

Encuestas de victimización

en el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana

Victimization Surveys in the Development of Citizen-Security Public Policies

Guillermo Vázquez del Mercado Almada, Luisa Sánchez Iriarte y Salomé Flores Sierra Franzoni*

El artículo describe las características de las encuestas de victimización, su desarrollo en México, así como alternativas para su uso en la formulación de políticas públicas de seguridad que pongan en el centro las necesidades de la ciudadanía. En combinación con registros administrativos, los datos que arroja una encuesta de este tipo pueden contribuir a diagnosticar un fenómeno de inseguridad y diseñar acciones propositivas de gobierno que se adecuen a la región y a las víctimas. Pero aún más importante, al ser información que se produce de forma periódica, es posible verificar los avances o retrocesos logrados por la aplicación de una política pública y que quienes toman decisiones junto con los que las implementan realicen las adecuaciones a las que haya lugar.

Palabras clave: políticas públicas; victimización; seguridad ciudadana.

Recibido: 9 de agosto de 2018.
Aceptado: 13 de noviembre de 2018.

This article describes the main characteristics of a victimization surveys, their development in Mexico, as well as alternatives for its use in the development of security public policies focused on the citizens' security needs. In combination with administrative records, resulting data from a victimization survey can contribute to diagnose an insecurity problem, design a public policy to address it taking into consideration the regional context and the kind of victims. But more importantly, given that they are developed periodically, it is possible to verify the achieved results or setbacks by the implementation process so decision makers and implementers are able to adjust accordingly.

Key words: public policy; victimization; citizen security.

* Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, guillermovma@gmail.com, luisa.sanchez@un.org y salome.flores@un.org



Caucasian woman laying on staircase/Ivan Ozerov/Getty Image

Introducción

La inseguridad pública es el problema que preocupa a más de 64% de la población en México y 79% de sus habitantes se sienten inseguros en la ciudad donde viven. Además, se estima que 25 millones de pobladores del país han sido víctimas¹ de algún delito con una pérdida promedio de 7 147 pesos por persona —1.65% del Producto Interno Bruto (PIB)—; el robo en la calle y en el transporte público, la extorsión y el fraude son los delitos que más las han afectado en los cinco años más recientes, y se sabe que menos de 10% ha denunciado ante las autoridades haber sido víctima de algún delito y que las policías locales y estatales, ministerios públicos y jueces son los que menos confianza inspiran a la ciudadanía (INEGI, 2017a).

Estos datos no representan algo nuevo. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) los recolecta cada año desde el 2011 a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Pública (ENVIPE), que recopila información para conocer la experiencia y percepción de miles de víctimas del delito en el país. Ésta es útil para conocer y analizar el tamaño del fenómeno de inseguridad en la nación y para contrastar y complementar la incidencia delictiva recabada por las policías y las estadísticas del Ministerio Público y, así, poder saber con mayor precisión cuál(es) es(son) el(los) fenómeno(s) de inseguridad que más afecta(n) a las personas y que, por lo tanto, tendría(n) que ocupar más a las autoridades.

Con base en esta información, es posible que quienes toman decisiones e implementan políticas públicas de seguridad y prevención del delito generen programas específicos que atiendan tanto la incidencia delictiva como la percepción de inseguridad, focalizándose en fenómenos delictivos y situaciones particulares para cada estado o región;

¹ "Personas que individual o colectivamente han sufrido daños, incluidos los físicos y los mentales, el sufrimiento emocional, las pérdidas económicas o la disminución sustancial de sus derechos fundamentales mediante actos u omisiones que violan las leyes penales vigentes dentro de los Estados Miembro, incluyendo a las leyes que proscriben el abuso delictivo del poder..." (OACNUDH, 1985).

pero es aún más importante que, al ser datos que se generan de forma periódica, se pueden conocer los avances o retrocesos que la implementación de dichas acciones de gobierno tuvieron como resultado.

La combinación de registros administrativos (entendidos como datos provenientes de registros policiales, del Ministerio Público y de otras autoridades del Sistema de Justicia Penal) con información de encuestas de victimización permite generar políticas públicas de seguridad y de prevención basadas en evidencia para conocer la situación previa y su posterior implementación. Además, al estar centradas en la experiencia de las víctimas de un delito, posibilitan generar acciones de gobierno enfocadas en sus necesidades, es decir, desarrollar intervenciones de seguridad ciudadana.

Promover lo anterior en México es el objetivo de este documento. Para hacerlo, la primera parte estará destinada a explicar de forma breve cuál ha sido la historia de su desarrollo a nivel mundial, en Latinoamérica y, por supuesto, en nuestro país.

La segunda describe los objetivos, alcances, límites y principales características de las encuestas realizadas sobre el tema, en especial las desarrolladas por el INEGI en México: ENVIPE y Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE).

