, además de Costa Rica y Panamá con periodicidad mensual.

⁶³ En promedio, para los años donde existe disponibilidad de datos tanto del ICPS como información oficial, las tasas de población penitenciaria del King's College se desvían en promedio en 8,3 personas con respecto al dato gubernamental. Siendo la desviación máxima de 26 personas (Ecuador, año 2007) y la mínima de 0 -cuando ambos datos coincidían.

Cuadro 37. Sistemas de información y fuentes según tipo y periodicidad

	Países	Tipo	Periodicidad	Último dato disponible	Fuentes utilizadas		
					Primaria oficial	Secundaria en base a oficial	Secundaria no oficial
Cono Sur	Argentina	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓		
	Brasil	Nº de personas privadas de libertad	Semestral	(Junio)2009	✓		
	Chile	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓		
	Uruguay	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓		
	Paraguay	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2006		✓	
México y Centroamérica	México	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓		
	Costa Rica	Nº de personas privadas de libertad	Mensual	(Sept) 2009	✓		
	El Salvador	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓	✓	✓
	Guatemala	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2007			✓
	Nicaragua	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2006			✓
	Panamá	Nº de personas privadas de libertad	Mensual	2007	✓		
	República Dominicana	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2009	✓		
Región Andina	Bolivia	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008	✓		
	Colombia	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2009	✓		
	Ecuador	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008		✓	
	Venezuela	Nº de personas privadas de libertad	Anual	2008		✓	

Elaboración propia, 2010.

Cabe destacar que Costa Rica es el único país de Centroamérica que posee una separación total de las funciones penitenciarias y de seguridad, ya que tanto la Dirección General de Adaptación Social y la Policía Penitenciaria -ambos dependientes del Ministerio de Justicia- son responsables de los recintos penitenciarios, mientras que los demás servicios policiales dependen de otros ministerios. Diferenciación que quizás podría incidir en una gestión de la información más efectiva, y como consecuencia disponer de datos más frecuentes y actuales. Por otra parte, los países con información menos actualizada son Paraguay y Nicaragua.

Cuadro 38. Disponibilidad de información penitenciaria a base de información oficial

				Años con información disponible								
				2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Facilidad Acceso	Público	Internet	Argentina			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			El Salvador	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Restringido	Por solicitud	Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			R. Dominicana			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, 2010.

Como se mencionó con anterioridad, la disponibilidad de la información también se observa a través de la presencia de datos para los distintos años como por la facilidad para acceder a ellos. En cuanto a la facilidad en el acceso se crearon dos categorías. La primera corresponde a *restringido*; que corresponde a aquellos casos para los cuales no hay acceso a la información o se debe pedir por solicitud, y la segunda corresponde a la categoría de *público*, cuyo acceso es el más fácil de todos por estar disponibles en Internet. De esta manera y al considerarse solamente las fuentes primarias oficiales, es posible observar que los países con mayor facilidad para el acceso de información de acuerdo a los criterios señalados: Panamá, Costa Rica, Brasil y Bolivia. Mientras para los cuales no fue posible conseguir información oficial primaria debido a que no existía acceso a ella fueron, Guatemala, Paraguay, Venezuela, Ecuador y Nicaragua –que no fueron incluidos en la tabla-.

El panorama cambia bastante cuando se consideran también las fuentes secundarias gracias a las cuales ya no existirían países sin información. La situación pone en evidencia la importancia de este tipo de fuentes, las cuales evidentemente aumentan las posibilidades de construir series de tiempos más completas, sin embargo, estas solo adquieren dicho protagonismo debido a la carencia de fuentes de información oficiales accesibles y sistemáticas.

Cuadro 39. Disponibilidad de información penitenciaria considerando fuentes secundarias

			Años con información disponible									
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Facilidad Acceso	Público	Internet	Argentina			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
			Guatemala		✓		✓	✓	✓	✓	✓	
			El Salvador	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
			Nicaragua						✓	✓	✓	
			Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
			Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Restringido	Por solicitud	Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			R. Dominicana			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia, 2010.

4.2 Descripción de los datos disponibles

Se determinó como indicador básico para recopilar información acerca del sistema la población penitenciaria de los distintos países, lo cual no quiere decir que las diversas instituciones encargadas de la producción de la información no cuenten con otros datos relacionados al fenómeno carcelario.

Teniendo en consideración las limitaciones antes expuestas en torno a la falta de acceso a datos oficiales y series de tiempo incompletas para algunos países; diferencias respecto a quienes son considerados como población penitenciaria y; el subregistro de datos, se presenta la sistematización de la información disponible.

Respecto a la población penitenciaria, todos los países del Cono Sur, a excepción de Argentina, han visto incrementado el número de personas privadas de libertad. En este sentido, Brasil evidencia un aumento constante -con excepción de la baja del año 2001- desde 174.980 reclusos en el año 2000 a 393.698 para el año 2008, significando un aumento del 125%. Sin embargo, aquí sólo se están considerando las personas bajo el régimen del sistema penitenciario, no incluyéndose aquellas privadas de libertad en comisarías u otros recintos policiales. Si esto se llevara a cabo, la población penal habría aumentado desde 232.755 a 451.429 reclusos, es decir, un aumento cercano al 94%. De más esta decir que para el año 2006 -periodo en el cual se cuenta con datos para todos los países del cono sur estudiados- la población penitenciaria de Brasil equivalía a más del 80% del total de la subregión.

A su vez, la disponibilidad de datos, muestra que Paraguay es el país que cuenta con el sistema de información con más carencias de la subregión. De este modo, fue necesario utilizar fuentes secundarias sin lograr completar la serie de tiempo. Dejando a un lado estas consideraciones, los datos evidencian un aumento de casi el doble de la población penal de Paraguay entre el año 2000 al 2006.

Cuadro 40. Cono Sur. Población penitenciaria (2000-2008)

Países	Población Penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	n.d	n.d	44.969	51.998	54.472	55.423	54.000	52.457	n.d
Brasil (b)	232.755	233.859	239.345	308.304	336.358	361.402	401.236	422.590	451.429
Chile (c)	34.641	35.418	36.416	37.715	37.658	38.367	41.597	46.825	52.080
Paraguay (d)	3.400	4.121	4.519	5.071	n.d	6.513	6.510	n.d	n.d
Uruguay (e)	4.469	5.107	5.630	6.749	6.888	6.211	6.887	7.186	7.665

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

Notas:

- (a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sistema Nacional de Estadísticas Sobre Ejecución de la Pena.
- (b) Ministerio de Justicia de Brasil. Sistema integrado de informaciones penitenciarias (INFOPEN). Corresponde a la población reclusa en establecimientos policiales y penitenciarios.
- (c) Gendarmería de Chile. Compendio estadístico 2008, elaborada por la Unidad de Control Penitenciario.
- (d) Información secundaria. Para 2000 a 2003 corresponde a población condenada y procesada según Montaña (2003). Para 2005 y 2006 son datos recabados por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard. Ambos casos a base de información oficial.
- (e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica

Respecto a las tasas de población penitenciaria, estas muestran que el país con mayor cantidad de reclusos cada 100.000 habitantes es Chile, aumentando con respecto al año 2000 en 38%. Dato que podría ser mayor si se considerara- como se hace en Brasil- a aquellas personas en el régimen penitenciario abierto. Uruguay sería el segundo país con mayor tasa de reclusos seguido de Brasil, ambos experimentando un aumento de sus tasas en relación al 2000 de 69,8% y 75,3% respectivamente, convirtiendo a Brasil en el país de la región cuya tasa ha aumentado en un mayor porcentaje llegando a 238 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes.

Cuadro 41. Cono Sur. Tasa de población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Tasa Población Penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (a)	n.d	n.d	120	137	143	153	139	135	n.d
Brasil (b)	135,9	134,5	135,7	172,4	185,7	197,1	216,3	225,3	238,2
Chile (c)	225	227,5	231,3	236,9	234	235,9	253,1	282,1	310,7
Paraguay (d)	63,6	75,5	81,2	89,3	n.d	110,4	108,3	n.d	n.d
Uruguay (e)	135,4	154,4	170,2	204,3	208,6	187,9	207,8	216,2	229,9

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

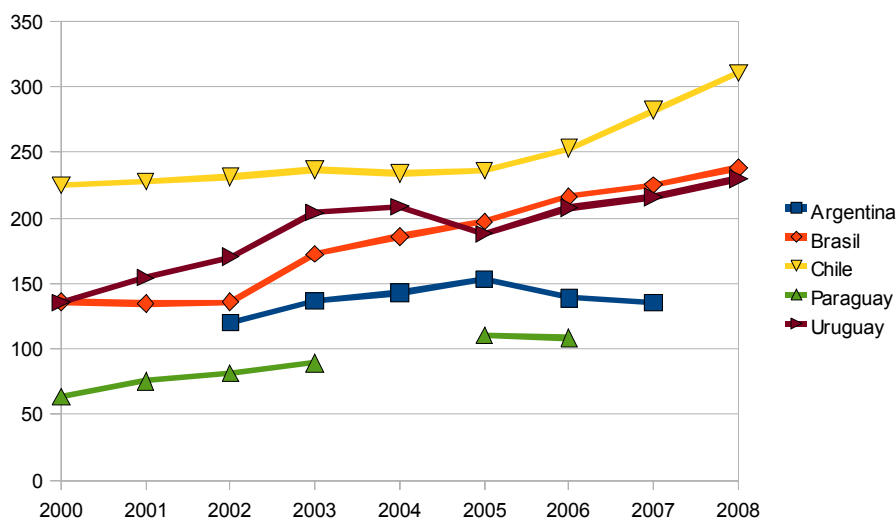
Notas:

- (a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sistema Nacional de Estadísticas Sobre Ejecución de la Pena.
- (b) Ministerio de Justicia de Brasil. Sistema integrado de informaciones penitenciarias (INFOPEN). Corresponde a la población reclusa en establecimientos policiales y penitenciarios.
- (c) Gendarmería de Chile. Compendio estadístico 2008, elaborada por la Unidad de Control Penitenciario.
- (d) Información secundaria. Para 2000 a 2003 corresponde a población condenada y procesada según Montaña (2003). Para 2005 y 2006 son datos recabados por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard. Ambos casos a base de información oficial.

