



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

43° período de sesiones

28 de febrero a 2 de marzo de 2012

Tema 3 b) del programa provisional*

**Temas de debate y para la adopción de decisiones:
estadísticas de delincuencia**

Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) sobre estadísticas de delincuencia. Hay diferentes problemas que afectan las estadísticas de delincuencia a nivel nacional e internacional, entre ellos la elaboración de conceptos y definiciones uniformes, la falta de coordinación entre las instituciones nacionales y diferentes fuentes de datos, y la falta de un marco internacional para clasificar los datos sobre delitos tradicionales y delitos complejos. Se invita a la Comisión de Estadística a examinar las medidas que los diversos actores del sistema internacional de estadística, sean oficinas de estadística nacionales u organizaciones internacionales o regionales, deben tomar para resolver esos problemas. Entre las cuestiones que se examinarán están las siguientes: a) las estrategias que deben adoptar las oficinas de estadística nacionales para coordinar mejor la reunión, la difusión y el análisis de los datos de delincuencia, b) el aumento del papel de las encuestas de victimización, c) la medición de delitos emergentes y “difíciles de medir”, como la delincuencia organizada, la corrupción y la trata de personas, d) la elaboración de un marco internacional de clasificación de los delitos para mejorar la comparabilidad de los datos dentro de los países y entre países, e) el establecimiento del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y f) la primera conferencia internacional sobre estadísticas de delincuencia.

* E/CN.3/2012/1.



Informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México sobre estadísticas de delincuencia

I. Introducción

1. La delincuencia y la violencia están entre las mayores amenazas para la estabilidad y el desarrollo de los países. Afectan aspectos muy importantes de la vida cotidiana de los ciudadanos y a menudo tienen alta prioridad en la agenda de las autoridades. La lucha contra la delincuencia, la gestión de programas preventivos y la promoción de la seguridad requieren un sistema estadístico completo que pueda aportar los datos para vigilar los niveles y tendencias de todas las formas de delincuencia y su efecto en las entidades afectadas. Sin embargo, en muchos países los sistemas de estadísticas de delincuencia todavía afrontan problemas graves para suministrar datos estadísticos de alta calidad sobre las tendencias y modalidades de la delincuencia.

2. Para hacer frente con éxito a esos problemas, son necesarias medidas a nivel nacional y a nivel internacional, en las cuales las oficinas de estadística nacionales deben aumentar su papel. El presente informe indica varios problemas y posibles medidas para mejorar la calidad de los datos estadísticos sobre la delincuencia. Se basa en el informe sobre las estadísticas de las drogas, el uso de drogas y el delito, presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la Comisión de Estadística en el 41º período de sesiones (E/CN.3/2010/19), y en varias resoluciones aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y el Consejo Económico y Social, por las cuales se invitó a los Estados Miembros a que intensificaran sus esfuerzos de examinar y mejorar los instrumentos de reunión de datos con miras a mejorar el conocimiento de las tendencias y las modalidades de la delincuencia a nivel mundial¹. También tiene en cuenta las conclusiones de la Reunión del Grupo de Expertos sobre el Alcance y el Contenido de las Estadísticas Sociales (ESA/STAT/AC.161/L.6) celebrada en Nueva York en 2008.

II. Reunión de datos sobre delincuencia y justicia penal a nivel nacional

3. A pesar de la gran importancia y del carácter políticamente delicado del tema de la delincuencia y la justicia penal, muchas oficinas de estadística nacionales han tenido solo una participación marginal en la creación y mantenimiento de un sistema de estadísticas de delincuencia. Como ha ocurrido con otras estadísticas sectoriales (como las estadísticas de salud y las de educación), los datos sobre delincuencia se han basado tradicionalmente en registros administrativos llevados por instituciones sustantivas como la policía, la fiscalía, los tribunales, las prisiones y otros órganos. Esos datos están estrechamente relacionados con los sistemas nacionales de justicia penal, que definen los delitos y determinan las instituciones encargadas de funciones de policía y justicia penal. Esos datos son un subproducto de procedimientos

¹ Por ejemplo, véase la resolución 19/2 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre el fortalecimiento de la reunión, el análisis y la presentación de información comparable relativa a la delincuencia (E/2010/30, cap. I.D).

complejos establecidos por los Estados para aplicar la ley penal y para que los delitos, los delincuentes y las víctimas sean tratados debidamente por el sistema de justicia penal. En general, las necesidades estadísticas no tienen prioridad en el diseño del sistema de registro de la delincuencia, y la producción de datos estadísticos de alta calidad basados en ese sistema requiere resolver varios problemas. Los datos administrativos sobre la delincuencia no reflejan solo las tendencias y modalidades subyacentes de la delincuencia, sino también la eficacia de las diversas instituciones estatales competentes. Entre todas las formas de estadísticas de delincuencia basadas en registros administrativos, los datos policiales suelen ser la mayor aproximación a la magnitud real de la delincuencia, mientras que los datos procedentes de los órganos de justicia penal (fiscales, tribunales, prisiones, etc.) describen las modalidades y la eficacia de la respuesta del Estado a la delincuencia. En todos los casos, los datos procedentes del sistema de justicia penal indican solo los delitos que se descubren o se denuncian a las autoridades, y la delincuencia no descubierta ni denunciada no se mide.