La siguiente sección de este trabajo tiene el propósito de proveer datos para mejorar el entendimiento en el uso de la información producida a partir de las encuestas de victimización en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como algunos ejemplos que faciliten comprender algunas áreas de oportunidad para mejorar su uso para quienes toman decisiones y las implementan en el sector público y la sociedad civil. Para lograrlo, en primer término se ofrece una alternativa conceptual al marco teórico de seguridad pública (centrado en que el Estado genere orden y paz pública) al describir el concepto de seguridad ciudadana (focalizado en las necesidades de seguridad de la ciudadanía). En segundo término, con

base en las preguntas de la ENVIPE y la ENVE, se presentan alternativas de indicadores útiles por orden de gobierno, así como algunos ejemplos que buscan contribuir a entender mejor su uso.

Las conclusiones están destinadas a ofrecer algunas recomendaciones para las políticas públicas sobre cómo usar la evidencia disponible generada por las encuestas de victimización y complementarla con información cuantitativa, que en conjunto permiten realizar un seguimiento puntual para hacer ajustes con base en los datos obtenidos; promover la transparencia al producir información pública que da cuenta de los avances o retrocesos de las políticas públicas de seguridad y prevención, participación ciudadana y rendición de cuentas; generar trabajo multiactor y multinivel, ya que los fenómenos de victimización tienen diversas causas y, por lo tanto, variadas fuentes de solución; y, por último, apuntar a resultados de mediano y largo plazos, pues los fenómenos de inseguridad y su solución requieren de tiempo para ser resueltos.

Historia de las encuestas de victimización

Los primeros esfuerzos por registrar la experiencia de la ciudadanía ante el crimen datan de 1720 en Dinamarca; la alcaldía de Aarhus decidió asignar un equipo de seis personas para preguntar a las personas si habían sido víctimas de algún delito y sus características.²

De acuerdo con el *Manual para encuestas de victimización* (UNODC, 2010), las primeras acciones por registrar los delitos mediante este tipo de herramientas datan de mediados del siglo XIX en Inglaterra con la encuesta *El trabajo y la pobreza en Londres*, así como los esfuerzos realizados por los congresos General de Estadísticas (Bruselas, 1853) y de Prevención y Represión del Crimen (Londres, 1872).³

2 Centro de Excelencia UNODC-INEGI. *Encuestas de victimización: línea de tiempo*. Disponible en: <http://www.gsj.inegi.org.mx/lineaVic/inicio.html>, consultado el 9 de noviembre de 2018.

3 *Ibid.*, p. 2.

Entre 1930 y 1940 se buscó obtener información que permitiera entender, a través de cuestionarios, las razones por las cuales los(las) victimarios(as) se involucraban en acciones criminales. Durante la II Guerra Mundial, las encuestas comenzaron a enfocarse en buscar entender la experiencia de las víctimas frente al delito; en este sentido, se dirigieron los trabajos de la Encuesta de Gobierno Social (*Government Social Survey*) realizada por el gobierno británico.

Fue en la década de los 60 que especialistas en criminología empezaron a estudiar las debilidades de los registros administrativos y a encontrar métodos alternativos para comprender el fenómeno criminal. En particular, les preocupaba tener mejor conocimiento de qué pasaba con los delitos que no eran registrados o reportados a la policía y que pronto fueron denominados como *la cifra oscura del delito*.

Los primeros esfuerzos para realizar este tipo de encuestas tenían más un fin académico y, aunque con muestras pequeñas, se vieron influenciados por los movimientos feministas que propiciaron la inclusión de preguntas orientadas a visibilizar y entender delitos como la violencia sexual e intrafamiliar.

Fue en la década de los 70 que el desarrollo de las encuestas de victimización comenzó a avanzar de manera más sólida con acciones de los gobiernos del Reino Unido, Finlandia, Estados Unidos de América y Australia, y que desde entonces se realizan de manera sistemática en varios países del mundo.⁴

En 1973, en Finlandia, se realizó una primera encuesta nacional de victimización y también el primer estudio de este tipo en América Latina por la Universidad de Panamá.⁵ Además, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó la Encuesta de Tendencias Criminales y Operaciones del Sistema Criminal (CTS, por sus siglas en inglés), en 1978.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

Aun cuando este trabajo buscó entender el fenómeno criminal a nivel mundial, lo hizo recolectando registros administrativos a partir de proporcionar definiciones que permitieran estandarizar la información que se recibía de los delitos que ocurrían en cada país.