(e) Ministerio del Interior. Área de Política Institucional y Planificación Estratégica

De los países del Cono Sur Argentina sería la excepción, debido a que según los datos disponibles su población penitenciaria comenzó a disminuir a partir del 2005, situándose en 2007 con una tasa de 135 reclusos cada 100.000 habitantes, en comparación a los 153 en 2005. No obstante, hay que tener en cuenta que existe un margen de subregistro de presos debido a que están reclusos en establecimientos policiales. Por otra parte, es importante señalar que para Paraguay, pese a que su tasa es la menor de la región—considerando su último dato disponible— es el segundo país que ha experimentado una mayor variación porcentual de su tasa de población penitenciaria, alcanzando 70,3%.

Gráfico 1. Evolución tasas de población penitenciaria en países del Cono Sur (2000-2008)



Elaboración propia, 2010.

En similitud con el caso del Cono Sur, los países de Centroamérica también han incrementado sus poblaciones penales de manera constante a excepción de Guatemala. El país que ha experimentado el mayor incremento es El Salvador, aumentando en 120% con respecto al año 2000, equivalente al triple de su población penal. Situación que podría relacionarse con sus altos índices de criminalidad —es el país con mayor tasa de homicidios cada 100.000 habitantes de Centroamérica— y por la implementación de los conocidos planes “Mano Dura” y “Súper Mano Dura”. Por su parte, México y Costa Rica tienen incrementos porcentuales similares de su tasa, los cuales bordean el 25%, siendo Guatemala el único país que presenta una tasa de crecimiento negativa.

Cuadro 42. México y Centroamérica. Población penitenciaria (2000-2008)

Países	Población penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	154.765	165.687	172.888	182.530	193.889	205.821	210.140	212.841	219.754
Costa Rica (b)	5.635	6.079	6.571	6.691	7.267	7.590	7.748	7.793	7.955
El Salvador(c)	7.800	9.279	n.d	n.d	12.113	12.176	14.600	18.509	19.814
Guatemala (d)	n.d	7146	n.d	8852	8480	8247	8359	7932	n.d
Nicaragua (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	5.610	5.610	6.060	n.d
Panamá (f)	8.701	9.626	10.423	11.263	11.400	11.571	11.575	11.345	n.d
República Dominicana (g)	n.d	n.d	16.569	15.964	13.008	12.495	13.800	15.168	16.718

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

Notas:

- (a) Secretaría de Seguridad Pública de México. Información entregada en el tercer informe de actividades.
- (b) Ministerio de Justicia. Información recopilada por el Departamento de Investigación y Estadística y publicada por la Dirección Nacional de Adaptación Social.
- (c) Información secundaria. Para los años 2000 y 2007 la fuente de información corresponde al reporte de FLACSO-Chile: La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. Para los años 2001, 2004, 2005 y 2008 la información corresponde a los datos proporcionados por el International Center for Prison Studies (ICPS) de King's College. El dato del 2005 utiliza como fuente la información disponible en la Dirección General de Centros Penales de EL Salvador.
- (d) Información secundaria. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.
- (e) Información secundaria. King's College London. International Centre for Prison Studies (ICPS). La fuente cita para el año 2006 a U.S. State Department Human Rights Report.
- (f) Dirección General del Sistema Penitenciario.
- (g) Departamento de Estadística de la Procuraduría general de la República

Por otra parte, Panamá no evidencia un fuerte incremento porcentual de su tasa, debido a que esta ha sido alta desde el año 2000 en adelante. Es el país con la mayor tasa de población penitenciaria no sólo de esta región sino de todos los países estudiados, la que asciende a 339,7 en el 2008.

Cuadro 43. México y Centroamérica. Tasa población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000-2008)

Países	Tasa Población penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México (a)	166	171	179	188	198	200	166	201	205
Costa Rica (b)	143,4	151,8	161,4	161,8	173	178	179,1	177,6	178,7
El Salvador (c)	124,3	145,1	n.d	n.d	179,3	177,1	208,9	260,5	274,5
Guatemala (d)	n.d	62	n.d	73	68	65	64	59	n.d
Nicaragua (e)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100	98	107	n.d
Panamá (f)	295,1	320,4	340,6	361,4	359,4	358,4	352,5	339,7	n.d
República Dominicana (g)	n.d	n.d	187,8	178,2	143,1	135,4	147,4	159,8	171,4

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

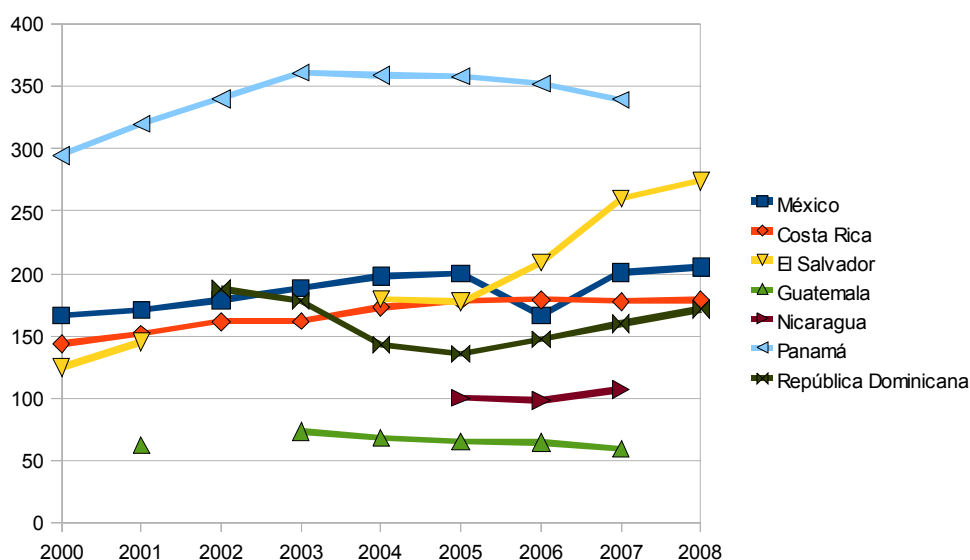
Notas:

- (a) Secretaría de Seguridad Pública de México. Información entregada en el tercer informe de actividades.
- (b) Ministerio de Justicia. Información recopilada por el Departamento de Investigación y Estadística y publicada por la Dirección Nacional de Adaptación Social.
- (c) Información secundaria. Para los años 2000 y 2007 la fuente de información corresponde al reporte de FLACSO-Chile: La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. Para los años 2001, 2004, 2005 y 2008 la información corresponde a los datos proporcionados por el International Center for Prison Studies (ICPS) de King's College. El dato del 2005 utiliza como fuente la información disponible en la Dirección General de Centros Penales de EL Salvador.

- (d) Información secundaria. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.
- (e) Información secundaria. King's College London. International Centre for Prison Studies (ICPS). La fuente cita para el año 2006 a U.S. State Department Human Rights Report.
- (f) Dirección General del Sistema Penitenciario.
- (g) Departamento de Estadística de la Procuraduría general de la República.

Como se observa en el siguiente gráfico, Panamá es el país que presenta la mayor tasa de población penitenciaria, manteniéndose relativamente constante a partir del año 2003, en un promedio de 340,9 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes. El gráfico también permite observar el importante aumento de la tasa de El Salvador, que pasó de una tasa de 124,3 en 2000 a 274,5 para el año 2008. Por su parte México se habría estabilizado alrededor de una tasa de 200 personas recluidas cada 100.000 habitantes, salvo por una baja considerable en el año 2006 donde equiparó su tasa a la del año 2000, es decir, 166 personas reclusas cada 100.000 habitantes.

Gráfico 2. Evolución tasas de población penitenciaria para México y Centroamérica (2000-2008)



Elaboración propia, 2010.

Los países de la Región Andina que han aumentado su población en mayor porcentaje son: Ecuador –cuya incremento es 112%–, seguido por Venezuela –con un 65,5%–. Por otra parte, Bolivia ha seguido el camino contrario, disminuyendo 9% en comparación al año 2000. No obstante, cabe señalar los problemas ya mencionados de subregistro de Venezuela debido a que no se cuentan las personas recluidas en establecimientos que no sean dependientes del ministerio a cargo de la administración del sistema penal.

Cuadro 44. Región Andina. Población Penitenciaria (2000-2008)

Países	Población Penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	8.151	5.577	6.065	5.669	6.495	6.793	7.031	7.683	7.433
Colombia (b)	51.518	49.302	52.936	62.277	68.020	66.828	60.049	63.603	69.979
Ecuador (c)	8.029	7.859	8.723	9.866	11.358	n.d	n.d	14.628	17.065
Venezuela (d)	14.196	16.751	19.368	19.623	19.951	19.853	18.147	21.171	23.506

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

Notas:

- (a) Dirección General de Régimen Penitenciario. Los datos son publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.
- (b) Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- (c) FLACSO-Chile en base a información de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- (d) Información secundaria. Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En cuanto a la tasa de población penitenciaria, Ecuador ha sido el país que ha experimentado un mayor crecimiento porcentual entre 2000 a 2008, equivalente a 93,8% -a pesar de que no existen datos para 2005 y 2006-. Por su parte, Venezuela registra un incremento de 41,3%, mientras que solo Bolivia registra una disminución que ha sido de 23%.