4. En época más reciente, las encuestas de victimización se han convertido en uno de los pilares importantes de las estadísticas de delincuencia. Las encuestas de victimización son un instrumento muy útil para reunir información sobre una serie de aspectos muy importantes que las estadísticas administrativas no pueden abarcar, entre ellos las características de las víctimas, el efecto del delito en la víctima, la percepción de la delincuencia y las actitudes hacia la policía y otros órganos. Además, las encuestas de victimización pueden captar la parte de la delincuencia que no se denuncia a la policía y por tanto no se mide en las estadísticas administrativas. Por consiguiente, pueden ayudar a construir un cuadro más completo de los niveles y modalidades de la delincuencia en un país. En algunos países, estas encuestas se han incluido en los programas nacionales de encuestas periódicas y se consideran útiles para aportar información de referencia sobre la delincuencia y para diseñar políticas de justicia penal basadas en datos; en otros, son hechas por las administraciones locales, organizaciones no gubernamentales o instituciones de investigación y tienen solo efecto limitado en los principales programas nacionales de política penal.

5. Dado el sistema complejo de actores y fuentes de datos relacionados con las estadísticas de delincuencia, es necesario aumentar la participación de las oficinas de estadística nacionales en la elaboración y mantenimiento de un sistema coordinado y completo de estadísticas de delincuencia y justicia penal. La función principal de las oficinas de estadística nacionales se puede resumir de la siguiente manera:

6. **Coordinación.** Como coordinadora del sistema nacional de estadística, la oficina nacional de estadística es a menudo el órgano mejor colocado para ejercer un mandato institucional de mantener un diálogo coordinado entre las entidades estadísticas de las diferentes instituciones (en particular la policía, la fiscalía, los tribunales y las prisiones). Entre los aspectos esenciales de dicha coordinación pueden estar los siguientes: a) la elaboración de definiciones y conceptos uniformes aplicables en todas las instituciones, b) el mejoramiento de la metodología estadística, c) apoyo técnico a los distintos organismos y d) la difusión de estadísticas de delincuencia que integren los datos de diversas instituciones y fuentes de datos. La función coordinadora de la oficina nacional de estadística es aún más importante en los países en que la competencia del sistema de justicia penal está organizado en diferentes niveles, en general el nivel provincial y el nivel

federal. En estas situaciones, la reunión de datos basada en registros administrativos suele estructurarse según las competencias de las diversas instituciones (provinciales y federales), lo cual crea otro problema para la tarea de producir datos agregados sobre todo el país.

7. **Elevación de las normas de calidad.** La información basada en estadísticas de delincuencia puede tener consecuencias políticas importantes; por tanto, la reunión, el análisis y la difusión de estadísticas de delincuencia deben basarse en las normas más altas de calidad. Aquí son importantes la independencia profesional, la transparencia, la confidencialidad estadística, la imparcialidad y la objetividad. Estas cualidades no son monopolio de la oficina de estadística nacional, pero esta oficina puede tener un papel importante de promover y fortalecer, cuando sea necesario, las dependencias de calidad de las diversas instituciones encargadas de la gestión de estadísticas administrativas. Mejorando también su función de reunir, uniformar y difundir los datos de todas las instituciones pertinentes, la oficina de estadística nacional puede hacer cumplir mejor las normas en la publicación de los datos con modalidades independientes del proceso político.

8. **Ejecución de encuestas de victimización.** El valor de las encuestas de victimización ha sido reconocido progresivamente por las autoridades, y en algunos países esas encuestas son hoy la principal fuente de información para vigilar la marcha de la política de lucha contra la delincuencia. Las encuestas de victimización se hacen en una amplia gama de países, con diferentes modalidades de ejecución: dentro del sistema estadístico nacional o como parte de programas de investigación; abarcan todo el territorio nacional o solo algunas zonas urbanas o rurales; y según un calendario fijo o sin él. Las oficinas de estadística nacionales participan cada vez más en las encuestas de victimización, sea como órgano principal que determina el contenido, el método y las modalidades de ejecución, o como órgano “de campo” que determina solo las modalidades de ejecución. A pesar del papel creciente que tienen en el conocimiento general de la delincuencia, en muchos países las encuestas de victimización siguen estando fuera del sistema estadístico nacional. Las oficinas de estadística nacionales pueden cumplir una mejor función de integración de estas encuestas en el programa de encuestas periódicas de las estadísticas oficiales. Según cómo esté articulado el sistema estadístico nacional, la oficinas de estadística nacional puede colaborar con los organismos sustantivos, las organizaciones de investigación y la sociedad civil y hacer contribuciones a diferentes niveles, desde dar asesoramiento técnico y ayudar a elaborar una metodología sólida hasta servir de promotor y ejecutor activo de las encuestas de victimización. Como coordinadora de las estadísticas oficiales, la oficina de estadística nacional también debe asegurar proactivamente que las encuestas de victimización se tengan en cuenta al elaborar el programa general de estadística. La consideración del uso de las encuestas para reunir datos de delincuencia en la perspectiva más amplia del plan nacional de estadística trae consigo un aumento de la flexibilidad y la eficiencia y, por ejemplo, permite incluir, cuando corresponda, módulos de victimización en las encuestas que ya se hacen. Algunos países, como Australia, el Canadá, Chile, los Estados Unidos de América, México y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, han institucionalizado un programa anual de encuestas de victimización en el marco de las estadísticas oficiales. Muchos otros países hacen encuestas de victimización en el marco de las estadísticas oficiales a intervalos más largos (por ejemplo, cada cinco años) o sin plazos fijos. El inventario de las encuestas de victimización hecho

