Informe de Pasantía

Licenciatura en Ciencia Política

Medir para gobernar: calidad de los registros administrativos y capacidad estatal en la producción de estadísticas oficiales sobre criminalidad

Autor: Mathías da Silveira

Tutor: Fabricio Carneiro

2026

1. Presentación

Este informe tiene como objetivo exponer el trabajo realizado durante la pasantía de grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de la República. La práctica estudiantil se desarrolló entre el 16 de marzo y el 6 de agosto de 2026 en el Área de Estadística y Criminología Aplicada (AECA) del Ministerio del Interior.

La motivación por esta área surge de mi interés en la seguridad pública y las políticas de seguridad, desde una perspectiva no punitivista, centrada en la rehabilitación de las personas privadas de libertad y no únicamente en el aumento de penas. A esto se le suma mi plena afinidad con el paradigma de las políticas basadas en evidencia; la convicción de que las decisiones públicas deben fundarse en información rigurosa sobre los problemas que buscan resolver, y no en intuiciones o impulsos coyunturales. AECA encarna precisamente ese modelo, en tanto la evidencia que produce el Área alimenta procesos de toma de decisiones que luego se traducen en políticas públicas. En síntesis, elegí realizar la pasantía en AECA porque en ella confluyen mis principales intereses: la seguridad pública, una mirada de la rehabilitación no punitivista y la generación de evidencia de calidad que permita al Gobierno tomar mejores decisiones.

Una vez realizados los contactos pertinentes y cumplidas las formalidades necesarias para iniciar el vínculo con AECA, se pactaron reuniones de inducción y de definición de los objetivos y desafíos de la pasantía.

2. Contexto institucional

En 2025 se crea el Área de Estadística y Criminología Aplicada (AECA) con el objetivo de consolidar un centro técnico especializado en el análisis estadístico criminal y la investigación aplicada. En ese proceso, AECA asume la elaboración de estadísticas que históricamente producía el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (ONVC), garantizando la continuidad institucional de los principales productos estadísticos. No obstante, la transición institucional permitió identificar vacíos en la formalización, estandarización y documentación de procedimientos. Si bien los productos elaborados presentan consistencia técnica, no siempre se dispone de protocolos sistematizados que describan las etapas del proceso estadístico, los controles de calidad aplicados, los criterios de validación o los mecanismos de trazabilidad de las decisiones metodológicas.

En este contexto, se me propuso contribuir a la formalización integral de los procesos de producción estadística del Área, alineándolos con estándares internacionales de calidad, gobernanza y transparencia. La iniciativa se inscribe en una estrategia institucional orientada a fortalecer el rigor científico, la reproducibilidad metodológica y la confianza pública en la información producida.

3. Problema de investigación, objetivos y cronograma

El problema de investigación planteado para el trabajo fue el siguiente:

> *¿En qué medida los procesos de producción estadística implementados actualmente por AECA se encuentran alineados con los estándares internacionales de calidad estadística y qué dimensiones presentan brechas susceptibles de mejora mediante intervenciones institucionales acotadas?*

El objetivo general consistió en analizar y sistematizar los procesos de producción estadística de AECA, evaluando su grado de alineación con estándares internacionales y proponiendo mejoras concretas en dimensiones prioritarias. De él se desprendieron los siguientes objetivos específicos:

- Realizar un relevamiento acotado de literatura especializada sobre modelos de producción estadística y marcos de calidad.
- Construir una guía estructurada de las etapas del proceso estadístico con sus respectivos hitos críticos.
- Identificar y mapear al menos cinco operaciones estadísticas desarrolladas por AECA, incluyendo procesos internos
- Diseñar una matriz o instrumento metodológico de evaluación del grado de cumplimiento de cada etapa.
- Identificar brechas institucionales.
- Diseñar e implementar mejoras en hasta dos dimensiones prioritarias.
- Elaborar un informe final técnico-metodológico.

El cronograma de trabajo fue el siguiente:

- Revisión conceptual y construcción de la guía: 70 horas aproximadas.
- Construcción del instrumento metodológico: 140 horas aproximadas.
- Evaluación del grado de cumplimiento: 50 horas aproximadas.
- Informe final: 40 horas aproximadas.

El alcance efectivamente ejecutado difirió del previsto en dos puntos. Por decisión del Encargado de la División Estadística Criminal, y en función de los tiempos disponibles, la aplicación del instrumento se concentró en una única operación estadística, el proceso de homicidios dolosos consumados, en lugar de las cinco previstas; y las mejoras identificadas quedaron formuladas como recomendaciones, sin implementación dentro del período. La contrapartida de esa menor extensión fue una aplicación en profundidad, cuyos resultados se retoman en el apartado analítico.

4. Desarrollo de la pasantía

Mis tareas en AECA comenzaron con una revisión bibliográfica sobre calidad del dato, gobernanza del dato y manuales estadísticos, que abarcó los marcos de calidad del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Sistema Estadístico Nacional (SEN), las normas ISO, la Herramienta para la Evaluación de la Calidad de los Registros Administrativos (HECRA) junto con sus formularios de autodiagnóstico de la calidad del proceso, diagnóstico de los datos del proceso estadístico y diagnóstico de los resultados finales y la metodología del propio INE.

