

C

HILE:

¿el país más seguro de América Latina?

Por: Lucía Dammert

Serie Documentos Electrónicos N° 2, mayo 2009
PROGRAMA SEGURIDAD Y CIUDADANÍA



FLACSO
CHILE

Chile: ¿el país más seguro de América Latina?

■ Por Lucía Dammert, FLACSO-Chile, mayo 2009

Presentación

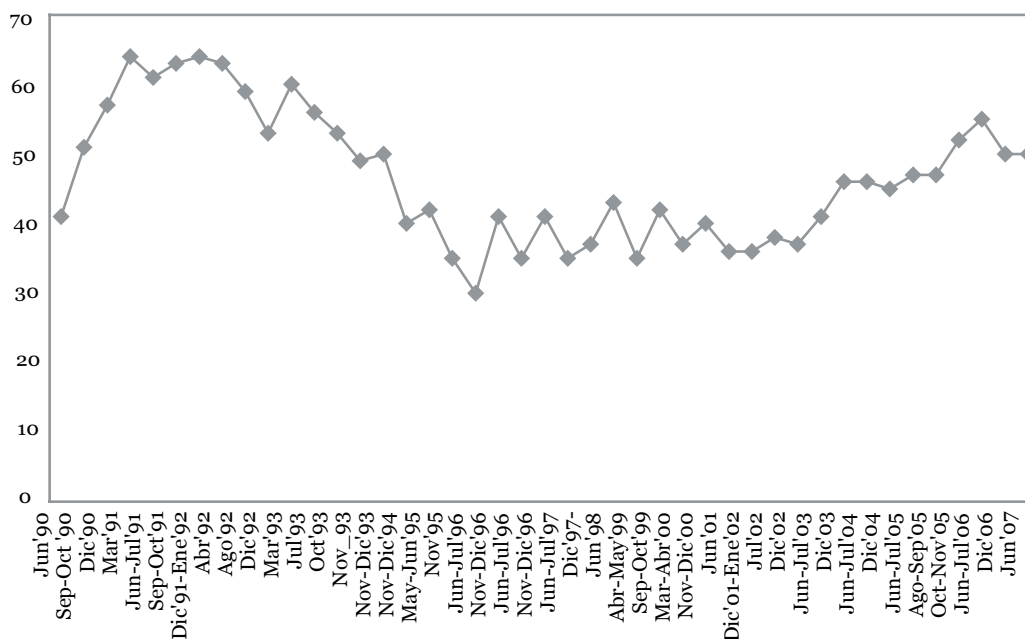
La inseguridad es una realidad que se estima especialmente a través de la comparación. Una tasa de delitos denunciados se torna realidad cuando puede ser mirada a través de la relación con lo que ocurre en otros contextos o en momentos históricos previos. Esta situación se expresa con mayor relevancia cuando se asume la presencia de una inseguridad objetiva (los delitos que realmente ocurren) y otra subjetiva (basada en la percepción de inseguridad que sienten los individuos) ya que comparar la segunda se torna una tarea de especial complejidad².

En Chile, el retorno de la democracia marcó el aumento de la preocupación ciudadana por la delincuencia como principal problema público (*ver figura 1*). Múltiples motivos, entre los que destacan la mayor presencia del tema en los medios de comunicación, su mayor utilización política, el real aumento de la violencia ejercida cotidianamente y la inclusión de la delincuencia como tema de política pública, pueden ser atribuidos a esta percepción de importancia.

Esta preocupación ciudadana y el debate político han traído de la mano la argumentación de la situación regional. En este sentido, desde el gobierno se enfatiza que Chile detenta la mejor calidad de seguridad regional, con las tasas de homicidios más bajas y los niveles delictivos menos violentos. Por otro lado, la oposición política rescata el empeoramiento de la situación y la presencia de algunos datos que muestran al país en condiciones menos favorables. Pero ¿cuál es la situación comparada? El presente documento muestra que la realización de comparaciones internacionales es más bien difícil y de limitado impacto debido a la precaria calidad de los datos y las divergencias metodológicas. Por ende, afirmar cualquiera de las dos posiciones se basa en argumentos más políticos que en evidencia empírica seria. Así, por ahora son los estudios longitudinales de carácter nacional los que permiten generar un diagnóstico más acertado sobre la situación nacional.

1 Documento publicado en el libro "Miradas sobre seguridad pública". Subsecretaría de Carabineros. Ministerio de Defensa de Chile. Editado por Javiera Blanco Suarez y Lucía Trujillo Carrasco (2009)

2 Para mayor detalle "ver: Dammert, L. Salazar, F. y Ruz, F." (2008).

F 01 Nivel de preocupación de los chilenos por la delincuencia, 1990 - 2007 (%)


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP).