en 2006 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Comisión Económica para Europa (CEPE) bajo los auspicios de la Conferencia de Estadísticos Europeos en los 56 Estados miembros de la CEPE reveló que en los últimos tres decenios 23 países habían hecho encuestas de victimización especializadas y 16 países habían añadido un módulo de victimización a las encuestas que ya hacían. A medida que se extiende la adopción de las encuestas de victimización, el deseo de usarlas para hacer comparaciones internacionales ha aumentado a través de los años.

Recuadro 1

Iniciativas tomadas para normalizar las encuestas de victimización

<i>Programa</i>	<i>Descripción</i>	<i>Referencia para más información</i>
Estudio Internacional sobre Víctimas de Delitos	El Estudio Internacional sobre Víctimas de Delitos se elaboró en 1987 para crear un cuestionario normalizado y resolver las diferencias en las definiciones de delitos y el método de encuesta. Las encuestas se centraron primero en los países desarrollados, con la participación del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y después se han extendido cada vez más a los países en desarrollo. En 2006 más de 70 países habían hecho por lo menos una encuesta.	http://en.wikipedia.org/wiki/The_International_Crime_Victims_Survey
Encuesta de seguridad de la Unión Europea	La Encuesta de seguridad de la Unión Europea es coordinada por Eurostat y se propone ejecutar en 2013 una encuesta de victimización plenamente armonizada de la Unión Europea en los 27 Estados miembros y en otros países europeos.	http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=113047
Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y de seguridad ciudadana	El proyecto “Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana” es coordinado por el Instituto Cisalva de la Universidad de Cali (Colombia) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Unos 15 países de América Central y América del Sur y el Caribe participan en este proyecto y han elaborado un módulo de encuesta básico de victimización y violencia contra la mujer.	http://bprindicadoresbid.univalle.edu.co/proyect.html

<i>Programa</i>	<i>Descripción</i>	<i>Referencia para más información</i>
Manual de encuestas de victimización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Comisión Económica para Europa	El Manual de encuestas de victimización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Comisión Económica para Europa presenta una lista de temas básicos que deben incluirse en las encuestas de victimización y ofrece directrices sobre todos los aspectos relacionados con la ejecución de dichas encuestas, desde el diseño hasta la difusión y el análisis de los datos.	http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Manual-on-victim-surveys.html

III. Problemas que afrontan los países en las estadísticas de delincuencia

9. Se han hecho una serie de progresos en las estadísticas de delincuencia y justicia penal y hoy hay más y mejor información a nivel nacional para apoyar las políticas de prevención del delito. Algunos países han hecho progresos considerables en la mejora de la coordinación nacional, el fortalecimiento de los sistemas de registro, la elaboración de métodos de encuesta para medir la delincuencia y el aumento de la capacidad de análisis de manera que las estadísticas de delincuencia sean útiles para la formulación de políticas. Sin embargo, todavía hay problemas que limitan la capacidad de los países de elaborar un sistema nacional completo y coordinado de estadísticas de delincuencia y justicia penal. Muchos de los problemas se deben a la falta de recursos técnicos y financieros en los órganos pertinentes, que se traduce en la lucha de instituciones como la policía, los tribunales, la fiscalía y los sistemas penitenciarios por crear o mantener un sistema de registro eficiente, completo, coordinado y plenamente computadorizado. Pero también hay problemas institucionales. La presencia de diferentes instituciones dedicadas a la aplicación de la ley, como la policía, la gendarmería, la aduana, la policía financiera y los diferentes niveles institucionales de los códigos penales (que distinguen los delitos de nivel provincial y los de nivel federal) dificultan a los países la construcción de un sistema de datos integrado que pueda abarcar todos los delitos del país.