Con el desarrollo de las encuestas de victimización como herramienta para complementar los registros administrativos y conocer la experiencia de las víctimas en diversos países, surgió la necesidad de generar cuestionarios comparables para entender mejor el fenómeno. Por ello, en 1987, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI, por sus siglas en inglés) y el Programa de Drogas de Naciones Unidas —que más tarde se transformaría en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)— impulsaron el desarrollo de la Encuesta Internacional de Victimización (ICVS, por sus siglas en inglés). Los primeros resultados se obtuvieron en 1989 y el esfuerzo se repitió en 1992, 1996, 2000 y 2004-2005.⁶

Más de 70 países han desarrollado encuestas de este tipo debido a la relevancia de los datos que generan para entender mejor los fenómenos delictivos presentes en una nación, estado o localidad. Además, recientemente se ha hecho énfasis en comprender aspectos relacionados con la incidencia delictiva, como el miedo al delito, los costos que genera la delincuencia,⁷ el cambio de hábitos de las personas debido a la delincuencia, la confianza en las instituciones y en generar cuestionarios que permitan la comparabilidad de estos datos entre fuentes de información en el país, regiones y otras naciones.

De hecho, los datos obtenidos por este tipo de herramientas han tomado tal relevancia que el Objetivo 16 (*Paz, justicia e instituciones sólidas*) de

los Objetivos del Desarrollo Sostenible⁸ contempla cuatro indicadores relacionados con datos provistos por encuestas de victimización. Éstos son:

- 16.1.3. Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores.
- 16.1.4. Proporción de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive.
- 16.3.1. Proporción de las víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.
- 16.5.1. Proporción de las personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que pagaron un soborno a un funcionario público, o tuvieron la experiencia de que un funcionario público les pidiera que lo pagaran, durante los 12 meses anteriores.

Encuestas de victimización en América Latina y en México: objetivos, alcances y principales características

México es pionero en el desarrollo de este tipo de herramientas estadísticas en América Latina. En 1976, una encuesta realizada en la ciudad de Xalapa, Veracruz, encontró que, de una muestra de 2 405 individuos, 53.9% había sido víctima de delito. Este resultado se obtuvo de un estudio impulsado por el Departamento de Seguridad Pública de Texas para conocer y comparar la victimización entre Texas y Veracruz (Aebi y Linde, 2012). A finales de la década de los 70 se realizaron investigaciones académicas similares en Cali, Colombia, apoyadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de ese país.

En 1982, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y

⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁷ Entendida como "...una construcción social que identifica y reconoce que un fenómeno sea asociado al delito y a la violencia, y se refiere a repetidas conductas que son socialmente o moralmente reprobables..." (SEGOB/USAID, 2015, p. 37).

⁸ Adoptados por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre del 2015 para buscar terminar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar prosperidad para todos. Más información disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) llevó a cabo estudios focalizados de victimización en tres barrios marginados de San José, Costa Rica. Para mediados de la década de los 80, Colombia y Brasil incluyeron un módulo de victimización en su Encuesta Nacional de Hogares.

En 1988, el INEGI, con un cuestionario *ad hoc*, hizo investigaciones de victimización en el estado de México y el Distrito Federal (1988, 1990 y 1992), además de las realizadas en las ciudades de Monterrey, Oaxaca, Veracruz y Ciudad Juárez (1992, 1993 y 1997). Estos estudios sentaron las bases para las encuestas nacionales que aplicaría el propio Instituto a partir del 2000.

Por otro lado, de acuerdo con Aebi y Linde (2012), la participación en 1992 de Argentina, Brasil y Costa Rica en el desarrollo de la segunda aplicación de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad (ICVS,

por sus siglas en inglés) y la traducción del cuestionario al español detonaron el desarrollo e institucionalización de las encuestas de victimización en América Latina. Argentina, Brasil y México comenzaron este proceso en algunas ciudades, para después ampliarlo con muestras de alcance nacional.

Hoy en día, México, Chile y Colombia son los únicos países que por conducto de sus oficinas nacionales de estadística aplican una encuesta especializada de victimización de forma anual. El proceso en nuestro país no fue inmediato, sino que primero requirió la participación de la sociedad civil a través del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), que era el responsable de levantar la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI), 2002-2010. Fue en el 2010 cuando la retomó y adaptó el INEGI, convirtiéndola en la ENVIPE, la cual, desde entonces, se realiza de forma anual bajo su responsabilidad (INEGI

Cuadro 1

Continúa

Encuesta	Objetivo	Periodicidad	Años disponibles	Cobertura y desglose geográfico	Tamaño y unidad de muestra
ENVIPE	<p>Obtener información con representatividad a nivel nacional y estatal que permita realizar estimaciones de la prevalencia delictiva que afectó a los hogares durante el 2016, los niveles de incidencia delictiva y cifra negra. Asimismo, se busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtener información sobre la percepción de la seguridad pública. • El desempeño de las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia. • Características del delito. • Contexto de la victimización • Impacto económico y social del delito. <p>Esto con el fin de proveer información al público en general y generar elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.</p>	Anual	2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.	Nacional, con desglose geográfico y áreas metropolitanas seleccionadas para principales variables.	102 129 viviendas (2018).