El documento de referencia central fue el Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM) (UNECE, 2016), un marco internacional desarrollado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, para estandarizar y sistematizar la producción de estadísticas oficiales. El GSBPM organiza el proceso en ocho fases: especificación de necesidades, diseño, construcción, recolección, procesamiento, análisis, difusión y evaluación y, dentro de cada una, en subprocesos. No constituye una secuencia rígida y lineal, sino un marco flexible que admite iteraciones.

Su adopción como marco de referencia se justifica por tres razones. En primer lugar, ofrece una estructura común y un lenguaje armonizado que favorecen la comparabilidad, la coordinación y la eficiencia. En segundo lugar, es el estándar internacional de referencia y la propia Norma Técnica del INE lo adopta, lo que lo convierte en el punto de partida natural para

evaluar procesos en el contexto uruguayo. Por último, es independiente de la fuente de datos, se aplica tanto a encuestas como a registros administrativos o datos masivos. Su lógica de marco, población y cobertura se traslada a los registros, donde el desafío no es seleccionar una muestra sino definir el universo operativo y evaluar su calidad, lo que lo vuelve especialmente pertinente para el trabajo de AECA.

Esta lectura, enfocada en los procesos estadísticos y la calidad del dato, constituyó la base conceptual de todo mi trabajo en el Área. Algunas semanas después, el Encargado de la División Estadística Criminal me propuso realizar una presentación con el fin de exponer lo comprendido hasta ese momento respecto del proceso estadístico, identificando sus fases y marcando los hitos críticos. En paralelo, fui construyendo un manual en el que dejé por escrito los conceptos adquiridos sobre calidad del dato, gobernanza del dato y, especialmente, sobre el GSBPM. Este documento, elaborado de principio a fin de la pasantía, ofició de guía metodológica del trabajo.

La siguiente tarea consistió en diseñar un instrumento metodológico que permitiera medir cuán alineados se encuentran los procesos estadísticos de AECA con los parámetros internacionales de calidad. Para ello elaboré un cuestionario orientado a identificar qué etapas del GSBPM se cumplen en los procesos estadísticos del Área y cuáles no. El instrumento permite distinguir entre subprocesos que se cumplen plenamente y cuentan con documentación; subprocesos que se cumplen parcialmente, donde la ejecución no es total y la documentación es incompleta o inexistente; y subprocesos que no se cumplen ni se encuentran documentados.

Para su aplicación se me compartió un manual interno que actualmente se encuentra en elaboración, sobre homicidios dolosos consumados, con el fin de introducirme en la temática. A partir de allí comencé a reunirme periódicamente con una funcionaria que trabaja con dicho manual y que cuenta con amplio conocimiento de los procedimientos del Área. A solicitud del Encargado de la División Estadística Criminal, el cuestionario que elaboré se implementó sobre el proceso estadístico de homicidios. La elección de este indicador se fundamenta en tres motivos: es el indicador de mayor visibilidad institucional y pública dentro de la estadística criminal; es uno de los procesos de mayor madurez metodológica del Área, al contar con un manual en elaboración que documenta sus procedimientos; y presenta una complejidad suficiente (múltiples fuentes y bases relacionadas de evento, víctima y agresor) como para poner a prueba el instrumento en todas sus dimensiones.

Cabe destacar que la construcción de este instrumento constituyó un punto neurálgico de la pasantía. Demandó muchas horas de diseño y sucesivas instancias de intercambio, con múltiples idas y vueltas, tanto con la funcionaria involucrada en el proceso de homicidios como con el Encargado de la División Estadística Criminal, en las que el cuestionario fue revisado y ajustado en versiones sucesivas. Este trabajo iterativo respondió al propósito de lograr un producto metodológico sólido, si bien su primera aplicación se realiza sobre el proceso de homicidios, la intención institucional es que el instrumento a futuro se utilice para evaluar progresivamente todos los procesos que generan indicadores en el Ministerio del Interior.

Durante este período participé además de reuniones de equipo, mantuve encuentros periódicos con el Encargado de la División Estadística Criminal y en diferentes ocasiones tuve reuniones con el gerente de AECA para comentarle mis avances, lo aprendido y mi experiencia hasta el momento. Asimismo, fui invitado a asistir a presentaciones ante la prensa de los datos trimestrales y semestrales del Área. Unas semanas antes de finalizar mi trabajo en AECA, las autoridades me solicitaron realizar una presentación a todo el equipo, esto con el fin de exponer la labor desarrollada. Allí presenté la pregunta de investigación, el marco conceptual utilizado, el instrumento metodológico creado y algunos resultados parciales obtenidos hasta ese momento.

Para finalizar mi trabajo en el Área, elaboré un informe final de carácter cualitativo en el que expuse los resultados del cuestionario aplicado al proceso estadístico de homicidios. Procuré que este documento fuera fundamentalmente descriptivo, para cada subproceso evaluado se señala dónde se cumple plenamente con los parámetros internacionales del GSBPM, dónde se cumple de manera parcial y dónde no se cumple. Asimismo, para los puntos en los que se identificaron brechas, el informe presenta posibles mejoras, de modo que el diagnóstico no se agotara en la constatación de los problemas, sino que ofreciera al Área un insumo concreto y accionable para fortalecer sus procesos. Los principales resultados de esa evaluación se retoman y analizan, a la luz del marco teórico, en el apartado analítico de este informe.