Cuadro 45. Región Andina. Tasa de población penitenciaria cada 100.000 habitantes (2000-2008)

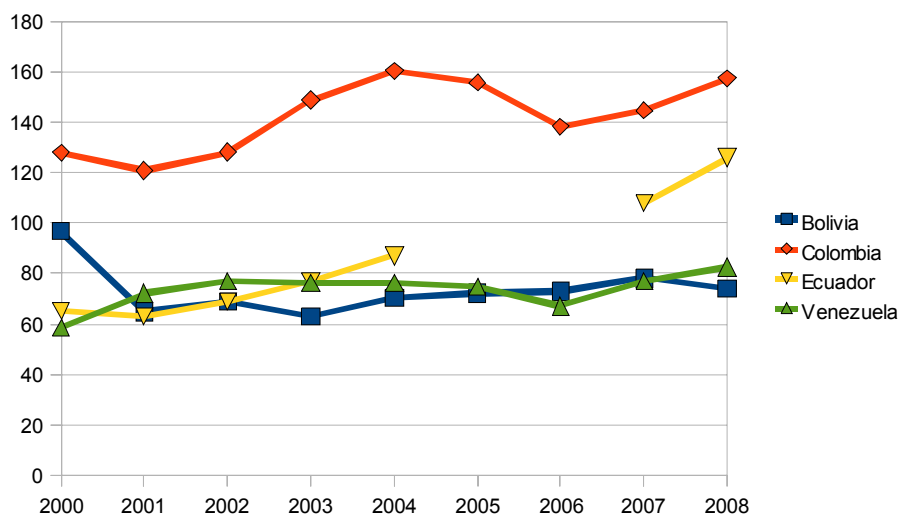
Países	Tasa Población Penitenciaria								
	Años								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bolivia (a)	96,7	64,8	68,7	62,8	70,4	72,1	73	78,2	74,1
Colombia (b)	127,9	120,8	128,1	148,8	160,5	155,8	138,3	144,8	157,4
Ecuador (c)	65	63	69	77	87	n.d	n.d	108	126
Venezuela (d)	58,4	72,1	76,8	76,4	76,4	74,7	67,1	77	82,5

Elaboración propia, 2010 a base de información oficial y secundaria.

Notas:

- (a) Dirección General de Régimen Penitenciario. Los datos son publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.
- (b) En base a información disponible en el DANE entregada por el DNP. (Estimaciones 1998-2005, proyecciones de población anualizadas 2005 -2010).
- (c) FLACSO-Chile en base a información de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- (d) Información secundaria. Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Gráfico 3. Gráfico evolución tasa de población penitenciaria en la Región Andina (2000-2008)

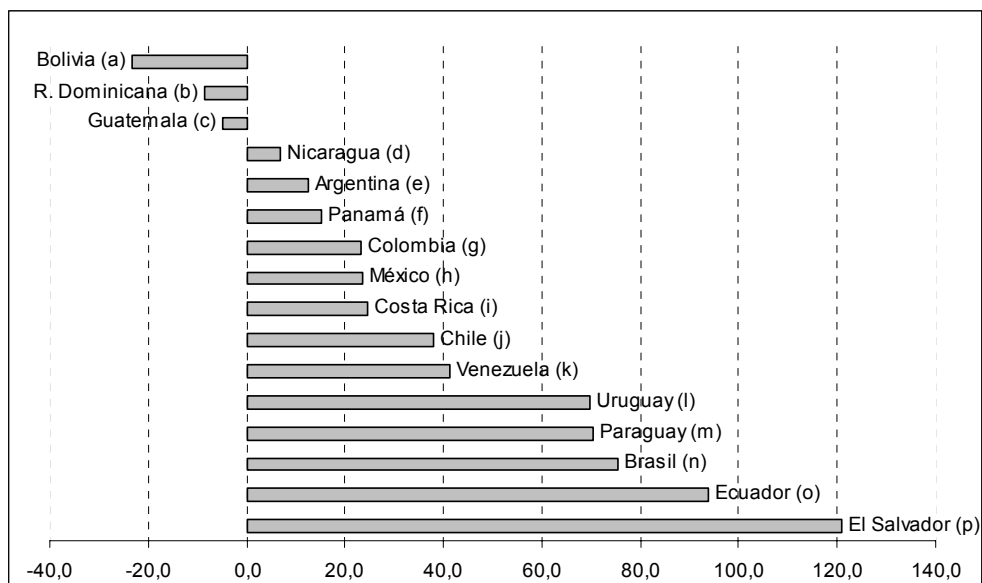


Elaboración propia, 2010.

Ahora bien, debido tanto a las diferencias entre cada país en la medición de la población penitenciaria, como en las diversas dificultades y limitaciones de cada uno para recolectar los datos, las posibilidades de hacer comparaciones rigurosas se dificultan. Sin embargo, pese a estos problemas, es posible establecer una tendencia para la totalidad de los países estudiados.

La evidencia da cuenta de que la mayoría de los países analizados, salvo Guatemala, República Dominicana y Bolivia, han visto aumentadas sus tasas de población penal si se revisa su dato disponible más antiguo con su dato más actualizado. Esto no quiere decir que todos los países han aumentado constantemente su población penitenciaria —han habido altos y bajos en muchos casos—, pero sí da cuenta de una evidente tendencia hacia el aumento del encarcelamiento ya sea por un aumento real en los niveles de delincuencia o por tratarse de la estrategia de incremento de la punitividad como respuesta a la criminalidad. No es posible conocer a cabalidad si este aumento en la variación porcentual está dado por el mayor ingreso de personas privadas de libertad al sistema, porque las condenas son de mayor duración u otros motivos.

Gráfico 4. Porcentaje de la variación de la tasa de población penal según país



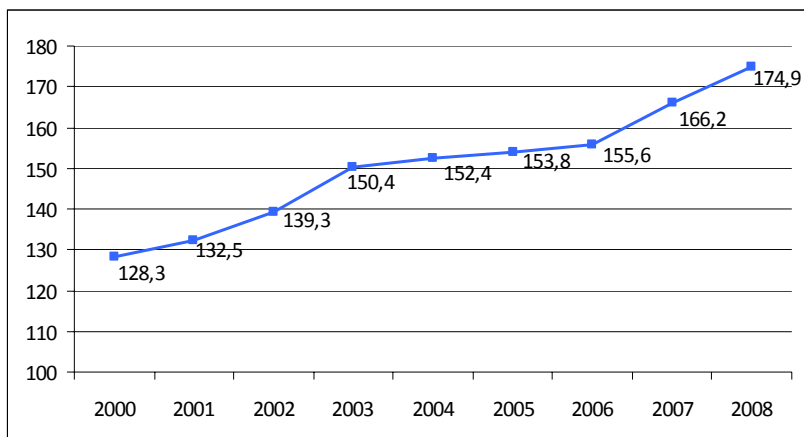
Elaboración propia, 2010. En base a base de información oficial y secundaria. Para determinar la variación porcentual de la tasa de población penitenciaria se cálculo la variación porcentual entre el año base (el dato más antiguo con el que se contaba dentro del intervalo de tiempo 2000-2008) y el último año consolidado.

Notas:

- (a) Bolivia. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (b) República Dominicana. Año Base 2002, último año consolidado 2008.
- (c) Guatemala. Año base 2001, último año consolidado 2007.
- (d) Nicaragua. Año base 2005, último año consolidado 2007.
- (e) Argentina. Año base 2002, último año consolidado 2007.
- (f) Panamá. Año base 2000, último año consolidado 2007.
- (g) Colombia. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (h) México Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (i) Costa Rica. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (j) Chile. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (k) Venezuela. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (l) Uruguay. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (m) Paraguay Año base 2000, último año consolidado 2006.
- (n) Brasil. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (o) Ecuador. Año base 2000, último año consolidado 2008.
- (p) El Salvador. Año base 2000, último año consolidado 2008.

Luego de revisar las cifras, es posible afirmar que en América Latina la tasa de población penitenciaria es mayor de lo que era en el año 2000, aumentando desde una tasa estimada de 128,3 reclusos cada 100.000 habitantes al inicio de la década a una de 174,9 en el año 2008, significando un aumento del 42%.

Gráfico 5. Evolución del promedio de la tasa de población penitenciaria de los países analizados.⁶⁴



Elaboración propia, 2010.

4.3 Tendencias nacionales versus tendencias locales

El problema penitenciario no se encuentra distribuido con igual magnitud entre las regiones de un mismo país, intuitivamente se podría decir que las grandes urbes concentrarían un mayor número de reclusos, puesto que, existirían mayores niveles de delito. No obstante, esto no necesariamente sucede, un recinto penal podría albergar personas que cometieron el delito en otra ciudad o región distinta a donde se encuentran encarcelados, por ende, una alta tasa de población reclusa no reflejaría necesariamente un mayor nivel de delito en esa ciudad o estado específico.

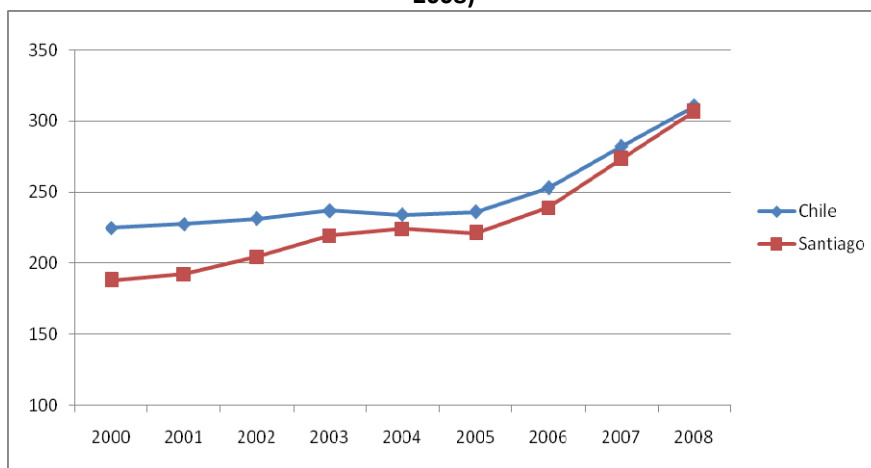
Si se observan los datos disponibles, para los casos de Santiago⁶⁵ y Buenos Aires⁶⁶ la evolución de sus tasas de población penal, se asemeja bastante al comportamiento de la tasa a nivel nacional. En el caso de Chile, para el año 2008 la tasa a nivel nacional era de 310,7 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, mientras dicho valor era de 306,7 para Santiago. No existiendo una agudización del problema en la capital pese a ser la urbe de mayor tamaño y población de Chile. La similitud podría explicarse en parte por el peso de la población penal de Santiago a nivel nacional, equivalente al 39,7% de la población total.