Encuesta	Objetivo	Periodicidad	Años disponibles	Cobertura y desglose geográfico	Tamaño y unidad de muestra
ENVE	<p>Generar información que permita realizar estimaciones con cobertura nacional y por entidad federativa referidas al 2015 para las unidades económicas del sector privado sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La prevalencia delictiva. • Incidencia delictiva. • Cifra negra. • Características del delito. • Contexto de la victimización. • Impacto económico y social del delito en las unidades económicas del sector privado. • Percepción de la seguridad pública y del desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia. <p>Esto con el fin de proveer información al público en general y generar elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.</p>	Bienal	2012, 2014, 2016.	Nacional, entidad federativa y tamaño de empresa.	33 866 unidades económicas (2016).

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de diversas secciones de la página del INEGI en internet.

2017b), derivada de un acuerdo con el Consejo Nacional de Seguridad Pública.⁹

En el 2012, el INEGI desarrolló —en línea con la ENVIPE— la ENVE con el objetivo de identificar los delitos que afectan al sector privado como una parte significativa de actividades criminales y del total de los costos económicos que generan (INEGI, 2016). El cuadro 1 sintetiza la información más relevante de cada una de estas encuestas. En el 2014, aplicó la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), que buscó generar estimaciones sobre algunos de los factores que propician el surgimiento de conductas delictivas y violentas. Ésta incor-

poró en la sección VI un apartado de victimización y percepción del desempeño de la autoridad.¹⁰

Encuestas de victimización: alcances y limitaciones

Los registros administrativos son aquellos que surgen de los reportes que las personas realizan ante la autoridad una vez que fueron víctimas de un delito¹¹ para que se investigue y el responsable sea castigado. Son útiles para realizar un análisis de la incidencia y prevalencia delictiva, su georreferenciación y

⁹ Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su vigésima octava sesión (DE) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146919&fecha=16/06/2010

¹⁰ INEGI. *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia*. 2014 (DE) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ecopred/2014/>

¹¹ “Infracción indebida o reprehensible, descrita como tal en las normas que constituyen el ordenamiento jurídico de un país. Pueden ser cometidos contra las personas, el patrimonio, las costumbres, la familia, la administración pública, etcétera...” (SEGOB/USAID, 2015, p. 37).

la identificación de las personas que delinquen. No obstante, de acuerdo con la ENVIPE 2017, más de 90% de los delitos no son denunciados por las víctimas a la policía o ante las instancias competentes por diversas razones (falta de confianza en la autoridad, pérdida de tiempo, saber que es difícil que el delincuente sea castigado o porque consideran que el delito no fue lo suficientemente importante para reportarlo). De este modo, los registros administrativos tienen limitaciones, ya que tienden a mostrar solo una parte del fenómeno delictivo.

Como establece el *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito* (UNODC, 2011), los registros administrativos y estadísticas de la policía y de los ministerios públicos pueden ser complementados con datos cuantitativos generados por encuestas de victimización.¹²

De acuerdo con el *Manual para encuestas de victimización* (UNODC, 2010), estas herramientas pueden contribuir en mejorar el entendimiento sobre el nivel y naturaleza del crimen en los hogares, la percepción de seguridad de la ciudadanía y la confianza en las autoridades de seguridad y justicia. Este tipo de encuestas puede cubrir una variedad de incidentes criminales y las experiencias reconocidas por las instituciones de seguridad y justicia como parte de su esfera de responsabilidad.

A través de un cuestionario con preguntas específicas, estas herramientas pueden identificar a aquellos(as) ciudadanos(as) que decidieron no reportar un incidente delictivo —aun cuando su seriedad lo ameritaba—, así como las razones por las cuales no lo hicieron.

Una de las principales ventajas de las encuestas de victimización es que es posible identificar las experiencias que las víctimas del delito han tenido

y que podrían no estar registradas por la policía o por otras autoridades del Sistema de Justicia Penal.

La generación de políticas públicas de seguridad basadas en evidencia cuantitativa y cualitativa es fundamental para llevar a cabo intervenciones sustentadas en diagnósticos sólidos que dimensionen y caractericen de forma adecuada el fenómeno delictivo y, así, desarrollar programas con acciones focalizadas para atenderlo.

El *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito* señala que "...los gobiernos y los especialistas, tanto para elaborar estrategias nacionales, regionales o locales, o planificar una intervención programática concreta, necesitan diferentes tipos de conocimientos basados en datos objetivos. En cada etapa de la elaboración de una estrategia o programa de prevención del delito es preciso disponer de conocimientos (...) para evaluar la envergadura y el alcance de los problemas de delincuencia, analizar sus causas, determinar las posibles soluciones y seleccionar y evaluar programas." (UNODC, 2011, p. 56).