I. La información oficial

La información que permite analizar la criminalidad en Chile ha sido mejorada sustancialmente en los últimos años. Pero es necesario recordar que recién en el año 1999 el Ministerio del Interior empezó a realizar un proceso de homologación de los datos entregados por las policías con relación a los delitos considerados de mayor connotación social (DMCS)³. Estos delitos corresponden a un porcentaje inferior a la mitad de todas las denuncias recibidas por las policías⁴, lo que desde ya muestra la necesidad de avanzar en el análisis más global del fenómeno.

A pesar de las limitaciones que imponen los cambios en la definición de los delitos y en los sistemas de registro

3 Esta categoría delictual se definió por el Gobierno con el objetivo de concentrar los esfuerzos en aquellos delitos que se considera que generan más alarma pública: homicidios, lesiones, robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa en las cosas, y hurto.

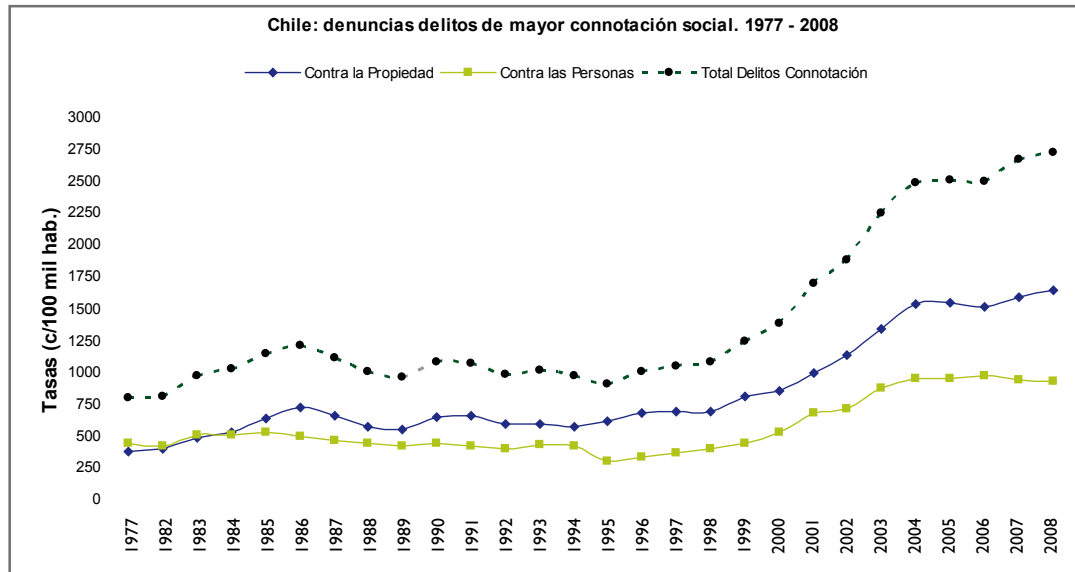
4 Comité de expertos convocado por el Ministerio del Interior para la realización y publicación del diagnóstico www.seguridadciudadana.gov.cl

de información, es posible analizar las tendencias que presentan las denuncias en los últimos años. Así, la *Figura 2* muestra una tendencia creciente de las tasas de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes.

Si bien el incremento de las denuncias⁵ puede estar influenciado por la mejora de los sistemas de registro como por la presencia de una mayor confianza ciudadana hacia el quehacer institucional, lo cual incidiría en los mayores niveles de denuncia; es evidente que las tendencias muestran un empeoramiento de la situación delictual. Las denuncias fueron utilizadas en la primera parte de la década de 1990 para caracterizar el fenómeno. Los diversos gobiernos presentaban de forma periódica los cambios en los diversos tipos delictuales relevados por el sistema de información con el objetivo de mostrar posibles resultados de las políticas de seguridad. Lo anterior generó un constante debate entre gobierno y oposición sobre la interpretación de los datos y las

5 La principal debilidad de este tipo de indicador es la presencia de la cifra negra, es decir aquellos delitos que ocurrieron pero que por diversas razones no llega a ser denunciado ante las instituciones encargadas.

F 02 Tasas de denuncias delitos de mayor connotación social (DMCS), Chile 1997-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Foro de Expertos (2004) y Ministerio del Interior (2008)

tendencias, afirmándose que el incremento significaba aumento de confianza en las instituciones o aumento de la criminalidad, respectivamente.