10. Análogamente, la capacidad de ejecutar encuestas de victimización varía de un país a otro y de una región a otra. En Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelandia hay acuerdo general sobre el valor de los datos obtenidos de las víctimas de delitos, y varios países han establecido programas nacionales de encuestas de victimización. En América del Sur hay una larga tradición de vigilancia de la delincuencia y varios observatorios de la delincuencia a nivel de ciudad, región y país, en los cuales las encuestas demográficas están entre los instrumentos que se usan para elaborar políticas de prevención del delito. Pero algunas de estas encuestas abarcan solo parte del territorio nacional y no son sostenibles a largo plazo. Las encuestas de victimización no son práctica arraigada en muchos de los países de África, Asia y el Pacífico, en los cuales las estadísticas de delincuencia a menudo se limitan a los delitos denunciados a las autoridades.

Recuadro 2

Las estadísticas de delincuencia en México

El ejemplo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) demuestra que las oficinas de estadística nacionales pueden tener un papel importante en el aumento de la coherencia nacional de los datos de delincuencia, pues ha adoptado un enfoque integral de la producción de estadísticas sobre delincuencia, asumiendo la función de coordinador de las actividades estadísticas de todos los órganos del Estado y aumentando a la vez su función de productor directo de estadísticas.

En los últimos años el INEGI ha sistematizado todos los proyectos relacionados con la producción de información estadística sobre delincuencia y datos afines mediante diversos censos estatales, encuestas de victimización y percepción, y la mejora de los registros administrativos. Ha elaborado una clasificación normalizada para obtener datos administrativos sobre delincuencia de todas las instituciones nacionales y subnacionales. Por primera vez México puede presentar datos nacionales fiables sobre victimización (incidencia y prevalencia de delitos), la “figura oscura del crimen”, percepción y evaluación institucional a nivel federal, estatal y municipal. Además se dispone ahora de información sobre los recursos, el rendimiento y las funciones judiciales del Estado.

11. Hay diferentes razones que pueden explicar la baja participación de algunas oficinas de estadística nacionales en las estadísticas de delincuencia y justicia penal:

a) Otras instituciones nacionales, como el ministerio del interior o el departamento de policía, han desarrollado un fuerte componente estadístico y de investigación y están mejor colocadas para dirigir las actividades de reunión y difusión de datos;

b) Los datos relacionados con la delincuencia se ven como asunto que incumbe a las instituciones que han sido designadas para prevenir o combatir la delincuencia y el papel de la oficina de estadística nacional no es percibido como pertinente por la misma oficina o por los formuladores de políticas;

c) Faltan recursos que puedan destinarse al estudio de la delincuencia en la oficina de estadística, lo cual puede afectar su capacidad de establecer una posición directiva y de ejercer eficazmente una función de coordinación.

12. Se ha ejecutado una serie de iniciativas para ayudar a los países a crear estadísticas de delincuencia y justicia penal. Organizaciones internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han aportado capacitación en el registro, reunión y uso de datos sobre delincuencia y justicia penal como parte de sus actividades mundiales encaminadas a mejorar la calidad de la gobernanza. Conforme al mandato dado por el Consejo Económico y Social y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha elaborado normas y directrices para las estadísticas de

delincuencia y justicia penal². La Oficina también ha prestado un apoyo más directo mediante proyectos que han aportado evaluaciones y capacitación para la elaboración de estadísticas de delincuencia y justicia penal³. En muchos países, la Oficina presta apoyo metodológico a los Estados en el desarrollo de sus sistemas de estadísticas de delincuencia y justicia penal y en la ejecución de encuestas de victimización. Por ejemplo, en los últimos cinco años, la Oficina ha apoyado en su programa “Datos para África” una serie de encuestas de víctimas de delitos en siete países africanos: Cabo Verde (2008), Egipto (2008), Ghana (2009), Kenya (2010), la República Unida de Tanzania (2008), Rwanda (2008) y Uganda (2007)⁴.

Recuadro 3

Campos en que los países necesitan asistencia

A fin de mejorar la capacidad de los países de desarrollar y mantener un sistema de estadísticas de delincuencia pertinente, coherente y completo, hay que centrarse en diferentes campos:

- Promover la idea de que la oficina de estadística nacional puede participar más en la reunión y coordinación de estadísticas de delincuencia y justicia penal y apoyar el diálogo continuo entre dicha oficina y otras instituciones nacionales que registran y procesan datos relacionados con la delincuencia para elevar al máximo el suministro y el análisis de los datos
- Fortalecer la capacidad de las oficinas de estadística nacionales de trabajar más en el campo de las estadísticas de delincuencia y elaborar normas estadísticas, prestar apoyo técnico a los distintos órganos y coordinar la difusión de los datos
- Promover la ejecución de encuestas de victimización en el marco de los sistemas estadísticos nacionales
- Prestar apoyo técnico a las oficinas de estadística nacionales en el diseño y ejecución de encuestas nacionales de victimización con consulta amplia con las partes interesadas pertinentes
- Ayudar a las instituciones que registran hechos de delincuencia y justicia penal a ajustar sus sistemas estadísticos a las normas y mejores prácticas internacionales, a fortalecer su capacidad de registrar y reunir datos (por ejemplo, mediante la computadorización de sus sistemas) y a mejorar su capacidad analítica de producir resultados de alta calidad

² Resolución 2009/25 del Consejo Económico y Social, titulada “Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información para aumentar los conocimientos sobre las tendencias en esferas delictivas concretas”.