5. Reflexión y evaluación de la experiencia de pasantía como oportunidad para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de capacidades

La evaluación general de la experiencia es altamente positiva. Desde el primer día me sentí muy cómodo en AECA, fui recibido e integrado como un miembro más del equipo, participé de sus reuniones e instancias de trabajo, y encontré una disposición permanente a responder

mis consultas, compartir materiales y discutir algunas ideas. Ese clima de trabajo fue determinante para que la pasantía resultara, además de formativa, una gran experiencia en lo personal.

En términos de incorporación de conocimientos, la pasantía me permitió adentrarme en un campo que desconocía por completo, el proceso de producción estadística de datos oficiales. Antes de esta experiencia no conocía marcos como el GSBPM, la normativa de calidad del INE o las herramientas de evaluación de registros administrativos; hoy no solo los conozco, sino que trabajé aplicándolos a un proceso real. Aprendí cómo un registro administrativo se transforma en una estadística oficial, qué etapas y controles de calidad median en ese camino, y por qué la documentación y la trazabilidad de las decisiones metodológicas son tan importantes como el dato mismo.

En cuanto al desarrollo de capacidades, destaco especialmente dos. La primera es la capacidad de traducir literatura especializada en herramientas concretas, pasar de la lectura de manuales y estándares internacionales al diseño de un instrumento metodológico aplicable, sometido a revisiones y ajustes sucesivos hasta alcanzar una versión sólida. La segunda es un conjunto de capacidades profesionales propias del trabajo en una institución pública, como el intercambio iterativo con funcionarios expertos, la incorporación de críticas al propio trabajo, y la presentación de avances y resultados ante el equipo y las autoridades del Área.

De todas formas, el aprendizaje más profundo fue conceptual, comprendí en la práctica la importancia de la calidad del dato para la toma de buenas decisiones políticas y, por ende, la importancia de la evidencia para el Estado. Lo que al inicio de la carrera podía parecer una cuestión puramente técnica se me reveló como un asunto central de la ciencia política, detrás de cada estadística oficial hay procesos, convenciones y capacidades institucionales que condicionan qué sabe el Estado y, en consecuencia, qué tan bien puede gobernar.

La pasantía confirmó así mi interés por la seguridad pública y las políticas basadas en evidencia, y me deja la convicción de que fortalecer la infraestructura estadística del Estado es una de las formas más concretas de contribuir a un mejor gobierno.

Por último, el pasaje por AECA despertó en mí un interés que no traía al comenzar, el interés por los datos y por su estudio y análisis. Trabajar de cerca con los procesos que producen estadísticas oficiales me mostró un horizonte de desarrollo que antes no contemplaba, y ya estoy pensando a futuro en formarme y profundizar en el análisis de datos como camino para

potenciar mi nivel profesional. Estoy convencido de que la combinación entre la formación politológica y las herramientas del análisis de datos constituye un perfil cada vez más valioso.

6. Apartado analítico: registros administrativos, capacidad estatal y gobierno basado en evidencia

Esta sección analiza la experiencia de la pasantía a partir de algunos aportes sobre la producción y el uso de datos en el sector público. El argumento central puede resumirse en la tesis que da título a este informe: el Estado necesita medir bien para gobernar bien. La calidad de los registros administrativos -y de los procesos que los transforman en estadísticas oficiales- no es un asunto meramente técnico, sino una dimensión constitutiva de la capacidad estatal. Para desarrollarlo, el apartado parte de un encuadre conceptual breve (6.1); recorre luego tres textos de literatura específica: los registros administrativos en las agencias estatales (6.2), los datos en el trabajo policial (6.3) y la relación entre calidad y uso del dato (6.4); presenta el instrumento de evaluación construido durante la pasantía (6.5); relee con esas categorías los resultados de su aplicación piloto en AECA (6.6); y cierra puntualizando los alcances del análisis (6.7).

6.1. Encuadre: del Estado que mide a la agencia que usa datos

La producción de información sobre la sociedad es una función constitutiva del Estado moderno. Ya Weber (1964) señalaba que la administración burocrática se funda en el expediente, es decir, en el registro escrito y sistemático de los actos administrativos; cada denuncia policial, cada novedad asentada en un sistema de gestión, es a la vez un acto administrativo y un dato potencial. Desrosières (2004) agrega una advertencia fundamental: las estadísticas no son espejos neutros de la realidad, sino construcciones que descansan sobre convenciones de equivalencia y clasificación; decidir qué cuenta como un homicidio doloso consumado, o en qué momento del proceso se consolida el dato, son decisiones metodológicas que definen qué es lo que el Estado sabe. El concepto que conecta esta dimensión informacional con la teoría del Estado es el poder infraestructural de Mann (1984): la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar logísticamente sus decisiones en todo el territorio. La información es un componente central de ese poder y, dado que este se ejerce a través de infraestructuras concretas -instituciones, agentes, registros-, su análisis admite desagregarse hacia el interior del Estado, en el nivel de las unidades que lo producen, como AECA.