⁶⁴ Para algunos países no existen datos para todos los años (Guatemala y Nicaragua son algunos ejemplos) por lo tanto, se tuvo que estimar la tasa de población penal para los años faltantes. Para lograrlo, se utilizó el promedio de la tasa de crecimiento de la tasa de la población penal para así estimar la tasa de población penitenciaria de los años que faltaban por país. Con estos datos se calculó el promedio de la tasa de población penal por año para toda la región; dato que se observa en el cuadro. En definitiva, la información presentada es sólo una estimación imperfecta pero que da cuenta de una clara tendencia en el aumento de la población penitenciaria.

⁶⁵ Los datos corresponden a la Región Metropolitana.

⁶⁶ Los datos corresponden a la Provincia de Buenos Aires.

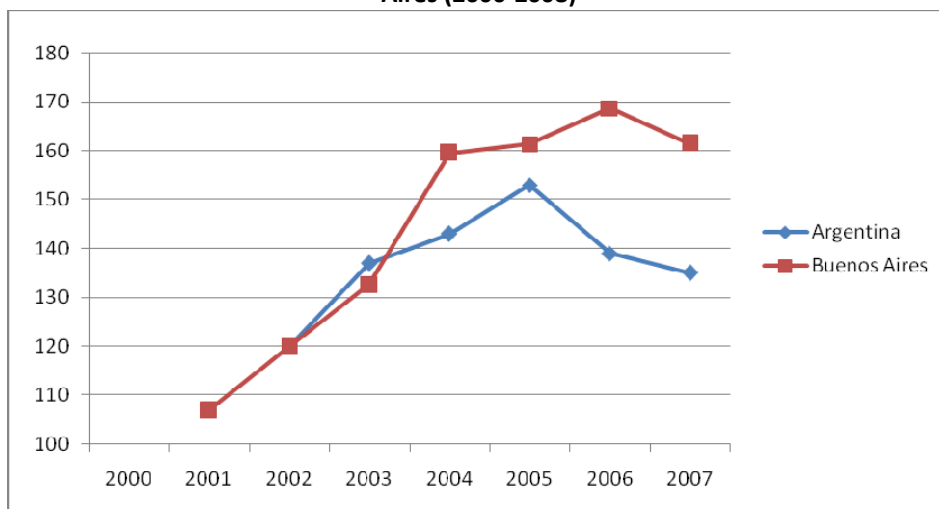
Gráfico 6. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Chile y Santiago (2000-2008)



Elaboración propia, 2010.

En cuanto al caso argentino, la divergencia entre el dato nacional y el local es mayor. De este modo, la población reclusa de Buenos Aires –considerando a la provincia completa- corresponde al 45,5% del total nacional. La tasa de reclusos por cada 100.habitantes en el año 2007 era de 162 para la provincia, en contraste a los 135 del país, la cual comenzó a descender a partir del año 2005.

Gráfico 7. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Argentina y Buenos Aires (2000-2008)

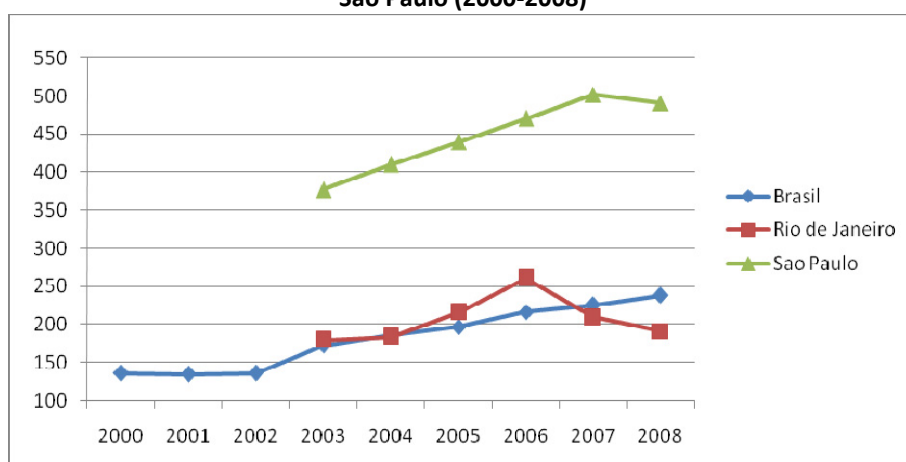


Elaboración propia, 2010.

Por su parte, en Brasil⁶⁷ la ciudad de Sao Paulo presenta la mayor tasa de población reclusa, como también el mayor número de internos con el 32% del total nacional. Su tasa en el año 2008 fue de 490,4 presos cada 100.000 habitantes, equivalente a más del doble de la tasa nacional para el mismo año que fue de 238,2. Por otra parte, el nivel de encarcelamiento es mucho menor en Río de Janeiro, cuya población reclusa representa tan solo el 4,9% del país y que cuenta con una tasa de 191,5.

⁶⁷ Tanto para Río de Janeiro como Sao Paulo, los datos corresponden al Estado al cual pertenecen.

Gráfico 8. Evolución de la tasa de población penitenciaria cada 100.000 hab. Brasil, Río de Janeiro y Sao Paulo (2000-2008)



Elaboración propia, 2010.

En definitiva, además de evidenciarse que para todos los casos la tasa de población penitenciaria ha aumentado si se compara con la información del año más antiguo, se puede observar que en el Estado de Sao Paulo, como en la provincia de Buenos Aires, la cantidad de personas reclusas es mayor al promedio nacional, existiendo una diferencia dramática en el caso brasileño y otra menos marcada para el caso argentino.

4.4 Sobrepoblación

Evidentemente, frente al constante crecimiento de la población privada de libertad, surge la pregunta de si los distintos sistemas penales cuentan con la infraestructura suficiente para responder a ella o si, por el contrario, su capacidad se ve sobrepasada⁶⁸.

Es posible definir la capacidad penitenciaria como la cantidad de plazas por cárcel, concibiéndose la presencia de sobrepoblación cuando el número de reclusos sobrepasa el número de plazas disponibles (Dammert y Zuñiga, 2008). Ahora bien, hay que tener presente que esta información no da cuenta necesariamente del nivel de hacinamiento de las cárceles, puesto que, aunque dos cárceles tengan la misma capacidad y cantidad de reclusos, una puede disponer de más metros cuadrados por recluso que la otra. En otras palabras, se puede aumentar la capacidad de un recinto penal incrementando el número de plazas—para así disminuir su nivel de sobrepoblación— y al mismo tiempo aumentar su nivel de hacinamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente cuadro da cuenta de la capacidad de los distintos sistemas penitenciarios, como su población penal y porcentaje de sobrepoblación. En él, se observa que la capacidad de todos los sistemas penitenciarios ha sido excedida por la cantidad de reclusos, siendo El Salvador y Ecuador los países con mayores porcentajes de sobrepoblación –132% y 128%

⁶⁸ No obstante, como no se relevó información penitenciaria referida a la capacidad de los sistemas penales para los reportes de casos de cada país, se utilizó la información presente en Dammert, Lucía y Zuñiga, Liza (2008).

respectivamente—. Mientras Paraguay y Guatemala son aquellos con los porcentajes más bajos, con 10% y 12% respectivamente.

Cuadro 46. Sobrepoblación Carcelaria en Latinoamérica

	País	Capacidad del sistema	Población penal total	% de sobrepoblación
Cono Sur	Argentina	46.494 (2006)	60.621 (diciembre, 2006)	30
	Brasil	233.907 (junio, 2007)	426.658 (junio, 2008)	82
	Chile	31.576 (diciembre, 2007)	48.855 (mayo, 2008)	55
	Uruguay	5.829 (diciembre, 2007)	7.474 (diciembre, 2007)	28
	Paraguay	5.794 (diciembre, 2007)	6.365 (julio, 2008)	10
Centroamérica y México	Costa Rica	6.996 (nov, 2004)	9.074 (junio, 2008)	30
	El Salvador	7.990 (2008)	18.509 (junio, 2008)	132
	Guatemala	7.496 (junio 2008)	8.412 (junio, 2008)	12
	México	165.747 (marzo, 2008)	220.016 (junio, 2008)	33
	Nicaragua	4.567 (dic, 2006)	6.060 (diciembre, 2006)	33
	Panamá	7.193 (nov, 2007)	10.978 (junio, 2008)	53
	República Dominicana	9.000 (2007)	17.215 (Julio, 2008)	91
Región Andina	Bolivia	4.959 (junio, 1999)	7.682 (octubre, 2006)	55
	Colombia	53.969 (junio, 2008)	67.609 (junio, 2008)	25
	Ecuador	7.463 (diciembre, 2007)	17.024 (abril, 2008)	128
	Venezuela	16.909 (oct. 2005)	23.299 (2008, julio)	38

Elaboración propia, 2010. A base de información recogida en este informe y Dammert y Zuñiga, 2008.