De acuerdo con el *Manual para encuestas de victimización*, entre la información que puede ser recabada a través de diversas preguntas está:

- Cuál es la incidencia delictiva y cuáles son sus características.
- Cuáles son las características de las víctimas y de los(las) victimarios(as).
- Cuál es la percepción de inseguridad y cómo ha variado en el tiempo.
- Cuántos delitos son reportados a las autoridades y si no son reportados, cuál es la causa.
- La relación entre el miedo al delito y los niveles reales de delincuencia.
- Cuál es el costo estimado del delito.
- Cuál es la percepción de la población sobre el desempeño de las instituciones del sistema de seguridad y justicia.
- Cuáles hábitos ha modificado la ciudadanía o las medidas de protección que ha implementado después de ser víctima de la delincuencia (UNODC, 2010, p. 2).

¹² Victimización entendida como "...la manera en que un delito afecta a una persona o a un hogar. Para delitos personales, el número de victimizaciones es igual al número de víctimas involucradas. El número de victimizaciones puede ser mayor que el número de incidentes porque más de una persona puede ser victimizada durante un incidente. Cada delito contra un hogar se asume que implica a una víctima, el hogar afectado..." (UNODC, 2010).

Cuadro 2

Encuesta	Indicador	Información útil para generar políticas públicas por orden de gobierno
ENVIPE	Prevalencia delictiva en hogares y personas.	Federal, estatal y por ciudades de interés.
	Incidencia delictiva.	Federal, estatal y por ciudades de interés.
	Cifra oscura o delitos no denunciados.	Federal y estatal.
	Percepción sobre la seguridad pública.	Federal, estatal y por ciudades de interés.
	Percepción de confianza, efectividad y corrupción de instituciones.	Federal, estatal y por ciudades de interés.
	Cambio de comportamiento y hábitos.	Estatad y por ciudades de interés.
	Percepción de inseguridad por tipo de espacio físico.	Estatad y por ciudades de interés.
	Conductas delictivas o antisociales atestiguadas por la ciudadanía.	Estatad y por ciudades de interés.
	Conflictos o enfrentamientos en la vida cotidiana.	Estatad y por ciudades de interés.

Fuente: elaboración propia con información de la ENVIPE.

La actividad delictiva en una región o zona específica, su naturaleza y las consecuencias que generan son elementos que afectan e influyen directamente la calidad de vida de las personas, sus familias y su desarrollo profesional. Las encuestas de victimización son una herramienta para preguntarles en directo acerca de su experiencia ante un delito, además de contribuir en estimar el número de víctimas y de infracciones a la ley que, de otra manera, los registros administrativos de la policía, ministerios públicos o del Sistema de Justicia Penal no pueden obtener pero, sobre todo, generar evidencia para el desarrollo de políticas públicas que, en combinación con los registros administrativos, se focalicen en las necesidades de la ciudadanía de vivir en un entorno seguro.

Sin embargo, estas herramientas para recabar información no pueden generar todas las esti-

maciones que quienes toman decisiones e implementan políticas públicas podrían requerir, es decir, tienen limitaciones como:

- No proporcionan información sobre todos los delitos tipificados por el marco legal, ya que solo visibilizan aquéllos donde existe una víctima.
- Pueden subestimar el número de víctimas debido a que algunas podrían no estar dispuestas a responder preguntas relacionadas con incidentes delictivos sensibles, como una agresión sexual o delitos considerados como sin víctimas (relacionados con el consumo de drogas u otros, por ejemplo, los financieros) o que, incluso, no se consideran víctimas.
- La capacidad de los(las) encuestados(as) de recordar con precisión victimizaciones ocurridas en el pasado, lo que podría generar errores en las estimaciones (UNODC, 2010, p. 6).

Uso de las encuestas de victimización en políticas públicas de seguridad

En México existe evidencia del uso de información proveniente de las encuestas de victimización desarrolladas por el INEGI para el desarrollo de acciones de gobierno en materia de seguridad. Primordialmente, han sido usadas para contribuir a diagnosticar fenómenos de victimización a nivel nacional y en diversos estados, para establecer algunos indicadores de resultados.

En el ámbito federal, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en la *Meta 1. México en paz*, ofrece un diagnóstico descriptivo del fenómeno de inseguridad en el país, así como gráficos de la incidencia delictiva para el periodo 1997-2012 y de homicidios dolosos por estado. Para atender o solucionar el problema, proporciona diversas líneas de acción (coordinar estrategia nacional para reducir los índices de violencia, aplicar campañas de comunicación, dar seguimiento y evaluación de acciones, entre otras) que deberán ser medidas a través de dos indicadores: estado de derecho —medido con datos generados por el Banco Mundial— y victimización —estimado con información de la ENVIPE— (Gobierno de México, 2013).