Entre ese nivel general y el funcionamiento concreto de una agencia se ubica un segundo plano de análisis, el de las capacidades de los aparatos administrativos latinoamericanos. Chudnovsky (2018) parte del diagnóstico de Estados de la región que iniciaron el siglo XXI con institucionalidad formal debilitada y escasas capacidades (p. 289), y describe administraciones en las que conviven, dentro de una misma dependencia, prácticas patrimoniales, burocráticas, gerenciales y de cogestión, acumuladas como capas de reformas interrumpidas (p. 290). Frente a ese escenario, su propuesta es un cambio de escala, "urge cambiar el eje: pasar de los grandes modelos a los instrumentos […]" (p. 291), entendidos como herramientas transversales a distintas lógicas organizacionales, disponibles para quien las necesite y abiertas al ensayo, el error y el ajuste desde la práctica. El planteo resulta doblemente pertinente en este trabajo. Por un lado, describe el tipo de organización en la que se desarrolló la pasantía, donde la calidad del proceso estadístico no depende de un modelo de gestión coherente sino de prácticas heterogéneas y desigualmente documentadas. Por otro, ofrece una vía para el problema de escala que atraviesa este informe, si la capacidad estatal se construye también por agregación de instrumentos, y no únicamente mediante reformas comprehensivas, entonces un dispositivo de evaluación aplicado a una unidad no es un dato anecdótico, sino una de sus vías efectivas de constitución.

Ese desplazamiento hacia los instrumentos se inscribe, además, en un contexto regional de revalorización del rol del Estado. Larrouqué (2018) sistematiza como ideal el Estado neoweberiano, un modelo híbrido que conserva el formalismo jurídico y el carácter del servicio público del modelo weberiano al tiempo que incorpora exigencias neogerenciales de eficacia, eficiencia y transparencia, y que entre sus rasgos "preconiza una evaluación conducida todo a lo largo del proceso de implementación" (p. 18), con mayores niveles de exhaustividad, independencia y publicidad. En su análisis comparado de casos, el autor ubica a la gestión uruguaya como preeminentemente neogerencial pero con tendencia al neoweberianismo (p. 25). La creación de AECA y la decisión de someter sus procesos a un estándar internacional de calidad pueden leerse en esa clave, no como la importación de una receta gerencial, sino como el fortalecimiento de capacidades técnicas propias bajo criterios de rigor, documentación y transparencia.

Ahora bien, ni la teoría general del Estado ni la caracterización de los aparatos administrativos de la región alcanzan para explicar lo que ocurre dentro de una agencia, cómo se produce, se documenta y se usa efectivamente el dato. Para eso hace falta descender un escalón más, hasta el nivel de la organización y de sus prácticas concretas, que aporta la literatura de

administración pública dedicada al estudio empírico de los datos administrativos en las organizaciones estatales. Las tres subsecciones siguientes recorren ese cuerpo de trabajos, que constituye el marco analítico principal de este informe.

6.2. Los registros administrativos en las agencias estatales

Los registros administrativos no se diseñan con fines estadísticos sino que son el subproducto documental del funcionamiento cotidiano de la burocracia, y su aprovechamiento exige un trabajo deliberado de transformación y control de calidad (UNECE, 2011; INEGI, s.f.). Allard et al. (2018) estudian precisamente ese pasaje en las agencias estatales, a partir de casi un centenar de entrevistas con funcionarios de servicios sociales en Estados Unidos, donde muestran que los sistemas que no fueron concebidos para medir desempeño rara vez producen por sí solos información precisa sobre los resultados que interesan. Las limitaciones de los datos administrativos, señalan, caen en dos grandes grupos: los "limits on valid inference and data use obstacles" (límites a la inferencia válida y obstáculos para el uso de los datos) (Allard et al., 2018, p. 1). El primer grupo remite a las propiedades del dato en sí, que restringen las conclusiones que pueden extraerse de él. El segundo reúne las condiciones organizacionales que impiden aprovecharlo y es el que concentra la mayor parte del estudio.

Dentro de ese segundo grupo, los autores distinguen dos obstáculos principales. El primero es la capacidad analítica limitada. Las agencias se distribuyen a lo largo de un continuo de madurez que va desde las que solo producen los reportes obligatorios, pasando por el uso episódico de datos para decisiones puntuales, hasta las que cuentan con capacidad analítica sofisticada instalada. La posición en ese continuo depende de las dotaciones de personal, del presupuesto y del compromiso sostenido de la conducción. El segundo es el conjunto de barreras para vincular y compartir datos, ya que los registros reflejan la fragmentación de los programas y organismos, mientras que la ausencia de identificadores comunes, las restricciones legales y de privacidad y los largos procesos de convenio dificultan integrar fuentes.

Este segundo obstáculo remite a la interoperabilidad del Estado, cuyo núcleo no es solo tecnológico sino también semántico y organizacional, porque para que dos organismos intercambien datos con sentido deben compartir definiciones y clasificaciones, exactamente el tipo de convenciones que describe Desrosières (2004). La estandarización es, en este sentido, la precondición de la interoperabilidad -ya que no se puede integrar de manera confiable lo que no está documentado- y de ahí la relevancia de adoptar marcos comunes como el GSBPM.

