



14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Kioto (Japón), 20 a 27 de abril de 2020

Distr. general
31 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Tema 3 del programa provisional*

Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico

Seminario 1. Prevención del delito de base empírica: estadísticas, indicadores y evaluaciones en apoyo de prácticas eficaces**

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

Resumen

En el documento se examina el modo en que la generación de conocimiento capaz de propiciar la formulación de políticas eficaces precisa de pruebas científicas en forma de datos, análisis, seguimiento y evaluación.

El conocimiento cuantitativo está basado en distintos tipos de estadísticas. Los datos sobre los delitos detectados y notificados y sobre la respuesta de la justicia penal se basan principalmente en los registros administrativos que mantienen las instituciones de justicia penal. Esos registros únicamente se refieren a los delitos que se denuncian a las autoridades o que se señalan a su atención. Por otra parte, los datos generados por las encuestas victimológicas ofrecen un cuadro general más completo del delito, incluso de la parte que no se notifica (la “cifra oculta” del delito). Existen otros instrumentos para cuantificar los delitos que no se denuncian a las autoridades, como la metodología de estimación por sistemas múltiples, que se utiliza para calcular el número total de víctimas de la trata de personas. Los sistemas de información geoespacial y los sistemas de reunión de datos centrados en la ciudadanía, como las auditorías de seguridad realizadas a nivel local, complementan los sistemas estadísticos nacionales al aportar información clave para la prevención del delito. Si bien se ha trabajado para mejorar la calidad y la disponibilidad de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal, sigue habiendo importantes carencias que deben superarse mediante la asistencia técnica y la elaboración de normas internacionales.

La existencia de un marco de indicadores sistemáticos y coherentes permitirá adoptar un enfoque integral que ayude a cuantificar la delincuencia. Por consiguiente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) promueve un

* A/CONF.234/1.

** La Secretaría desea expresar su agradecimiento a los miembros de la red de institutos del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en especial al Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, por su ayuda en la preparación y organización del seminario.



marco de medición amplio que haga hincapié en la calidad de los datos y fomente su comparabilidad mediante metodologías uniformes de producción de datos.

Las investigaciones analíticas que utilizan datos cualitativos y cuantitativos sobre la delincuencia y sus factores conexos también son fundamentales para la elaboración de políticas basadas en el conocimiento. Esos estudios de investigación deben nutrirse de diversas fuentes sobre delincuencia convencional y delincuencia organizada a fin de crear una base de datos empíricos de ámbito internacional, nacional y local. Esa idea está claramente plasmada en las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pueden utilizarse instrumentos analíticos especiales para afrontar las situaciones delictivas, las amenazas que plantean y las necesidades de prevención a nivel internacional, regional, nacional y local. Los análisis internacionales pueden proporcionar una visión de conjunto de las tendencias y características de la delincuencia con miras a apoyar las decisiones relativas a las políticas de ámbito mundial y regional, mientras que los análisis nacionales y locales pueden poner de manifiesto las repercusiones de la delincuencia en los ciudadanos y determinar el tipo de medidas de prevención específicas que se necesitan.

La realización de evaluaciones adecuadas permite comprender mejor los factores de éxito en la formulación de políticas. Las evaluaciones no solo ayudan a determinar lo que funciona, sino también por qué funciona y cómo puede aplicarse con eficacia una política en distintos contextos. El principal factor de éxito de una evaluación acertada reside en el uso que hagan de los datos obtenidos los responsables de la formulación de políticas. En las “Normas y estándares de evaluación” del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas se aborda este punto crucial mediante dos tipos de normas: las relacionadas con los productos de evaluación, las recomendaciones y la difusión, en lo que respecta a la oferta; y las normas para garantizar que los resultados de la evaluación se integren y que haya una respuesta y un seguimiento sistemáticos, en lo que concierne al usuario.

La exposición que se presenta en el documento pone de manifiesto que es necesario reforzar la disponibilidad, la calidad y la comparabilidad de los datos de las encuestas administrativas y de las encuestas por muestreo sobre la delincuencia y la justicia penal. La creación de un sistema de estadísticas sobre justicia penal de ámbito nacional amplio y de calidad requiere un marco estadístico nacional sólido que no solo garantice la producción de datos sobre delincuencia y justicia penal generados por diferentes instituciones, sino también una integración y un análisis intersectoriales. Esos sistemas pueden fortalecerse mediante la utilización de marcos estadísticos comunes (como la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos) y de metodologías e instrumentos reconocidos (como el manual de encuestas sobre corrupción de la UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado *Manual on Corruption Surveys: Methodological Guidelines on the Measurement of Bribery and Other Forms of Corruption through Sample Surveys*). Es importante que la reunión, el análisis y la difusión de datos también sean adecuados para el seguimiento de los progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes en su conjunto y mediante un desglose adecuado de los datos en subgrupos de población, como mujeres y niñas, a fin de asegurar que “nadie se quede atrás”.

El documento también señala la importancia de los instrumentos analíticos que pueden ayudar a los encargados de la formulación de políticas a utilizar datos científicos para elaborar políticas eficientes a nivel internacional y local. Un ejemplo de ese instrumento son las evaluaciones regionales de la amenaza de la delincuencia organizada, que permiten recabar información cuantitativa y cualitativa sobre varios mercados de la delincuencia organizada a fin de determinar la amenaza que plantea la delincuencia organizada en una región concreta. Las buenas prácticas y las normas establecidas pueden servir de apoyo a la creación de bases empíricas nacionales y locales para la prevención del delito; también pueden facilitar el seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, se necesitan instrumentos analíticos innovadores para comprender los aspectos de la delincuencia

que son difíciles de captar, como la parte oculta del delito o las corrientes financieras ilícitas.

En el documento también se destaca la necesidad de incorporar las evaluaciones al proceso de elaboración de políticas, lo que garantiza que las iniciativas de prevención del delito cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo las evaluaciones. Asimismo, se subraya la importancia de crear sistemas nacionales de evaluación sólidos que garanticen la disponibilidad de datos empíricos derivados de las evaluaciones para la formulación de políticas y para fundamentar el proceso de examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a la vez que se promueve una cultura consistente en realizar evaluaciones mediante la aplicación de procesos de evaluación de calidad a todos los niveles.

I. Introducción

1. La prevención del delito sigue revistiendo una gran complejidad. La delincuencia y la violencia presentan numerosos factores con muchos matices que están relacionados entre sí y cambian constantemente. El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo. Esos factores son resultado de un amplio espectro de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales y las situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia¹.

2. Como se indica en el *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito* de la UNODC “Determinar qué factores están asociados a los diferentes tipos de delitos puede dar lugar a la elaboración de una serie de estrategias y programas para cambiar estos factores y prevenir o reducir la incidencia de tales delitos.” Esos factores subyacentes o causales suelen denominarse factores de riesgo e incluyen dinámicas que afectan a las condiciones macrosociales y económicas; factores que influyen en los distintos países y entornos y en las comunidades; factores relacionados con la familia y los parientes cercanos, y factores que afectan a los individuos².