El diagnóstico desarrollado en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2014-2018 detalla con cifras el fenómeno de inseguridad y violencia en México. A través de números del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ofrece datos sobre la evolución de los homicidios dolosos, secuestro y extorsión para el periodo 2006-2013. Adicionalmente, con base en la ENVIPE, se presenta un gráfico que describe el total de víctimas y delitos para el lapso 2010-2012 y de la percepción de corrupción y confianza en las instituciones de seguridad en el 2013.

Después de presentar seis objetivos (cada uno con diversas líneas de acción), el PNSP proporciona diversos indicadores cuya ficha establece, con datos de la ENVIPE o la ENVE, una línea base para el 2013

y un porcentaje esperado de avance determinado para cada uno, por ejemplo: en el 2.1 *Hogares según condición de victimización por cada mil hogares*, con ENVIPE 2013 es de 324 y reducir dicha cifra para el 2018 a 291; y en el 3.2 *Prevalencia de victimización de empresas por cada 10 mil unidades económicas*, con ENVE 2013, de 3 737 y una meta para el 2018 de 3 663 (SEGOB, 2014a).

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 emplea la ENVIPE 2013 para diagnosticar el fenómeno de violencia y delincuencia ofreciendo gráficas y tablas que muestran cifras relacionadas con el total de víctimas, evolución de la tasa de delitos por tipo de delito, principales temas de preocupación ciudadana, población que se siente insegura por escala territorial, espacios en los que la población se siente más insegura, confianza institucional y delitos sin denuncia declarada por causa de no denuncia.

El documento continúa ofreciendo cinco objetivos y líneas de acción para cada uno de ellos, que se miden a través de diversos indicadores, por ejemplo: el 1.1. *Porcentaje de la población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad de su colonia o localidad*, con ENVIPE 2013 establece una línea base de robo de 22.7%; pandillerismo, 19.9%; y delincuencia, 29%; y la meta para el 2018 de 25.06, 21.97 y 32.02%, para cada uno de estos rubros (SEGOB, 2014).

En el ámbito estatal, Querétaro y Morelos, en sus programas estatales de seguridad pública 2016-2021 (Gobierno del Estado de Querétaro, 2016) y 2013-2018 (Gobierno del Estado de Morelos, 2013), respectivamente, son dos ejemplos que hacen uso de los datos de la ENVIPE para complementar los de incidencia delictiva y ofrecer un diagnóstico de la situación de inseguridad y violencia en cada entidad al inicio de la administración.

Al igual que los programas nacionales, ofrecen estrategias y líneas de acción; no obstante, el de

Querétaro no establece metas e indicadores para verificar avances y el de Morelos ofrece indicadores de proceso orientados a medir el fortalecimiento institucional sin que quede claro el mecanismo a través del cual serán alcanzados.

En el ámbito municipal, no fue posible identificar ejemplos de programas de seguridad pública que hagan uso de datos de victimización para desarrollar estrategias locales de seguridad pública u orientadas a atender las necesidades de la población en este rubro.

Desde la sociedad civil, el Observatorio Ciudadano del Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) de Chihuahua publicó la Encuesta sobre Victimización y Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, que fue realizada con base en la ENVIPE-2017 (FICOSEC, 2018). La información obtenida por ésta es uno de los insumos que utiliza el Observatorio Ciudadano como auxiliar del Sistema Estatal de Seguridad Pública para observar, analizar e incidir en la formación de políticas públicas de prevención de la violencia, seguridad y justicia.¹³

Si bien en el ámbito nacional se identifica un esfuerzo por usar la información de victimización generada por la ENVIPE y la ENVE tanto para diagnosticar el fenómeno como para generar metas e indicadores, existe un área de oportunidad importante en transparentar el seguimiento de avances y resultados por parte de las instituciones de seguridad. Aun cuando sabemos por las encuestas de victimización y por los datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que las metas planteadas aún no se han alcanzado, se estima necesario que los servidores públicos de las instituciones de seguridad hagan un mayor esfuerzo por dar a conocer las acciones realizadas y los resultados alcanzados de manera sistemática.

Un área de oportunidad adicional por explotar es la generación de teorías de cambio adecuadas

que generen mecanismos causales correctos entre objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores de los diversos programas; por ejemplo, no es claro cómo los dos indicadores (estado de derecho y victimización) de la *Meta 1. México en paz* del PND se alimentan de los antes establecidos por el PNSP y del PNPSVD o si hubiera sido deseable que los programas estatales de seguridad pública tuvieran que estar alineados para contribuir al esfuerzo nacional en la materia.