Por otro lado, la encuesta de victimización es una herramienta de recolección de información relativamente nueva; sin embargo, existe consenso generalizado sobre su importancia en el estudio de la criminalidad. En Chile, el Ministerio del Interior, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas, realiza desde el año 2003 la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENU SC) cuya información relevada en la medición del 2006 muestra que durante ese año 38,4% de los hogares registraron por lo menos una persona victimizada por cualquier delito.

El temor por su parte se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década (Dammert y Lunecke, 2002). Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, no deja de evidenciarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad hacia la delincuencia. Al igual que respecto a la victimización, la principal fuente de información longitudinal sobre el temor ciudadano durante la década pasada fue el Índice de Temor realizado por

la Fundación Paz Ciudadana⁶. Dicho índice muestra un porcentaje relevante de la población ubicada en los estratos altos de temor. Así por ejemplo, en la última muestra de junio de 2007, el 19,5% de los entrevistados se ubicó en el nivel alto de temor, porcentaje que muestra una tendencia creciente desde la primera muestra en mayo del 2000, donde el 15% de la población se ubicó en esta situación.

2. La comparabilidad internacional

El incremento de la inseguridad ciudadana tiene componentes objetivos y subjetivos que muestran las diferentes facetas del problema, así como permiten cuantificar y cualificar su magnitud e incidencia. Una de las principales barreras que enfrentan todos los países del mundo es la generación de un sistema de información delictual y de victimización que permita avanzar en un diagnóstico más acertado sobre la problemática. Por ello es apremiante resolver el desafío de la conformación de un sistema de información que permita entregar datos confiables para generar series de tiempo y medir tendencias.

⁶ Mayor detalle ver: www.pazciudadana.cl

Comparativamente, no se han consolidado todavía indicadores estandarizados como sucede en el campo económico y demográfico. En la mayoría de los delitos las denuncias no dan cuenta de la real dimensión del problema. Por su parte, las encuestas de victimización, a pesar que superan, en parte, el subregistro de las estadísticas oficiales, tienen, como cualquier instrumento de investigación social, sesgos y limitaciones. Con todo, la confiabilidad, rigurosidad y sistematicidad de ambos instrumentos permitirá consolidar el desarrollo de un sistema de información que aporte insumos para generar y evaluar las políticas públicas.

En términos generales la comparabilidad internacional permite afirmar:

- Mayores similitudes con los países de Europa que con sus pares regionales. Un número considerable de países presentan debilidades institucionales en la generación de análisis.
- La información disponible es reducida y presenta mínimos niveles de desagregación.
- Existe una mayor posibilidad de comparación en las denuncias de delitos contra las personas.
- Los estudios utilizan la tasa de denuncias de homicidio como indicador comparable para medir la violencia. La comparabilidad sobre otros delitos se ve dificultada por las diferentes tipologías y las constantes modificaciones que experimentan algunos países en sus tipos penales.
- En prácticamente todos los países de América Latina se dispone de información reducida y con un importante retraso.
- La experiencia chilena presenta mayores logros y avances respecto a la sistematización de información.

En tanto, la comparabilidad a partir de las encuestas de victimización e inseguridad presenta los siguientes problemas:

- Son pocos los países que realizan encuestas de forma permanente con metodologías, cuestionarios y resultados conocidos.
- En el plano metodológico, los instrumentos, el tipo de muestreo y la periodicidad con que se realizan presentan una gran dispersión.

- En el actual contexto Latinoamericano, Chile es el único país que realiza una encuesta anual.

3.A modo de conclusión

El desarrollo de estadísticas sobre violencia y criminalidad a nivel internacional es relativamente reciente y existen diferencias entre cada uno de los países, lo que determina el nivel de los instrumentos aplicados y datos generados. En comparación con los indicadores demográficos y económicos –que gozan de mayor consenso y estandarización internacional- las estadísticas criminales aún tienen camino por avanzar en torno a operacionalización y registro para el caso de las denuncias, mientras que sobre la victimización el desafío se refiere a la discusión sobre variables consensuadas, que puedan contrastarse más allá de los contextos de cada país y los elementos metodológicos propios de la aplicación.

Se requiere por ende desarrollar un mayor conocimiento sobre la forma en que se elaboran y publican las estadísticas delictuales y la posibilidad de verificar la información disponible en otros contextos nacionales, con la que se realiza en Chile. La búsqueda de la comparabilidad requiere de criterios consensuados y procesos que tiendan a la estandarización, los que claramente no existen en la actualidad.