³ Un ejemplo reciente es el proyecto de dos años, financiado por la Unión Europea y ejecutado entre 2009 y 2011 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con varios asociados, encaminado a fortalecer los instrumentos de seguimiento de las instituciones judiciales y policiales en los países de la región occidental de los Balcanes ajustando los mecanismos estadísticos nacionales a las normas y buenas prácticas internacionales.

⁴ Los resultados de las encuestas de victimización pueden verse en www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Data-for-Africa-publications.html. En las encuestas se usó un cuestionario normalizado que se adaptó, según fuera necesario, a las necesidades locales y a la conceptualización local de la delincuencia y la justicia.

13. El INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito han establecido hace poco el primer Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, con el objeto de ayudar a los países de la región de América Latina y el Caribe a hacer encuestas de victimización y aumentar la función de las oficinas de estadística nacionales en las estadísticas de delincuencia. El Centro también es un foro en que se hacen investigaciones para elaborar nuevos métodos estadísticos y en que los expertos pueden redactar directrices sobre la forma de medir los fenómenos relacionados con la delincuencia que más interesan a los países de la región y a la comunidad internacional.

Recuadro 4

Centro de Excelencia para Información Estadística del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

El Centro está situado en la Ciudad de México y Aguascalientes y se centra en la producción y análisis de información estadística sobre gobierno, delincuencia, victimización y justicia para alcanzar los siguientes objetivos:

- Desarrollar las capacidades institucionales de producción de estadísticas
- Ayudar a los países a elaborar encuestas de victimización
- Dar capacitación y prestar asistencia técnica
- Crear una red de expertos en la producción y el análisis de estadísticas de gobierno, delincuencia, victimización y justicia
- Hacer investigaciones y análisis de tendencias
- Promover la clasificación de los delitos en la región

IV. Normas internacionales para las estadísticas de delincuencia

14. El establecimiento de normas internacionales puede apoyar la reunión, difusión y análisis de estadísticas de delincuencia y justicia penal haciendo los datos más comparables entre países y aportando a los países directrices para el diseño y el mantenimiento de sistemas de reunión de datos. En el campo de la delincuencia y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal, es particularmente difícil promover indicadores comparables entre las distintas jurisdicciones, porque las estadísticas administrativas de delincuencia y justicia penal se basan en la legislación (penal) nacional y en definiciones jurídicas diferentes. Además, los procedimientos de reunión de datos, las prácticas de registro y las reglas de cómputo difieren mucho de un país a otro. La capacidad de los órganos de policía y justicia penal de producir estadísticas de buena calidad también es muy variable, porque muchos países carecen de recursos para asegurar la coordinación eficaz y el empleo de personal capacitado en el mantenimiento de registros y la producción de datos estadísticos.

15. Aunque no hay normas internacionales obligatorias para la producción de estadísticas de delincuencia, las Naciones Unidas han promovido largamente un

conjunto de directrices ampliamente reconocido para las estadísticas de delincuencia y justicia penal y han reconocido el papel central de las oficinas de estadística nacionales en la coordinación de la producción de dichas estadísticas. El *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*⁵ ofrece directrices detalladas sobre las posibilidades organizativas y el alcance y contenido de un sistema de estadísticas de justicia penal que abarque datos de policía, fiscalías, tribunales y prisiones y orientación valiosa sobre la reunión, procesamiento, análisis y difusión de dichas estadísticas. En cuanto a las encuestas de victimización, el *Manual de encuestas de victimización* producido conjuntamente por la CEPE y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito da orientación detallada sobre todo el ciclo de la ejecución de una encuesta de victimización, desde la planificación, el diseño, el método y el diseño del cuestionario hasta el procesamiento y la difusión de los datos y la evaluación de la encuesta. A nivel regional, las iniciativas estadísticas en curso (como las de la Unión Europea) facilitan la adopción de normas y definiciones comunes, como se detalla en el informe de 2010 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito *Developing Standards in Justice and Home Affairs Statistics – International and EU Acquis*.