3. El Consejo Económico y Social adoptó dos conjuntos de directrices para la prevención del delito en 1995³ y en 2002⁴, respectivamente. En su resolución 56/261, aprobada en 2002, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros, entre otras cosas, a promover una estrecha cooperación entre sectores como los de justicia, salud, educación y vivienda a fin de apoyar la prevención del delito y colaborar con la sociedad civil eficazmente. Además, la prevención del delito es una dimensión intersectorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que muchos de ellos suponen tratar de fomentar un entorno que promueva la igualdad de oportunidades para todas las personas y a la vez elimine los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia.

4. La prevención del delito depende en gran medida de los responsables de la formulación de políticas, que han de estar informados y deben utilizar datos fiables al abordar la cuestión. Es preciso utilizar datos fiables a todos los niveles –internacional, nacional, local y municipal– a fin de asegurar que las políticas se integren de manera global, y se adapten, al mismo tiempo, a las necesidades y los problemas concretos de las diferentes comunidades.

5. Se necesitan diferentes tipos de datos científicos para generar políticas basadas en el conocimiento. Por ejemplo, la información estadística, como las tendencias de los fenómenos delictivos, indica su magnitud, mientras que el conocimiento sobre la evolución de los principales factores de riesgo y la resiliencia, en un análisis longitudinal, proporciona el grado de comprensión necesario para formular políticas amplias. Además, la formulación de políticas con base empírica depende de que se tenga un buen conocimiento de lo que constituyen prácticas eficaces y que se comprendan bien los factores de éxito que pueden derivarse de evaluaciones realizadas adecuadamente. Las evaluaciones no solo permiten comprender lo que funciona, sino también por qué funciona y cómo debe plantearse la aplicación de una política en diversos contextos.

6. La gobernanza es una dimensión transversal de la adopción de decisiones y políticas de base empírica. El acceso a la información, la colaboración en los procesos de adquisición de conocimientos y la participación en la planificación y la formulación

¹ Véase *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.IV.9), pág. 10.

² *Ibid.*

³ Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo).

⁴ Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).

de políticas de todas las partes interesadas pertinentes, incluidos los ciudadanos y las comunidades, son condiciones indispensables para la prevención del delito de base empírica. Las alianzas y la responsabilidad compartida constituyen el núcleo del enfoque de las Naciones Unidas tanto en lo que respecta a la prevención del delito como al desarrollo sostenible, mediante las Directrices para la prevención del delito y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, respectivamente.

II. Prevención del delito de base empírica

A. Las estadísticas como instrumento prioritario para comprender la delincuencia y fundamentar las políticas de prevención del delito

7. Las estadísticas son esenciales para la prevención del delito de base empírica, ya que sirven de fundamento a una noción común acerca de los fenómenos delictivos y el riesgo que entrañan y de los factores de resiliencia que pueden abordarse mediante programas de base empírica. Conocer hechos básicos sobre la delincuencia, como la prevalencia de los diversos tipos de delitos y sus tendencias, su distribución geográfica y los grupos de mayor riesgo, es de suma importancia para determinar los ámbitos prioritarios de las intervenciones de prevención del delito.

8. La formulación de políticas puede fundamentarse en distintos tipos de estadísticas. Los datos generados por las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y la justicia penal se basan en los registros administrativos de las diferentes etapas del proceso de justicia penal. Si bien pueden ofrecer un panorama general de algunas pautas y tendencias, no captan todo el fenómeno delictivo, ya que solo abarcan los delitos que se detectan o comunican. Además, están muy influidos por las prioridades y capacidades gubernamentales para responder al problema de la delincuencia.

9. Las estadísticas sobre delitos generadas por medio de encuestas por muestreo (dirigidas a las familias, las empresas o a determinados agentes del sistema de justicia penal) permiten captar más adecuadamente la situación de la delincuencia en su conjunto, dado que pueden ayudar a determinar la “cifra oculta” del delito, que no llega al conocimiento de las autoridades. Esas encuestas proporcionan información sobre el contexto en que se cometen los delitos y las características de las víctimas y los delincuentes, pero no permiten describir los delitos en los que “no hay víctimas”, como los delitos contra la fauna y la flora silvestres.

10. La información estadística también permite definir los factores de protección y de riesgo. Por ejemplo, las estadísticas sobre homicidios según el tipo de mecanismo utilizado para provocar la muerte pueden arrojar luz sobre el papel de las armas de fuego en los homicidios, mientras que los datos sobre la relación entre las víctimas y los delincuentes pueden proporcionar información sobre la violencia doméstica.

11. Otros tipos y fuentes de estadísticas desempeñan un papel importante en los esfuerzos por comprender el delito. Entre ellos figuran datos procedentes del sector de la salud y datos sobre aspectos contextuales pertinentes como la urbanización, la desigualdad y la situación del estado de derecho. La amplitud y profundidad de los conocimientos que se derivan de esas fuentes permiten a las instancias decisorias comprender mejor los factores de riesgo y de resiliencia que influyen en la delincuencia. Esas estadísticas también permiten tener en cuenta aspectos contextuales y ambientales de mayor calado.

12. Hay dos obstáculos fundamentales que pueden dificultar el uso integrado y adecuado de diferentes estadísticas sectoriales que ayudan a comprender la delincuencia, a saber: las dificultades técnicas para vincular las bases de datos y las estructuras de gobernanza que limitan la accesibilidad. Una mayor armonización de los métodos de recopilación de datos mediante marcos estadísticos nacionales sólidos y el establecimiento de una cultura de intercambio de información, procesos de colaboración y transparencia mejorarían las posibilidades de integrar los datos y de describir más adecuadamente el delito, sus causas profundas y los factores de riesgo y de resiliencia.

B. Indicadores para la vigilancia del delito

13. Normalmente, suele distinguirse entre los indicadores que pueden evaluar las aportaciones, los procesos y los resultados de las políticas. El marco de vigilancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un ejemplo perfecto de un sistema de indicadores (en su mayor parte indicadores de resultados) que permite hacer un seguimiento de los progresos realizados a nivel nacional y comparar distintas situaciones en todo el mundo. Los indicadores también proporcionan un modelo para elaborar perspectivas más detalladas y adaptadas a situaciones concretas de los países o las autoridades locales.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y metas e indicadores conexos relacionados con las estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal

<i>Ámbito normativo</i>	<i>Meta</i>	<i>Indicadores</i>
Reducción de la violencia	16.1 Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad 16.1.3 Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses 16.1.4 Proporción de la población que no tiene miedo de caminar sola cerca de donde vive
	11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	11.7.2 Proporción de personas víctimas de violencia física o acoso sexual, desglosada por sexo, edad, grado de discapacidad y lugar del hecho, en los 12 meses anteriores
	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	5.2.1 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, desglosada por la forma de violencia y por edad 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo, por edad y lugar del hecho
Delincuencia organizada y tráfico de drogas	16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños	16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación
	16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada	16.4.1 Valor total de las corrientes financieras ilícitas de entrada y salida (en dólares corrientes de los Estados Unidos) 16.4.2 Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales

<i>Ámbito normativo</i>	<i>Meta</i>	<i>Indicadores</i>
	15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres	15.7.1 Proporción de vida silvestre comercializada que ha sido objeto de caza furtiva o de tráfico ilícito
Acceso a la justicia, corrupción y estado de derecho	16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	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 16.3.2 Detenidos que no han sido sentenciados como proporción de la población carcelaria total
	16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	16.5.1 Proporción de las personas que han tenido por lo 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 16.5.2 Proporción de las empresas que han tenido por lo 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

14. Puede utilizarse una serie de criterios para seleccionar un conjunto de indicadores y establecer un marco de indicadores. Un indicador apto debe ser específico, pertinente, rastreado, fácil de interpretar y sensible al cambio y, por lo tanto, capaz de reflejar los cambios a medida que se produzcan. Al examinar un marco de indicadores, la coherencia del sistema es un importante criterio de calidad.