Las observaciones anteriores podrían estar basadas en, al menos, dos factores: por un lado, la ausencia de un análisis estructurado del estado de las cosas al arrancar la administración federal, así como de los mecanismos causales que podrían haber generado una estrategia de seguridad pública con resultados robustos; por el otro, de una conceptualización del fenómeno de seguridad centrada en la responsabilidad del Estado por contar con un entorno de orden y seguridad pública (SEGOB, 2009) y no necesariamente enfocado en las necesidades de seguridad de la ciudadanía.

Contrario a los registros administrativos que solo dan cuenta de la versión institucional, las encuestas de victimización proveen información centrada en el(la) ciudadano(a): en su experiencia como víctimas frente a algunos delitos, su percepción de inseguridad, su opinión de la autoridad y los costos que le genera el delito, por ejemplo. De esta manera, al tener datos bienales, anuales o trimestrales con representación nacional, desagregados por estado y zona metropolitana (dependiendo de la encuesta que sea utilizada), es posible desarrollar políticas públicas diferenciadas y dar seguimiento a los avances y resultados.

La seguridad ciudadana constituye un marco conceptual idóneo para el uso de encuestas de victimización, ya que focaliza la discusión en el bienestar y las necesidades de las personas para que puedan ejercer sus derechos (a la vida, salud, estudio, trabajo, diversión, transporte y expresión de sus ideas). Tiene como objetivo salvaguardar la seguridad de las personas y generar espacios

¹³ Observatorio Ciudadano. *Misión* (DE) <http://observatoriochihuahua.org/nosotros/mision/>

propicios para su desarrollo. Su principal premisa es la proactividad ante los fenómenos de inseguridad al tomar en cuenta las necesidades de la ciudadanía y el entorno local. Para ello, busca coproducir seguridad al generar alianzas multi-sectoriales entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, empresarios y la Academia con base en necesidades específicas con objetivos claros (USAID-SEGOB, 2015).

Desde una lógica de seguridad ciudadana, y con base en los datos generados por la ENVIPE, el cuadro 2 presenta ejemplos de información que se puede desagregar en indicadores relevantes para los tres órdenes de gobierno (prevalencia e incidencia delictiva y cifra oscura), los cuales son necesarios para que sus instituciones de seguridad den seguimiento para verificar el resultado que las acciones de prevención, disuasión e investigación de delitos están o no arrojando.

Por otra parte, la percepción de seguridad, confianza y desempeño de las autoridades de seguridad pública y corrupción son indicadores de la forma en que las personas contrastan el contexto en el que se desempeñan y la labor de las instituciones federales, estatales y municipales de seguridad. Adicionalmente, pueden contribuir a medir los esfuerzos de fortalecimiento (capacitación, equipamiento, aplicación y uso de protocolos legales) y depuración institucional (control de confianza y procesos de honor y justicia de las policías).

En los ámbitos estatal y municipal, los indicadores de cambio de comportamiento o de hábitos y la sensación de inseguridad por tipo de espacio físico pueden contribuir a generar políticas públicas preventivas y disuasivas focalizadas por género, tipo de transporte o factores de riesgo.

Por último, la información relacionada con el atestiguamiento de conductas antisociales en los alrededores de la vivienda de las personas y de conflictos o enfrentamientos en la vida cotidiana puede arrojar evidencia del grado de descomposición social presente en el ámbito local, así como

de la eficacia que un gobierno municipal está logrando para proveer servicios públicos o generar intervenciones y estrategias exitosas para atender este tipo de fenómenos.

Conclusiones

Las encuestas de victimización son una herramienta que permite conocer cuál ha sido la experiencia de las personas frente al delito, principalmente, pero también deja saber cuál es su opinión de la autoridad, así como los lugares donde se sienten menos seguras y los costos en los que incurren para protegerse de la delincuencia por miedo al delito.

Dado que esta información se recopila de forma periódica, en combinación con los registros de la policía o estadísticas delictivas provenientes de otras fuentes, son un insumo fundamental para identificar con precisión uno o más fenómenos de inseguridad, así como para contribuir a evaluar los resultados alcanzados por las acciones realizadas para hacerles frente.

Los fenómenos de violencia y delincuencia, al tener un origen multifactorial (social, cultural, económico o debilidad institucional) que se gesta y combina durante un largo tiempo, requieren una respuesta que adopte la participación de diversos actores en diferentes niveles de actuación, esto es, una respuesta a un fenómeno de inseguridad difícilmente podrá generarse por una sola institución (la policía), requiere de obtener información de diversas fuentes y de la participación de un conjunto de actores e instituciones que puedan sumar esfuerzos para atender partes de la solución.

Su colaboración deberá estar regida por la información del diagnóstico del fenómeno, así como de indicadores que permitan evaluar si las acciones establecidas están teniendo el efecto esperado, el contrario o ninguno. Para lograrlo, será fundamental que quienes toman decisiones y los que implementan acciones proactivas de go-

bierno den un seguimiento puntual a la evidencia que la política pública genere a través de los indicadores que les permiten saber si los resultados darán la posibilidad de alcanzar el objetivo planteado.