Allard et al. (2018) aportan, además, dos hallazgos que anticipan lo observado en AECA. Primero, que la mejora de la calidad de los datos es un proceso incremental que pasa, sobre todo, por la exactitud de la carga, la reducción de datos faltantes y la creación de documentación detallada -incluyendo metadatos y diccionarios de datos-, infraestructura documental que suele estar ausente en las agencias de menor madurez. Segundo, que los problemas de calidad recién se descubren cuando alguien intenta usar los datos, sin uso, permanecen invisibles. Lo que distingue a las agencias más avanzadas no es la ausencia de problemas, sino una "data culture" (cultura de datos) -entendida como la manera en que la analítica se conecta con el trabajo cotidiano del organismo- que permite identificarlos y corregirlos de forma sostenida (Allard et al., 2018, p. 8).

6.3. Datos en el trabajo policial: la cadena del dato criminal

El uso de datos en las organizaciones policiales tiene una trayectoria propia, que Afzal y Panagiotopoulos (2025) reconstruyen mediante una revisión sistemática de 192 estudios publicados entre 1970 y 2022. La digitalización de los registros policiales comenzó en los años setenta; el hito decisivo fue CompStat (1994) en Nueva York, que inauguró la gestión policial basada en analítica criminal; y las últimas dos décadas sumaron tecnologías de vigilancia, big data y algoritmos predictivos. La creación de AECA se inscribe en esta trayectoria internacional que busca la consolidación de capacidades analíticas especializadas dentro del Ministerio del Interior, como una condición del gobierno para las políticas basadas en evidencia.

Del marco integrador que proponen los autores interesan aquí dos elementos. El primero es la caracterización de los registros policiales como datos dirigidos (directed data): datos capturados intencionalmente por los funcionarios -denuncias, registros de delitos y eventos- que constituyen la materia prima de toda la analítica criminal. El segundo es el análisis de los antecedentes del uso eficaz de los datos, que los autores organizan en tres niveles: institucional (regulación, colaboraciones y capacidad de intercambio de datos), organizacional (recursos, liderazgo e integración de los analistas) e individual (habilidades y alfabetización de datos de los funcionarios). El trabajo de formalización realizado durante la pasantía opera precisamente sobre el nivel organizacional: estandarizar y documentar procesos es una de las inversiones que habilitan el aprovechamiento de los otros dos niveles.

El texto documenta, además, el principal riesgo de la cadena del dato criminal: los datos sucios. El subregistro, el registro selectivo y los sesgos históricos comprometen la integridad de los

datos policiales, y los modelos que se construyen sobre “biased or dirty data” [datos sesgados o sucios] tienden a producir resultados igualmente viciados (Afzal y Panagiotopoulos, 2025, p. 422). En este sentido todo el proceso es clave en la medida en que cada eslabón posterior -el diagnóstico, la política pública, la evaluación de sus resultados- hereda la calidad del registro de origen.

6.4. Calidad y uso del dato: una relación de doble vía

¿Qué relación existe, entonces, entre la calidad de los datos y su uso efectivo para decidir? Deschamps (2021) ofrece la respuesta más matizada, a partir de 44 entrevistas con gerentes de dos organizaciones públicas belgas que utilizan sistemas de gestión por desempeño similares pero de madurez muy distinta. Trabajando con ocho dimensiones de calidad del dato -exactitud, validez, actualidad, completitud, usabilidad, disponibilidad, credibilidad y consistencia-, encuentra que los problemas se dividen en dos familias: los que afectan la voluntad de usar la información, encabezados por la falta de credibilidad, y los que afectan la capacidad de usarla, como la usabilidad, la completitud y la disponibilidad.

El hallazgo central del estudio invierte la intuición habitual. En la organización menos madura, los gerentes invocan los defectos del dato para justificar no usarlo; en la más madura, los gerentes usan los datos a pesar de sus fallas, las rodean con herramientas propias y, en ese proceso, terminan mejorando la calidad tanto percibida como objetiva. La madurez de un sistema no se refleja tanto en la calidad general de sus datos como en la prevalencia de su uso: “Use precedes quality” (el uso precede a la calidad) (Deschamps, 2021, p. 13). La calidad del dato, concluye el autor, no es una propiedad técnica objetiva, sino un acuerdo social sobre el significado de la información y su relación con la realidad de la organización.

Esta literatura obliga a refinar el argumento de este informe en la medida en que la cadena registro → estadística → evidencia → decisión no es lineal, calidad y uso se producen mutuamente, en un círculo que puede ser virtuoso o vicioso. Institucionalizar el uso (rutinas, instrumentos, instancias donde el dato se discute) es también una forma de producir calidad. Un instrumento como el construido en la pasantía cumple, así, una doble función, mide el estado de los procesos y, al hacerlo, instala una práctica de revisión que es en sí misma constructora de calidad.

6.5. El instrumento de evaluación: qué mide y cómo

Antes de leer los resultados conviene precisar qué mide el instrumento aplicado, porque de su diseño dependen tanto el alcance como los límites del diagnóstico. El Cuestionario de Evaluación Integrada del Proceso Estadístico evalúa un proceso completo como unidad integrada, desde la identificación de necesidades hasta la evaluación final, mediante 44 preguntas, una por cada subproceso de las ocho fases del GSBPM. Cada pregunta admite tres niveles de respuesta y una opción de no aplicabilidad, y va acompañada de un campo de observaciones cuyo completamiento es obligatorio cuando la respuesta no es el cumplimiento total. Esa exigencia no es menor, las observaciones son las que convierten una grilla de niveles en un diagnóstico, al obligar a especificar qué falta, por qué y qué haría falta para mejorarlo.