C. Adopción de un enfoque integral con respecto a la calidad de los datos

15. Según el Marco de Garantía de Calidad de las Estadísticas de las Naciones Unidas, los proveedores de datos deben tratar de cumplir un conjunto específico de criterios a fin de producir datos de calidad⁵. A esos criterios podrían añadirse otras tres dimensiones para garantizar la calidad de los datos:

a) *Representatividad*: para ilustrar todas las perspectivas de un fenómeno concreto. En el contexto de la delincuencia, los estudios sobre victimización, por ejemplo, garantizan que la perspectiva y las experiencias de las víctimas estén representadas equitativamente y se incluyan en los sistemas de estadísticas sobre delincuencia.

b) *Desagregación*: para comprender mejor los fenómenos delictivos y para aplicar políticas de prevención del delito más específicas. Las estadísticas de la delincuencia se caracterizan por una serie de atributos: a) atributos relacionados con el

⁵ Comité de los Jefes de Estadística del Sistema de las Naciones Unidas, "UN Statistics Quality Assurance Framework: including a generic statistical quality assurance framework for a UN agency" (septiembre de 2016).

delito como la motivación y las circunstancias; b) atributos relacionados con la víctima como el sexo, la edad, el nivel educativo, el origen socioeconómico, la ocupación, el lugar de residencia principal y la relación con el autor del delito; c) atributos relacionados con el autor del delito, como el sexo, la edad, el nivel educativo, el origen socioeconómico, la ocupación, la residencia principal y la relación con la víctima; d) el momento en que se cometió el delito; y e) los atributos geográficos.

c) *Espacialización*: la utilización de datos localizados y sistemas de información geográfica es muy valiosa no solo para las estadísticas sobre delincuencia, sino también para informar mejor sobre la distribución espacial de los factores de riesgo y resiliencia y, por consiguiente, mejorar la elaboración de políticas e iniciativas de prevención localizadas y basadas en la comunidad.

D. Dificultades y oportunidades relacionadas con la reunión de datos a nivel internacional, nacional y local

16. La recopilación de datos es una parte integral de las actividades destinadas a promover una cultura centrada en los datos, así como una condición indispensable para la adecuada formulación de políticas de base empírica. En la presente sección se examinan las principales dificultades a las que se enfrentan las partes interesadas a todos los niveles en el proceso de recopilación de datos de calidad y utilizables, y se señalan los instrumentos existentes para hacer frente a esas dificultades.

17. A nivel internacional, los dos obstáculos principales para fomentar una cultura centrada en los datos son la disponibilidad y la comparabilidad. Debido a que la capacidad de los países en materia de estadística varía, la insuficiencia de información dificulta la fiabilidad del conocimiento en las regiones menos desarrolladas. Además, los diferentes conceptos, métodos y calidad de los datos socavan la comparabilidad de las pruebas científicas producidas por los diferentes países. La Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos contribuye a superar algunos de esos obstáculos al armonizar la forma en que pueden clasificarse los datos sobre delincuencia. Si bien el marco permite normalizar la reunión de datos, su análisis y su difusión, sigue habiendo una clara falta de normas metodológicas que orienten la reunión, el manejo, el análisis y el significado de los datos a los efectos de su comparabilidad.

18. A nivel nacional, muchos sistemas de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal siguen siendo deficientes debido a una combinación de factores, entre los que figuran la falta de recursos, coordinación y conocimientos técnicos. Las actividades de creación de capacidad son esenciales para fortalecer esos sistemas. La demanda de asistencia técnica y actividades de formación en materia de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal ha aumentado notablemente en los últimos años, en relación con la adopción y aplicación de nuevas normas como la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos y la Iniciativa para la Encuesta Victimológica en América Latina y el Caribe, y las necesidades derivadas del seguimiento nacional de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/CN.3/2019/19, párr. 17).

19. Las autoridades locales, especialmente los municipios, son unos valiosos recopiladores de datos y pueden contribuir en gran medida a conocer los contextos y los asuntos locales. Por ejemplo, las autoridades locales y municipales reúnen datos a través de la policía municipal y de otros servicios como el de vivienda y urbanismo y los servicios públicos (acceso a agua y saneamiento, tiempo libre y ocio, programas para grupos de riesgo, servicios de salud comunitarios, etc.). No obstante, las autoridades locales se enfrentan a muchos problemas institucionales, técnicos y metodológicos relacionados con la capacidad para producir datos de calidad. Las auditorías locales de seguridad constituyen uno de los instrumentos eficaces que los gobiernos locales y los municipios pueden utilizar para adquirir un conocimiento exhaustivo y preciso del contexto local, y la UNODC promueve ese tipo de auditorías. Las auditorías combinan datos administrativos desglosados sobre delincuencia, factores de riesgo y resiliencia, y

datos sobre el entorno de cada barrio (vivienda, infraestructuras, transporte, urbanismo, servicios, etc.), con datos cualitativos recopilados por medio de grupos focales con las partes interesadas locales y la ciudadanía, así como mediante otro tipo de métodos cualitativos (paseos exploratorios, observación participativa, etc.). La participación de todas las partes interesadas pertinentes, así como de la comunidad, es fundamental para la elaboración de auditorías locales de seguridad. Las auditorías son instrumentos muy útiles para la formulación de políticas locales de prevención del delito, ya que pueden integrarse fácilmente en el ciclo normativo como parte de la elaboración y planificación de estrategias de prevención del delito (mediante actividades participativas de solución de problemas) y de los procesos de seguimiento y evaluación (mediante un examen exhaustivo de las políticas, los programas y las medidas de prevención del delito existentes)⁶. En el marco de la labor de prevención del delito de base comunitaria y empírica, la UNODC ha prestado apoyo a los gobiernos locales en la realización de auditorías locales de seguridad, que han permitido comprender mejor las tendencias de la delincuencia y la victimización y han servido de base para la revisión de las políticas locales de prevención del delito y de seguridad^{7,8}.