Las encuestas de victimización realizadas en México, al ser periódicas, ofrecen datos muy valiosos para desarrollar políticas públicas de seguridad y de prevención del delito basadas en evidencia; ejemplo de esto es la ENVIPE, la cual, al contar con siete años ininterrumpidos de captación de datos, ofrece insumos para generar un diagnóstico de la situación en esta materia en el país, en las entidades federativas y en las principales zonas metropolitanas y ciudades. Como ya se refirió, la prevalencia y la incidencia delictiva, la percepción de inseguridad y la cifra oscura del delito son indicadores útiles para establecer una línea base y, al ser información que se recopila cada año, posibilita medir el avance de las acciones realizadas por las instituciones de seguridad y justicia, las cuales, si estuvieran centradas en la disuasión y control de los delitos que más afectan a la ciudadanía (extorsión y robo en la calle) o los de alto impacto (secuestro, por ejemplo), la incidencia-prevalencia tendría que mostrar un cambio, en principio, positivo. No obstante, será necesario verificar si la variación que pudiera presentar este indicador está en línea o es contradictoria con las modificaciones en el desempeño de la autoridad o en la percepción de corrupción de las instituciones. También, será necesario revisar si se presentan cambios en las conductas antisociales o problemáticas urbanas reportadas por las personas que pudieran transformarse en incidentes delictivos. A esta información, además de complementarse con registros administrativos, también se le puede añadir la de la ENVE para incluir elementos de victimización de los actores del sector privado.

Además, los datos que se generan año con año, al provenir de una institución autónoma como el INEGI, contribuyen a transparentar las cifras proporcionadas, así como a la rendición de cuentas tanto de quienes toman decisiones como de los que implementan políticas públicas.

Para que éstas alcancen su objetivo, se requiere establecer metas a corto, mediano y largo plazos, pero sobre todo implica documentar procesos para generar evidencia que permita medir avances hacia el resultado o realizar ajustes donde sean necesarios. Las encuestas de victimización, en combinación con indicadores de proceso y resultado generados por una intervención, son un excelente insumo para lograrlo.

Fuentes

- Aebi, M. y A. Linde. *The growth of victimization surveys in Latin America*. University of Lausanne, School of Criminal Sciences, Institute of Criminal Science and Criminal Law, 2012.
- Centro de Excelencia UNODC-INEGI. *Encuestas de victimización: línea de tiempo* (DE) <http://www.gsj.inegi.org.mx/lineaVic/inicio.html>, consultado el 9 de noviembre de 2018.
- FICOSEC. *Encuesta sobre Victimización y Seguridad Pública del Estado de Chihuahua 2018* (DE) <http://observatoriochihuahua.org/productos/encuesta-estatal-de-percepcion-de-seguridad>, consultado el 9 de noviembre de 2018.
- Gobierno de México. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. 2013 (DE) <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 25 de abril de 2018.
- Gobierno del Estado de Morelos. *Programa Estatal de Seguridad Pública 2013-2018*. 2013 (DE) http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/PESEGPUBMO.pdf, consultado el 25 de abril de 2018.
- Gobierno del Estado de Querétaro. *Programa Estatal de Seguridad Pública del Estado de Querétaro 2016-2021* (DE) <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/QUERETARO/o2869202.doc&nombreclave=o2869202.doc>, consultado el 25 de abril de 2018.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. 2017b (DE) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/ensu/>, consultado el 4 de mayo de 2018.
- _____. *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas*. 2016 (DE) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enestablecimientos/especiales/enve/2016/>, consultado el 4 de mayo de 2018.
- _____. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. 2017a (DE) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>, consultado el 4 de mayo de 2018.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Declaración de los Principios Básicos de Justicia para Víctimas del Delito y del Abuso del Poder de las Naciones Unidas*.

- 1985 (DE) <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>, consultado el 29 de octubre de 2018.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. Serie de Manuales sobre Justicia Penal. 2011 (DE) https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf, consultado el 10 de abril de 2018.
- _____. *Manual para encuestas de victimización*. Ginebra, Suiza, 2010 (DE) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf, consultado el 10 de abril de 2018.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)*. 2009 (DE) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009, consultado el 10 de abril de 2018.
- _____. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. 2014a (DE) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014, consultado el 25 de abril de 2018.
- _____. *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. 2014b (DE) http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014, consultado el 25 de abril de 2018.
- USAID-SEGOB. *Manual para la capacitación en prevención social de la violencia y la delincuencia*. 2015.
- _____. *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. 2015 (DE) <http://www.prevenciondelaviolencia.org/ebook/#p=24>, consultado el 20 de abril de 2018.