En general, los estudios basados en información cuantitativa sobre la delincuencia y la inseguridad no abordan la comparabilidad de los índices delictuales; sólo dan cuenta del problema desde una mirada regional e ilustran las distintas realidades nacionales a partir de información secundaria. En lo relativo al periodo de consolidación de datos se puede establecer que Chile se ubica entre los países de avanzada en este ámbito, dado que son pocos los que cuentan con estadísticas actualizadas. A noviembre de 2007, se aprecia una importante brecha en la publicación de los reportes en América Latina -en su mayoría correspondientes al año 2005- en relación con los países europeos y Oceanía relativa al año 2006 o 2006/2007, según el formato de año utilizado.

En materia de encuestas de victimización y percepción de inseguridad, las principales limitaciones se relacionan con tres aspectos relevantes. El primero de ellos corresponde a la periodicidad con que se aplican; la evidencia muestra que salvo contadas excepciones -como Estados Unidos, Inglaterra y Chile- se observa una gran carencia de encuestas de victimización que sean sostenidas en el

tiempo -particularmente en América Latina-, lo cual no permite realizar un seguimiento adecuado de la situación delictual en el país y a su vez reduce las posibilidades de hacer un ejercicio comparativo.

La segunda apunta a la carencia de criterios temporales institucionalizados para replicar las encuestas, en donde para América Latina predomina la indefinición, debido también a que no se aprecia que las mediciones sean sostenibles por más de una aplicación. Esta situación es sintomática, en donde sólo Chile realiza encuestas anualmente e incrementa el número de versiones, permitiendo esbozar elementos descriptivos interesantes en torno a la criminalidad, inseguridad y evaluación institucional. Este es un proceso que llevará a la ENUSC a la consolidación y legitimidad de la medición.

El tercero se relaciona con el acceso a la información. En la mayoría de los países se puede acceder a los resultados generales de la encuesta y con algunas salvedades, se puede contar con el cuestionario, la ficha metodológica e incluso la base de datos -esta última sólo en el caso de Perú que es de acceso público vía Internet. En este sentido, la encuesta aplicada en Chile también se constituye como un buen referente regional debido al acceso al cuestionario, ficha metodológica y resultados a través de los portales en Internet, tanto de la División de Seguridad Pública como del Instituto Nacional de Estadísticas.

A modo de síntesis, sobre la comparabilidad de los índices delictuales generados en Chile se debe señalar que la variedad de modalidades observadas en cada realidad nacional para obtener, registrar y publicar la información limita la comparabilidad. De este modo, en el caso de las encuestas de victimización la diversidad de metodologías e instrumentos utilizados y su falta de continuidad en el tiempo dificultan este ejercicio. Por su parte, en materia de denuncias sólo se pueden realizar comparaciones respecto de delitos específicos con determinados países. Con todo, este ejercicio puede parecer poco efectivo si se tiene en cuenta que existen países que presentan comparativamente altas tasas de delitos denunciados sin que esto esté directamente relacionado con altos niveles de delincuencia (diferencias significativas en la magnitud de cifra negra). En muchos de ellos -principalmente delitos con fuerza en las cosas- la población tiene asegurada la mayor parte de sus bienes lo que las obliga a reportar los ilícitos al sistema de control formal como uno de los requisitos para las compañías responsables.

Las principales fortalezas de Chile en torno a la medición del delito apuntan a un mayor nivel de institucionalización y formalización de sus prácticas e instrumentos utilizados. Esto queda plasmado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, en donde se incorpora el componente de la información para las políticas públicas del sector en cuanto al diseño, seguimiento y gestión. Lo anterior muestra la importancia de las decisiones políticas para el desarrollo de sistemas de información, dando cuenta que este problema no involucra sólo a factores técnicos y económicos.

En otras palabras, por ahora el análisis más detallado de la situación nacional puede considerar algunos marcos internacionales de relación considerando que los mismos no son suficientes para poder afirmar la situación del país respecto a la mayoría de países vecinos. La intensión, más política que técnica, que busca generar rankings de inseguridad no podrá ser resuelta en el mediano plazo; hasta que la calidad de las estadísticas oficiales de la mayoría de países de la región sea mejorada sustancialmente.



Bibliografía

Arriagada, I. y Lorena G. (2000) "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.

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

Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.

Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



1
¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina
FLACSO-Chile



2
Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina
FLACSO-Chile



3
¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina
FLACSO-Chile



4
La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas
FLACSO-Chile



5
Armas nucleares: la incertidumbre de la no-proliferación y el desarme
FLACSO-Chile

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile
Tel.: (+56 2) 290 0200 - Fax: (+56 2) 290 0263
www.flacso.cl • publicaciones@flacso.cl