16. La Conferencia de Estadísticos Europeos ha iniciado un trabajo de definición de un marco para un sistema común de clasificación de los delitos y estableció en 2009 un Equipo de Tareas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la CEPE sobre la clasificación de los delitos. El Equipo de Tareas ha elaborado un marco que clasifica todos los actos y hechos delictivos sobre la base de “hechos” y no según las definiciones jurídicas (muy diferentes), que permite comparar válidamente las estadísticas de delincuencia y justicia penal. La Mesa de la Conferencia ha aprobado el trabajo preliminar del Equipo de Tareas, que enuncia los principios de una clasificación internacional de los delitos para la estadística (clasificación marco de la delincuencia) que consta de tres niveles de clasificación y varios atributos horizontales adicionales. La Conferencia ha prorrogado el mandato del Equipo de Tareas hasta el fin de 2012 y le ha encargado que prosiga la elaboración de la clasificación marco de los delitos preparando más monografías y subdividiendo algunos delitos graves. El trabajo hecho por la Conferencia y su Equipo de Tareas es muy prometedor y algunos países miembros de la Conferencia han indicado que podrían ajustar sus datos al marco elaborado. Sería importante que la prueba de la clasificación y el trabajo de elaboración de la clasificación se extendieran a otras regiones fuera de Europa para ampliar su aplicabilidad. El Centro de Excelencia para Información Estadística del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha incluido en su programa de trabajo la prueba de la clasificación marco de los delitos en la región de América Latina. Se espera que otras regiones tomen iniciativas parecidas y que la Comisión de Estadística siga de cerca la elaboración de la clasificación.

17. En la Sexta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas, que tuvo lugar en Punta Cana (República Dominicana) del 16 al 18 de noviembre de 2011, se analizaron los problemas que afrontan las oficinas de estadística nacionales en la medición de las estadísticas de delincuencia y hubo una presentación del trabajo del Centro de Excelencia del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁵ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.03.XVII.6.

18. La Conferencia adoptó una recomendación para apoyar los esfuerzos de los países de producir y difundir información sobre la delincuencia, en particular mediante la inclusión de encuestas de victimización en el programa ordinario de las oficinas de estadística nacionales. La Conferencia pidió a las organizaciones internacionales que promovieran normas internacionales para la ejecución de encuestas de victimización y la elaboración de clasificaciones de delitos. También acogió con agrado el establecimiento del Centro de Excelencia y le pidió que apoyara los esfuerzos de los países de producir estadísticas sobre la materia y que elaborara normas para la medición de la delincuencia.

19. La Conferencia pidió a la Comisión de Estadística que incluyera el tema de las estadísticas de delincuencia en su programa ordinario de trabajo⁶.

20. En cuanto a la reunión y difusión de datos a nivel internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito es la organización encargada que reúne periódicamente datos sobre delincuencia y justicia penal. Como órgano mundial encargado de promover respuestas eficaces a la delincuencia, a las drogas y al terrorismo, en particular mediante la provisión de conocimientos, datos y análisis estadísticos, la Oficina tiene el mandato de reunir periódicamente datos administrativos de delincuencia y justicia penal entre los Estados Miembros mediante el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal. El Estudio, que data de principios del decenio de 1970 y ahora se hace cada año, incluye un conjunto básico de módulos que se repiten anualmente y módulos especiales, que se usan una sola vez, sobre cuestiones delictivas particulares. La estructura del Estudio fue aprobada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. A fin de ayudar a los países a elevar la calidad, la disponibilidad y la comparabilidad internacional de los datos que aportan, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito presta servicios de asesoramiento y organiza sesiones de capacitación especiales a petición de los países. Además, el establecimiento de una red de puntos de contacto nacionales sobre estadísticas de delincuencia y justicia penal es un paso importante hacia la elevación del volumen y la calidad de las respuestas al Estudio. Son pocos los países en que el punto de contacto nacional designado por la autoridad nacional está situado en la oficina de estadística. A nivel regional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito colabora estrechamente con organizaciones regionales, como la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) y la Organización de los Estados Americanos, en la armonización de los instrumentos de reunión de datos y en la reunión de las respuestas de los Estados al Estudio. Los datos reunidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se difunden mediante la web y publicaciones en que se analizan los datos a fin de dar información detallada sobre temas particulares. La publicación más reciente es el *2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*⁷.

⁶ Resolución 7 (VI), párr. 50, que puede verse en http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/5/44535/SCA6_Resolution7VI.pdf.

⁷ Puede consultarse en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>.

V. Delitos emergentes y difíciles de medir

21. Además de aportar medidas válidas y comparables de la delincuencia común, las estadísticas oficiales cada vez más deben responder a la demanda de medidas fiables que permitan conocer mejor formas más complejas y emergentes de delincuencia, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de recursos ambientales, la ciberdelincuencia, el blanqueo de dinero y la corrupción. La medición de estos delitos plantea nuevos problemas debidos a la naturaleza de los delitos, a la amplitud de la gama de delitos y a su carácter transnacional. Las operaciones que sirven para cometerlos son muy complejas, y los delitos son difíciles de detectar y a veces no tienen una víctima directa. Estas formas de delincuencia son perpetradas a menudo por grupos delictivos organizados y la medición general de la delincuencia organizada es ella misma una tarea difícil para los órganos de estadística oficiales a nivel nacional e internacional.

22. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional aporta la base y algunos conceptos importantes para construir un marco de medición de la delincuencia organizada, por ejemplo para establecer criterios de definición de los grupos delictivos organizados, a nivel nacional y transnacional. Pero hay que trabajar más en la elaboración de criterios operacionales para medir la delincuencia organizada y determinar los datos estadísticos y las fuentes pertinentes. La Convención de las Naciones Unidas también aporta una referencia en este sentido diciendo en el artículo 28 que “se establecerán y aplicarán, según proceda, definiciones, normas y metodologías comunes”.

Recuadro 5

Ejemplos de delitos emergentes y difíciles de medir

- Trata de personas
- Tráfico ilícito de migrantes
- Tráfico de recursos ambientales
- Ciberdelincuencia
- Blanqueo de dinero
- Corrupción

23. Un marco global para medir la delincuencia organizada debe tratar explícitamente los delitos relacionados con la participación en grupos organizados además de las diferentes manifestaciones de la delincuencia organizada en otros delitos (como el homicidio). Esto requiere, por ejemplo, adaptar los sistemas de reunión de datos basados en el registro de delitos para que indiquen los delitos cometidos por grupos organizados, de manera que ofrezcan una medición más realista de la delincuencia organizada.

24. El mismo problema se plantea con respecto a otras formas complejas de delincuencia que pueden no estar relacionadas con la delincuencia organizada, como el tráfico ilícito de migrantes, el blanqueo de dinero, la ciberdelincuencia y la corrupción. Se ha hecho algún trabajo para elaborar normas estadísticas y producir datos sobre varios delitos de este tipo, a nivel nacional e internacional. Por ejemplo,

en 2010 Eurostat produjo un primer examen de datos e indicadores de blanqueo de dinero en la Unión Europea⁸. Este trabajo pionero, solicitado por la Comisión Europea, indicó una serie de problemas concretos relacionados con la reunión de datos y la construcción de indicadores en este campo.

25. La corrupción es otra esfera en que aumenta la demanda de medidas cuantitativas. En los últimos decenios se han hecho evaluaciones del grado de corrupción a nivel nacional e internacional. Pero muchas de esas evaluaciones, que se basan en métodos indirectos y en la percepción, tienen defectos graves desde el punto de vista metodológico. En época más reciente las encuestas por muestreo⁹ centradas en las experiencias directas de corrupción que han tenido los habitantes o las empresas han demostrado que pueden producirse datos sólidos sobre corrupción. Sin embargo, no existe una metodología unificada para producir mediciones fiables y normalizadas de la corrupción y los diversos enfoques probados hasta la fecha no se han traducido en un aparato estadístico normalizado (conceptos, métodos e instrumentos de encuesta, indicadores).

26. Se necesita una serie de medidas para mejorar la medición de estas formas complejas y muy importantes de delincuencia. Es necesario un trabajo metodológico, basado en lo ya hecho, para definir los parámetros de las medidas y determinar cómo pueden modificarse los sistemas tradicionales de reunión de datos (registros administrativos o encuestas) para identificar y registrar mejor estas formas de delincuencia. En vista del carácter transnacional de la mayoría de estos fenómenos y de la necesidad de medir las corrientes entre países y entre regiones, es importante que las normas internacionales se elaboren en una forma que permita comparar y vincular fácilmente los datos nacionales.

27. Esto deriva de la existencia de instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en los cuales los países ya han expresado un compromiso firme de colaborar y que constituyen la base de todo trabajo de medición.

VI. Conferencia internacional sobre estadísticas de delincuencia

28. Si bien se celebran a nivel académico y gubernamental varias reuniones científicas sobre la investigación de la delincuencia, el sistema estadístico internacional carece de oportunidades de intercambiar prácticas y examinar las normas estadísticas sobre delincuencia. En términos más generales, el sistema estadístico internacional tiene que reflexionar sobre la forma de incorporar mejor las estadísticas de delincuencia en los sistemas estadísticos nacionales y de promover el papel de las oficinas de estadística nacionales en las estadísticas de delincuencia y justicia penal. Con este fin, el Centro de Excelencia para Información Estadística

⁸ Eurostat, *Money laundering in Europe, Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs* (Luxemburgo, 2010).

⁹ Un ejemplo son las encuestas coordinadas sobre corrupción hechas en 2010 por países de los Balcanes (en muchos casos por las oficinas de estadística nacionales) con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Unión Europea (http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Western_balkans_corruption_report_2011_web.pdf).

del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito organizará la primera Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, que se celebrará en Aguascalientes (México) del 22 al 25 de mayo de 2012. La intención es que la Conferencia se convierta en un foro para el examen y análisis periódico de la información estadística sobre esos asuntos. Asistirán a ella estadísticos oficiales, académicos, investigadores y miembros de ONG y también los funcionarios que usen información estadística y estén encargados de la formulación y aplicación de políticas públicas. La Conferencia promoverá el intercambio de información entre los productores de datos y facilitará el diálogo con los muchos usuarios de los datos de delincuencia con miras a mejorar la calidad de la información estadística en este campo¹⁰.