Notas:

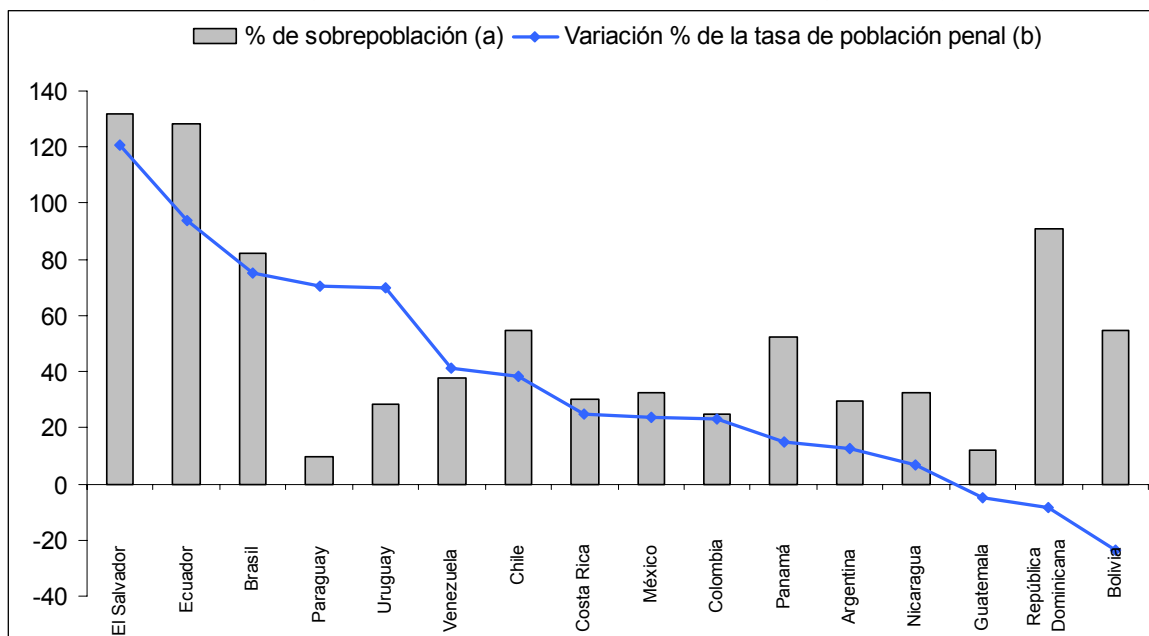
Para el cálculo del porcentaje de sobrepoblación penitenciaria se utilizaron los datos otorgados por las respectivas administraciones penitenciarias, excepto para: Nicaragua, Bolivia y Venezuela cuyos datos de capacidad penitenciaria fueron tomados de World Prison Brief de International Centre for Prison Studies y el dato de población penal de Venezuela del Observatorio Venezolano de Prisiones.

Una de las consecuencias de la sobrepoblación es el hacinamiento en las cárceles, el cual conlleva varios efectos negativos, entre ellos la convivencia de distinto tipos de reclusos, condenados y procesados, como también de delincuentes de delitos menores con delincuentes de alta peligrosidad en un espacio común, generando lo que se denomina “contaminación criminal”, donde reclusos primerizos o con menos experiencia aprenden de otros más experimentados, dificultando aún más los objetivos de reinserción y rehabilitación. De ahí que también se torna importante considerar la cantidad de población reincidente, como una señal de deficiencias del sistema penitenciario, pero también de las carencias de las políticas de reinserción y prevención de la delincuencia.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Brasil, donde un informe de la comisión parlamentaria que estudia la situación de las cárceles, describe las malas condiciones y el hacinamiento de un sistema diseñado para un número mucho menor de reclusos de

los que recibe, en el cual 80% de los internos no trabaja y el 82% no estudia, a lo que se debe sumar las precarias condiciones de salubridad como la escasez y mala calidad de la comida, llegándose incluso, en algunos lugares, a añadir salitre a los alimentos para dar una falsa sensación de satisfacción y disminuir el apetito sexual.⁶⁹

Gráfico 9. Sobrepoblación y variación porcentual de la tasa de población penal



Elaboración propia, 2010.

Notas:

(a) Estos datos son aquellos presentes en el cuadro nº 43

(b) Estos datos son aquellos presentes en el gráfico nº 4.

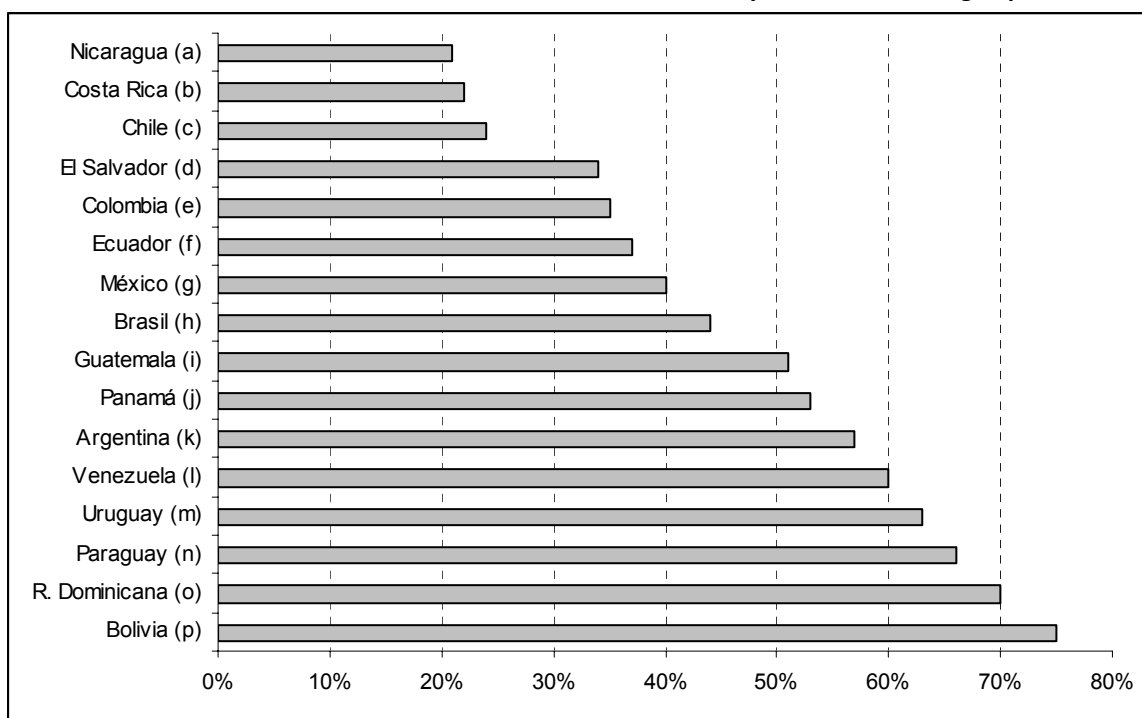
El cuadro muestra que aquellos países que han experimentado un mayor incremento de la variación porcentual de su tasa de población penitenciaria, son aquellos que cuentan con mayores porcentajes de sobrepoblación –El Salvador, Ecuador y Brasil- en estos casos, obviamente, el número de plazas disponibles no aumentó al mismo ritmo que el incremento de su población penal. No obstante, pese a lo obvio que pueda resultar el diagnóstico anterior, República Dominicana y Bolivia se presentan como casos interesantes pues, aunque experimentaron una fuerte disminución porcentual de su tasa de población penitenciaria –disminuyendo en 8,7% y 23,4% respectivamente- aún su porcentaje de sobrepoblación es bastante alto, con una cifra de 91% y 55% respectivamente.

Esta situación podría explicarse, como se observa en el gráfico 10 debido al importante número de personas privadas de libertad que aún no tienen condena, quienes representan el 70% y 75% del total de su población penal. No obstante, el caso paraguayo, en el cual la cantidad de reclusos sin condena asciende a más del 60% del total del sistema, cuenta con una sobrepoblación de tan sólo el 10%, aun cuando su tasa de población penitenciaria aumentó en un 70% entre el año 2000 y 2006.

⁶⁹Informe parlamentario (2008, 24 de junio). *Terra noticias*. Recuperado de: <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=688141>. En Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008)

Por otra parte, se vuelve importante para los países disminuir el número de reclusos que se encuentran sin condena. Estos forman parte de una presión extra para el sistema penal y que en varios casos llegan a representar más allá del 50% del total de la población encarcelada de cada país, como son: Guatemala, Venezuela y Bolivia, por nombrar algunos ejemplos. El dato muestra al mismo tiempo las dificultades del sistema judicial para ejecutar las penas y cuyo número podría reducirse si se aceleraran los procesos judiciales pendientes.

Gráfico 10. Población reclusa sin condena en América Latina y Centroamérica según país



Elaboración propia, 2010 a base de Dammert y Zúñiga (2008).

Notas:

Cálculos basados en información entregada por las respectivas administraciones penitenciarias (entre paréntesis se indica año y mes de la información), excepto para (n) Bolivia (2006, noviembre) y (a) Nicaragua (2006) cuyas cifras son de World Prison Brief.

Notas:

- (a) Nicaragua, World Prison Brief (2006)
- (b) No se especifica
- (c) Gendarmería de Chile (2008, julio).
- (d) El Salvador: Dirección general de centros penales (2007, diciembre).
- (e) Colombia: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2008, junio).
- (f) No se especifica.
- (g) México: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (2008, junio).
- (h) Brasil: Departamento Penitenciario Nacional (InfoPen, 2007, diciembre).
- (i) No se especifica.
- (j) Panamá: Dirección General del Sistema Penitenciario, (2008, junio).
- (k) Argentina: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (2006, diciembre).
- (l) Venezuela: Observatorio Venezolano de Prisiones, Informe primer semestre 2008 (2008, julio).
- (m) Uruguay: Dirección Nacional de Cárceles y Rehabilitación de la República Oriental del Uruguay (2008, julio).
- (n) Paraguay: Dirección General de Institutos Penales (2008, junio).
- (o) República Dominicana: Dirección General del Sistema Penitenciario (2008, Junio).
- (p) Bolivia, World Prison Brief (2006, noviembre)

4.5 Diferencias entre países para medir la población penitenciaria

Ahora bien, además de los problemas que cada país tiene para recoger la información penitenciaria de la manera más fidedigna posible, existen también dificultades para comparar los datos. Es decir, no todos los países comparten los mismos criterios para definir que se considera como población penitenciaria y aquello que queda fuera de ésta distinción. En definitiva, la posibilidad de comparación se ve comprometida por las distintas prácticas de los diferentes países. Dificultad surge al comparar, debido a que muchas veces no lo estamos haciendo entre datos equivalentes, sino entre cifras distintas etiquetadas con un mismo nombre.