20. La ciudadanía también genera una gran cantidad de datos personales, en particular, en forma de grandes conjuntos de datos no estructurados conocidos como “macrodatos”. Las nuevas tecnologías y la globalización de la Internet de las cosas y los objetos conectados permiten a las personas participar en los procesos de recopilación de datos y contribuir a la formulación de políticas de forma constructiva. La reunión de datos basada en los ciudadanos tiene por objeto aprovechar las posibilidades que ofrecen los macrodatos y la Internet de las cosas a fin de proporcionar un medio único y directo para que las personas aporten su perspectiva. En el ámbito de la seguridad pública y la prevención del delito, la aplicabilidad de ese enfoque es muy valiosa. Un ejemplo concreto es el desarrollo, difusión y utilización a gran escala de la aplicación móvil SafetiPin, que permite obtener datos e información mediante la colaboración de la comunidad sobre la inseguridad en las ciudades. Creada a partir de la necesidad de mejorar la seguridad de las mujeres indias en los espacios públicos, SafetiPin es un buen ejemplo de un instrumento ideado a iniciativa de la ciudadanía para adquirir conocimientos⁹.

E. Instrumentos internacionales de reunión y análisis de datos

21. Existen diversos instrumentos internacionales de reunión y análisis de datos que pueden proporcionar información a la comunidad internacional y a las autoridades nacionales sobre las tendencias y amenazas mundiales y regionales, a fin de orientar la elaboración de políticas de prevención del delito.

22. El Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal utiliza una red de centros nacionales de coordinación, integrada por instituciones y funcionarios nombrados por los países que están dotados de la capacidad técnica necesaria para generar datos sobre delincuencia y justicia penal. En 2016, se habían designado unos 130 centros de coordinación.

23. El *Estudio Mundial sobre el Homicidio* es, desde 2011, un importante instrumento para comparar los niveles de violencia a nivel internacional. El cuadro que describe es el de un fenómeno caracterizado por grandes disparidades en cuanto a su distribución, características demográficas, tipologías y mecanismos. Se basa, entre otras fuentes, en el conjunto de datos estadísticos sobre homicidios de la UNODC (número total de víctimas de homicidio, desglose de las víctimas de homicidio por sexo y edad, mecanismo utilizado para provocar la muerte (arma de fuego, objeto punzante u otros)

⁶ Sohail Huain, *Guía sobre las auditorías de seguridad local: compendio de la práctica internacional* (París, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2007).

⁷ <https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org>.

⁸ <http://observaseguridadcali.unodc.org.co>.

⁹ Kalpana Viswanath y Ashish Basu, “SafetiPin: an innovative mobile app to collect data on women’s safety in Indian cities”, *Gender and Development*, vol. 23, núm. 1 (marzo de 2015), págs. 45 a 60.

y autor o contexto del delito (familiares o pareja, delincuencia organizada, banda, robo u otros).

24. En el *Informe mundial sobre la trata de personas*, elaborado con carácter bienal por mandato de la Asamblea General en el marco del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas, se reseñan las tendencias y corrientes de la trata de personas a nivel mundial, regional y nacional, a partir principalmente de los casos de trata detectados. Como la UNODC lleva reuniendo datos sobre la trata de personas de forma sistemática desde hace más de un decenio, se presenta información sobre las tendencias con respecto a una amplia gama de indicadores, que informan a los encargados de formular políticas sobre los cambios que se producen a lo largo del tiempo.

25. Desde 2016, el Informe titulado *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species* hace balance de la situación en lo que respecta a los delitos contra la vida silvestre, centrándose en el tráfico de determinadas especies de fauna y flora silvestres protegidas, y ofrece un análisis exhaustivo sobre el carácter y el alcance del problema a nivel mundial.

26. En el contexto del estudio de la UNODC sobre armas de fuego de 2015 titulado *Study on Firearms 2015*, se elaboró un sistema mundial de reunión de datos sobre el tráfico de armas de fuego basado en la información oficial sobre incautaciones recabada y proporcionada por los Estados Miembros. Con la elaboración del estudio, la UNODC no solo creó estructuras para el análisis y la recopilación sistemática de datos, sino que también fortaleció la capacidad de los países para reunir datos a largo plazo en los Estados en que ello planteaba dificultades.

27. A lo largo de los últimos diez años, la UNODC ha preparado una gran diversidad de informes sobre delincuencia organizada transnacional, incluida una serie de evaluaciones de las amenazas regionales y un informe mundial. Conscientes de que los mercados delictivos suelen estar interconectados, las evaluaciones de las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional describen los mecanismos utilizados en una serie de actividades delictivas, como el tráfico de drogas ilícitas, la trata de personas, el comercio ilegal de fauna y flora silvestres, el vertido de desechos tóxicos y electrónicos, la falsificación de productos, el tráfico de migrantes, los productos médicos falsificados y el tráfico de petróleo, minerales y otros recursos naturales. Tras situar esas corrientes de contrabando en el contexto del desarrollo regional, en las evaluaciones de las amenazas planteadas por la delincuencia organizada transnacional, se examinan las repercusiones de la delincuencia organizada en la estabilidad social, económica y política. Las evaluaciones se basan en datos procedentes de fuentes oficiales de la UNODC, si bien también incluyen estadísticas e información cualitativa derivada de datos comerciales, investigaciones académicas, entrevistas, causas judiciales y otras fuentes.

F. Normas internacionales y actividades de ámbito mundial para mejorar las estadísticas sobre delincuencia

28. La Comisión de Estadística y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal han estudiado en múltiples ocasiones el modo de mejorar la calidad y la disponibilidad de las estadísticas sobre delincuencia a nivel nacional e internacional. En 2013, ambas comisiones aprobaron una hoja de ruta para mejorar la calidad y la disponibilidad de las estadísticas de delincuencia a nivel nacional e internacional, con la que se han logrado resultados notables en lo que respecta a la elaboración de nuevas normas internacionales, la prestación de asistencia concreta para la producción de sistemas nuevos o perfeccionados de reunión de datos de propiedad nacional y la mejora de la amplitud y la pertinencia de los conjuntos de datos y los informes analíticos internacionales. Entre los logros alcanzados cabe mencionar, en particular: a) la elaboración y aplicación de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, que los países han implantado de forma gradual como instrumento internacional para normalizar las estadísticas sobre delincuencia en todas las

jurisdicciones e instituciones de justicia penal; b) la elaboración y aplicación de nuevas metodologías para cuantificar los delitos no convencionales, como la metodología de estimación por sistemas múltiples utilizada para calcular el número total de víctimas de la trata de personas (incluidas las que no están en conocimiento de las autoridades); c) la revisión del sistema de reunión de datos mundial (Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal) y la ampliación del conjunto de datos de ámbito mundial sobre homicidios con más datos sobre la tipología de los homicidios e información sobre la calidad de los datos nacionales, y con la edición de 2019 del *Estudio Mundial sobre el Homicidio*; y d) el establecimiento a escala regional y mundial de alianzas innovadoras destinadas a apoyar la capacidad de los países para mejorar las estadísticas sobre delincuencia, en particular mediante el modelo basado en los centros de excelencia creado por la UNODC en asociación con las oficinas nacionales de estadística de México y, más recientemente, de la República de Corea.

29. En 2019, la Comisión de Estadística aprobó una hoja de ruta actualizada basada en los logros de la hoja de ruta de 2013 que establece una serie de medidas para seguir subsanando las deficiencias de las estadísticas sobre delincuencia relacionadas con los instrumentos metodológicos, la capacidad nacional para producir y difundir estadísticas sobre delincuencia y la reunión y el análisis de datos en el plano internacional. Los principales objetivos para los próximos cinco años son: la elaboración de una serie de nuevos instrumentos metodológicos; la utilización de macrodatos para proporcionar información sobre la macrodinámica de la delincuencia; la prestación de apoyo a los países por medio de programas regionales y mundiales y de asistencia nacional específica para la aplicación de las normas internacionales y la certificación de la calidad de los procesos nacionales de obtención de estadísticas sobre delincuencia; y la elaboración de conjuntos de datos y de informes analíticos de ámbito mundial para informar a la comunidad internacional sobre la dinámica de la delincuencia y las amenazas conexas.

30. La Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos¹⁰, uno de los principales resultados de la hoja de ruta de 2013, proporciona un marco para que todas las naciones utilicen conceptos, definiciones y principios convenidos internacionalmente a fin de mejorar la coherencia y la comparabilidad internacional de las estadísticas sobre delincuencia. La ventaja de adoptar la Clasificación Internacional es doble: en primer lugar, aumenta la comparabilidad de las estadísticas sobre delincuencia entre las naciones y, en segundo lugar, apoya la creación de capacidad al fomentar buenas prácticas de reunión de datos que sean congruentes con las normas internacionales. Se prevé que la Clasificación Internacional vaya acompañada de manuales de aplicación y asistencia técnica para garantizar que todos los países puedan aplicarla.

31. El *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*, preparado por las Naciones Unidas, presenta un marco general para la creación de un sistema nacional para la elaboración de estadísticas de justicia penal. Ofrece instrumentos estadísticos básicos para la reunión de datos, como cuestionarios, material informativo, informes, clasificaciones, definiciones y consideraciones victimológicas, con miras a hacer más comparables los enfoques nacionales.

32. El *Manual para encuestas de victimización*, elaborado por la UNODC y la Comisión Económica para Europa, establece un enfoque sistemático y ofrece a los países una metodología armonizada que permite incluir datos sobre la delincuencia centrados en los ciudadanos, así como abordar la “cifra oculta” de la delincuencia. La publicación constituye una amplia fuente de información para la elaboración de encuestas victimológicas nacionales. Se examinan cuestiones fundamentales, como el diseño de los cuestionarios, los métodos de entrevista y el análisis y la difusión de los datos.

¹⁰ UNODC, *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos*, versión 1.0 (marzo de 2015).

33. El manual de encuestas sobre la corrupción recientemente publicado por la UNODC y el PNUD, titulado *Manual on Corruption Surveys: Methodological Guidelines on the Measurement of Bribery and Other Forms of Corruption through Sample Surveys* ayuda a determinar la magnitud del soborno y de otras formas de corrupción mediante encuestas por muestreo.

34. Las *Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: Encuestas estadísticas*, publicadas por la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, proporcionan orientación sobre la recopilación, el procesamiento, la difusión y el análisis de datos sobre la violencia contra la mujer. Las Directrices presentan los conceptos, las definiciones y las necesidades de datos para cuantificar la violencia contra la mujer, y ofrecen orientación sobre la planificación, la organización y la realización de una encuesta sobre la violencia contra la mujer (puntual o específica).

35. Los microdatos y los enfoques cualitativos también pueden utilizarse como instrumentos para recopilar datos destinados a la formulación de políticas de base empírica. Los microdatos son accesibles y fáciles de manejar, y pueden ser un medio útil para obtener un cuadro detallado de la situación imperante en un lugar determinado. Ello puede hacerse mediante auditorías locales de seguridad y metodologías participativas.

36. Los sistemas de información geográfica son otra herramienta empleada ampliamente en apoyo del control policial y la prevención del delito. Ese sistema puede usarse con fines operacionales, tácticos y estratégicos. Ello incluye trazar en mapas las pautas de diferentes tipos de delitos, precisando las áreas donde suceden más frecuentemente (puntos críticos) y algunos de los factores causales¹¹. Los municipios utilizan de forma generalizada estadísticas basadas en los sistemas de información geográfica a fin de obtener una visión espacial más precisa de los delitos que se cometen en su territorio. Ello constituye una valiosa aportación a los enfoques estadísticos tradicionales para la aplicación local de las políticas de prevención del delito.

G. Otros instrumentos

37. Muchos países, regiones y ciudades han creado observatorios para mejorar la información y los conocimientos sobre los delitos y los problemas sociales y económicos conexos. Los observatorios de la delincuencia tienen por objeto principal contribuir a fundamentar las decisiones sobre políticas utilizando información que rebasa los límites de las estadísticas sobre delincuencia. Se basan en alianzas entre actores públicos, cuasipúblicos o privados (como servicios municipales, servicios de transporte, vivienda social, arrendadores, empresas, comerciantes, etc.) para acceder a los datos de cada sector. A menudo preparan y utilizan sistemas de información geográfica, encuestas sobre victimización y temor al delito, encuestas de autoacusación de delitos, así como información resultante de entrevistas cualitativas y grupos de discusión, a fin de obtener un conocimiento detallado de la delincuencia local y las cuestiones relacionadas con la violencia¹².

38. El Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía fue creado en 2010 por la UNODC y el Instituto Nacional de Estadística Geográfica de México (INEGI). Su principal objetivo es robustecer la capacidad estadística, analítica y de vigilancia en las esferas de la gobernanza, la victimización, la seguridad pública y la justicia. En los diez años que lleva de existencia, el Centro ha logrado mejorar el diálogo entre las partes interesadas nacionales que participan en la producción y utilización de estadísticas y ha fortalecido la coordinación de los procesos regionales. También ha elaborado nuevos enfoques metodológicos y ha prestado apoyo a muchos países de América Latina en la realización de encuestas victimológicas, el mejoramiento de la calidad de las estadísticas nacionales sobre delincuencia y la vigilancia de los

¹¹ UNODC, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, pág. 60.

¹² *Ibid.*, págs. 59 y 60.

indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la delincuencia. En la 44ª sesión del Consejo de Seguridad se afirmó que el modelo de centro de excelencia constituía una buena práctica que debería reproducirse. La UNODC y la Oficina de Estadística de la República de Corea (KOSTAT) han creado recientemente un nuevo centro de este tipo en este país para ayudar a los países de la región de Asia y el Pacífico a mejorar sus estadísticas sobre delincuencia y la presentación de informes sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la delincuencia y la justicia penal.

III. Seguimiento y evaluación

A. Sinopsis

39. A fin de garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas deben considerarse instrumentos esenciales capaces de proporcionar a las instancias decisorias información y datos objetivos sobre los resultados reales que pueden alcanzarse¹³. A ese respecto, los sistemas de seguimiento y evaluación constituyen un componente esencial del ciclo normativo en el que se reconoce “la importancia tanto de la capacidad de aportar una sólida evidencia (la oferta), como de la capacidad del sistema para que las personas y las instituciones utilicen la información (la demanda)”¹⁴. Ahora bien, seguimiento y evaluación son conceptos muy diferentes y deben considerarse instrumentos complementarios.

B. Seguimiento

40. En un sistema de seguimiento y evaluación, el seguimiento se define como el “examen continuo por parte de la gerencia de los progresos efectuados en la implementación de una iniciativa, con el que se comprueba su conformidad con el plan y se toman las decisiones necesarias para mejorar su desempeño”¹⁵.

41. Hacer un seguimiento adecuado de la prevención del delito es especialmente importante. Un sistema de seguimiento eficaz permite vigilar los progresos realizados y el cumplimiento de las normas por parte de todos los interesados, así como determinar los logros y los obstáculos, lo que favorece las prácticas de gestión adaptativa. Ahora bien, si bien el seguimiento es fundamental para la aplicación de las políticas de prevención del delito, no permite hacer un análisis a fondo de los efectos de una política. Para comprender si una política funciona, cómo funciona y por qué funciona, es necesario hacer una evaluación.

C. Evaluación: definición y enfoques

42. En 2005, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas elaboró las “Normas y los criterios de evaluación del sistema de las Naciones Unidas”, que se actualizaron en 2016 y pasaron a denominarse “Normas y estándares de evaluación”, con objeto de proporcionar un marco institucional adecuado para la gestión eficaz de las funciones de evaluación. En el documento de 2016 evaluación se define como “una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto programa, estrategia,

¹³ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Results-Based Management Handbook: Harmonizing RBM Concepts and Approaches for Improved Development Results at Country Level* (octubre de 2011), pág. 2.

¹⁴ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, *Desarrollo de capacidades nacionales de evaluación: Consejos prácticos para fortalecer los sistemas nacionales de evaluación – Informe del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)* (noviembre de 2012), pág. 10.

¹⁵ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, “Normas y estándares de evaluación” (junio de 2016), pág. 30.

política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. Analiza el grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación debe suministrar información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas”¹⁶. Además, los “valores y principios de los derechos humanos y la igualdad de género, reconocidos universalmente, deben integrarse en todas las etapas de una evaluación”¹⁷, apuntalando, así, el compromiso con el principio de “no dejar a nadie atrás”.

43. Las evaluaciones de las políticas y programas de prevención del delito suelen centrarse en tres componentes principales: a) la implantación y el cumplimiento de los objetivos y las actividades, también denominado evaluación del proceso; b) Los resultados y productos inmediatos, previstos o no, también denominado evaluación de resultados; y c) Los resultados y repercusiones a mediano y largo plazo, previstos o no, también denominado evaluación de las repercusiones¹⁸.

44. Brigitte Ellefsen¹⁹ define tres enfoques principales de evaluación en el ámbito de la prevención del delito. El enfoque de base empírica fundamentado en “lo que funciona”, reside en gran medida en la información cuantitativa (datos estadísticos) y en metodologías experimentales como los ensayos controlados aleatorizados. Se trata de un enfoque orientado a los resultados que tiene por objeto medir si una intervención ha tenido el efecto deseado. Entre sus ventajas figuran su eficacia y la posibilidad de que se rindan cuentas, su alto grado de objetividad e imparcialidad y su capacidad para influir en las decisiones sobre la asignación de recursos y determinar buenas prácticas.

45. No obstante, este enfoque también presenta deficiencias y limitaciones. En primer lugar, no establece la causalidad, sino que solamente genera correlaciones. En segundo lugar, no garantiza la replicabilidad. Si bien este tipo de evaluación permite determinar si una intervención funciona o no en un contexto concreto, no logra demostrar su replicabilidad. Las políticas de prevención del delito tienen una amplia y diversa gama de objetivos, prioridades, partes interesadas y tipos de actuación. Debido a sus escasas opciones metodológicas (métodos experimentales y ensayos controlados aleatorizados), los enfoques basados en “lo que funciona” también restringen el tipo de información que se utiliza en la evaluación, así como el espectro de parámetros que pueden evaluarse (resultados y efectos). Eso es demasiado restrictivo para políticas complejas.

46. Para responder a esas deficiencias, los especialistas en políticas de prevención del delito elaboraron un enfoque basado en el principio de “lo que hay que hacer”, que no solamente se centra en los resultados, sino también en el proceso y la aplicación. El enfoque combina métodos cuantitativos y cuasiexperimentales con estudios de casos. Ello permite integrar los factores contextuales y, por consiguiente, aumenta la transferibilidad. Los enfoques basados en “lo que hay que hacer” también integran las prácticas de las partes interesadas y los conocimientos basados en la experiencia, lo que permite elaborar soluciones integrales destinadas a conseguir una mejora.

47. Si bien los enfoques basados en “lo que funciona” proporcionan información directa sobre el desempeño, los enfoques basados en “lo que hay que hacer” ofrecen un análisis más detallado de todo el proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas. No obstante, aunque los enfoques basados en “lo que hay que hacer” tienen en cuenta los distintos contextos, no reconocen el hecho de que el contexto geohistórico, social y político es una parte constitutiva de las políticas.

48. En respuesta a ello, los enfoques crítico-realistas conceden al contexto un lugar central en su planteamiento, a fin de abordar la cuestión de quién es responsable de

¹⁶ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 12.

¹⁸ UNODC, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*.

¹⁹ Brigitte Ellefsen, “Evaluating crime prevention: scientific rationality or governmentality?”, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 12, núm. 2 (noviembre de 2011), págs. 103 a 127.

alcanzar los resultados deseados, en qué condiciones y con qué consecuencias. Esos enfoques permiten triangular las metodologías para comprender mejor la complejidad de los diversos contextos. Por consiguiente, constituyen un interesante marco de evaluación para las políticas complejas. Al igual que en los enfoques basados en “lo que hay que hacer”, los enfoques crítico-realistas evalúan las repercusiones y los procesos, lo que permite comprender íntegramente el proceso de formulación de políticas.

49. No obstante, la evaluación crítico-realista tiene algunas limitaciones importantes; la principal de ellas es que requiere grandes inversiones en materia de recursos, así como un conjunto de competencias de alto nivel y estructuras de investigación avanzadas. Ello dificulta mucho su utilización en contextos donde la capacidad es deficiente o está poco desarrollada. Además, es más experimental que los enfoques basados en lo que funciona y lo que hay que hacer, y sus resultados son impredecibles.

D. Factores clave para el éxito de la evaluación en apoyo de la formulación de políticas de prevención del delito

50. Según el manual de evaluación de la UNODC titulado *Evaluation Handbook: Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluations at UNODC*, una evaluación bien hecha: a) sirve de base para la formulación de políticas al proporcionar recomendaciones útiles; b) fomenta el compromiso y la adhesión de distintas partes interesadas al aportar datos científicos fiables y pertinentes; y c) apoya los sistemas de gestión basada en los resultados.

51. Así pues, el principal factor de éxito de una “evaluación bien hecha” que sirva de apoyo a la formulación de políticas es la utilización por los responsables de la formulación de políticas de los datos obtenidos. Las “Normas y estándares de evaluación” del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas abordan ese aspecto crucial por medio de dos tipos de normas. En primer lugar, en lo que respecta a la oferta, los productos de evaluación, las recomendaciones y la difusión deben elaborarse y planificarse de acuerdo con las necesidades de los usuarios previstos. En segundo lugar, los usuarios (organizaciones e instituciones) deberían velar por la integración de los resultados de la evaluación y por que haya una respuesta y un seguimiento sistemáticos.

52. Al elaborar los sistemas de evaluación, es esencial definir el concepto de “éxito”, que puede significar cosas diferentes para los distintos interesados. También puede variar en función de los criterios elegidos, el marco temporal (repercusiones a corto plazo frente a repercusiones a largo plazo) y lo bien que se mida. Por consiguiente, en lo que respecta a los sistemas de evaluación de los resultados y las repercusiones, es importante evitar la definición de éxito basada en lo fácil que sea alcanzarlo o lo fácil que sea medirlo.

53. El momento elegido también es un factor crucial. Las estrategias de evaluación deben elaborarse durante la fase de formulación de las políticas a fin de garantizar que todos sus objetivos y metas sean mensurables y que se puedan generar datos de calidad para medirlos. Además, los resultados y las conclusiones deberían ponerse a disposición de las instancias decisorias con prontitud, a fin de apoyar el ciclo de formulación de políticas en el momento oportuno. Uno de los principales problemas de la evaluación de las repercusiones es que los efectos a largo plazo no suelen ser mensurables dentro de un ciclo normativo. Sin embargo, los resultados a corto plazo pueden ser engañosos y proporcionar una visión inexacta. Esas limitaciones deben tenerse en cuenta en el proceso de formulación de políticas.

54. Las consideraciones presupuestarias y las relativas a los recursos son fundamentales a la hora de idear un marco de evaluación. Una evaluación sistemática, rigurosa, participativa e independiente requiere inversiones considerables en forma de personal especializado, esfuerzos en materia de investigación y contribución al proceso de evaluación por las partes interesadas participantes. Ello significa que los procesos de evaluación deben presupuestarse durante la fase de planificación y asignación de recursos de la formulación de políticas. Además, esa planificación financiera también

debería contemplar las actividades llevadas a cabo para difundir y aplicar los resultados y las recomendaciones de la evaluación.

55. Los enfoques participativos son particularmente interesantes en los procesos de evaluación, ya que son decisivos para realizar evaluaciones de calidad y garantizan la presencia y participación de los grupos vulnerables e insuficientemente representados²⁰. En los enfoques participativos debe considerarse detenidamente quiénes han de incluirse en la evaluación y por qué razón²¹.

E. Creación de capacidad para el seguimiento y la evaluación de las políticas de prevención del delito: del ámbito internacional al local

56. Las instituciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas han elaborado marcos normativos y han generado un considerable acervo de conocimientos en materia de seguimiento y evaluación. Estos se aplican a los procesos establecidos en las Naciones Unidas y a los marcos nacionales de seguimiento y evaluación, mientras que los principios de evaluación de las Naciones Unidas están incorporados en los marcos más amplios de la Agenda 2030. El marco armonizado y normalizado del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas titulado “Normas y estándares de evaluación”, las directrices éticas y los enfoques intersectoriales pueden servir de modelo a los sistemas nacionales. La creación de capacidad es especialmente importante a nivel nacional, ya que es el punto de conexión entre los marcos internacionales y los sistemas subnacionales y locales.

57. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas ofrece varias recomendaciones importantes para el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación a fin de apoyar la integración eficiente de los procesos de seguimiento y evaluación en el ciclo de formulación de políticas, y señala cuatro elementos fundamentales, a saber: a) una visión y un liderazgo claros; b) un entorno propicio que fomente una comprensión común de los principios y procesos de seguimiento y evaluación y la adhesión a ellos; c) capacidad técnica para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación y producir datos fiables; y d) capacidad para que los usuarios pidan, comprendan y utilicen esos datos²².

58. Los Gobiernos nacionales desempeñan un papel fundamental en las iniciativas de prevención del delito, como se reconoce en las Directrices para la prevención del delito de 2002 de las Naciones Unidas, donde se recomienda el establecimiento de una autoridad central permanente que ejerza el mando institucional y coordine y supervise la formulación de las políticas nacionales y su aplicación en todos los sectores y a nivel subnacional y local. Esa autoridad central deberá estar capacitada para dirigir los procesos de supervisión y evaluación del modo siguiente: a) velando por la integración adecuada del proceso de seguimiento y evaluación en las políticas nacionales de prevención del delito; b) difundiendo y garantizando el uso adecuado de los resultados y las pruebas de seguimiento y evaluación; y c) promoviendo y difundiendo las buenas prácticas de seguimiento y evaluación y prestando apoyo al desarrollo de la capacidad de todas las partes interesadas.

59. Las autoridades subnacionales, locales y municipales también desempeñan un papel importante en las actividades de prevención del delito. Por ello, es fundamental desarrollar la capacidad de seguimiento y evaluación no solo a nivel nacional, sino también a nivel subnacional, especialmente en los municipios. Las ciudades y los centros urbanos se enfrentan a problemas concretos en materia de delincuencia y necesitan apoyo para desarrollar su capacidad para generar datos empíricos sobre los efectos de las medidas adoptadas para prevenir el delito. Esa tarea se puede facilitar mediante el apoyo del organismo nacional encargado de la formulación de políticas de

²⁰ UNODC, *Evaluation Handbook: Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluations at UNODC* (Viena, 2017).

²¹ Irene Guijt, “Enfoques participativos”. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto núm. 5 (Florencia (Italia), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina de Investigación, Florencia, 2014).

²² Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, *National Evaluation Capacity Development*.

prevención del delito, que puede proporcionar recursos financieros, marcos normativos y capacitación. Las universidades locales también pueden desempeñar un papel fundamental en la creación de capacidad en el ámbito local²³.

IV. Conclusiones y recomendaciones

60. En la preparación del seminario es necesario:

a) fortalecer la elaboración y utilización de instrumentos y métodos dirigidos a aumentar la disponibilidad y calidad de los datos científicos obtenidos a partir de investigaciones, estadísticas, evaluaciones y metasíntesis sobre prevención del delito, a fin de determinar mejor los efectos de las respuestas a la delincuencia y aumentar la eficacia de los programas y las políticas de prevención del delito y justicia penal a nivel local, nacional, regional e internacional;

b) prestar apoyo financiero y político para seguir consolidando una cultura basada en la toma de decisiones y la formulación de políticas de base empírica mediante la realización de evaluaciones, investigaciones y análisis independientes y en tiempo real a todos los niveles en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal;

c) fortalecer la adopción de decisiones de base empírica a todos los niveles, mejorando la capacidad de evaluación y apoyando la elaboración de medios e instrumentos de evaluación a fin de evaluar de forma sistemática los resultados de las políticas e inversiones destinadas a llevar a cabo programas de lucha contra la delincuencia y de justicia penal a nivel local, nacional, regional, mundial e institucional.

61. Teniendo en cuenta las conclusiones de esas reuniones preparatorias regionales, el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee examinar las recomendaciones que figuran a continuación.

62. A nivel nacional, los procesos de base empírica deberían integrarse en todas las etapas del ciclo normativo, así como en todos los niveles de gobierno. Para ello, deben ponerse en marcha varias estrategias dirigidas a lo siguiente:

a) crear marcos estadísticos nacionales sólidos que garanticen la integración intersectorial de los datos generados por diferentes mecanismos institucionales y a distintos niveles de gobierno;

b) establecer sistemas nacionales de coordinación de las estadísticas sobre delincuencia y justicia penal para garantizar la comparabilidad de los datos en todas las etapas de los procesos de justicia penal y fomentar la realización de análisis e investigaciones que permitan hacer frente a la delincuencia desde una perspectiva integral. La Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos ofrece un marco amplio de apoyo a los sistemas nacionales de coordinación y a la elaboración de estadísticas nacionales coherentes sobre delincuencia que sirvan de base a las investigaciones sobre el delito. Ello es posible gracias a la detallada información disponible sobre el contexto, la gravedad, la tipología y la cartografía de los delitos, que va más allá de la mera enumeración y recuento de las diferentes formas de delincuencia;

c) fomentar una cultura centrada en los datos mediante la aplicación de normas de calidad para la reunión de datos y la promoción de buenas prácticas a todos los niveles, desde la recopilación de datos hasta su gestión y análisis;

d) desglosar los datos como parte esencial del proceso de obtención de datos de buena calidad, a fin de mejorar la comprensión de los fenómenos delictivos y su contexto y repercusiones, en particular en determinados subgrupos de población, como las mujeres y las niñas;

e) adoptar políticas de “datos abiertos” para promover activamente el acceso a información, pruebas científicas y datos, así como su disponibilidad, para todas las

²³ En el *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito* pueden consultarse algunos ejemplos de esos arreglos.

partes interesadas, incluidos los órganos gubernamentales, internacionales y no gubernamentales con fines de transparencia y rendición de cuentas;

f) generar y facilitar datos para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de violencia, delincuencia, delincuencia organizada, tráfico, acceso a la justicia, corrupción y estado de derecho, en consonancia con las prácticas de presentación de informes para el seguimiento mundial de la Agenda 2030;

g) crear marcos de indicadores nacionales de calidad en la esfera de la prevención del delito para complementar el marco mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover un seguimiento de base empírica de las políticas e intervenciones de prevención del delito;

h) adoptar y crear instrumentos que permitan interpretar los datos empíricos y adaptarlos a las necesidades de los responsables de la formulación de políticas y otras partes interesadas. En ese sentido, el modelo de evaluación de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional constituye un buen ejemplo como producto analítico capaz de reunir información cuantitativa y cualitativa e información de diversas entidades geográficas a uno y otro lado de las fronteras nacionales para captar el componente transnacional de la delincuencia;

i) poner a prueba los sistemas nacionales e internacionales de reunión y análisis de datos con nuevas fuentes de datos cuando sean pertinentes y de la calidad necesaria para la prevención del delito, e introducir innovaciones en esos sistemas; invertir en la integración de los sistemas nacionales de estadísticas sobre delincuencia con los sistemas de información geográfica a fin de cartografiar la delincuencia y proporcionar información más precisa y oportuna que facilite la adopción de medidas gubernamentales específicas; utilizar métodos estadísticos que puedan complementar las fuentes de datos tradicionales de los registros administrativos; considerar la posibilidad de utilizar la metodología de estimación por sistemas múltiples para calcular el número de víctimas de la trata de personas o el método de modelización utilizado para estimar las corrientes financieras ilícitas derivadas de los mercados ilícitos; y utilizar sistemas de inteligencia artificial que hayan aportado información de utilidad para la elaboración de estrategias de prevención del delito (por ejemplo, en la vigilancia policial de las zonas de tensión), procurando al mismo tiempo que las medidas basadas en la inteligencia artificial no den lugar a un círculo vicioso que se centre exclusivamente en determinadas comunidades o grupos de población;

j) aplicar buenas prácticas y metodologías reconocidas en los marcos nacionales; considerar la utilización del manual para realizar encuestas sobre corrupción de la UNODC y el PNUD titulado *Manual on Corruption Surveys: Methodological Guidelines on the Measurement of Bribery and Other Forms of Corruption through Sample Survey*, como ejemplo de una norma que puede ayudar a los países a evaluar la corrupción y a hacer un seguimiento periódico de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la corrupción; y utilizar otras iniciativas regionales e internacionales, como el módulo de encuestas de victimización elaborado para América Latina, a fin de ayudar a los países a aprovechar las mejores prácticas de cada uno de ellos;

k) invertir en la obtención de datos y en la investigación a nivel local, así como en la reunión de datos centrada en los ciudadanos; y utilizar las auditorías de seguridad como ejemplo de un enfoque que cuenta con la participación de las comunidades para delimitar el problema de la delincuencia y ayudar a contextualizar las estadísticas, lo que constituye un eficaz instrumento para comprender dónde y cómo prevenir la delincuencia y la violencia;

l) complementar los datos administrativos diversificando los métodos de recopilación de datos, en particular mediante encuestas sobre victimización y temor al delito y otro tipo de encuestas y métodos innovadores para reunir pruebas científicas;

m) complementar los datos estadísticos con métodos cualitativos;

n) utilizar de forma sistemática enfoques de evaluación participativos y enfoques que tengan en cuenta los derechos humanos y las cuestiones de género, a fin

de garantizar que se tome en consideración el punto de vista de todas las partes interesadas pertinentes y se fomente su participación en los procesos de formulación de políticas;

o) incorporar la evaluación en el proceso de formulación de políticas, asegurando así que las iniciativas de prevención del delito cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo las evaluaciones;

p) elaborar sistemas nacionales de evaluación sólidos que garanticen la disponibilidad de datos empíricos procedentes de las evaluaciones para la formulación de políticas y para orientar el proceso de examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

q) fomentar una cultura consistente en realizar evaluaciones mediante la aplicación de procesos de evaluación de calidad a todos los niveles.

63. En el plano internacional, la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas y sus organismos deberían ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de normas, criterios y buenas prácticas del modo siguiente:

a) manteniendo el apoyo prestado a los países para que fortalezcan su capacidad de reunir, procesar y analizar datos, y llevando a cabo investigaciones que puedan aportar una base fidedigna a las políticas de prevención del delito;

b) alentando la creación de mecanismos de cooperación Sur-Sur, como el modelo basado en los centros de excelencia;

c) informando a los Estados Miembros y a otras partes interesadas sobre las tendencias y amenazas de alcance mundial y regional a fin de orientar mejor las políticas de prevención del delito en las distintas partes del mundo;

d) apoyando la elaboración y ejecución de evaluaciones independientes a nivel mundial, regional, nacional y local;

e) elaborando informes y estudios de base empírica y ámbito mundial sobre esferas temáticas y temas relacionados con la prevención del delito y con las metas pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a fin de comprender mejor las tendencias, las características y los puntos vulnerables observados a nivel mundial en materia de violencia, delincuencia, delincuencia organizada, tráfico, acceso a la justicia, corrupción y estado de derecho;

f) manteniendo el apoyo prestado a los países para fortalecer su capacidad nacional de evaluación y sus sistemas de asesoramiento en la formulación de políticas relacionadas, en particular, con las políticas de prevención del delito y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.