La decisión de diseño central está en cómo se construyeron esos niveles. El cumplimiento total requiere dos condiciones simultáneas: que el subproceso se ejecute y que esté documentado. El cumplimiento parcial cubre las situaciones intermedias, es decir que se ejecute pero falte documentación, que se ejecute de manera incompleta o que falte formalización. El incumplimiento supone que el subproceso no se ejecuta y/o no está documentado. Esa doble exigencia no es una formalidad. Separar el hacer del documentar, el hacer es lo que permite al instrumento distinguir entre un proceso que funciona mal y uno que funciona bien pero no puede demostrarlo, y es también lo que vuelve visible el tipo de brecha que Allard et al. (2018) identifican como característica de las agencias en tránsito hacia una mayor madurez. En los términos de Desrosières (2004), lo que el cuestionario audita no es la exactitud del dato sino la existencia y la trazabilidad de las convenciones que lo producen.

Todo instrumento de autoevaluación enfrenta, sin embargo, un problema de confiabilidad; expresiones como “documentado” o “parcialmente” admiten lecturas distintas según quién responda, y varias preguntas son compuestas, en el sentido de que interrogan por más de una condición a la vez. Para acotar ese riesgo se elaboró una guía técnica complementaria, con un diccionario de términos operativos, reglas de decisión desagregadas para las preguntas compuestas y ejemplos de evidencia aceptable en cada nivel. El objetivo es que dos evaluadores distintos, ante la misma situación, asignen el mismo nivel, condición necesaria para que los resultados de procesos diferentes puedan compararse cuando el instrumento se extienda al resto del Área.

Cada fase incluye, además, una descripción en lenguaje llano de qué comprende y para qué sirve. Esa decisión responde al destinatario previsto, que no es un especialista en estándares

estadísticos sino un funcionario que conoce su proceso. El cuestionario debe poder responderse sin formación previa en GSBPM y, al mismo tiempo, mantenerse fiel al modelo. En esa traducción, más que en la grilla, se concentró buena parte del trabajo iterativo descrito en la sección 4.

6.6. El caso AECA

El cuestionario fue respondido por el Encargado de la División Estadística Criminal, en una instancia presencial registrada en audio, tomando como unidad de análisis el proceso de homicidios dolosos consumados para el período 2013-2026. La aplicación combinó así dos fuentes: la respuesta cuantificada a cada subproceso y los fundamentos que la dirección desarrolló al justificar cada elección, que son los que permiten interpretar el nivel asignado y se utilizan a lo largo de esta sección. Para permitir la comparación entre fases se asignaron dos puntos al cumplimiento total, uno al parcial y cero al incumplimiento, y se excluyeron del cálculo los subprocesos no aplicables. De los 44 subprocesos del GSBPM, 40 resultaron aplicables, dado que los cuatro asociados al diseño muestral no corresponden a un proceso que trabaja sobre el universo de casos registrados.

De esos 40 subprocesos, 20 cumplen totalmente, 19 cumplen parcialmente y solo 1 no cumple. El índice global de cumplimiento es de 73,8 % (59 de 80 puntos posibles), lo que ubica al proceso en un nivel de alineación medio-alto con el estándar GSBPM. La distribución por fase permite ordenar las prioridades de mejora.

Fase	Cumple total	Cumple parcial	No cumple	No aplica	Puntaje	Índice
Fase 1. Especificación de necesidades	3	3	0	0	9 / 12	75,0 %
Fase 2. Diseño	2	3	0	1	7 / 10	70,0 %
Fase 3. Construcción	4	3	0	0	11 / 14	78,6 %
Fase 4. Recolección	2	1	0	1	5 / 6	83,3 %
Fase 5. Procesamiento	3	2	1	2	8 / 12	66,7 %
Fase 6. Análisis	2	3	0	0	7 / 10	70,0 %
Fase 7. Difusión	3	2	0	0	8 / 10	80,0 %
Fase 8. Evaluación	1	2	0	0	4 / 6	66,7 %
Total del proceso (40 subprocesos aplicables de 44)	**20**	**19**	**1**	**4**	**59 / 80**	**73,8 %**

Tabla 1. Distribución de respuestas e índice de cumplimiento por fase. Puntaje: cumple totalmente = 2; cumple parcialmente = 1; no cumple = 0; los subprocesos no aplicables se excluyen del cálculo. Elaboración propia a partir de la aplicación del cuestionario.

La lectura vertical de la tabla muestra un proceso sin fases críticas, dado que ninguna se acerca al incumplimiento generalizado, pero con una jerarquía clara de prioridades. Recolección (83,3 %), Difusión (80,0 %) y Construcción (78,6 %) constituyen las fortalezas, ya que el dato se releva con acceso directo a la fuente, se procesa con herramientas probadas y se publica de manera planificada y activamente promovida. En el extremo opuesto, Procesamiento y Evaluación (66,7 % cada una) presentan el mayor margen de mejora, seguidas por Diseño y Análisis (70,0 %).