Para lograr la comparabilidad es imprescindible contar con dos factores claves: el acceso a la información y la existencia de criterios compartidos para recolectar los datos. Para dar un ejemplo respecto al acceso, la restricción de la información penitenciaria permite que pese a que distintos organismos utilicen la fuente oficial, dichos datos difieran, no pudiendo corroborarse debido a la inaccesibilidad del dato oficial.

En cuanto a la presencia de criterios compartidos, un ejemplo muy claro de su inexistencia, es que algunos países incluyen dentro de la categoría de población penal algunos regímenes de reclusión que en otros países no son incluidos en la población penitenciaria total. En Chile, por ejemplo, hace la distinción entre población atendida y población penitenciaria. La primera categoría corresponde al total de personas bajo los distintos regímenes penitenciarios, mientras la segunda corresponde a la suma de la población bajo el sistema cerrado y semi-abierto dejando afuera a aquellos en el sistema abierto⁷⁰. Por otra parte, las estadísticas oficiales de Brasil consideran como población penitenciaria la suma total de personas bajo los distintos regímenes penitenciarios, es decir, se incluye a las personas que se encuentran en el sistema abierto o que están cumpliendo medidas alternativas. En este sentido, aquello que se presenta como población penitenciaria en Brasil, es equivalente a lo que se define como “población atendida” en Chile.

El siguiente cuadro ejemplifica las cifras que resultarían si un país utilizara los criterios del otro para medir la población penal. De esta manera, si ambos países siguieran el modelo chileno, las poblaciones penitenciarias serían para el año 2008 un total de 52.080 reclusos en el caso de Chile, y 230.047 personas privadas de libertad para Brasil- sin contar las 57.731 personas detenidas en establecimientos de la policía-.

⁷⁰ De acuerdo a Gendarmería de Chile, las definiciones sobre los sistemas son las siguientes: (i) sistema cerrado: corresponde a todos aquellos internos privados de libertad y que pernoctan en las Unidades Penales, en este sistema se encuentran los Detenidos, Procesados (antiguo sistema penal antes de la reforma procesal), Imputados (equivalentes a los procesados pero en el nuevo sistema penal) y los condenados privados de libertad. No incluyéndose las personas con medidas alternativas). (ii) sistema semi-abierto: corresponde a aquellos condenados privados de libertad que cumplen su condena accediendo a actividades de capacitación y trabajo remunerado, con el objetivo de prepararse para enfrentar su reinserción socio-laboral al momento de egresar del sistema penitenciario. En Centros de Educación y Trabajo (CET), que puede ser de carácter rural (colonias agrícolas) o de carácter urbano (talleres industriales). (iii) sistema abierto: corresponde a aquellos condenados a Medidas Alternativas, con Beneficios de Reinserción y con Apremios.

Cuadro 47. Dificultades para comparar datos entre países. Chile y Brasil con datos de 2008

País	Regímenes penitenciarios considerados para contabilizar la población penitenciaria	Población penitenciaria	Para calcular la población penitenciaria como se hace en el otro país se debería:	Población penitenciaria resultante	Si ambos países utilizarán el sistema de medición de Chile los datos serían:	Si ambos utilizarán el sistema de medición de Brasil los datos serían:
Chile	Sistema Cerrado y semiabierto	52.080	Sumar: (personas en sistema cerrado + personas en sistema semiabierto) + personas en sistema abierto	105.042	52.080	105.042
Brasil	Todos (Cerrado, Semiabierto, Abierto, Provisorio, Medida de seguridad de internación y medida de seguridad de tratamiento)	451.429	Sumar solamente: personas en sistema cerrado + personas en sistema semiabierto	230.047	230.047	451.429

Elaboración propia, 2010.

No obstante, es importante señalar que en este informe se utilizó la información oficial entregada por las distintas instituciones e información secundaria -en aquellos casos que fue necesario- para conocer la población penitenciaria de los países. De este modo, no se intentó homologar los datos para que fueran más comparables, pero si dar cuenta de la cautela con la cual se debe proceder al comparar datos debido a las diferencias existentes entre ellos, como también develar las dificultades que existen para su comparabilidad. Ahora bien, si la información pública disponible no solo presentara el número absoluto de población penitenciaria, haciendo entrega de los datos desagregados por tipo de régimen penitenciario, sería posible conocer que regímenes son considerados para determinar la población penitenciaria en cada país y, a la vez, definir criterios comunes a todos los países para calcularla.

En el caso del sistema penitenciario, además de conocer el crecimiento o disminución de la población penitenciaria, se hace necesario indagar acerca de las tasas de reincidencia y también de rehabilitación, que permitirían determinar la efectividad del encarcelamiento para disminuir o no las tasas de criminalidad, u otros de carácter más interno, como los niveles de violencia al interior de los recintos penitenciarios, sobrepoblación y salud de los reclusos, con el fin de conocer más a fondo la dinámica de las cárceles y así tomar decisiones más pertinente.

4.6 Cifras penitenciarias: posibles razones del incremento

En la literatura existente se aprecian diversas interpretaciones para explicar el aumento de la población penitenciaria no solo en América Latina, sino en cualquier lugar que esta sucede. En este sentido, Estados Unidos es uno de los países que más ha estudiado esta situación debido a que ha experimentado un aumento de la población penitenciaria en casi cinco veces entre 1970 y el año 2000⁷¹. De esta forma nacieron distintas explicaciones para entender el por qué de dicho fenómeno. Algunas de ellas atribuyen el incremento a un aumento de las tasas de criminalidad, tal es el postulado de la llamada “teoría mecánica”, la cual plantea que, como el encarcelamiento es una sanción criminal, su uso aumentará en proporción directa a los cambios en el nivel de

⁷¹ Yair Listokin. “Does More Crime Mean More Prisoners? An Instrumental Variables Approach”. Journal of Law and Economics, Vol. 46, No. 1 (Apr., 2003), pp. 181-206

comportamiento al cual esta diseñado para responder. En este sentido, la justificación del encarcelamiento viene legitimada por la convicción de que disminuye el crimen a través de dos efectos: uno disuasivo, por el temor del criminal a ser encarcelado, por ende, abandonaría o por lo menos sería disuadido a no cometer delitos, y la incapacitación, es decir, la disminución del crimen debido a que el sentenciado a reclusión ya no puede seguir cometiendo delitos.

Siguiendo esta línea, el economista norteamericano Steven Levitt llega a la conclusión –después de examinar todas las categorías de delitos– que encarcelar a un criminal en Estados Unidos significa la reducción, en promedio, de un número de quince crímenes por año por cada persona encarcelada⁷².

Por otra parte, están las explicaciones que relacionan el aumento de la población penitenciaria no a un aumento del crimen, sino a un cambio en las prácticas y políticas penales⁷³. En esta vertiente es donde se sitúa la explicación proporcionada por el populismo penal, en la cual, desde una perspectiva latinoamericana, se entiende como una tendencia sostenida de los gobiernos de la región a impulsar políticas que privilegian el control y sanción por sobre otro tipo de alternativas, con el fin de reducir el crimen. Estas se pueden caracterizar por el incremento del presupuesto de seguridad pública, modificaciones penales orientadas al endurecimiento de las penas – mediante nuevas tipificaciones de delitos o incrementando las penas a delitos ya existentes- y la disminución de la edad de imputabilidad penal. Aumento que, según distintos estudios, no han tenido un efecto en la reducción de la criminalidad, y menos en los delitos especificados en ella, sino más bien, produjeron un incremento desproporcionado de la población penitenciaria⁷⁴.

Esta interpretación pareciera estar más relacionada a la experiencia chilena, ya que con el endurecimiento de la ley a partir del año 2005 se produce un notorio incremento de la población atendida por Gendarmería, situación asociada a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana y la ley 20.074 que modifica los Códigos Procesal Penal y Penal. El nuevo sistema multiplicó por 6 el número de sentencias penales, pasando de 35.000 sentencias condenatorias en 1999 a 215.000 en 2008. De esta forma, la variación de la tasa porcentual entre el 2006 y 2005 fue de un 7,3%, aumentando nuevamente en el 2007⁷⁵.

A su vez, el populismo penal, podría explicar, en parte, el aumento de la población penitenciaria del resto de los países que han implementado políticas ligadas a la tendencia punitiva y de control, no obstante aún se necesitan hacer avances en los distintos sistemas de información sobre seguridad para así poder también conocer de mejor manera las interrelaciones entre el sistema penitenciario y las tasas de criminalidad.

⁷² Steven D. Levitt . "The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 2 (May, 1996), pp. 319-351

⁷³ Theodor Caplow y Jonathan Simon. "Understanding prison policy and population trends". *Crime and Justice*, Vol. 26, Prisons (1999), pp. 63-120.

⁷⁴ Dammert, Lucía y Salazar, Felipe. (2009) *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

⁷⁵ Datos del Ministerio de justicia de Chile.

La cárcel: lo poco que se sabe, lo mucho que se debe saber

Liza Zúñiga

Investigadora Programa Seguridad y Ciudadanía
FLACSO-Chile

La producción de información y estadísticas sobre seguridad en América Latina ha ido de menos a más. En la última década se han comenzado a producir diversas encuestas de victimización -algunas que abarcan el territorio nacional y otras enfocadas en municipios particulares- anuarios estadísticos que intentan recopilar y ordenar información recogida por distintas instituciones, e incluso se han instalado numerosos observatorios que intentan responder a la demanda de más y mejor información sobre criminalidad.

La diversidad de fuentes de información confirma que no existe un solo modelo que permita medir la delincuencia, sino más bien lo que se tiene es un collage de datos producidos por diferentes organismos con distintas metodologías. Lo importante es que esa información y la forma en que se produce sea pública y transparente para que se pueda planificar y tomar decisiones basadas en ella. Sin embargo, existe un área que ha quedado fuera de este impulso por producir información: la cárcel. A pesar de que el sistema penitenciario forma parte de todas las instituciones relacionadas a seguridad -policías, sistema judicial, ministerios de seguridad, etc.- es el menos mencionado y la información proveniente de su actividad, probablemente la menos divulgada.

El hecho de que la cárcel sea un lugar cerrado, aislado físicamente del resto de la comunidad -aunque forma parte de ella- influye en el velo de oscuridad que hay sobre los sistemas penitenciarios. Podría también pensarse que la cárcel, al ser un lugar de castigo, es el último eslabón de la cadena de instituciones dedicadas a la seguridad pública y por lo tanto la información acerca de cómo funciona importaría sólo a aquellos encargados de su administración, aunque no debiera tener un “lugar”, ni primero ni último, sino parte de un conjunto. En esto también influye que la seguridad pública, en su aspecto policial y preventivo, está radicada en el poder ejecutivo, preferentemente en las carteras de interior, seguridad o gobernación según corresponda; en tanto, el sistema penitenciario, dada su naturaleza, depende del sector justicia. En consecuencia, aunque forman parte de un continuo, en la práctica son temas y políticas totalmente separadas.

Al parecer el carácter aislado de la cárcel provoca que al resto de la sociedad tampoco pareciera importarle lo que allí sucede, para muchos es suficiente con saber que existe un lugar para enviar a quienes infringen la ley y sin considerar demasiado las condiciones, porque se supone que es un lugar de castigo, no de beneficios. Sin embargo, saber cómo y en qué condiciones funcionan las cárceles es primordial, no sólo para formular la política penitenciaria, sino también para entender el comportamiento criminal en general. La importancia de esto se acentúa en las actuales condiciones carcelarias de América Latina -hacinamiento y sobrepoblación es la norma- donde los espacios para la comisión de delitos desde la cárcel se abren con facilidad. Las dificultades que enfrentan en la actualidad los sistemas carcelarios de América Latina y el Caribe provocan que los servicios de guardias penitenciarios sean -en muchos lugares- insuficientes o débiles frente al poder de corrupción del crimen.

Lo que usualmente se sabe sobre las cárceles es básicamente, cuántos reclusos tiene, la variación de la población reclusa año a año, la cantidad de internos condenados o no condenados y los porcentajes de hacinamiento y sobrepoblación. Muchos países hacen pública este tipo de información por medio de anuarios estadísticos, enfocados en dar a conocer la

cantidad y clasificación de la población penal según situación -condenada o imputada-, sexo y recinto. Pero todavía hay muchos otros que no publican información, o lo hacen de manera parcial, incompleta o confusa. Esto da cuenta de la importante carencias de recursos – tecnológicos y humanos- para producir información actualizada y fidedigna. Por ejemplo, dado que existe un constante flujo de personas que entra y sale del sistema, es siempre relevante saber el mes al que corresponden la cifras, si se realizan mediciones mensuales, semestrales o anuales, pero esto no siempre es conocido.

Los estudios que han realizado algún esfuerzo por mirar de forma comparada los sistemas penitenciarios de América Latina, normalmente deben citar variadas fuentes y aún así, existen vacíos, años para los cuales no se tiene la información de algunos países. Incluso, en algunos casos, si la autoridad encargada no maneja o no publica la información, ésta se obtiene de fuentes secundarias, como notas de prensa o recopilaciones de organismos ajenos al sistema penitenciario, como las organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas.

Pero no basta con saber cuántos presos existen. Para tomar decisiones informadas de política penitenciaria, se debe saber en qué condiciones se encuentran las cárceles, partiendo por la cantidad de plazas destinadas en los recintos, para poder calcular la sobrepoblación. Muchas veces se sabe cuál es la cantidad de reclusos para un año, pero el dato sobre la cantidad de plazas no corresponde al mismo año, por lo tanto se pueden realizar estimaciones muy generales. Si a esto se suma el desconocimiento respecto de la cantidad de metros cuadrados destinados a cada recluso, más general es aún la cifra de hacinamiento que se pueda obtener. Cuando se quiere indagar sobre otros aspectos de la población penal, como la salud, el panorama es aún más oscuro. Por ejemplo, hay administraciones penitenciarias que simplemente no saben cuántos reclusos tienen con VIH/SIDA, u otras enfermedades de transmisión sexual, o tuberculosis o enfermedades que requieren tratamiento psiquiátrico. Saber la cantidad de reclusos reincidentes o multireincidentes es aún más complicado. Es indispensable también conocer la situación del personal penitenciario, por ejemplo, cuántos reclusos hay por guardia y cuántas funcionarias son mujeres y para qué cantidad de reclusas. Asimismo, es importante distinguir cuánto de todo el personal es administrativo o está dedicado a otorgar atención legal o psicosocial.

Si ya resulta difícil conocer algunas cifras sobre las cárceles, la información cualitativa es aún más escasa. Estudios y publicaciones dedicadas a la población penal en América Latina son pocos. En consecuencia, tampoco existe en estos países nada parecido a un observatorio que entregue un panorama completo de las cárceles. Cada nueva investigación es un esfuerzo nuevo por recopilar información. La barrera de murallas que existe entre la realidad carcelaria y el resto de la sociedad se ha trasladado también a lo que se sabe y se conoce sobre las cárceles, situación que resulta insostenible si se quiere tener políticas de seguridad, políticas criminales y penitenciarias que se complementen y sean coherentes con las normas internacionales de tratamiento de reclusos que todos nuestros países han adherido.

CAPITULO 5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

El presente informe ha permitido dar cuenta de una serie de datos disponibles sobre criminalidad y violencia en América Latina, como también revisar algunos de los aspectos críticos en torno a los sistemas de información relativos a este ámbito en la región. Ellos son relevantes para dimensionar la situación de violencia en una sociedad, para identificar tendencias y para generar respuestas adecuadas por parte del aparato estatal y las organizaciones civiles. Sin sistemas de información, se hace más difícil abordar la problemática de la violencia y las posibles respuestas de política pública.

Los sistemas de información son responsabilidad de los gobiernos nacionales y sub-nacionales. Sin embargo, estos no siempre tienen los incentivos adecuados para generar y transparentar la información. Esto se debe principalmente a que ella, además del costo económico, genera un costo político, porque la sociedad civil o los organismos internacionales pueden fiscalizar las acciones del gobierno, exigir cambios o fijar metas de cumplimiento.

Para maximizar la utilidad de los datos, hemos determinado tres características que son deseables para todo sistema de información, y que a su vez se relacionan con objetivos, usos y agentes beneficiados.

Cuadro 48. Características de los sistemas de información

	Objetivo	Agente beneficiado	Resultado
Generación	Diagnóstico del fenómeno y evaluación de políticas públicas	Gobierno	Políticas Públicas
Transparencia	Fiscalización Cooperación Estado-Sociedad Civil	Sociedad Civil	Accountability
Comparabilidad	Cooperación entre países	Organismos Internacionales	Promoción de buenas prácticas entre países

Elaboración propia, 2010.

La generación de datos se refiere a la recolección, clasificación y sistematización de información —ya sean denuncias, detenciones, información penitenciaria o judicial—, como también la aplicación de encuestas de victimización. Su realización requiere una actitud proactiva de los gobiernos y la asignación de recursos humanos y económicos. El segundo paso corresponde a que los análisis elaborados permitan, por un lado incrementar el conocimiento sobre la dinámica y características de los hechos, mientras que por el otro —y a veces quizás el más esquivo— que estas recomendaciones sean consideradas en el proceso de toma de decisiones.

Podemos distinguir dos ámbitos clave en la generación de información. Por un lado, la sistematicidad, que implica la producción periódica de datos que permita establecer series de tiempo para identificar tendencias y caracterizaciones. Por otra parte, la desagregación de los mismos puede permitir una mayor riqueza cualitativa en el análisis. Los datos macro, como las tasas nacionales, sirven para establecer tendencias, pero no para un análisis más fino de fenómenos específicos. Es recomendable que los

datos de criminalidad y violencia estén desagregados –al menos- por zona geográfica o división administrativa, por características socio-demográficas de las víctimas, por delitos específicos, y por periodos de tiempo breves -indicadores mensuales, por ejemplo-. Así se pueden detectar los fenómenos más relevantes o problemáticos para la población que sean de utilidad en el diseño de políticas públicas orientadas a la formulación de respuestas.

La transparencia de los datos se refiere al nivel de acceso a información sobre violencia que tiene la sociedad civil. Mucha información sobre seguridad se mantiene en reserva dentro de los organismos gubernamentales. Cuando la información se hace transparente, la sociedad civil puede reaccionar, lo que siempre es un beneficio. Por un lado, las organizaciones civiles pueden sumarse a procesos de participación en las políticas de seguridad o prevención. Por otro, el acceso a datos permite fiscalizar las políticas del gobierno, evaluando resultados, exigiendo cambios de estrategia o la asignación de mayores recursos. Mientras más transparencia, es posible estimular mayor participación de la sociedad civil. La transparencia incluye cantidad y calidad de los datos. Muchas veces los gobiernos publican cifras agregadas y dejan las desagregadas fuera del dominio público. Otras veces, no existen antecedentes suficientes al momento de explicar qué significan los datos y con qué criterios se clasificaron.

La comparabilidad se refiere a la homologación de criterios entre países para que los datos sean comparables. Es un problema difícil de resolver, porque la clasificación de los delitos que realiza cada país está mediada por la tipificación propia de sus códigos penales y criterios de clasificación. En este sentido, el interés por avanzar en la tarea de la homologación de criterios en el procesamiento de información sobre violencia y criminalidad recae en los organismos internacionales, tal como ha avanzado UNODC a través del cuestionario UN-CTS⁷⁶, que recolecta antecedentes sobre las tendencias del delito y los sistemas de justicia criminal. La misma situación se replica en el uso de la Encuesta Internacional de Victimización (ICVS) o de sus adaptaciones en diversos países.

a) Victimización

El primer desafío de la victimización es que se institucionalice la aplicación sistemática de encuestas a pesar de las trabas existentes para su aplicación. Durante el primer decenio de este siglo se logró por primera vez medir la victimización en la mayoría de los países de la región, aunque no está asegurada la continuidad de estas debido a las posibles suspensiones a causa de restricciones presupuestarias o complicaciones en su desarrollo.

Para avanzar en la victimización se necesita aplicar una serie de medidas. La primera apunta a institucionalizar la periodicidad de las mediciones; lo cual está ligado a establecer una metodología única y replicable en cada una de ellas. Otro aspecto corresponde a avanzar en la prolijidad de los datos, esto es, pasar de la visión macro hacia la mirada micro, aumentando gradualmente la cantidad de preguntas y el

⁷⁶ United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).

tamaño de la muestra para posibilitar análisis desagregados, ya sea por zonas geográficas y grupos poblacionales, como para abordar ciertos fenómenos de forma más precisa.

El análisis de la victimización está muy limitado por la falta de acceso a las bases de datos. Generalmente, los resultados de las encuestas se publican en forma de reportes que seleccionan la información y la forma de presentarla. En muchas ocasiones no se explica bien qué significa el dato, es decir, cuál es la pregunta específica y a qué población representa. La publicación de los datos de victimización debe ser más rigurosa, dando cuenta de la metodología, para así saber con qué otras encuestas pueden ser comparadas. Idealmente, las bases de datos debieran ser de dominio público para permitir su uso por analistas independientes o académicos, quienes desde otras aristas, podrían enriquecer el análisis.

La comparabilidad de las encuestas de victimización es muy problemática por la variedad de metodologías aplicada, tanto en la formulación de las preguntas como en el diseño de la muestra. El objetivo prioritario es que cada país replique una misma encuesta a lo largo del tiempo para así tener datos comparables que permitan establecer series de tiempo e identificar tendencias. Un segundo objetivo es definir ciertos criterios metodológicos compartidos internacionalmente, con lo cual sea factible generar un grupo básico de indicadores que permita establecer comparaciones entre países.

b) Denuncias

Para generar datos de mayor validez es necesario fortalecer la capacitación de los recursos humanos, tecnificar el proceso, y reglamentar los procedimientos de flujo de información, de manera de consolidar los datos provenientes de distintas fuentes en un organismo centralizador para que así no se produzca una proliferación de información inconsistente.

Un elemento importante para lograr una mayor transparencia respecto a la información delictual es especificar cómo se compone el dato agregado que se publica, es decir, cuáles son los delitos que componen las categorías que se presentan como también definirlos, puesto que distintos delitos pueden tener nombres diferentes entre países—entre otras posibilidades.

La información delictual procede generalmente de la sistematización de información oficial. En pocas ocasiones se generan datos paralelos para conocer el nivel de victimización según tipo de delitos. Ahora bien, el principal obstáculo para lograr la comparabilidad son las divergencias entre los distintos códigos penales de cada país, teniendo como consecuencia la escasa convergencia de las diversas categorías de delitos.

Un desafío interesante a esto sería la creación de mecanismos para avanzar en el proceso de homologación —tal como lo ha estado haciendo en la región CISALVA con apoyo del BID—, para poder así sobrepasar las dificultades que imponen las particularidades de cada sistema de información. Si bien los códigos penales son

soberanos y por tanto no existe la posibilidad de homologarlos, esto no impide que los países puedan adaptar la información a criterios internacionales.

c) Sistema Penitenciario

Mientras para los otros ámbitos ya mencionados se conoce la forma de producir la información, en el caso de la información penitenciaria es algo más difuso. Por otra parte, también se puede hablar de la existencia de una cifra negra en su medición, debido a los problemas de subregistro que enfrentan algunos países que no contabilizan aquellas personas privadas de libertad en establecimientos externos al sistema penal, como comisarías u otras dependencias de la policía.

Por lo visto, el énfasis en la producción penitenciaria se centra en conocer el volumen de su población, sin embargo, la producción de otros datos también es relevante. El flujo de entrada y salida al sistema, u otros indicadores de carácter más interno que permitan información cualitativa más allá del mero registro de la situación penal de los reclusos, como por ejemplo: el tipo de sistema de reclusión, características de condenados, índice de ingresos y egresos, etc.⁷⁷ Contar con información adicional sería beneficioso para conocer con mayor profundidad las problemáticas de la cárcel —por ejemplo, en torno a los derechos humanos- o su efectividad como herramienta para enfrentar la criminalidad y, en consecuencia, propiciar el diseño de políticas más eficaces.

Respecto a la información que efectivamente se publica, en la mayoría de los casos se presenta el número total de población penal, a veces desagregado por datos sociodemográficos —principalmente por sexo y grupo étnico—. Ahora bien, en la mayoría de los casos no se especifica con claridad a la definición operacional de población penal, y de que forma se compone su registro. En este sentido, se hace necesario aclarar cómo y a quienes se contabiliza.

Estando la información anterior disponible, los investigadores o quien quiera que estuviese frente a ella podría determinar con mayor precisión qué datos serían posibles de comparar, o bien, sería capaz de homologar los criterios para alcanzar la comparabilidad —considerar solo a personas reclusas bajo regímenes cerrados por ejemplo—.

La información sobre criminalidad y violencia en la sociedad y sobre el impacto de las políticas públicas es una condición necesaria para el *accountability* democrático. Si no existe información de calidad no es posible disminuir los niveles de inseguridad. En la medida en que exista información, la seguridad alcanzará relevancia en la agenda de políticas públicas y se diseñarán mejores instrumentos para afrontar sus desafíos.

El urgente mejoramiento de los sistemas de información que requiere Latinoamérica y el Caribe no depende solamente de los gobiernos. Un factor esencial es la participación

⁷⁷ Como el número de reincidentes para así determinar si la dinámica de la población penal corresponde en mayor medida a una continua entrada y salida de los mismos o al continuo incremento de personas que cometen delitos.

de organizaciones de la sociedad civil y de los organismos internacionales. También lo es una mejor coordinación entre organismos gubernamentales y una mayor fiscalización entre poderes del Estado.

Las políticas de seguridad no se agotan en la reducción de violencia y criminalidad, sino que además debe existir un foco que permita el mejoramiento institucional, la creación de capacidades y la formulación de estrategias que permitan el buen desarrollo de las iniciativas que se llevan a cabo en el sector. La convicción apunta a que un mejor conocimiento del fenómeno – a través de diversos instrumentos-, permitiría acciones que respondan a su complejidad.

REFERENCIAS

Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (2003). International comparisons of criminal justice statistics 2001, Issue 12/03, <http://www.csdp.org/research/hosb1203.pdf>

Caplow, Theodor y Simon, Jonathan. (1999) Understanding prison policy and population trends. Crime and Justice, Vol. 26, Prisons, pp. 63-120.

Dammert, Lucía; Ruz, Felipe y Salazar, Felipe (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

----- y Zúñiga, Liza (2008). La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

----- y Salazar, Felipe. (2009). ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina, FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

Levitt, Steven D. (1996). The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 111, No. 2 (May), pp. 319-351.

Listokin, Yair (2003). Does More Crime Mean More Prisoners? An Instrumental Variables Approach. Journal of Law and Economics, Vol. 46, No. 1 (Apr), pp. 181-206.

Maguire, Mike (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.

Ministerio de Defensa Nacional y Presidencia de la República (2003) Política de Defensa y Seguridad Democrática. http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf

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.

Organización de Estados Americanos [OEA]. (2008). La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Documentos Oficiales. <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>

Organización de Estados Americanos [OEA]. (2008). Seguridad Pública y Privada en la Comunidad Andina: Ecuador, Colombia y Perú, 73. <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Priva%20Comunidad%20Andina.pdf>

OECD (2007). Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice.

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

PROVEA (2006) Derechos de las personas privadas de libertad Informe Anual. <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/informes-tematicos>

República de Panamá (2007). Decreto Ejecutivo N°471 “por el cual se crea la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) en la República de Panamá y se le asignan funciones”, 27 de agosto de 2007.

Salazar, Felipe (2009). Institucionalidad y datos en las Américas, FLACSO-Chile, Programa Seguridad y Ciudadanía, Serie Documentos Electrónicos, N°1, Marzo.

Pastor, Santos (2005). Cifrar y descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales, Vol. I, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago, Chile. Contó con la colaboración de Liliana Maspóns.

Sozzo, Máximo (2005). ¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina, en: Cartapacio de Derecho, Vol. 5, Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires, Argentina. <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/issue/view/44>

Statistics Commission (2006). Crime statistics: user perspectives, Report N°30, September, London, UK.

Van Dijk, J. (2006) International Comparisons of Crime: the ICVS and more. Paper for the British Crime Survey 25th Anniversary Conference at Cumberland Lodge, England, 16-17 October.

Sitios oficiales y de estadísticas

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

Encuesta de cohesión social en América Latina. <http://www.ecosocialsurvey.org/>

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

Instituto Ciudadano de Estudios de la Seguridad (ICESI). <http://www.icesi.org.mx>

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

International Center for Prison Studies, Kings`s College of London
<http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

Instituto CISALVA. <http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/observatorios.html>

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

Observatorio Centroamericano de Violencia. <http://www.ocavi.com/>

Organización de Estados Americanos (OEA). Observatorio Interamericano de Seguridad: Criminalidad y Violencia. http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

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

Brasil

<http://www.forumseguranca.org.br/>

Chile

<http://www.gendarmeria.cl/>

Colombia

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses <http://www.medicinalegal.gov.co/>

Policía Nacional. <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Home/operatividad>

Policía Nacional de Colombia (2009). Revista Criminalidad, N°51, 1.
http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Investigacion_Criminal/Documentacion/Volumen%20No.%2051-1

El Salvador

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

Perú

Observatorio del Ministerio Público de Perú. <http://www.mpfm.gob.pe/prensa-imprime.php?id=912>

Sistema nacional de seguridad ciudadana. <http://conasec.mininter.gob.pe/>

Uruguay

Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad.

<http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>