VII. Conclusiones

29. El aumento de la preocupación del público y las autoridades por la seguridad y la buena gobernanza crea una demanda de más y mejores estadísticas sobre delincuencia y justicia penal, particularmente en las esferas que más afectan a los ciudadanos y a las instituciones gubernamentales. Las oficinas de estadística nacionales pueden desempeñar un papel activo en este proceso. La plena participación de esas oficinas puede hacer una gran contribución a la mejora de los sistemas nacionales de estadísticas de delincuencia coordinando y prestando apoyo metodológico a las instituciones nacionales (entre ellas la policía, la fiscalía, los tribunales y las prisiones) y elevando la calidad de las estadísticas de delincuencia mediante la implantación de normas profesionales y de independencia. Las oficinas de estadística nacionales también están bien colocadas para promover programas sostenibles de encuestas de victimización a nivel nacional. La ejecución de encuestas de victimización, sea en forma de encuestas especiales o de módulos de encuesta, debe llegar a ser parte de la planificación ordinaria de las encuestas estadísticas que hacen las oficinas de estadística nacionales.

30. Varios países necesitan apoyo técnico y financiero para mejorar su sistema de estadísticas de delincuencia. En la esfera de los datos administrativos sobre delincuencia, se necesita asistencia para producir estadísticas uniformes en todos los diversos órganos que participan en los sistemas de policía y justicia penal, sobre todo cuando hay jurisdicciones con diferentes niveles de competencia. La asistencia técnica también es necesaria para promover y ejecutar encuestas de victimización, especialmente cuando la oficina de estadística nacional no tiene un papel bien establecido en el campo de las estadísticas de delincuencia. El Centro de Excelencia para Información Estadística del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito puede tener un papel importante de apoyo a los países de la región y del mundo para el aumento de su capacidad de reunir, difundir y analizar datos de delincuencia. También puede apoyar la elaboración de nuevas directrices y normas estadísticas mediante la investigación y prueba de métodos y el asesoramiento de expertos.

31. Es necesario proseguir la elaboración de normas internacionales de estadísticas de delincuencia para ayudar a los países a producir datos comparables y sentar bases más firmes para la producción de datos nacionales. La clasificación marco de los

¹⁰ Para más información consúltese www.cdeunodc.inegi.org.mx.

delitos elaborada conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la CEPE, bajo los auspicios de la Conferencia de Estadísticos Europeos, constituye una base sólida para elaborar una clasificación internacional de los delitos mediante un proceso de participación amplio y completo. Esta actividad debe extenderse a otras regiones y debe ser seguida por la Comisión de Estadística y el sistema estadístico internacional.

32. Se necesita más trabajo metodológico a nivel internacional para producir medidas estadísticas de varios delitos complejos, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de recursos ambientales, la ciberdelincuencia, el blanqueo de dinero y la corrupción. En estos campos las normas estadísticas están en su fase inicial y se necesita orientación a nivel internacional para elaborar medidas de esos delitos, especialmente en relación con la delincuencia organizada transnacional.

33. Una conferencia internacional sobre estadísticas de delincuencia podría servir de foro para promover la mejora de la contribución de las oficinas de estadística nacionales a la elaboración de las estadísticas de delincuencia a nivel nacional e internacional y ser una oportunidad valiosa de reflexionar periódicamente sobre la elaboración de normas para las estadísticas de delincuencia y tratar los problemas emergentes de medición y análisis.

VIII. Temas de debate

34. La Comisión tal vez desee:

a) **Recomendar que las oficinas de estadística nacionales participen más en la coordinación de las estadísticas de delincuencia administrativas y basadas en encuestas a nivel nacional, reconociendo al mismo tiempo el papel de otras instituciones nacionales, como los ministerios del interior y de justicia, en el mantenimiento del registro y análisis de datos de delincuencia;**

b) **Invitar a las oficinas de estadística nacionales a promover las encuestas nacionales de victimización y a incluirlas en su producción ordinaria de datos;**

c) **Alentar a la comunidad internacional a que ayude a los países a ejecutar encuestas de victimización en el marco de las estadísticas oficiales y a mejorar los sistemas de registro;**

d) **Mejorar la calidad y la disponibilidad de las estadísticas de delincuencia a nivel internacional mediante: i) la prueba del proyecto de clasificación marco de los delitos, sobre la base del trabajo de la Conferencia de Estadísticos Europeos, y ii) la mejora de la coordinación entre la Comisión de Estadística y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para elevar la calidad y la disponibilidad de los datos que se difunden a nivel internacional;**

e) **Reconocer el establecimiento del Centro de Excelencia para Información Estadística del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y solicitar al Centro que ayude a los países a fortalecer la calidad y la disponibilidad de estadísticas de delincuencia mediante diversas actividades, particularmente la asistencia técnica y la prueba de métodos para medir delitos emergentes y “difíciles de medir”;**

f) Solicitar al Centro de Excelencia del INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que organice la primera conferencia internacional sobre estadísticas de delincuencia en 2012.