La lectura cualitativa es más reveladora que el promedio. El patrón dominante de los cumplimientos parciales no es la ausencia de ejecución sino la ausencia de documentación. El proceso se realiza -y se realiza bien-, pero parte de ese hacer descansa en el conocimiento de los funcionarios antes que en protocolos escritos. El desafío es, en síntesis, documentar el hacer. Este hallazgo coincide con la evidencia comparada, que muestra que la mejora de la calidad pasa por la documentación, los metadatos y los diccionarios de datos, que es exactamente donde Allard et al. (2018) ubican el déficit típico de las agencias en tránsito hacia una mayor madurez.

Las brechas detectadas se agrupan en tres ejes interrelacionados. El primero y más urgente es la cadena de validación de los datos. El único subproceso incumplido de todo el proceso es la revisión y validación de los microdatos, hoy suplida por detecciones reactivas que emergen al construir un indicador y no por controles preventivos sistemáticos. A ello se suman la validación estructural incompleta al cierre de la recolección, limitada por la lógica de planillas con la que opera el proceso, el tratamiento no estandarizado de los valores sin dato y la ausencia de un proceso formalizado de validación de consistencia entre indicadores.

Conviene detenerse en la fase de Procesamiento, ya que concentra el eje de mejora más urgente y como ya se mencionó, es la única que registra un incumplimiento en todo el proceso. Su desagregación permite ver que la debilidad no es generalizada sino que se localiza en un tramo preciso de la cadena.

Subproceso	Cumple total	Cumple parcial	No cumple	No aplica
5.1 Integración de datos	✓			
5.2 Clasificación y codificación	✓			
5.3 Revisión y validación			✓	
5.4 Edición e imputación		✓		
5.5 Derivación de variables	✓			
5.6 Cálculo de ponderadores				✓
5.7 Cálculo de agregaciones				✓
5.8 Finalización de archivos		✓		
Puntaje de la fase: 8 / 12. Índice: 66,7 %	**3**	**2**	**1**	**2**

Tabla 2. Niveles de cumplimiento de los subprocesos de la Fase 5 (Procesamiento). Elaboración propia a partir de la aplicación del cuestionario. Los subprocesos 5.6 y 5.7 no aplican por la ausencia de diseño muestral.

La desagregación muestra un patrón nítido. Las fortalezas están en la entrada y en la salida de la cadena, con una integración que opera sobre una fuente relacional única que vincula casos, víctimas y autores (5.1), una clasificación y codificación regidas por criterios y diccionarios documentados (5.2) y una derivación de variables ejecutada íntegramente mediante scripts, sin intervención manual (5.5). La debilidad se concentra en el tramo intermedio, donde debería ubicarse el control de calidad, con validaciones que no se ejecutan de manera sistemática (5.3), un tratamiento no estandarizado de los valores sin dato y reglas de imputación limitadas a las tipologías (5.4) y un archivo final que, en consecuencia, solo puede considerarse parcialmente validado (5.8).

El segundo eje de mejora es la gestión de metadatos y la documentación metodológica, con justificaciones de diseño no documentadas para los productos históricos y metadatos sin formato estándar tanto en el diccionario de variables como en el catálogo de datos abiertos. El tercer eje es la formalización institucional del conocimiento, que abarca una capacitación históricamente asistemática y transmitida entre pares, la gestión informal de las demandas de información de los usuarios y una función de evaluación cuyos insumos se resuelven en la oralidad, sin protocolo ni registro.

El informe entregado al Área tradujo esas brechas en recomendaciones priorizadas, que se sintetizan en la Tabla 3.

Eje de mejora	Subprocesos	Recomendación priorizada
1. Cadena de validación de los datos	4.4, 5.3, 5.4, 5.8, 6.2	Sistematizar las validaciones de las fases 4 a 6: reglas de validación documentadas y ejecutadas antes del uso de los datos, chequeos de consistencia entre variables y entre indicadores, y criterio estandarizado de tratamiento de los valores sin dato.
2. Gestión de metadatos y documentación metodológica	2.1, 2.2, 2.5, 3.2, 6.3, 7.1	Adoptar un estándar de metadatos y aplicarlo al diccionario de variables y al catálogo de datos abiertos; documentar las reglas de procesamiento e imputación y la justificación de diseño de los indicadores históricos.
3. Formalización institucional del conocimiento	1.1, 1.2, 3.7, 7.5, 8.1, 8.2	Dejar registro de lo que hoy circula oralmente: demandas de información recibidas y su respuesta, capacitación del personal nuevo a partir del manual, e incidencias del proceso y su solución como insumo documentado de la fase de Evaluación.

Tabla 3. Ejes de mejora, subprocesos involucrados y recomendaciones priorizadas. Elaboración propia a partir de la aplicación del cuestionario.

Una precisión de la dirección enmarca la lectura de todos estos resultados. Se evaluó un proceso instalado, con años de funcionamiento, y no un proceso diseñado desde cero bajo el estándar. Buena parte de las brechas documentales corresponde a decisiones históricas cuyo origen no quedó registrado, mientras que los desarrollos recientes del área, como el manual general, la nueva tipología de homicidios y los nuevos indicadores, sí incorporan la documentación como práctica sistemática. La documentación mejora hacia adelante y la deuda es con lo heredado.

Esto ilustra otro hallazgo de la literatura, según el cual los problemas de calidad solo se vuelven visibles cuando el dato se usa, por lo que rutinizar el uso y rutinizar el control son dos caras del mismo movimiento. En el continuo de madurez de Allard et al. (2018), AECA se ubica así en una posición intermedia-alta, con ejecución técnica consistente y una infraestructura documental aún en construcción.

Con esto puede responderse la pregunta que abrió este trabajo. El proceso estadístico de homicidios se encuentra alineado con los estándares internacionales de calidad en un grado medio alto; ejecuta prácticamente todos los subprocesos que el modelo prescribe, y la mitad de ellos con documentación completa. Las dimensiones que presentan brechas susceptibles de mejora mediante intervenciones institucionales acotadas son las tres identificadas, es decir la cadena de validación, la gestión de metadatos y la formalización de los registros que hoy circulan oralmente. Ninguna de ellas exige una reforma organizacional ni recursos extraordinarios, todas consisten en escribir, estandarizar y dejar rastro de prácticas que en su mayoría ya se realizan.

En este marco, el instrumento construido durante la pasantía puede entenderse como una intervención sobre la cultura de datos del organismo, en el doble sentido que sugiere Deschamps (2021): diagnostica el estado de los procesos y, a la vez, instala una rutina de evaluación cuya sola existencia empuja hacia la documentación y la trazabilidad. Su proyección institucional -la extensión futura a todos los procesos que generan indicadores en el Ministerio del Interior, incluso como marco de diseño de nuevos procesos- es el mecanismo por el cual una mejora acotada puede escalar. Y es también, en pequeña escala, la construcción de poder infraestructural en el sentido de Mann (1984): no hay nada abstracto en la capacidad estatal; se edifica en manuales, controles y convenciones documentadas.

6.7. Alcances y síntesis

Corresponde, por último, precisar el alcance del análisis. Un piloto aplicado a un único proceso estadístico no habilita conclusiones generales sobre la capacidad del Estado uruguayo. Pero en base a la literatura empleada podemos ver que el caso dialoga con lo observado en AECA y puede ser visto como una instancia de los fenómenos que Allard et al. (2018), Deschamps (2021) y Afzal y Panagiotopoulos (2025) documentan comparativamente y, a la vez, como una ventana a los microfundamentos de la capacidad estatal. Esas rutinas cotidianas -la redacción de un manual, la documentación de un control, la trazabilidad de una decisión- en donde los conceptos de la teoría del Estado se construyen o se erosionan.

El diseño finalmente ejecutado impone, además, tres limitaciones que conviene explicitar. La primera es de cobertura; la aplicación se concentró en una sola operación estadística, de modo que no hay comparación entre procesos ni base para afirmar que el patrón observado se repite en el resto del Área. La segunda es de fuente; el cuestionario fue respondido por un único informante y complementado con su entrevista, en un diseño de autoevaluación asistida y no de auditoría externa, con los sesgos de deseabilidad que esto supone. La tercera es temporal; las mejoras derivadas del diagnóstico quedaron propuestas y no implementadas, por lo que este trabajo no puede pronunciarse sobre sus efectos. Ninguna de las tres invalida el resultado principal, que no es el índice de cumplimiento sino el instrumento y su primera puesta a prueba. En los términos de Chudnovsky (2018), los instrumentos no exigen transformar previamente el conjunto del aparato administrativo para poder utilizarse y admiten el ensayo, el error y el ajuste desde la práctica. La aplicación piloto al proceso de homicidios opera en ese registro, con vistas a la extensión que la propia Área proyecta.

En síntesis: los registros administrativos son la materia prima con la que el Estado se conoce a sí mismo y a la sociedad que gobierna; las estadísticas oficiales que de ellos derivan son la evidencia con la que los gobernantes pueden tomar mejores decisiones; y la calidad de los procesos que median entre unos y otras -una calidad que se produce usando los datos, documentando el hacer y construyendo cultura de datos- es una condición silenciosa pero decisiva del buen gobierno. Contribuir a formalizar esos procesos en AECA fue, en pequeña escala, contribuir a que el Estado mida mejor para gobernar mejor.

Referencias bibliográficas

- Afzal, M. y Panagiotopoulos, P. (2025). Data in Policing: An Integrative Review. International Journal of Public Administration, 48(7), 411-430.
- Allard, S. W., Wiegand, E. R., Schlecht, C., Datta, A. R., Goerge, R. M., & Weigensberg, E. (2018). State agencies' use of administrative data for improved practice: Needs, challenges, and opportunities. Public Administration Review, 78(2), 240–250. https://doi.org/10.1111/puar.12883
- Chudnovsky, M. (2018). De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina. En M. I. Dussauge Laguna y M. del C. Pardo (eds.), De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa (pp. 289-320). Instituto Nacional de Administración Pública / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Deschamps, C. (2021). Performance management in public service organizations: can data be useful to managers even when it is flawed or gamed? International Public Management Journal. https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1863886
- Desrosières, A. (2004). La política de los grandes números: historia de la razón estadística. Melusina.
- INEGI (s.f.). Guía de la Herramienta para la Evaluación de la Calidad de Registros Administrativos (HECRA). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (70), 5-28.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. European Journal of Sociology, 25(2), 185-213.
- UNECE. (2011). Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics: A Handbook of Principles and Practices. Naciones Unidas
- UNECE. (2016). Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM). Versión 1.0 en español. Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
- Weber, M. (1964). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica.