



SIIS: Sistema de índices e indicadores en Seguridad Pública

Participaron en el proyecto:

Edna Jaime T.

José F. Tapia

Maralá Goode

Guadalupe García

Marcelo Bergman

Ernesto Cárdenas

Luis De la Barreda

Ernesto López-Portillo

Carlos Mendoza

Cecilia Sayeg

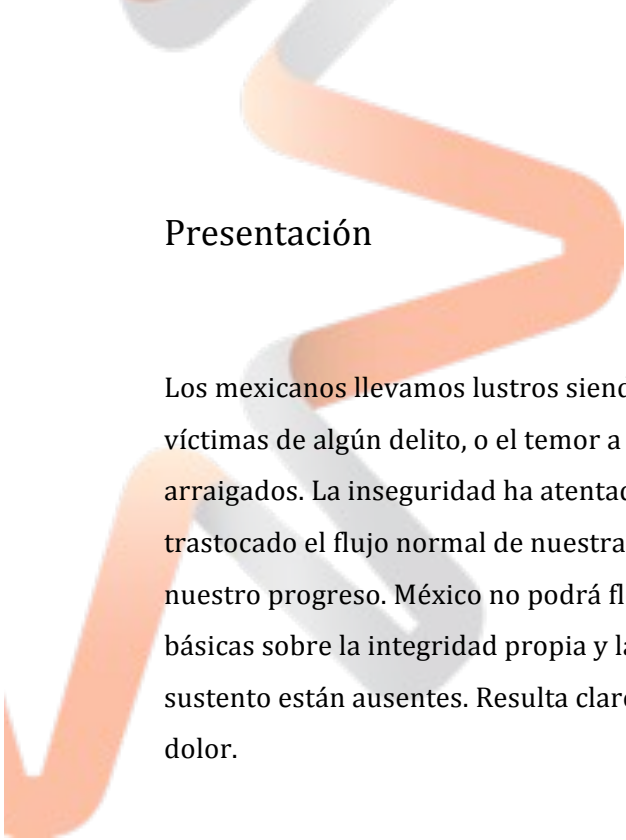
David Shirk

Guillermo Zepeda

ÍNDICE

Presentación.....	3
Sistema de índices e indicadores en Seguridad Pública.....	8
Los temas-ejes.....	10
Actividad delictiva.....	13
Prevalencia delictiva.....	15
Incidencia delictiva.....	16
Cifra negra.....	17
Índice nacional del delito.....	19
Secuestro.....	22
Percepción.....	24
Miedo al delito.....	26
Percepción de la inseguridad.....	27
Temor a ser víctima.....	29
Desempeño institucional	31
Índice de efectividad de Ministerio Público.....	34
Índice de impunidad general.....	35
Índice de impunidad por delitos graves.....	36
Índice satisfacción de víctimas con el Ministerio Público.....	39
Policías.....	42
Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a cuerpos policíacos.....	43
Atención a llamadas de emergencia.....	45

Índice de satisfacción ciudadana con la Policía.....	47
Índice de satisfacción de víctimas con el desempeño policial.....	48
Tribunales	50
Índice de duración del proceso	52
Índice de desempeño de los jueces	54
Índice de interés de las víctimas	56
Sistema Penitenciario.....	58
Radiografía del Sistema Penitenciario.....	59
Índice de victimización en reclusorios y penitenciarias.....	61
Reincidencia.....	62
Índice de efectividad de política criminológica.....	64
Gasto.....	66
Gasto Público en seguridad.....	68
El costo del delito	70
El costo de la inseguridad en México.....	72
Efectividad del gasto en seguridad.....	73
Consideraciones finales.....	75
Anexos	77
Tabla 1. Resumen y su justificación por eje temático de la batería de índices e indicadores en materia de seguridad pública	78
Tabla 2. Registro estadístico y cifras para los índices e indicadores en materia de seguridad pública.....	80
Nota técnica-metodológica sobre medición, muestreo y algoritmos utilizados para el cálculo de los índices e indicadores en materia de seguridad pública..	81
Bibliografía.....	89



Presentación

Los mexicanos llevamos lustros siendo golpeados por la delincuencia. En estos años hemos sido víctimas de algún delito, o el temor a hacerlo nos ha obligado a cambiar nuestros hábitos más arraigados. La inseguridad ha atentado con nuestras formas más esenciales de convivencia, ha trastocado el flujo normal de nuestras vidas y actividades y, por qué no decirlo, ha limitado nuestro progreso. México no podrá florecer, si sus cimientos están debilitados. Si las certezas más básicas sobre la integridad propia y la de los nuestros, la de nuestro patrimonio y medios de sustento están ausentes. Resulta claro: los mexicanos queremos esas certezas, no más violencia y dolor.

La autoridad ha sido avasallada por este fenómeno, cuando no capturada por redes criminales cuyos tentáculos alcanzan esferas insospechadas. El régimen priísta del pasado contaba con extraordinarios mecanismos de control político y también redes de complicidades que le permitieron mantener el crimen a raya. Nunca consolidó instituciones fuertes, funcionales, que pudieran cumplir con su misión. Así llegó la alternancia de partidos en el poder y de ahí en adelante hemos atestiguado una incapacidad persistente del Estado, en particular, las instituciones de la justicia penal, para hacer frente al fenómeno. Si bien se llegó a un diagnóstico compartido entre la clase política y la sociedad en el sentido de que era necesaria una reforma a dichas instituciones con el fin de fortalecerlas, y más aún, se aprobó una importante iniciativa en ese sentido, su instrumentación está varada, a la espera de la definición de un mapa de ruta que guíe su puesta en marcha. A más de un año de aprobación de la reforma penal, sus avances han sido pocos. Es tiempo de actuar.

Este proyecto parte de una premisa: los ciudadanos debemos involucrarnos en la evaluación de las tareas del gobierno, cuanto y más si se trata de un tema tan sentido (y sufrido) como es el de la inseguridad. Y en este ámbito, como quizá en ningún otro, existen las condiciones para empezar a hacerlo de manera seria y sistemática. Lo importante es dar los primeros pasos.

Este es el espíritu de este documento. Contiene una propuesta de indicadores con la que los mexicanos podemos dar seguimiento al fenómeno delincuencial y a las acciones gubernamentales

para combatirlo. Se trata de un sistema de índices e indicadores sencillo y equilibrado que busca, ante todo, ser relevante al ciudadano. Se construyó para servir de plataforma de medición para los trabajos del Observatorio Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad pero de igual manera puede servir a toda aquella iniciativa ciudadana, nacional o local, que busque ese propósito.

La batería se estructuró a partir de cuatro ejes que nos permiten acercarnos al fenómeno a través de sus vertientes más importantes. El punto de partida es la **magnitud del fenómeno**: cuántos delitos se cometen, cuántas personas son víctimas de un acto criminal, cuál es el peso de los delitos graves, cuál ha sido su comportamiento a través de los años. El segundo punto aborda **nuestro sentir** respecto a la inseguridad: qué tanto miedo tenemos a ser víctimas de un delito, los contextos en que ese miedo se exagera y los cambios de hábitos originados en ese temor. El tercer componente aborda la **respuesta del sistema** ante el fenómeno: la capacidad para capturar e imponer sanción al delincuente. En esta variable se resume la efectividad del sistema. Se proponen, además, indicadores de desempeño policial, judicial y del sistema penitenciario, así como la evaluación que los propios usuarios hacen de ministerios públicos y policías, elementos que no pueden faltar en una valoración que busque incorporar al ciudadano. Como último componente se presentan **los costos** que impone la delincuencia a la sociedad: cuánto cuesta la delincuencia a los mexicanos, cuánto destina el gobierno a su combate y con qué efectividad.

Estos cuatro componentes: magnitud del fenómeno (lo que sucede), percepción de inseguridad (lo que sentimos), respuesta del sistema (lo que obtenemos); y el gasto (lo que nos cuesta) ofrecen cuatro ejes fundamentales para dar seguimiento a la problemática y al actuar gubernamental en la materia. Son parámetros que nos podrán indicar si vamos ganando la batalla o permanecemos a merced de los criminales.

Esta propuesta se construyó con la participación de académicos y expertos en el tema, todos ellos adscritos a instituciones académicas y de análisis que han invertido recursos y talentos para entender el fenómeno que nos ocupa, producir análisis, dar seguimiento a indicadores y generar información a través de encuestas de opinión y victimización. El concurso de estos profesionales hace del producto algo excepcional. De hecho, la batería de indicadores aquí expuesta, integra su trabajo previo, lo que nos permite contar con índices e indicadores probados y acreditados, a los que se ha dado seguimiento por años.

Participaron en este proyecto: El Dr. Marcelo Bergman, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica. El inventario de la producción académica del Dr. Bergman es muy extenso, baste destacar su participación en el diseño y análisis de las Encuestas de Victimización y Eficacia Institucional, así como las Encuesta de la Población en Reclusión, ambas del CIDE, para reconocer su avanzado entendimiento de la problemática y su capacidad para producir instrumentos de medición que serán soporte fundamental en el seguimiento de la batería que aquí se propone. El documento que aportó a este proyecto, permitió darle estructura analítica y conceptual a todo el trabajo. Le expresamos nuestro profundo agradecimiento.

A Luis de La Barreda y Cecilia Sayeg del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), agradecemos el haber ofrecido su conocimiento en el tema y su experiencia en el manejo de estadísticas de victimización al servicio de este proyecto. Su participación resultó fundamental para discriminar entre indicadores posibles y seleccionar aquellos a los que resulta fundamental darles seguimiento. La Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI) que está bajo su conducción, ha permitido a los mexicanos acercarnos a la verdadera magnitud del fenómeno por su representatividad nacional y estatal. Difícil replicar un instrumento con el alcance y relevancia de éste.

En materia de desempeño institucional, en particular de ministerios públicos y de cárceles, contamos con la valiosa participación de Guillermo Zepeda, del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. El Dr. Zepeda tiene más una década conduciendo y desarrollando una agenda de estudios en materia de reforma penal, uno de cuyos frutos es la obra seminal Crimen sin castigo (CIDAC, 2004) que presenta un diagnóstico acabado de los ministerios públicos en el país. Asimismo, CIDAC ha conformado una importante base de datos que recoge información de 1997 a la fecha y sirve a la construcción del Índice CIDAC de Incidencia Delictiva y Violencia, así como el índice CIDAC de desempeño de procuradurías. Componentes del primero, y el segundo en su totalidad, se presentan en este documento.

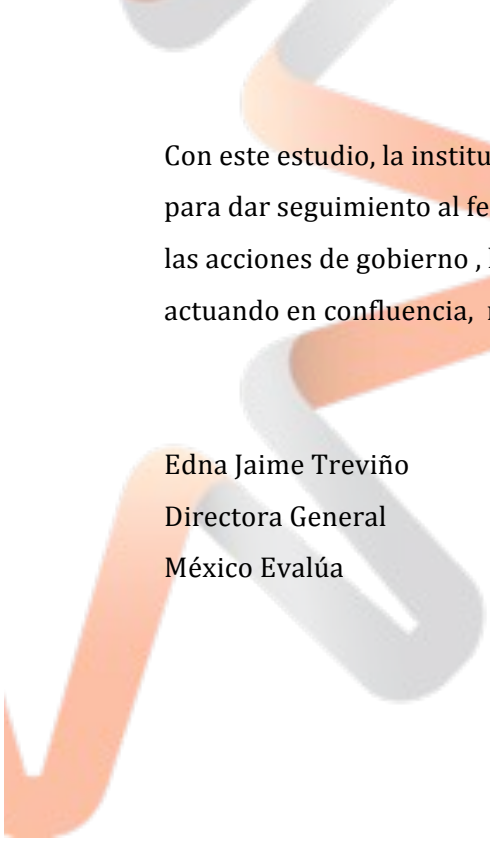
Para la discusión sobre indicadores de desempeño de policías, contamos con la visión de los expertos: Ernesto López Portillo y Ernesto Cárdenas del Instituto Seguridad y Democracia, INSYDE. Como estudiosos de la función policial y de los mecanismos para hacer que estos cuerpos rindan cuentas a la sociedad, propusieron mediciones que privilegian el contacto policía-

ciudadano, aunque ellos mismos reconocen que el catálogo de indicadores posibles es más amplio. La función policial resulta crítica para la prevención y combate al delito y es bajo la iniciativa y auspicios de este instituto, que los debates sobre el estado de cosas y sobre las reformas necesarias se han originado.

Para completar el cuerpo de expertos, contamos con la participación del Mtro. Carlos Mendoza, profesor investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Mtro. Mendoza ha sido asesor de México Unido Contra la Delincuencia, así como de diversos gobiernos estatales en temas de seguridad. Como pocos, el Mtro. Mendoza conoce el intrincado mundo de las estadísticas oficiales: sabe qué se produce y dónde encontrarlo y entiende muy bien que la función de medición es provocar una reacción gubernamental de corrección. Carlos Mendoza ha desarrollado un sistema muy completo de índices e indicadores en cada eslabón del sistema de justicia penal. Esa visión de conjunto y el dominio de temas particulares, ofrecieron al proyecto recomendaciones muy valiosas en cada una de las vertientes analizadas.

Por último quisiera reconocer y agradecer el trabajo de David Shirk de la Universidad de San Diego quien con gran disposición aceptó revisar el documento y ofreció comentarios que lo hacen más sólido y completo. Nuestra gratitud a Mara Gómez, Jacqueline Martínez y Denise Lara por ayudarnos a discernir cómo observar y entender la función jurisdiccional. Por último, por supuesto, mi reconocimiento y gratitud al staff de México Evalúa: José Tapia, Maralá Goode y Guadalupe García quienes desde el ámbito de sus funciones, hicieron posible la realización de este trabajo. Especial reconocimiento merece José Tapia quien, como director de investigación de la institución, abrazó el proyecto con tino, entusiasmo y dedicación.

Al convocar a este grupo expertos, México Evalúa buscó avanzar dos elementos esenciales de su misión: por un lado, integrar el conocimiento de expertos; por el otro, ponerlo al servicio del ciudadano y de la mejora de la política pública en el país. México Evalúa es una institución apartidista, independiente y no lucrativa que persigue la mejora de la gestión gubernamental. Procura lo anterior a través del monitoreo de las acciones gubernamentales, el desarrollo de indicadores benchmark para medir sus resultados y el desarrollo de estudios con impacto en temas críticos de la agenda nacional.



Con este estudio, la institución busca poner en manos de los mexicanos parámetros compartidos para dar seguimiento al fenómeno delincriminal, con la convicción de que el monitoreo social de las acciones de gobierno, la participación de instituciones académicas y la sociedad, todas actuando en confluencia, motivarán al gobierno a trabajar con más transparencia y efectividad.

Edna Jaime Treviño
Directora General
México Evalúa

Sistema de índices e indicadores en Seguridad Pública

Un indicador es un estimado de medición que permite contestar a la pregunta ¿qué tanto se ha avanzado, o si ha existido progreso alguno hacia la consecución de un objetivo concreto?¹

Llamamos índice a un conjunto (grupo) de indicadores que lo construyen. Es decir, los indicadores son subconjuntos de los índices y buscan sentar las bases para evaluar la evolución (o involución) de un conjunto de fenómenos que sirvan de base de discusión para los tomadores de decisiones, la opinión pública, y los distintos actores de la sociedad civil.²

Los indicadores son instrumentos que permiten ordenar y simplificar una amplia gama de información. Como tales, tienen la virtud de resumir un conjunto de datos y procesos que de otra forma requerirían un profundo conocimiento del fenómeno que describen. Pero si bien esa es su fortaleza, tienen la desventaja de perder profundidad, ya que por lo general remiten a un conjunto de datos agregados que, vistos individualmente, poseen riqueza de información propia. En resumen, se preferencia la simpleza por profundidad analítica.



¹ Esta definición proviene del “*Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*”. U.S. AID, 1998. Algunos otros organismos han definido el término de manera similar. Por ejemplo la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico define un indicador como “Una medición objetiva y con validez estadística, que monitorea niveles y cambios en el tiempo de un fenómeno social importante”. OCDE, 1976.

² Los índices sirven fundamentalmente para monitorear un fenómeno en forma agregada. Así, los índices que se proponen en este trabajo sirven para sentar las bases del monitoreo de la actividad delictiva y de los problemas relacionados a la seguridad pública en el país. Un índice delictivo, por ejemplo, es un agregado de indicadores delictivos (por ejemplo, tasa de homicidio, de robo, etc.) que puede tomar distintas unidades de análisis o de base 100.

Los indicadores tienen un problema adicional: la cantidad y disponibilidad de fuentes de asequibles de información para elaborarlos. La elección exacta y correcta de las mismas es altamente complicada: algunas son pobres en contenido o confiabilidad; otras son de disponibilidad inmediata, y algunas más son simplemente difíciles de conseguir o muy caras de producir. El punto es que todas las fuentes tienen limitantes e imprecisiones, por lo que el reto para quién las selecciona y utiliza reside en comprender cuáles son esas limitantes, y el efecto que pueden tener en la información que se genere a partir de ellas.

No obstante estos problemas, los índices e indicadores son elementos de medición que pueden, y deben, ser utilizados a todos los niveles de gobierno y sociedad como una herramienta para medir el progreso de las acciones e iniciativas dirigidas a atender una problemática específica. Tal es el caso de los esfuerzos para reducir la inseguridad y violencia existente, o el asegurar una administración de justicia equitativa en términos de género, nivel de ingreso y educación.

En México carecemos de estos indicadores en casi todos los ámbitos del ejercicio gubernamental. Y esto es particularmente cierto en lo que a seguridad y justicia corresponde. Si bien se han venido recopilando datos estadísticos sobre incidencia delictiva, estadística judicial, gasto público etc., a lo largo de por lo menos las últimas seis décadas, no se han hecho serios esfuerzos por sistematizar la información en forma coherente y confiable para brindar criterios comparativos que permitan medir la evolución de los procesos asociados a la inseguridad.³

Es muy preocupante que el estado no pueda generar la información necesaria y útil respecto de lo que hace, ya no digamos la falta de esfuerzo por mostrar los resultados de sus programas y acciones a nivel federal, estatal y municipal. Cuando se puede acceder a estadística, es muy común no contar con series de tiempo completas o con información homologada, lo cual genera, más allá del desasosiego, una válida suspicacia sobre la veracidad y exactitud de lo que se reporta y con ello la imposibilidad de realizar estudios acertados que se fundamenten en información con alta confiabilidad.

³ Nuestro país muestra marcados retrasos en estas áreas por dos razones fundamentales: 1) Históricamente no se reconoció la seguridad pública como un problema serio a ser atendido por los gobiernos, y 2) La opinión pública y la sociedad civil no canalizaban demandas de importancia en esta materia. Esta es la opinión expresada por el Dr. Marcelo Bergman. Para más información consultar el documento elaborado para la conformación de este trabajo, "Indicadores en Materia de Seguridad", en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad* www.mexicoevalua.org.

Esta situación ha provocado que sean los organismos no gubernamentales y la academia quienes, con sus propios medios y recursos, construyan y complementen la información que el estado no puede generar. Mientras no haya un compromiso público por parte del gobierno para generar cifras de calidad, nuestra mejor apuesta es seguir generándolas por el lado de la sociedad.

La experiencia de muchos otros países en el manejo de información sobre el fenómeno delictivo ilustra nuestras carencias. Todos los países de Europa Occidental tienen indicadores confiables de actividad delincuencia, todos los países de la OCDE, de la cual México es parte, tienen indicadores del gasto asociado, también los EEUU y Canadá cuentan con claros índices de criminalidad, y casi todos los países del hemisferio reportan indicadores de actividad judicial⁴. Nosotros no producimos esta información de manera sistemática y confiable.

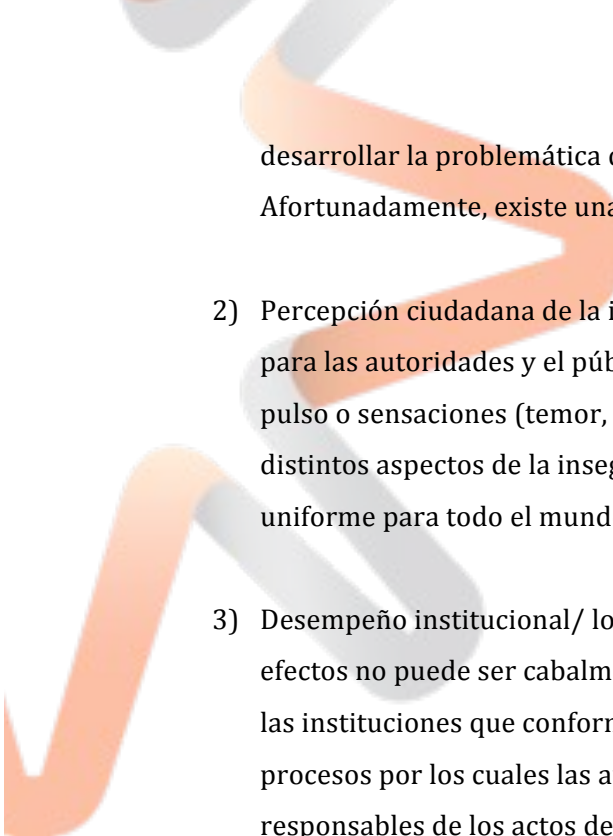
A partir de este vacío es que surge la necesidad de crear este documento. Su propósito es presentar una serie de indicadores que permitan dar seguimiento a los distintos aspectos que componen la seguridad pública en México y hacerlo de manera sistemática y continua.

Los temas-ejes

Antes de definir los índices e indicadores propuestos, es necesario identificar y presentar el fenómeno o fenómenos que se desean describir y medir. En opinión de los expertos convocados, se debe hacer énfasis en cuatro temas o ejes centrales de análisis. Estos son: 1) victimización o actividad delictiva (lo que sucede), 2) percepción ciudadana de la inseguridad (lo que sentimos), 4) desempeño institucional (lo que recibimos), y 3) el gasto público en la materia (lo que nos cuesta). Estos temas pueden (y deben) ser analizados a nivel federal, estatal y local.

- 1) Victimización o actividad delictiva/lo que sucede. Este es sin duda el tema central y el más complejo de desarrollar por cuestiones técnicas, metodológicas, y de multiplicidad de actores. Sin embargo, lo que se requiere es poder dimensionar en la forma más objetiva posible la magnitud de la actividad delincuencia, la tipología de los delitos, la profundidad y complejidad de los mismos, etc. Buena parte de este trabajo estará dedicado a

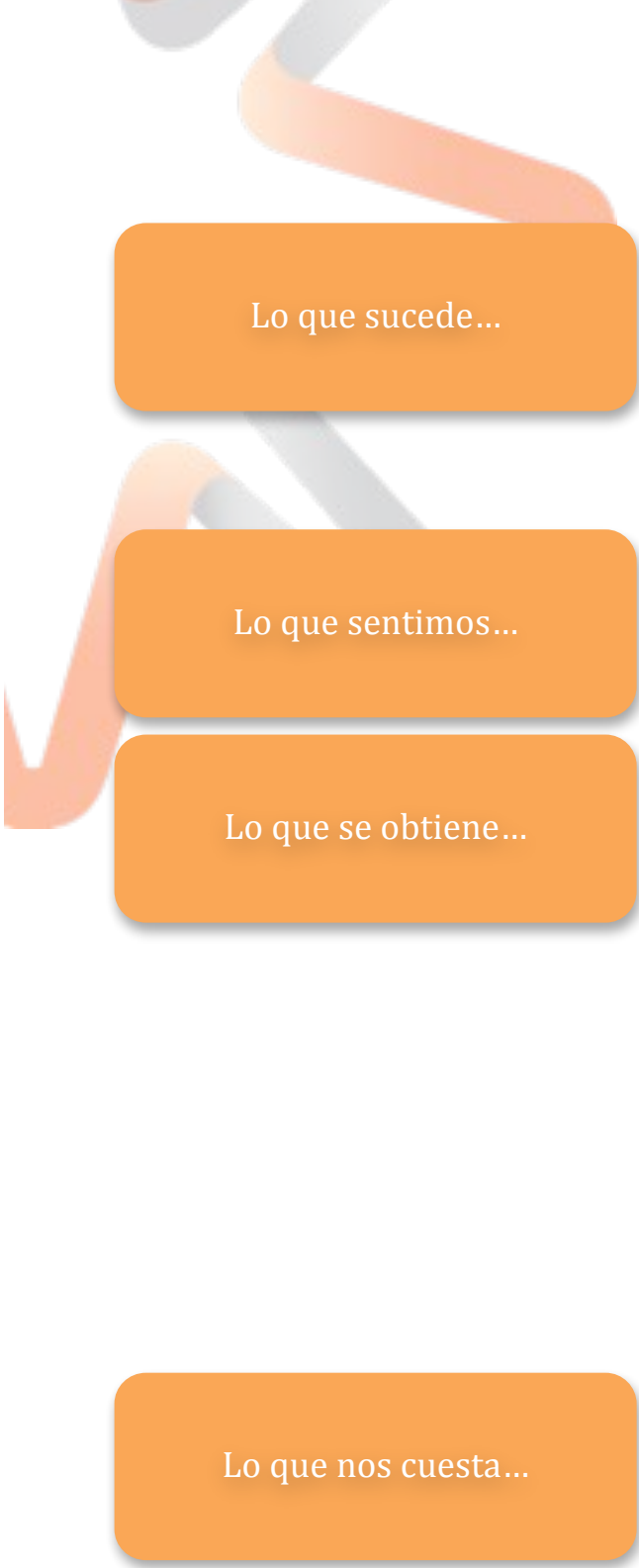
⁴ Es importante recordar que para que un indicador sea sólido y confiable, debe por lo menos ser comparable a través del tiempo, referenciable (validez de fuentes), así como contar con una metodología de construcción validada y estadísticamente comprobable.



desarrollar la problemática de la construcción de índices para abordar estos temas. Afortunadamente, existe una amplia literatura y experiencia internacional en esta materia.

- 2) Percepción ciudadana de la inseguridad/lo que sentimos. Este tema es por supuesto nodal para las autoridades y el público en general y es relativamente simple. Se trata de medir el pulso o sensaciones (temor, miedo, cambio de hábitos, etc.) de la población acerca de distintos aspectos de la inseguridad. Su importancia radica en que se debe tener una base uniforme para todo el mundo acerca de cómo se siente la población respecto al tema.
- 3) Desempeño institucional/ lo que recibimos. El análisis de la actividad delincuencial y sus efectos no puede ser cabalmente analizado sin alguna medición acerca del desempeño de las instituciones que conforman el sistema penal. Esto es, se debe dar seguimiento a los procesos por los cuales las autoridades logran detener y castigar a los presuntos responsables de los actos delictivos, y conocer los procesos de encarcelamiento y readaptación social. En esta dimensión también se explora sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto al desempeño de las autoridades y los organismos encargados de promover la seguridad pública (policías y ministerios públicos). Se indaga entre otros aspectos, cómo las víctimas son tratadas por el sistema, cómo las autoridades responden a los llamados ciudadanos, o qué tipo de respuestas se obtienen a las denuncias.
- 4) Gasto Público/lo que nos cuesta. Finalmente, es necesario saber cuánto le cuesta a la sociedad el delito y el combate al mismo. Esto no sólo es necesario para medir el costo-beneficio de las distintas estrategias y políticas públicas en materia de seguridad, sino también para que se pueda transparentar y rendir cuentas en un área donde la información y la transparencia han sido tradicionalmente escasas. En resumen, una idea-eje fundamental para cualquier análisis de índices en materia de seguridad pública debe incluir un seguimiento a la ejecución del gasto público en este rubro.

A continuación, presentamos una tabla que presenta los indicadores propuestos por la mesa de trabajo de expertos en cada uno de estos rubros para pasar, posteriormente, al desarrollo de cada uno conforme a esta secuencia temática.



Lo que sucede...

Lo que sentimos...

Lo que se obtiene...

Lo que nos cuesta...

Actividad delictiva.

- Incidencia delictiva
- Prevalencia delictiva
- Cifra negra
- Índice nacional del delito
- Secuestro

Percepción

- Miedo al delito
- Percepción de la inseguridad
- Temor a ser víctima

Eficacia y Eficiencia institucional

- Índice de efectividad de Ministerio Público
- Impunidad total y por delitos graves
- Índice satisfacción de víctimas en el Ministerio Público
- Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a cuerpos policíacos
- Atención a llamadas de emergencia
- Índice de satisfacción de víctimas y ciudadana con la Policía
- Índice de duración de proceso
- Índices de desempeño de los jueces
- Índice de interés en las víctimas
- Radiografía del sistema penitenciario
- Índice de victimización en reclusorios y penitenciarias
- Reincidencia
- Índice de efectividad de política criminológica

Gasto

- Gasto Público en seguridad
- Costo del delito
- Costo de la inseguridad en México
- Efectividad del gasto en seguridad

Actividad Delictiva⁵

Índices e indicadores

Prevalencia delictiva

Incidencia delictiva

Cifra negra

Índice nacional del delito

Secuestro

⁵ Agradecemos al Dr. Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg (ICESI), Dr. Guillermo Zepeda (CIDAC), y al Dr. Marcelo Bergman (CIDE) por su aportación para el desarrollo del presente apartado.

Actividad delictiva

Existen dos formas de dimensionar la actividad delictiva en una sociedad. Una es a través de las cifras oficiales, las cuales se obtienen a partir de los registros de denuncia sobre actos ilícitos ante la autoridad. Este método, tiene como ventaja que detrás de cada cifra de las estadísticas, existe un expediente sobre un delito cometido; sin embargo, la falta de credibilidad en las instituciones de procuración de justicia, aunado a factores de diversa índole, con el tiempo ha provocado la pérdida de la confianza para denunciar los actos ilícitos. Es por ello que este método, aunque directo, no refleja las dimensiones reales de la delincuencia. A este sesgo en la información se le conoce típicamente como “cifra negra” que es particularmente serio en delitos sexuales y secuestro, aunque prácticamente inexistente en homicidios.

Como fuentes complementarias al número de denuncias registradas, se encuentran los registros de la Secretaría de Salud que dan seguimiento a muertes violentas o heridas de armas por ingresos a hospitales y morgues, aunque estos casos pudieran no haber sido parte de denuncias o acciones de oficios por parte del Ministerio Público. En otras ocasiones existen estadísticas judiciales que detallan algunos aspectos de la actividad delincuencia que no se capturan adecuadamente en las primeras dos mediciones.

Otra vía para procurar tener un acercamiento a la cifra delictiva, es la encuesta de victimización, la cual busca cuantificar el verdadero volumen de los delitos ocurridos y al mismo tiempo, identificar las características sociales y económicas de las personas que han sido víctimas. Este tipo de acercamiento metodológico plantea llegar a las víctimas reales hayan o no presentado la denuncia correspondiente, con lo cual, se obtendría información real sobre la delincuencia y sus víctimas. Al respecto, se puede mencionar que este tipo de método ya es utilizado en forma cotidiana y con experiencia sólida en varios países,⁶ lo que permite a las autoridades contar con información objetiva para el diseño de políticas de prevención y atención al delito y sus consecuencias en la sociedad.

En México, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizan encuestas de victimización periódicas. Aunque con diferencias metodológicas y de alcance relevantes, ambos son instrumentos que han permitido a ciudadanos y autoridades dar seguimiento a la tendencia delictiva en el país.

⁶ Tal es el caso de la National Crime Victimization Survey de los Estados Unidos, la British Crime Survey, o la encuesta internacional de las Naciones Unidas (ICVS, por sus siglas en inglés.)

Ahora bien, de este universo de información se construyen índices e indicadores que sintetizan y hacen accesible su uso a todo usuario interesado. ¿Cuáles son los más relevantes para dimensionar la magnitud del delito y, a través de ello evaluar las acciones y estrategias en materia de seguridad? En las sesiones de trabajo con los expertos, se definieron cinco índices que reflejan, en conjunto, la situación imperante: prevalencia delictiva; incidencia delictiva; cifra negra, índice nacional del delito y secuestro. A continuación se presenta cada uno de ellos.

Prevalencia delictiva

La prevalencia delictiva se refiere al número de personas que fueron víctimas de algún delito en un periodo determinado (por ejemplo un año calendario) y se presenta como porcentaje por cada 100,000 habitantes para tratar de medir la proporcionalidad del delito en distintos lugares. La fuente de información es la encuesta de victimización, ya que se ha comprobado que la información oficial es irregular. Y para poder realizar comparaciones en el tiempo y entre entidades federativas (objetivo último de recoger el dato), se requiere que este instrumento sea representativo a nivel nacional y subnacional y se realice el mismo cuestionario en los mismos periodos de tiempo. No sobra decir que un ejercicio de esta magnitud sólo es posible si se aseguran los recursos necesarios para su ejecución continua.⁷ De nada sirve una sola encuesta, nos interesa poder tener una serie de tiempo que indique las tendencias. Por ello, es importante repetirla en un calendario preestablecido.

Existen otros instrumentos subóptimos que pueden servir de *proxy* para estimar el indicador. Este es el caso de encuestas menos “ambiciosas” que incorporen un módulo de victimización en encuestas ómnibus de varias encuestadoras, o anexar un módulo en alguna encuesta grande de INEGI, o algún instrumento mixto. Es de resaltar que hay amplia literatura que advierte que estas mediciones tienden a producir una calidad de datos inferior que una “pura” encuesta de victimización. Sin embargo, pudiera estudiarse la posibilidad de analizar esta opción en caso de ser necesario.⁸

⁷ Por ejemplo, si una entidad financia la encuesta un año y el siguiente no, provoca una discontinuidad en la serie y la imposibilidad de la comparación intra-estado.

⁸ También aquí hay un enorme listado de temas metodológicos que sortear. Entre ellos el más relevante es el del tamaño de la muestra. Una encuesta “normal” de opinión, como se verá luego, produce buena información acerca de actitudes, opiniones, y percepciones, pero muy pobre calidad de datos en materia de victimización. En términos generales se requieren de muestras entre 3 y 4 veces más grandes para obtener resultados robustos en materia de exposición al delito, debido a la dificultad para identificar a las

El ICESI realiza ya una encuesta nacional con representación nacional y subnacional, y pudiera llegar a ser la encuesta que provea el insumo necesario para construir el indicador.

La pregunta fundamental es si se podrán realizar estas encuestas de manera continua para producir instrumentos de evaluación tan ricos como son los que generan las encuestas de victimización y poder dar seguimiento a este indicador, el más importante en toda encuesta de victimización.



Incidencia delictiva

La incidencia delictiva se refiere a los delitos ocurridos en un periodo determinado. Si con prevalencia se conoce la cantidad de víctimas, con la incidencia se conoce el tipo y cantidad de delitos cometidos. Ambos indicadores serían iguales si cada persona fuera víctima sólo una vez en el período de referencia; sin embargo, existe un fenómeno conocido como victimización reincidente o múltiple, en el que por razones diversas, que van desde las características individuales de las víctimas hasta el entorno social en que ocurre el delito, una misma persona puede ser víctima de varios delitos. En este sentido, la incidencia tanto como la prevalencia, son elementos centrales para seguir la evolución de la criminalidad en el país.

víctimas. Marcelo Bergman, Indicadores en Materia de Seguridad”, en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad* www.mexicoevalua.org.

La tasa de incidencia delictiva (el número de delitos por cada 100,000 habitantes) se obtiene también a través de una encuesta victimológica, y como se mencionaba en el apartado anterior, para obtener de ésta datos confiables y comparables en el tiempo, es necesario seguir ciertos estándares metodológicos⁹. Satisfechos éstos, la encuesta victimológica es el instrumento que más se acerca a la cifra real del delito, generalmente subestimada en los registros oficiales.

En México las tasas de incidencia son notoriamente superiores a las que presentan países como Chile, Canadá o países integrantes de la Unión Europea. Para el 2007, México registró 10,480 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que España registró sólo 4,600.¹⁰ Este promedio nacional se vio más que duplicado en el D.F. que presentó 25,700 delitos (por cada 100 mil habitantes).¹¹ Las tasas a nivel nacional no han presentado variaciones de consideración en los últimos años. De acuerdo al ICESI, “éstas se mantienen sin cambios significativos desde la elaboración de la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) en el 2002”.



Cifra negra

A la cantidad de delitos que no están registrados en la estadística oficial se le conoce como cifra negra. Existen diversas razones por las que un delito no queda contabilizado en las

⁹ Tal es el caso del trabajo que realiza el ICESI mediante la ENSI.

¹⁰ ENSI 5, 2008, p. 16

¹¹ Íbid. p. 15

cuentas oficiales: 1) la víctima no denuncia; 2) la denuncia no da lugar a la averiguación previa¹²; 3) los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, quedan registrados en una sola averiguación previa, 4) los delitos no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

Se calcula que en México cerca del 87%¹³ de los delitos no se denuncian, aunque estas tasas varían dependiendo del delito. También éstas varían por entidad federativa. Mientras algunos alcanzan la cifra máxima de 90% de no denuncia como Tlaxcala, Campeche y México, otros estados encabezan la lista con menor cifra negra al tener mayor niveles de denuncia. Baja California Sur tiene una cifra de no denuncia del 53%, Colima de 57% y Durango de 58%. Se presume que son estados donde la población tiene mayor confianza en las instituciones de seguridad.

Al considerar la cifra negra es importante diferenciar entre tipos de delitos. Los homicidios, por ejemplo, no presentan cifra negra (la gran mayoría de los cadáveres aparecen y son contados) en tanto que en secuestro y violación la cifra negra es de las más elevadas.

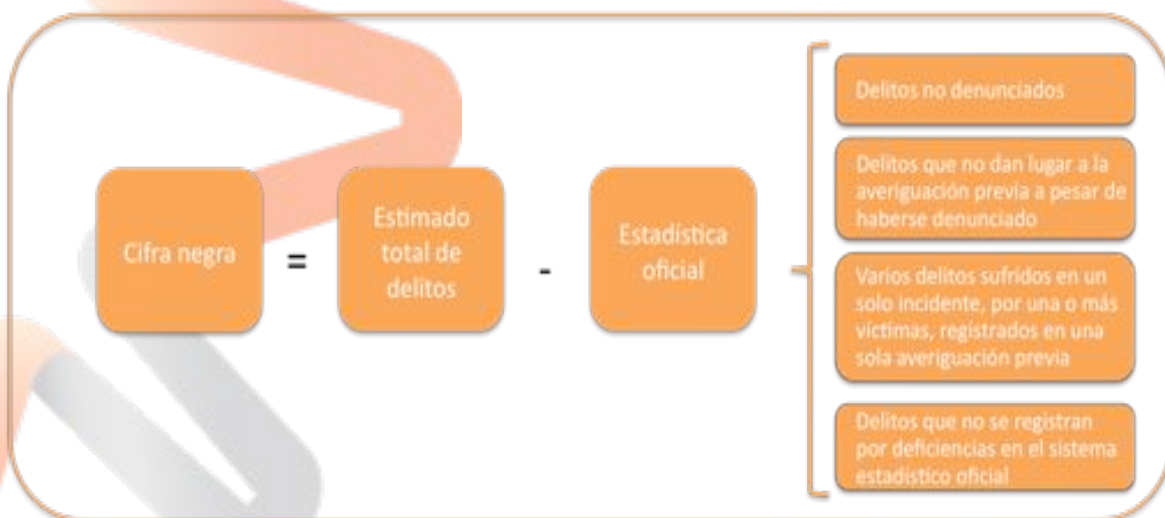
La cifra negra se obtiene de una encuesta de victimización que, como se argumentaba, es el instrumento que con más precisión se acerca al número real de víctimas y delitos.

Adicionalmente, la encuesta aporta datos sobre las razones por las que las personas no acuden a denunciar, información indispensable para el diseño de políticas y para la evaluación del sistema de seguridad pública y justicia penal.

Junto con la cifra de victimización, el ICESI actualiza el dato de cifra negra cada año. Esta información es crítica para cimentar políticas en materia de seguridad que atiendan el fenómeno en su dimensión real.

¹² Por ejemplo, el no poder comprobar con factura la preexistencia y la propiedad de un objeto robado puede impedir el inicio de una averiguación previa.

¹³ ENSI-5, 2008, p.53.



Índice nacional del delito

Cuando se dispone de información para diversos ámbitos de la incidencia delictiva y la violencia, se pueden construir índices que comprendan varios aspectos del problema social de la delincuencia. Los índices resumen información compleja, permite comparación entre países, regiones y estados y, a través del tiempo, se transforman en información fácilmente “digerible” por los ciudadanos. Así como el Producto Interno Bruto (PIB) resume la actividad económica, o el Dow Jones nos brinda una descripción del mercado accionario, un índice de delitos nos puede proveer un “pantallazo” general de la actividad delictiva. Además, un índice no anula el análisis individual de cada uno de sus componentes. En el Producto Interno Bruto (PIB), por ejemplo, se puede desagregar y estudiar la inversión o el gasto por separado, lo mismo que en un índice bursátil puede seguir las acciones financieras o las industriales de ciertas empresas; así también para la actividad delictiva podemos dar seguimiento por separado a cada tipo de delito.

En nuestro país se han diseñado índices sobre inseguridad. En estos índices se ha ponderado especialmente la violencia o gravedad de los ilícitos. Esto es, en la construcción del índice se le da un peso mayor a delitos violentos o graves, tanto denunciados como no reportados (obtenidos a través de encuestas), o delitos como el homicidio. Con la incorporación de esta ponderación, se privilegia la violencia o la gravedad del delito a la cantidad, y se hace una valoración más justa al momento de comparar la actividad delictiva entre entidades

federativas.¹⁴ Ejemplos de este tipo de indicadores ponderados son el “termómetro de la inseguridad” del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI (75% del indicador lo determinan los delitos violentos),¹⁵ el “Índice de Incidencia Delictiva y Violencia” del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., CIDAC (75% del indicador lo determinan los delitos violentos)¹⁶ o los semáforos de la inseguridad y otro tipo de indicadores desarrollados por diversas organizaciones sociales.

El índice nacional del delito que aquí se propone conjuga elementos de estos dos índices, y otorga también una ponderación del 75% a los delitos graves y una división proporcional al restante de delitos. Se construye con base en información de encuestas victimológicas y cifras oficiales, siempre que éstas puedan ser validadas con fuentes externas. El índice incluye:

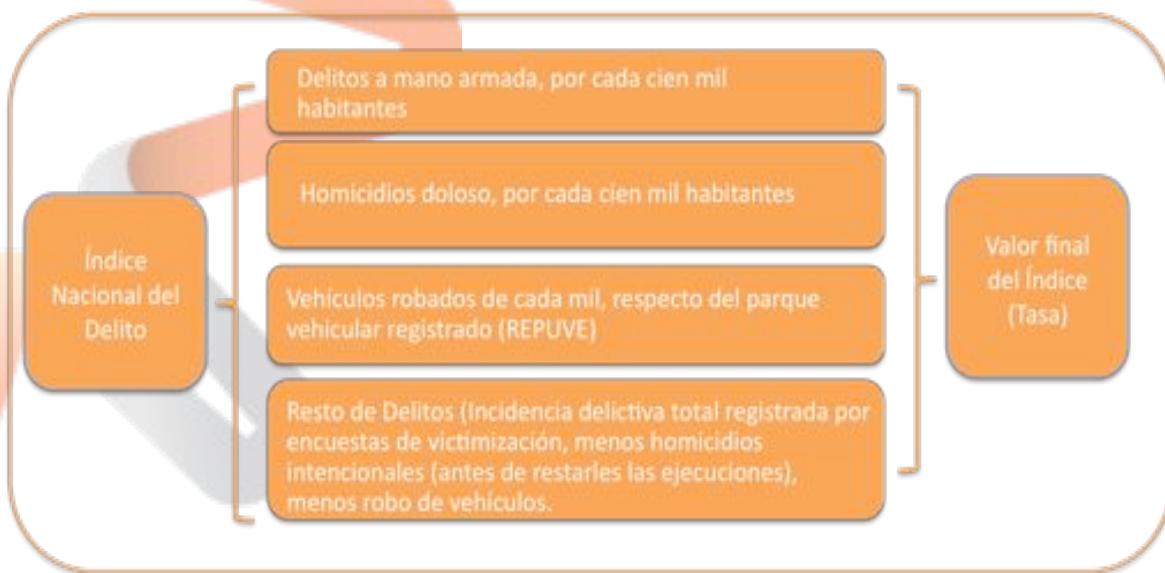
- Homicidio doloso: Este es el delito más grave de todos porque destruye intencionalmente el bien de mayor valor: la vida humana. Es un delito con poco subregistro: tiene una de las menores cifras negras del universo delictivo. Su fuente es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
- Delitos a mano armada: los delitos a mano armada dan cuenta de la violencia potencialmente letal de la delincuencia. ICESI aporta a través de las ENSI's datos sobre este tipo de delitos.
- Robo de autos: Este es el mejor “proxy” de los delitos patrimoniales, la cifra negra es baja (entre un 60-70% de los mismos sí se denuncia) y existen registros exógenos que permiten validar el dato de procuradurías.¹⁷ La fuente también es la SNSP.
- Incidencia delictiva: Este es un indicador que da cuenta del total de los delitos. ICESI aporta esta cifra a través de las ENSI's.

¹⁴ Por ejemplo, en un *ranqueo* por incidencia, estados como Oaxaca o Guerrero quedan en lugares bajos a pesar de que el primero presenta una de las cifras más elevadas en homicidios y el segundo en delitos a mano armada. A esto nos referimos cuando hablamos de presentar una comparación más justa entre entidades federativas.

¹⁵ Para más información sobre este índice consultar el ICESI en “Definición de Indicadores. Encuestas Nacionales sobre Inseguridad: encuesta de victimización” en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad* www.mexicoevalua.org.

¹⁶ Para más información sobre el índice CIDAC consultar a Guillermo Zepeda en “Propuesta de indicadores para la incidencia delictiva, desempeño de la procuración de justicia, sistema carcelario y política criminológica”, *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS)* www.mexicoevalua.org.

¹⁷ Dado que para cobrar seguro hay que denunciar el robo de auto al Ministerio Público (MP), la información que proveen las aseguradoras pueden revelar cuán bueno es el dato del MP.



Índice Nacional del Delito II

Ahora bien, cabe destacar que las propuestas de indicadores de victimización y del propio índice, parten del supuesto de que se cuenta con la información provista por encuestas victimológicas. Como se apuntó, éstas son fuente irremplazable de información sobre el delito y sus víctimas, pero requiere de cuantiosos fondos (y la garantía de su permanencia) para realizarse con la periodicidad y representatividad necesaria para servir de soporte a un monitoreo constante y consistente de la actividad delictiva. En ausencia de este insumo crítico, se deben contemplar fuentes alternativas de información. Como sabemos, en el ámbito de la actividad delictiva o victimización, los datos emanan de las procuradurías, y en un país con poca cultura del respeto a los registros estadísticos, es muy factible que éstos se puedan tergiversar o no registrarse debidamente. Es por ello que, si se han de elaborar indicadores o índices con base en información oficial, se deben elegir variables (en este caso delitos) que puedan contrastarse con fuentes externas que sirvan de “checks” para corroborar la fidelidad del dato de la procuraduría.

Un índice nacional del delito construido con base en información oficial podría contemplar delitos como homicidio y robo de auto (por las razones expuestas líneas arriba) y añadir lesiones con armas. Este indicador es algo más complejo que los otros dos ya que involucra varios delitos en los registros oficiales (puede ser simplemente lesiones resultantes de una pelea entre jóvenes, o el resultado de un robo con violencia, etc.). Sin embargo, estos datos son

contrastables con fuentes externas que provee la Secretaría de Salud con base a datos de hospitales y el Seguro Social. Construir esta información conlleva un arduo proceso de recolección, pero los datos existen y pueden ser comparables. Por lo tanto, la información de lesiones que derivaron en atención médica que es una proporción del total de lesiones debería de guardar cierta proporcionalidad. Si no fuera el caso, habría razones para dudar de los datos de los MPs y por lo tanto serían sujetos de auditoría u otro instrumento que “invite” a revisar la información.

Sería deseable que en México se pudieran incluir dos o tres delitos más al índice propuesto. En los Estados Unidos el UCR (*Uniform Crime Report*) contiene ocho delitos (homicidio, robo con violencia, incendio premeditado, hurto, lesiones, robo a casa, violaciones, robo de autos). Sin embargo, en el país son pocos los delitos que cuentan con fuentes externas contrastables. Si se identificaran otros delitos cuyos datos se pudieran validar con otros registros confiables podrían ser fácilmente incluidos en el índice.¹⁸

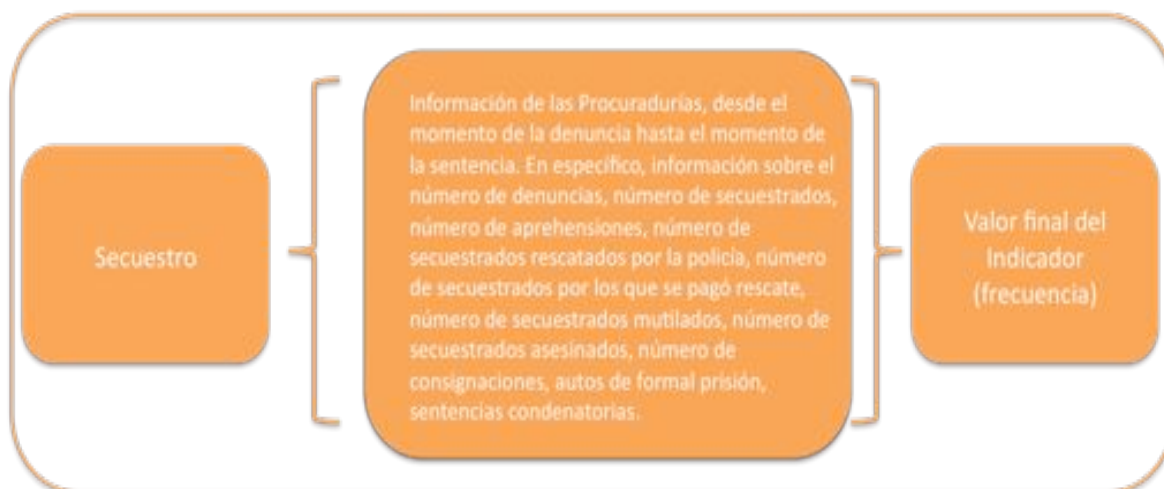
La ventaja de este índice compuesto es que un pequeño equipo de analistas en gabinete podría confeccionarlo todos los años, ya que los datos deben ser reportados por las procuradurías. Una vez obtenidos se procede a analizar la confiabilidad del mismo y la producción del índice se realiza simplemente con la aplicación de un algoritmo. Posteriormente, se realizan las distintas comparaciones y se producen las distintas tablas y cuadros informativos.

Secuestro

Este es uno de los delitos que más laceran a la sociedad y una de las expresiones más graves del crimen organizado y de la impunidad prevaleciente en el país. No obstante su gravedad, la medición del delito es problemática e incierta: la estadística oficial no refleja lo que realmente sucede (se calcula que sólo el 30% del delito es denunciado) y la encuesta victimológica no alcanza a capturarlo (si en una encuesta de 70,000 cuestionarios arroja 30 secuestros, eso no puede dar lugar a inferencias estadísticas). Para hacerlo con representatividad nacional y subnacional, se requeriría una muestra de tamaño tal, que resultaría imposible financiarla. No obstante lo anterior, es un delito que debe ser observado.

¹⁸ Si bien los aspectos técnicos a sortear son complejos, bien vale la pena ese esfuerzo para enriquecer la información del índice y poder “estabilizar” más las mediciones. Un índice de sólo tres delitos puede llegar a ser más volátil que uno de seis delitos.

Y tendrá que ser observado a través de la estadística oficial, porque en este delito no hay más opción. Con una estadística oficial deficiente, se debe obligar a la autoridad (las 33 procuradurías) a generarla y proveerla en tiempo real. Las procuradurías tiene toda la información, desde el momento de la denuncia hasta el momento de la sentencia. Esto es, genera información sobre el número de denuncias, número de secuestrados, número de aprehensiones, número de secuestrados rescatados por la policía, número de secuestrados por los que se pagó rescate, número de secuestrados mutilados, número de secuestrados asesinados, número de consignaciones, autos de formal prisión, sentencias condenatorias. Los datos serán incompletos siempre, porque solamente reflejarán lo que se denuncia en las procuradurías, pero lamentablemente no hay otra forma de monitorear este delito.



Lo que sentimos

Percepción¹⁹

Índices e indicadores

Miedo al delito

Percepción de la inseguridad

Temor a ser víctima

¹⁹ Agradecemos al Dr. Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg (ICESI), y al Dr. Marcelo Bergman (CIDE) por su aportación para el desarrollo del presente apartado.

Percepción

Los ciudadanos tienen un papel fundamental en la evaluación del desempeño del gobierno en materia de seguridad pública y justicia penal. En este sentido, las encuestas victimológicas son de gran utilidad para conocer los avances o retrocesos de dichas autoridades e instituciones en términos de sus resultados.

Alrededor del mundo, es una práctica común utilizar este tipo de encuestas para retroalimentar los sistemas de información de los departamentos de policía, rediseñar políticas públicas, y evaluar la calidad de las cifras oficiales. El Reino Unido es un excelente ejemplo de cómo el gobierno utiliza encuestas victimológicas para mejorar su trabajo y conocer la experiencia y el sentir de los ciudadanos.

Recientemente en México, gracias al esfuerzo y labor continuos de especialistas, centros de estudio, y organizaciones de la sociedad civil, se ha logrado avanzar en la elaboración de estudios que ayudan a conocer la opinión y percepción de los habitantes sobre la inseguridad pública. Particularmente el ICESI y el CIDE se han destacado por ser pioneros y continuar avanzando en la generación de esta información.

De acuerdo a la encuesta del ICESI, ENSI-5,²⁰ el Distrito Federal encabeza la lista de entidades donde la gente se siente más insegura. El 85% de sus habitantes dicen sentirse inseguros de vivir ahí. Los estados que le siguen son Tabasco (con un porcentaje del 78%), Sinaloa (74%), Estado de México (73%), Guerrero (69%) y Nuevo León (64%).²¹ En contraste, los estados donde la gente se siente más segura son Colima, Guanajuato y Yucatán. Respecto del cambio en hábitos derivado de la sensación de inseguridad, de acuerdo a la ENSI 5, en el 2007, el 65 % de la población dijo haber cambiado algún hábito de conducta, como el cuidar más a sus hijos, no usar joyas, y no salir de noche.²²

Un aspecto fundamental respecto de la percepción de la inseguridad es el temor a ser víctima de un delito. El medir la percepción, nos permite conocer el sentir de la población respecto a su expectativa de ser víctima en diferentes contextos; sea la calle, transporte público, la casa, el trabajo, etc. Normalmente los resultados de encuestas indican que las personas se sienten más

²⁰ Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, ENSI-5. ICESI, 2008. Disponible en: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi5b.asp

²¹ ENSI-5, p. 61. Cabe señalar que estos datos son del 2007, y el ranqueo de las entidades puede variar año con año. Así mismo, los resultados pueden estar afectados por el contexto y momento en el que se levante la encuesta. Por ejemplo, el resultado para el estado de Tabasco puede estar influenciado por la detención de policías municipales y servidores públicos relacionados al narcotráfico en ese momento.

²² Ibid. p. 64

inseguras en la vía pública (calle y en el transporte público), y más seguros en sus casas. Sin embargo, los resultados expuestos recientemente por el CIDE indican que esta diferencia es marginal, ya que para el DF y el Estado de México “la sensación de seguridad en la casa es sólo 11% mayor respecto a la seguridad percibida en la vía pública”. Estos datos son muy preocupantes.²³

Los índices de percepción, a continuación descritos, miden un conjunto de percepciones ciudadanas respecto a la inseguridad pública.

Miedo al delito - ICESI

Desde el 2002, la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad a nivel nacional del ICESI incluye un módulo de la percepción ciudadana de la inseguridad pública. Para conocer el nivel de inseguridad que siente la gente, se pregunta a los entrevistados qué tan seguros se sienten de vivir en su localidad y estado²⁴. Este grado de sentimiento de inseguridad, tal y como es percibido por los ciudadanos es conocido dentro del discurso criminológico como ‘miedo al delito’.²⁵

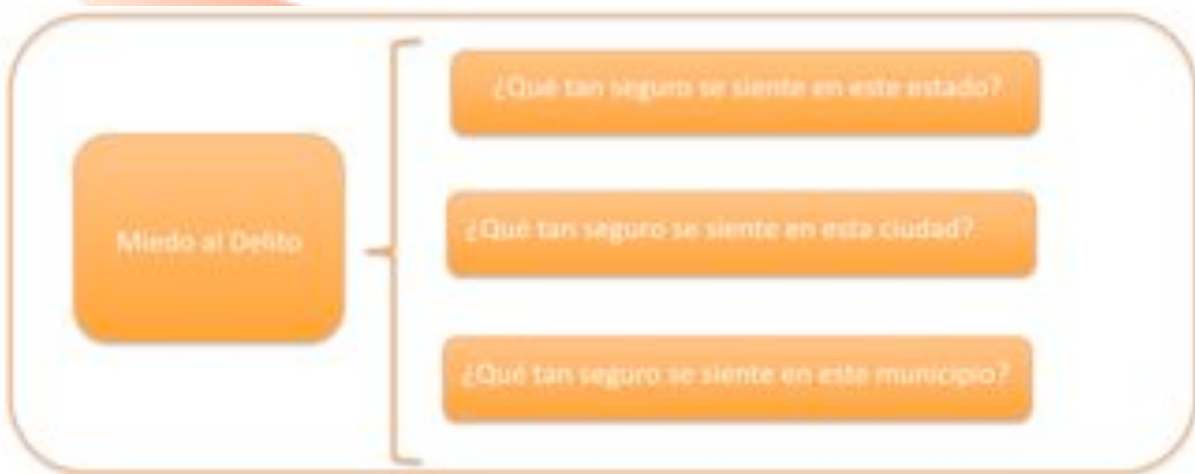
La principal ventaja de este índice radica en su capacidad para comparar resultados entre poblaciones y regiones, ya que el sentimiento de inseguridad varía de un lugar a otro, y existen importantes variaciones respecto del sentir “agregado” a nivel nacional y lo que sucede en el estado o municipio de referencia.

Es importante mencionar que el miedo al delito que prevalece en la población está relacionado con el número de delitos ocurridos en su contexto. Sin embargo, la sensación de inseguridad puede estar alimentada por otras fuentes, como los medios de comunicación, experiencias previas como víctima de delito y factores diversos. Lo que se busca medir aquí es apenas una aproximación general al fenómeno, representado por el sentimiento o percepción de inseguridad.

²³ CIDE 2007, p. 24

²⁴ O delegación en el caso del Distrito Federal.

²⁵ ENSI-5, p. 54



Índice de percepción de la inseguridad

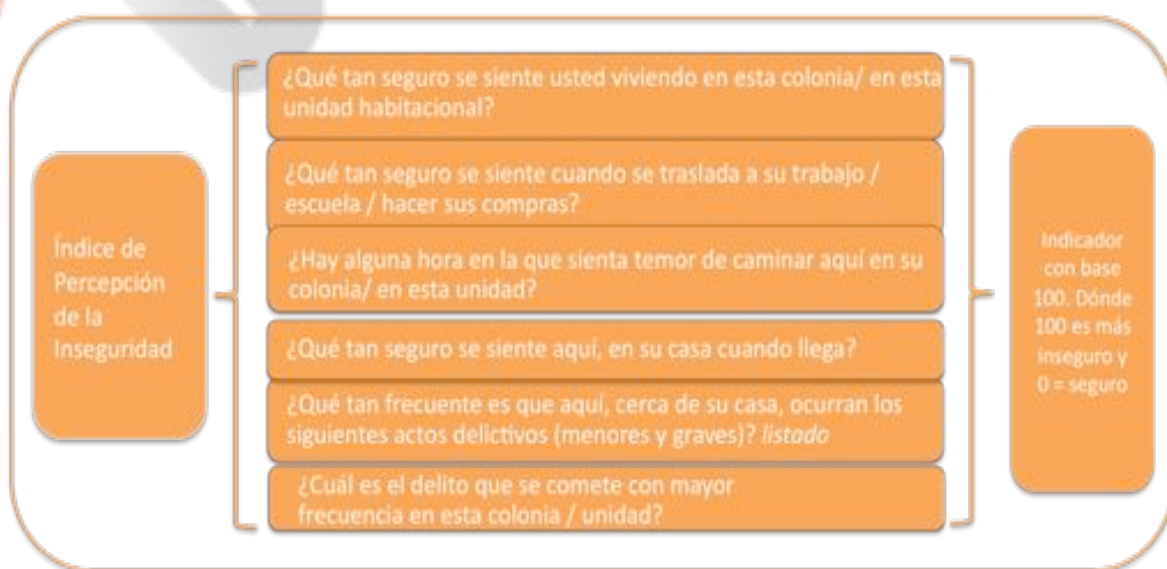
La Encuesta de Victimización y Desempeño Institucional, ENVEI, del CIDE incluye una medición de la percepción ciudadana respecto a la inseguridad pública.²⁶ En esencia, pretende describir el “estado de ánimo” de la ciudadanía respecto a los temas que la aquejan: el temor a ser víctima, los cambios de hábitos y conductas producto de la inseguridad, los niveles de inseguridad percibidos en la colonia, el lugar de trabajo, la escuela etc.

Específicamente, se indaga qué tan seguro se siente el encuestado viviendo en la colonia, en sus traslados de la casa al trabajo, escuela, o al hacer compras; si siente temor a caminar en la colonia; qué tan seguro se siente la persona dentro de su casa; y la frecuencia con que ocurren actos delictivos en su colonia. Al reportar este índice, el CIDE distingue entre los niveles de seguridad percibidos en la vía pública y en el domicilio.

Este índice se construye con información de encuesta. Se requiere de encuestas periódicas de entre 800 y 1000 casos de muestra para el universo que se desea analizar. Las unidades de análisis pueden ser dos: la nacional y la de las entidades federativas (es decir, las 32 entidades). Deben incluir un mínimo de seis preguntas de percepción, aunque es recomendable una batería de preguntas adicionales (aproximadamente otras 15 preguntas) que midan distintos aspectos de la percepción (es decir que permitan indagar si existen lugares, horarios, o personas que provocan mayor sensación de inseguridad).

²⁶EL ICESI también mide la percepción sobre la inseguridad en otros ámbitos como la casa, trabajo y escuela y los resultados se pueden consultar en la ENSI-5.

En la formulación del índice se utilizan las variables que reporta la propia encuesta. Incluyendo, grados de inseguridad percibida en el hogar, la calle, el trabajo, y alguna medida de frecuencia delictiva percibida en donde la persona reside o trabaja (por ejemplo cuán frecuente es que haya robos, secuestros, venta de drogas etc.). La presentación de este indicador puede ser con base 100, o simplemente puede convertirse en una calificación promedio agregada de 0 a 10, donde 0 es totalmente inseguro y 10 totalmente seguro.



Temor a ser víctima -CIDE

En la recientemente publicada ENVEI 2009 del CIDE, se profundiza en el tema de percepción de la inseguridad y se crea una batería de preguntas dirigidas específicamente a conocer el temor de la gente a ser víctima de delitos específicos. Se indaga sobre el miedo a ser víctima de por ejemplo robo en la calle (que le arrebaten a uno algo en la calle), ser atacado por un extraño sin motivo aparente, que le roben su auto, ser atacado(a) sexualmente, robo a su casa y a sufrir actos de violencia por parte de la policía.

Es importante diferenciar entre temor a un delito y probabilidad real de ser víctima de un delito. Una persona puede tener temor a ser víctima de cierto crimen, pero la incidencia por tipo de delito en su localidad muestra como poco probable que le suceda o viceversa. Tal como se plantea este índice, se observa sólo el temor al delito que sufre la persona.

La información para este índice evidentemente proviene de una encuesta de victimización. Se realizan 6 preguntas ligadas al tipo de delito (o más preguntas, en caso de querer medir el temor a otros delitos). En el cuestionario, es importante realizar las preguntas de temor junto con otras ligadas al tema de percepción de la inseguridad (anteriormente descrito). Los parámetros de la encuesta son los mismos ya anteriormente señalados. Es decir, se requiere de encuestas periódicas de entre 800 y 1000 casos de muestra para el universo que se desea analizar. Las unidades de análisis pueden ser dos: La nacional y la de las entidades federativas (es decir, las 32 entidades).

Las categorías de respuesta van del 1 al 5, donde 1 es nada de temor y 5 mucho temor. Por lo tanto, los valores más altos de respuesta reflejan la percepción de menor seguridad o mayor miedo. Se puede presentar un resultado global para cada pregunta al utilizar la media como promedio de las respuestas. También se pueden ordenar los delitos de mayor a menor temor, por municipios o nivel socioeconómico. Por ejemplo para el 2009, el delito que en promedio mayor temor provoca es el robo de auto, seguido por el temor a ser atacado en la vía pública sin motivo aparente, y robo en la calle.²⁷

²⁷ ENVEI 2009, p. 34



Lo que obtenemos

Desempeño Institucional²⁸

Índices e indicadores

Índice de efectividad del Ministerio Público

Índice de Impunidad

Índice de Impunidad en delitos graves

Índice de satisfacción de víctimas ante el Ministerio Público

Policías

Tasa de recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos a cuerpos policíacos

Atención a llamadas de emergencia

Índice de satisfacción ciudadana con la Policía

Índice de satisfacción de víctimas con desempeño policial

Tribunales

Índice de duración del proceso

Índice de desempeño de los jueces

Índice de interés en las víctimas

Sistema Penitenciario

Radiografía del sistema penitenciario

Victimización en reclusorios y penitenciarias

Reincidencia

Índice de efectividad de políticas criminológicas

²⁸ Agradecemos al Dr. Marcelo Bergman (CIDE), Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg (ICESI), Dr. Guillermo Zepeda (CIDAC) y Ernesto López Portillo y Ernesto Cárdenas (INSYDE) y al Mtro. Carlos Mendoza (UNAM) por su aportación para el desarrollo del presente apartado.

IMPUNIDAD

La inseguridad está estrechamente relacionada con la efectividad de las instituciones para infringir costos efectivos a aquellas personas que delinquen. Cuando una sociedad es incapaz de sancionar a un número mínimo de delincuentes, seguramente también será incapaz de proveer seguridad a sus ciudadanos.

En 1998, de acuerdo a una publicación de la Secretaría de Gobernación, el 90% de los delitos quedaban sin castigo²⁹. Para el periodo entre 1996 y 2000, el CIDAC señaló que en nuestro país la impunidad promedio fue de 96%. En 2007 la impunidad fue de 98.76% para todos los delitos. A nivel internacional los países que menos impunidad presentan son Azerbaijón (37.5%), Bielorrusia (60.6%), Grecia (74%) o Inglaterra (77.4%); en tanto que México aparece entre las naciones con mayor impunidad junto con Portugal (95%) o Argentina (98.7%).³⁰

Por definición, la impunidad es la ausencia de castigo, pena o daño – [aplicable a aquellas acciones que afectan a terceros]. En términos simples, el crimen avanza por que se encuentran los espacios propicios para ello, a la vez que las instancias encargadas de impartir castigo son poco efectivas.³¹

El tener instituciones encargadas de proteger a sus habitantes y de administrar justicia no garantiza en absoluto el resultado esperado. Las policías, procuradurías y juzgados existen sin que necesariamente sean eficaces en disuadir el delito. Lo que se requiere es analizar sus resultados y hacerlos públicos.

Por ello se ha propuesto la inclusión de indicadores e índices que puedan contarnos de forma resumida qué tan bien las instituciones de procuración e impartición de justicia realizan su labor investigativa y penal para castigar a quienes cometen delitos.³² Se propone medir el desempeño de ministerios públicos a través de la tasa de averiguaciones previas

²⁹ Reforma 24 de abril de 1998.

³⁰ Índices creados por Guillermo Zepeda. Disponible en www.cidac.org.

³¹ Sabemos, de acuerdo con la teoría de la disuasión, que la tendencia a delinquir está fuertemente determinada por la probabilidad que el delincuente sea descubierto y castigado; a mayor probabilidad de detección y sanción, menor tendencia a delinquir.

³² Llamamos índices de impunidad aquellos indicadores que describen el porcentaje efectivo de casos delictivos que son sancionados al final de un proceso.

efectivamente concluidas, y del sistema en su conjunto, a través de un índice de impunidad general. Se proponen también índices de impunidad desagregados por tipo de delito, dándole énfasis a los delitos graves.

Para entender cómo se calculan y qué miden estos índices, es necesario detallar cada uno de los momentos dentro de las etapas de procuración y administración de justicia en las que se puede presentar la impunidad.

En primer lugar, para que inicie un proceso de investigación es necesario que el delito se denuncie y quede registrado en las cifras oficiales. Sin embargo, como se explicó anteriormente, no todos los delitos son denunciados, ni quedan registrados en las cifras oficiales. Aquí nos encontramos con un primer espacio de impunidad ya que si no se denuncia y se registra el delito, el delincuente no será investigado, perseguido, detenido y consignado.

Un segundo espacio se presenta cuando se denuncia, pero no se abre una averiguación previa por insuficiencia de pruebas. Una averiguación previa es la investigación que lleva a cabo el Ministerio Público (MP) ante una denuncia. Se considera efectivamente concluida cuando la investigación del MP resulta en la detención y consignación de un presunto culpable ante los tribunales, o se archiva definitivamente porque no hubo delito que perseguir.³³

Una vez que existe la averiguación previa, ésta puede no ser efectivamente concluida. En ocasiones éstas se desestiman durante el proceso de investigación, pues existen problemas técnicos para probar el delito; no es posible comprobar el delito por falta de elementos; y no se trata de un caso “prioritario.” Como resultado, el delincuente, una vez más, no es perseguido, detenido y consignado.

Un tercer espacio de impunidad resulta de los casos consignados sin detenido o presentado. Una vez que la Averiguación Previa pasa los filtros arriba mencionados, se emite una orden

³³ No hay que confundir la tasa de consignación con la tasa de impunidad. La primera sólo refiere al porcentaje de casos que llegan a conocerse por un juez, mientras que el segundo se refiere al porcentaje de casos que recibe (o deja de recibir) algún tipo de castigo. La diferencia fundamental está en el denominador. Mientras que para la tasa de consignación el número total de casos es por lo general el número de averiguaciones previas iniciadas, para la tasa de impunidad el denominador es el total de delitos conocidos. Es difícil estimar este último denominador sin contar con una encuesta victimológica.

de aprehensión. Una vez que se emite dicha orden, ésta puede ser ejecutada o no ejecutada, y de no ser ejecutada se abre el espacio de impunidad ya que el delincuente escapa.³⁴

Una vez que una averiguación previa llega a tribunales, los espacios de impunidad se reducen significativamente. La gran mayoría de delitos consignados ante un juez concluyen con sentencia condenatoria. De ahí que los ministerios públicos tengan un papel central en el proceso.

Dada esta breve descripción de los posibles espacios de impunidad durante las etapas de procuración e impartición de justicia, podríamos definir la impunidad como la diferencia entre el número de delitos cometidos (denunciados y no denunciados) y el número de casos que concluyen con una sentencia efectiva.

Índice de efectividad del MP

Como paso previo a la construcción de un índice de impunidad general, es necesario generar una medición para el desempeño del Ministerio Público. El Ministerio Público es la institución que hasta ahora ha poseído el monopolio de la acción penal. Esto quiere decir que solamente levantando una denuncia ante el MP, el ciudadano puede esperar que alguien sea perseguido, juzgado y finalmente castigado dentro de nuestro sistema penal³⁵. De su actuación depende, primordialmente, que el delito no quede impune. De ahí que deba ser observado de manera particular.

Como se explicó en párrafos anteriores, la función del Ministerio Público es iniciar una investigación (la llamada Averiguación Previa) a partir de que se denuncia un delito. El indicador que se propone, busca medir con qué efectividad el MP realiza y concluye esta investigación. Las averiguaciones que se consideran como concluidas satisfactoriamente, son aquellas donde: a) hay un delito que perseguir (se consignó la averiguación), logrando, además, capturar al presunto responsable; b) no hubo competencia (casos que correspondían a la PGR o al consejo tutelar para menores; y c) se archivaron definitivamente porque se determinó que no hubo delito que perseguir o que, a pesar de que probablemente

³⁴ La proporción de cumplimiento de órdenes de aprehensión en el ámbito de competencia local durante 2007 fue de 36%. En tanto la efectividad promedio de averiguaciones previas efectivamente concluidas es de apenas el 21%.

³⁵ Un muy buen estudio del desempeño de ministerios públicos se puede encontrar en el estudio “Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y la justicia penal” elaborado por CIDE y Seguridad Ciudadana, marzo del 2008.

existía un delito, la ley permitió que (por perdón de la víctima, por ejemplo) pudiera cerrarse el caso.

El índice de efectividad se construye comparando el número de averiguaciones previas efectivamente concluidas con el total de averiguaciones previas iniciadas. Según datos de CIDAC, la efectividad promedio en el ámbito de competencia local en el país es muy baja, sólo el 21% llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 79% restante, nunca se concluye la investigación, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes.



Índice de impunidad promedio

La impunidad promedio se refiere a la proporción de delitos que reciben una sentencias efectivas (determinación de un castigo por parte de un juez) ³⁶.

Es evidente que la tasa de impunidad no se puede generar únicamente con datos oficiales, dado que la gran mayoría de los delitos nunca llegan al conocimiento del Ministerio Público (MP). Por tanto, para estimar el número del total de delitos (el denominador en la ecuación de la impunidad) se requiere utilizar una encuesta victimológica. Afortunadamente, existen encuestas de este tipo ya realizadas por reconocidas instituciones como CIDE e ICESI.

³⁶ El caso de la absolución no se contabiliza ya que se considera como un “error judicial”, el cuál estimó que había evidencia para procesar, para no sobreseer y, en ocasiones, encarcelar a una persona pero al final del proceso, no se encontraron los elementos suficientes para declararle como legalmente responsable.

Las encuestas que se proponen se pueden realizar en forma anual o bianual. Además, hay delitos que se pueden estimar con muestras que no sean 100% aleatorias, o con esquemas de consultas de grandes muestras y luego encuestas a profundidad sobre respuestas positivas.³⁷ Hay otras técnicas que ayudan a calcular el universo de casos, pero es importante señalar que dada la naturaleza de la estimación del denominador (el número de delitos) y los relativamente pocos casos del numerador (los delitos que reciben castigo), los cambios de un año a otro pueden ser inestables.³⁸ Esto significa, que es mejor construir buenos índices de impunidad y medirlos cada 2 años a profundidad, que anualmente en forma muy general.



Índice de impunidad por delitos graves

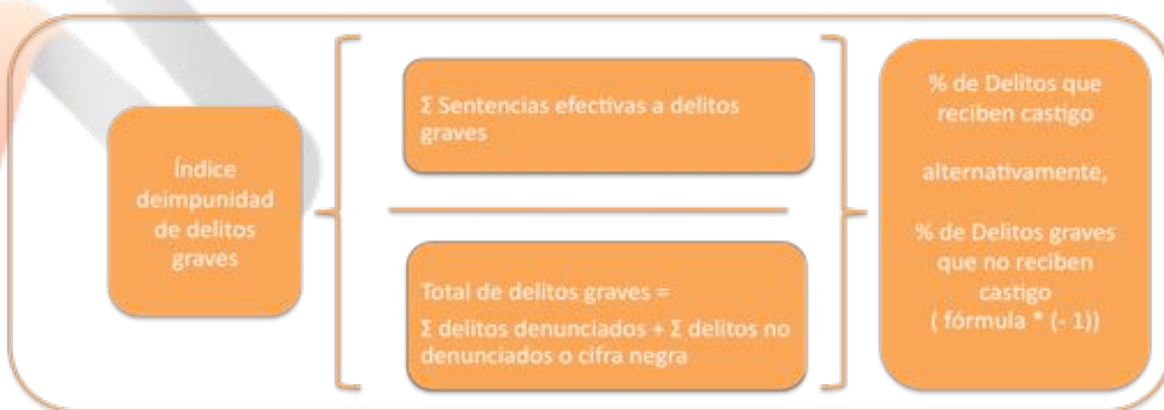
Con el objetivo de examinar la impunidad en aquellos delitos que más agravan a la sociedad, es necesario segmentar las tasas de impunidad por naturaleza de los delitos. Una tasa de impunidad alta en robo o agresión simple, no reviste la misma gravedad que la impunidad en el secuestro, ejecuciones o violaciones. Es de suma importancia construir distintos índices de impunidad que desagreguen los delitos e identifiquen mejor los esfuerzos de la autoridad.

³⁷ Por ejemplo, en un delito poco frecuente como el secuestro en una entidad federativa se puede estimar utilizando una técnica mixta donde se consulta telefónicamente a una muestra muy grande, y en forma indirecta si el entrevistado conoce a alguien que padeció un secuestro el último año. Posteriormente se entrevista personalmente a esa persona para averiguar quién fue el secuestrado, naturaleza del secuestro, y otras características. A partir de esta información se hace la estimación del denominador.

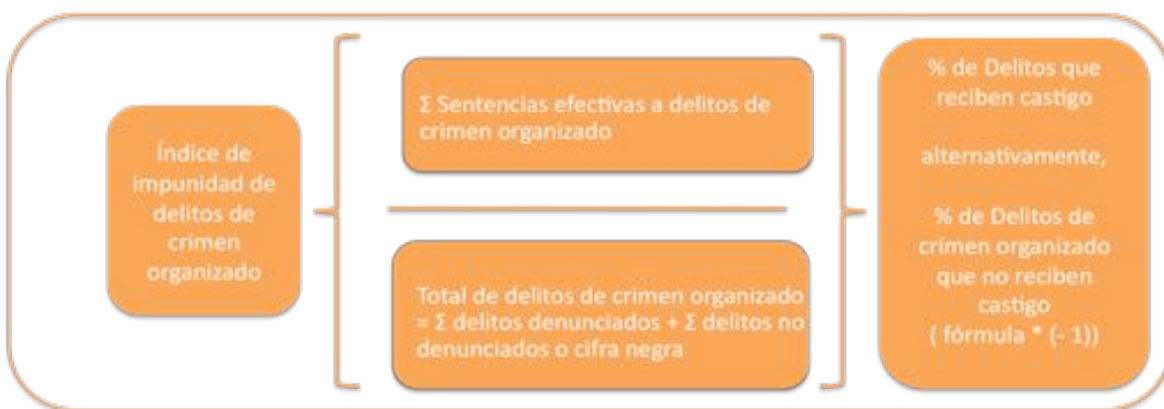
³⁸ Una tasa de impunidad en un año de 98% y al otro año de 96% no significa necesariamente una mejora, ya que este 2% seguramente cae dentro del error estadístico.

Bajo estas premisas se propone la construcción del grupo de índices de impunidad:

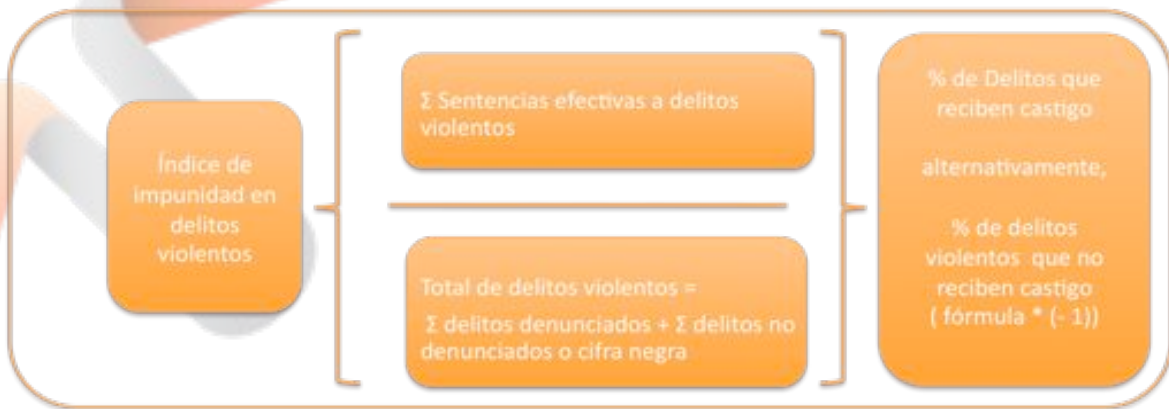
- Índice de impunidad de delitos graves



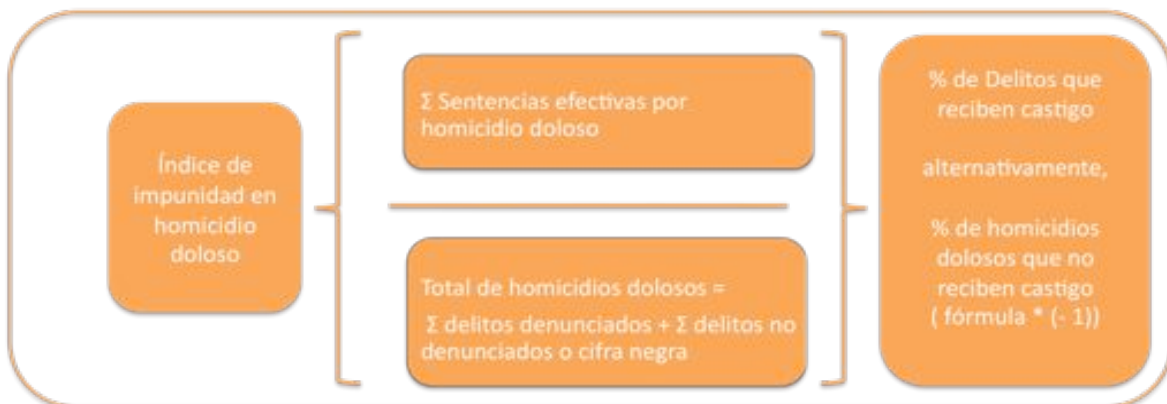
- Índice de impunidad en delitos de crimen organizado (robo de autos, piratería, secuestro etc.)



- índice de impunidad en delitos violentos (robo con arma, lesiones, etc.)



- índice de impunidad en homicidio doloso (no se realiza con datos de encuestas sino con datos oficiales)



Índice satisfacción de víctimas con el Ministerio Público

Otra forma de evaluar la labor de los Ministerios Públicos es a través de la voz de las víctimas de delitos, quienes son los usuarios de primera mano del sistema. Ellos tienen la capacidad de opinar acerca del proceso y evidenciar, desde su perspectiva, espacios de mejora en la calidad de atención y el resultado esperado.

Bajo esta lógica, se han estructurado encuestas que reflejan el sentir de los ciudadanos y víctimas acerca del servicio recibido. La fuente de información ideal para la creación de este índice es una encuesta de tipo victimológica. En particular, la encuesta de Victimización y Eficacia Institucional ENVEI-CIDE, contiene una sección sobre desempeño institucional, donde se mide la satisfacción de las víctimas respecto a varios aspectos de los Ministerios Públicos.³⁹

Otras fuentes de información complementarias que nos ilustran sobre la percepción y el desempeño del Ministerio Público son: las encuestas levantadas por las Procuradurías Estatales de Justicia, y los estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil⁴⁰ Todas éstas representan diferentes dimensiones y acercamientos para evaluar el desempeño del Ministerio Público.

El índice de satisfacción de víctimas con el Ministerio Público mide el grado de satisfacción de las víctimas de delitos que iniciaron una denuncia. Lo que se busca evaluar es “el servicio y desempeño de estas autoridades a partir de las opiniones de usuarios”.⁴¹ La idea es que el índice arroje una calificación positiva o negativa sobre dichas autoridades, ya sea en términos de grado,

³⁹ Para Febrero de 2008, México Unido Contra la Delincuencia A.C. y Consulta Mitofsky encontraron que un 41.1% de la población encuestada considera que “es mucha” la corrupción del Ministerio Público y sólo un 40.3% de los encuestados estaría dispuesto a testificar en caso de presenciar un delito. MUCD y Mitofsky, 2008.

⁴⁰ Por ejemplo, el reporte de Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, profundiza sobre el desempeño del Ministerio Público en el Distrito Federal, a través de datos públicos recopilados por Seguridad Ciudadana y el CIDE (2008). El estudio investiga la percepción del ciudadano respecto el tiempo que le tomó hacer la denuncia, el resultado de la misma, así como el número de averiguaciones previas iniciadas, y proporción de archivos que entran a archivo temporal y los que son consignados al juez.

⁴¹ ENVEI 2007, p. 42

dependiendo que tan satisfecha está la persona con el desempeño de la autoridad, o en términos numéricos, al otorgar una calificación del 0 al 10.⁴²

Concretamente con este índice se mide el trato que recibió la gente, el tiempo que le tomó realizar el trámite, y la solución a la denuncia. Tiene la virtud de generar incentivos adecuados en las instituciones para atender mejor las demandas de la ciudadanía. En la medida que se realice este índice de forma periódica y consistente, y mida aspectos claves del desempeño de los ministerios públicos, las autoridades pueden ir incorporando con el tiempo esta valiosa información para mejorar su desempeño.

Para conocer el nivel de satisfacción de las víctimas de delitos con el sistema, se debe indagar en primer lugar, si la persona acudió o no a denunciar el delito ante el Ministerio Público. Si no denuncia, se debe preguntar por qué y profundizar en sus razones para ello. Esta es una fuente de información muy valiosa para emitir recomendaciones al MP sobre cómo mejorar su trabajo y crear los incentivos necesarios para que los ciudadanos sean más proclives a denunciar, pues se considera que “el hábito de denunciar depende directamente de la calidad del trámite y la eficiencia y eficacia para la resolución de los delitos, y en ese sentido, de la confianza que los ciudadanos tengan en las autoridades”.⁴³

Es importante diferenciar aquí por tipo de delito, ya que es mucho más probable que una persona denuncie un delito grave que uno considerado como poco grave. Como indica el especialista Marcelo Bergman “Está claro que es muy distinto no reportar un delito menor, (Ej. robo de autoparte), que no reportar un delito que, en opinión de la víctima, fue serio o muy serio, (Ej. asalto a mano armada o secuestro *express*).⁴⁴

En segundo lugar, en caso de haber acudido al MP para hacer la denuncia, se debe indagar sobre el trato que recibió por parte del agente y personal del Ministerio Público, así como por el tiempo promedio que tardó una persona en realizarla, debido a que éste es uno de los principales obstáculos que inhibe la denuncia y es un indicador tangible y muy representativo de la eficiencia del sistema.

En tercer lugar, debe preguntarse al encuestado cuál fue el resultado de su denuncia. Aquí los resultados pueden ser positivos en caso de haber encontrado al presunto responsable, recuperado los bienes materiales en caso de robo. O negativos, ya sea que no procedió la

⁴² Por ejemplo, los resultados de la encuesta victimológica del CIDE en el 2007 dan una calificación de 4.3 para el Ministerio Público en el D.F.

⁴³ CIDE y Seguridad Ciudadana, 2008, p.7

⁴⁴ ENVEI 2007, p. 44

denuncia, se desestimó o finalizó por carecer de algún elemento (falta de pruebas), presentación de un responsable que se le liberó, o bien no hubo una respuesta positiva en términos de investigación, localización y aprehensión del responsable.⁴⁵

Cuando se busca encuestar a usuarios del sistema o víctimas de delitos, este índice tiene ciertas dificultades técnicas debido al bajo número de casos que cada muestra arroja. Por ejemplo, si la tasa de victimización es de 25%, y la tasa de denuncia es de 40% de las víctimas, entonces sólo 10 de cada 100 entrevistas estarían en condiciones de responder las preguntas de satisfacción de usuarios del MP, etc. El índice de satisfacción de usuarios se debe realizar en el marco de la encuesta de victimización que actualmente se produce.

La formulación del índice podría ser similar al del índice de percepción o al de opinión, es decir, una calificación ponderada o agregada del desempeño percibido de las distintas autoridades. De esta manera se podría dar una calificación de 0 a 10. Otra alternativa es calificar “entre bandas” es decir, construir intervalos donde se apruebe o se desapruebe la tarea, o se califique entre muy bien, bien, mal y muy mal, los distintos organismos. Desde el punto de vista estadístico es más recomendable esta última opción cuanto más pequeño sea el número de entrevistados.



⁴⁵ En la mayoría de los casos, este importante elemento cualitativo de la satisfacción con el resultado de la denuncia, es también altamente desfavorecedor para las agencias del MP donde la mayoría de las víctimas (9 de cada 10), asientan que el resultado de la misma no fue positiva. Las prácticas de corrupción también influyen en una calificación negativa.

Policías

Existe en México un total aproximado de 360 mil policías tanto judiciales como preventivos.⁴⁶ Esto representa un promedio de 5 policías por cada 100,000 habitantes, uno de los porcentajes más altos del mundo, similar a Italia y más alto que los Estados Unidos. Sin embargo, el nivel de formación y de especialización de la mayor parte de estos elementos policíacos es bajo y su capacidad para investigar los delitos muy pobre.

La policía es el elemento tangible de mayor cercanía al ciudadano y es crucial para devolver la seguridad y mejorar la confianza del ciudadano en sus instituciones. Sin embargo, hoy la policía preventiva es el actor más desaprovechado del sistema, ya sea por su ineficacia operativa inherente a su estructura y tareas encomendadas, por sus limitaciones en formación y capacitación o por tener que atender de primera mano los reclamos de la sociedad, sin contar con suficientes elementos tanto materiales como jurídicos para dar una respuesta adecuada.⁴⁷

Hoy día, la relación policía-ciudadano, refleja una problemática compleja que se caracteriza por la desconfianza y la dificultad para establecer mecanismos de cooperación e intercambio positivo entre ciudadanos y autoridades, que contribuyan al funcionamiento de procesos legítimos y eficaces en las instituciones responsables de brindar seguridad y justicia. Ante esta situación, la inconformidad se ha traducido en necesidad por observar y monitorear el desempeño institucional y a sus operadores responsables.

Es menester conocer qué acontece con esta policía que es poco eficaz, confiable y educada. Así como atender a las razones de la baja efectividad en sus tareas. El contar con indicadores básicos de desempeño puede ayudar a tal propósito.

⁴⁶ Tres de cada cuatro servidores público que trabajan en seguridad, procuración y ejecución de sanciones son policías. Esta cifra no contabiliza los 64,000 efectivos sirven en corporaciones de seguridad privada.

⁴⁷ La percepción e imagen de estos servidores se ha visto mermada con justificación. Sus sistemas de control interno son prácticamente inexistentes, la frecuente participación de policías y ex policías en delitos del crimen organizado (particularmente en el tráfico de drogas y secuestros), ayudan a que permanezca un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos policíacos. Por su parte, el Secretario de Seguridad Pública señaló recientemente que el Sistema Nacional de Seguridad cuenta solamente con las huellas dactilares de 10% de los policías del país, pero sin que se sepa si efectivamente pertenecen a ellos o no.

El diseño de políticas, programas y acciones de reforma para mejorar el desempeño policial, ha avanzado internacionalmente y reporta experiencias exitosas en algunos países latinoamericanos.⁴⁸ Lamentablemente, nuestro sistema policial permanece en un oscurantismo operativo y de procedimientos. Los reportes son escasos y la información disponible es generalmente de mala calidad, cuando no de dudosa veracidad. Actualmente en esta área, se ha propuesto trabajar en reportes homologados policiales, y aun cuando tiene un buen objetivo de principio, en tanto no se analicen y reviertan de fondo las fallas estructurales de los protocolos y sistema de reporte, el ejercicio representará sólo mayor ineficiencia en gasto.

Dada la carencia y disponibilidad de información interna de la policía, una de las mejores formas de aproximarse a su eficacia y eficiencia operativa es a través de fuentes indirectas de información, como encuestas y observaciones, así como por las agencias que de forma procedimental tienen que atender asuntos relacionados con estos cuerpos de protección.⁴⁹

Para evaluar a las policías se proponen tres índices, generados en su mayoría con datos externos a las propias corporaciones. La tasa de recomendaciones de Derechos Humanos a cuerpos policíacos, atención a llamadas de emergencia y un índice de satisfacción de ciudadana y víctimas con la policía.

Tasa de recomendaciones de Derechos Humanos a cuerpos policíacos

La falta de capacitación, protocolos internos, alta rotación y demás deficiencias de las policías inciden en el mal desempeño y calidad de sus tareas. Esto se hace evidente por el creciente número de denuncias presentadas ante las Comisiones de Derechos Humanos; un fenómeno que se torna preocupante al encontrar causales que suponen tortura, maltrato y en casos extremos homicidio a manos de policías y agentes.

Ante la falta de datos de fuente policial, la promoción de esta denuncia ante las Comisiones de Derechos Humanos, ayuda a identificar la frecuencia, y en su caso perfil de las recomendaciones y la corporación a la cual el elemento está adscrito.

⁴⁸ Por ejemplo, el uso y aplicación de sistemas de georeferenciación del delito y la violencia, operados por los observatorios de seguridad constituye, una de las prácticas exitosas que se observan con mayor frecuencia en los observatorios de la seguridad a nivel internacional.

⁴⁹ Nos referimos a trabajos realizados por expertos como la encuesta de victimización del CIDE, las ENSI's del ICESI y por la parte institucional, las comisiones nacional y estatales de derechos humanos.

De manera ideal se deberían de considerar las peticiones de inicio de proceso emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos (CDH) de los estados, DF y CNDH relacionadas con el mal desempeño de las policías preventivas, de investigación y Ministerios Públicos. El problema es que éstas, al día de hoy, no se presentan de forma desagregada.⁵⁰ Por ello se debe de trabajar con las recomendaciones emitidas, las que inevitablemente subestiman el número de casos ya sea porque éstos se resuelven extrajudicialmente, se nulifican o desestiman.

El índice propuesto identifica la frecuencia de las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos y variaciones anuales respecto a un año base. Las recomendaciones se relacionan con las quejas presentadas por peticionarios en las Comisiones de Derechos Humanos de las 31 entidades, el Distrito Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), donde se determina que si hay certeza de violación de los derechos humanos por las policías del país, en cinco tipos de violaciones graves: muertes, tortura, maltrato (lesiones), detenciones ilegales y desaparición forzada.

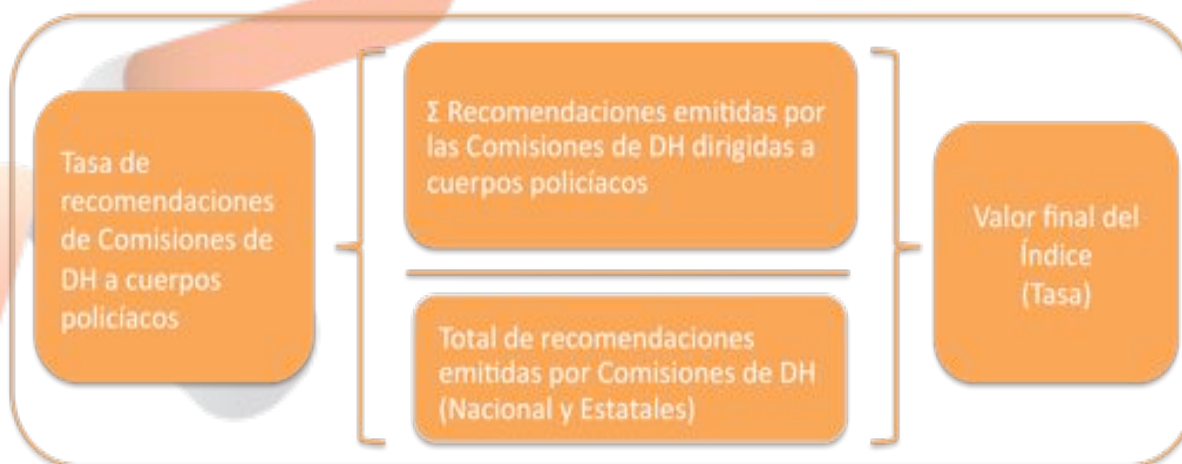
El numerador se conforma a partir de la sumatoria de recomendaciones emitidas dirigidas a cuerpos policíacos, mientras que el denominador será el total de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos. Esto dará como índice la proporción que guardan las recomendaciones a cuerpos policíacos respecto del total en un periodo determinado de tiempo.⁵¹ En esta fase inicial, el indicador podrá reportar tres tipos de faltas: abuso de autoridad (donde se incluye la privación de la libertad), lesiones y homicidios.

Para obtener una muestra representativa del universo real de violaciones graves y recurrentes a los derechos humanos, se recomienda complementar con un protocolo de análisis cualitativo de los expedientes de recomendaciones emitidas por tipo de delito, institución policial y año de

⁵⁰ En la CNDH de cada 100 inicios de proceso, se convierten en recomendación el 7%. La principal dificultad para llevar a cabo un análisis de la queja, en los términos mencionados es la amplitud de causales de solución y las diversas clasificaciones no necesariamente consensuadas a nivel nacional; la mayor parte de las quejas (65-75%) se soluciona durante el procedimiento por una diversidad muy amplia de formas, donde principalmente se involucra la reacción de la autoridad mencionada; las bases de datos con ese grado de detalle no están disponibles a nivel nacional, dado que la información disponible es agregada. Para más información consultar Ernesto López Portillo y Ernesto Cárdenas (INSYDE) en *Propuesta de indicadores para el observatorio de seguridad*. www.mexicoevalua.org.

⁵¹ Fuente de información: Reporte anuales de los OPDH51 de los 31 Estados y el Distrito Federal, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es recomendable que la SSP, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública consolide la información proveniente de los registros por tipo de queja ciudadana presentadas contra elementos de las corporaciones de policía de los estados y municipios del país, para su análisis con periodicidad semestral.

estudio y generar un documento de observaciones, hallazgos y recomendaciones al Observatorio y las autoridades vinculadas.⁵²



Atención a llamadas de emergencia

Uno de los componentes más visibles de la relación policía – ciudadano es la respuesta que se da a las llamadas de emergencia. No obstante su importancia, no se difunde regularmente el número de llamadas que reciben los Centros de Atención Telefónica y cuando se hace no se discriminan el número de solicitudes efectivas y aquellas que son falsas, con lo cual se aparenta una carga sustantiva de trabajo cuando el volumen de telefonemas efectivos es mucho menor.

Este punto de contacto policía-ciudadano es un valioso elemento de percepción en el desempeño de la actuación policial en un ámbito específico, donde el tiempo de respuesta y la atención recibida constituyen componentes de eficacia en relación con la atención de emergencias.

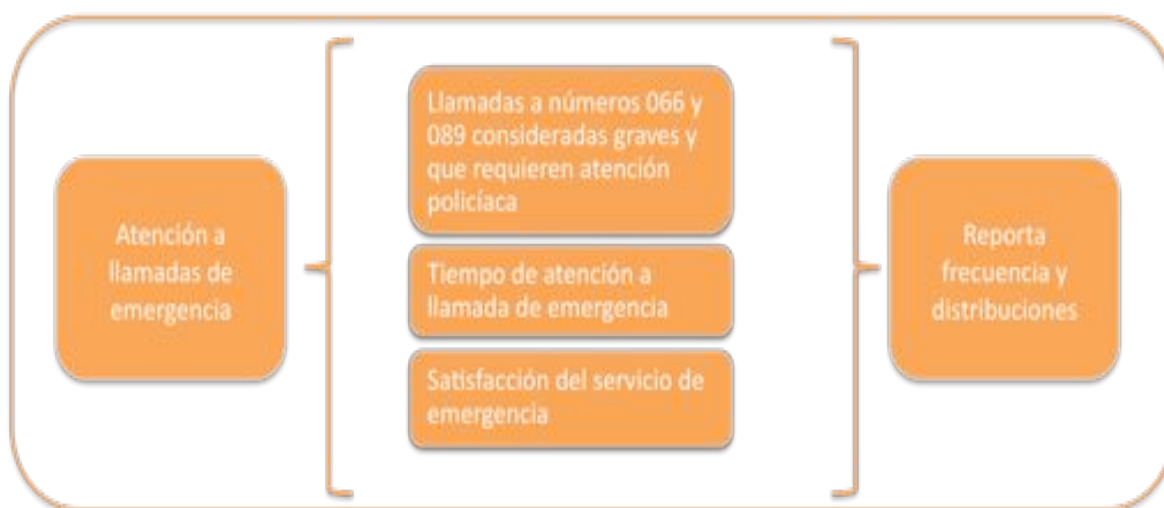
El Centro Nacional de Atención a la Denuncia Ciudadana (CND) creado por la SSP y los 32 estados ofrece el funcionamiento de los llamados C4 vía el 066 emergencias y 089 para denuncia anónima. Su fin es el de facilitar a la ciudadanía el acceso inmediato a la autoridad en caso de algún acontecimiento grave. La autoridad ha informado que este sistema genera una base estadística de las llamadas ciudadanas y proporciona el perfil de la incidencia que es útil para comprender la demanda y desempeño del programa.

⁵² Esta tarea debería ser factible de realizar dado el limitado número de recomendaciones que se emiten cada año.

Existen hoy encuestas y estudios relacionados con la rapidez de respuesta a este tipo de llamadas por la autoridad.⁵³ Los tiempos que dichos estudios presentan, fluctúan en promedios que van de los 5 minutos hasta más de 120 minutos; ello refleja gran debilidad en la instrumentación de procesos, triangulación en las cadenas de mando de los que reciben llamados y aquellos que despachan unidades, entre otros. Es fundamental que el ciudadano perciba que el servicio de atención es acorde con el tipo de emergencia que reporta y las encuestas de satisfacción son el camino para conocer su desempeño.⁵⁴

Como elemento adicional, sería ideal poder conocer el número de llamadas que no son atendidas y las que aun cuando son contestadas no resultan en la presencia de la autoridad. Desafortunadamente, los reportes que el sistema genera no son analizados bajo esta perspectiva.

El índice propuesto, integra tres indicadores que son: número de llamadas de emergencia por policía, tiempo de respuesta de la policía y satisfacción del servicio de emergencia. Los elementos descritos reflejan las condiciones sustantivas y básicas de las funciones policíacas.⁵⁵



⁵³ Índice de satisfacción con las instituciones de seguridad pública. CIDE, 2007.

⁵⁴ Al contar con información regular y precisa su comparación y obligará a las corporaciones que muestran tiempos de respuesta que no corresponden a una emergencia, hagan correcciones. Hoy las instituciones no se toman la molestia de aplicar mecanismos de retroalimentación para conocer el nivel de satisfacción del usuario.

⁵⁵ Se utilizan como fuentes el Centro Nacional de Atención a la Denuncia Ciudadana (CND) con datos 2007-2008; SESNSP y los reportes del C4 de los Estados, vía SESNSP.

Índice de satisfacción ciudadana y de víctimas del delito con la Policía

Como ya se argumentaba para el caso del Ministerio Público, un mecanismo valioso para la evaluación del desempeño de las instituciones de seguridad pública es la voz de usuarios y víctimas. A través de ésta, se puede conocer el grado de aprobación de la población con el desempeño de la policía en términos de protección ofrecida, presencia policial, y calidad del trato”. Afortunadamente, en el país estas mediciones ya se realizan de manera periódica.⁵⁶

Este índice tiene dos dimensiones o públicos que deben ser claramente distinguidos: a) los usuarios del sistema, y b) el público en general. En el primer segmento se incluye a las víctimas de delitos (por ejemplo se indaga si denunciaron, cómo los trataron, si les resolvieron el problema, tuvieron que dar dinero, etc.) mientras que el segundo segmento incluye a todos los entrevistados (si ha tenido contacto reciente con la policía o no, cómo lo han tratado, etc.)

Índice de satisfacción ciudadana con la Policía

Este primer índice representa la opinión de la población en general, sin necesariamente haber sido víctimas de un delito. La calificación de la gente se basa en su experiencia directa a través de su contacto con la policía, la frecuencia con que la policía patrulla las calles, la protección que le brinda, y el trato en general recibido.

Por razones evidentes, este índice sólo puede calificar el servicio que le da la policía preventiva y debe distinguir entre poblaciones: aquellas que tuvieron contacto reciente con la policía y aquellas que no la han tenido o que sólo la tuvieron por a través de otros, o sea hijos, padres, amigos etc.

La formulación de este índice podría ser similar al del índice de percepción o al de opinión, es decir, una calificación ponderada o agregada del desempeño percibido de las distintas autoridades. De esta manera se podría dar una calificación de 0 a 10 para cada policía, otra que

⁵⁶ Por ejemplo, la ENVEI elaborada por el CIDE, contiene una sección en la que se mide la satisfacción de la ciudadanía y de las víctimas con la policía. Además, en el documento de “Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad pública y Justicia Penal. Indicadores de Atención a Víctimas del Ministerio Público”, se reporta que la ciudadanía tiene una baja calificación y poca confianza hacia las autoridades en materia de seguridad pública y justicia penal. Los resultados indican también una baja calificación respecto a la rapidez con que la policía responde a las llamadas de emergencia, debido a que en el Distrito Federal y el Estado de México “aproximadamente en la mitad de las ocasiones en que alguien que ha sido víctima de un delito llama a la policía, ésta no acude, mientras que sólo una de cada cuatro llamadas obtiene respuesta en un lapso menor a 30 minutos”. CIDE y Seguridad Ciudadana, 2008 p. 16.

promedie las calificaciones, etc. Una alternativa es calificar “entre bandas” es decir, construir intervalos donde se apruebe o se desapruebe la tarea, o se califique entre muy bien, bien, mal y muy mal, los distintos organismos. Desde el punto de vista estadístico es más recomendable esta última opción cuanto más pequeño sea el número de entrevistados.



Índice de satisfacción de víctimas con el desempeño policial

Como se mencionó anteriormente, es muy importante conocer el desempeño de la policía y los niveles de satisfacción de la población, pero en especial de los usuarios del sistema o víctimas de delitos, debido a que éstos pueden dar información concreta y valiosa al haber interactuado con la policía y así completar la información que surge de fuentes oficiales (Ej. reportes oficiales del servicio 066 y 0089) Con esta información, podemos saber qué tan rápido atiende la policía las llamadas de emergencia, si acude o no al lugar de los hechos, si logra capturar al presunto sospechoso, y si brinda un servicio de calidad durante todo el proceso a la víctima. En otras palabras, con la información obtenida podemos saber qué tanta confianza le da a una persona llamar a la policía y pedir ayuda ante una situación de peligro o en caso de haber sido víctima de algún delito.

También estos índices se construyen a través de encuestas. Sin embargo, mientras que para el índice de satisfacción de la población general alcanza con una encuesta común de opinión y percepción, el índice de satisfacción de usuarios se debe realizar en el marco de la encuesta de victimización.

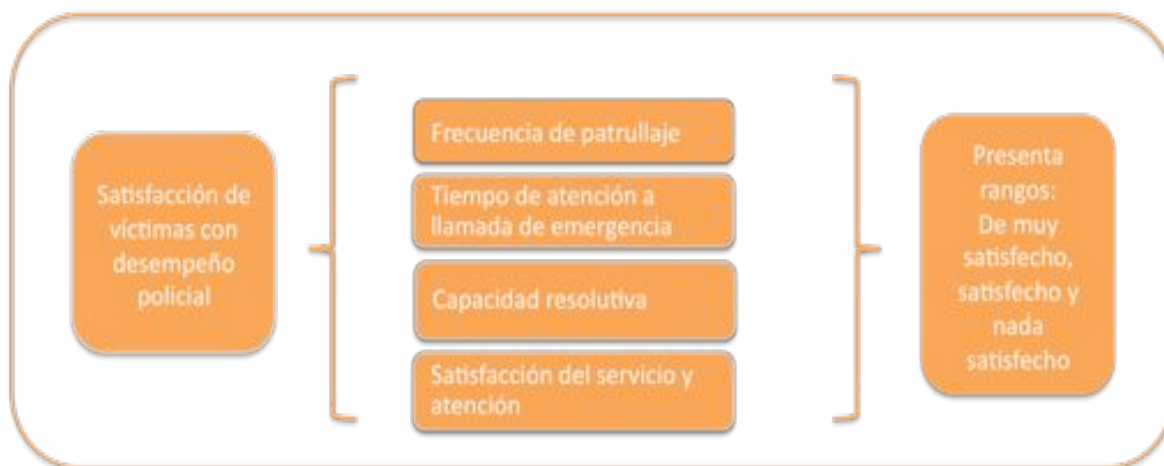
Cuando se busca encuestar a usuarios del sistema o víctimas de delitos (ya sea en el caso de evaluar a la policía o al Ministerio Público), este índice tiene ciertas dificultades técnicas debido

al número bajo de casos que cada muestra arroja. Por ejemplo, si la tasa de victimización es de 25%, y la tasa de denuncia es de 40% de las víctimas, entonces sólo 10 de cada 100 entrevistas estarían en condiciones de responder las preguntas de satisfacción de usuarios de la policía o para el caso, del Ministerio Público.

Si el número de entrevistas es pequeño, los índices pueden ser demasiado inestables y los cambios de una año a otro pueden no ser estadísticamente significativos. Por lo tanto es imprescindible desarrollar mecanismos para llegar a un mayor número de víctimas que con un método puramente aleatorio dejaríamos de obtener.

Como se mencionaba para el índice de satisfacción ciudadana, la formulación de este índice, podría ser similar al de percepción o al de opinión, es decir, una calificación ponderada o agregada del desempeño percibido de las distintas autoridades.

Estos índices son de suma importancia porque tiene el potencial de generar los incentivos adecuados en las policías respecto al trato que se da a los ciudadanos. Estos incentivos pueden con el tiempo modificar conductas, especialmente en el servicio, en la medida que estos índices sean periódicos, y provean información valiosa a las autoridades que se evalúan.



Tribunales

El Poder Judicial en materia penal

El sistema penal es un complejo andamiaje institucional de pesos y contrapesos en el que se busca un equilibrio entre la necesidad social de hacer cumplir las normas mínimas de convivencia y combatir la impunidad, con los Derechos Fundamentales de víctimas, imputados y todas las personas que intervengan en los procesos penales.

El Poder Judicial es vital en materia penal pues de él depende la eficacia de los contrapesos y controles que la Constitución y las leyes establecen a las policías y autoridades de investigación (como el ministerio público). Si operan adecuadamente estos controles, se garantiza el respeto de los Derechos Fundamentales de quienes participan en un proceso penal. El juez penal revisa y controla las actuaciones de investigación, y vela por el cumplimiento del debido proceso legal.

En el ámbito penal el juez es reconocido, incluso, como un juez constitucional, en virtud de que tiene que verificar, en cuanto una persona es presentada ante el juzgado, que su detención se haya apegado a la norma constitucional y a la legalidad. Si el juez declara que la detención se apartó de la legalidad, el detenido debe ser liberado de inmediato.

El juez es el encargado de velar y garantizar el debido proceso legal. El debido proceso legal es un conjunto de garantías que deben proteger a toda persona sometida a un proceso penal⁵⁷. En este conjunto de garantías destaca que toda persona tiene derecho a:

- a) Ser oído en un juicio público
- b) Por un tribunal independiente
- c) A que se le presuma inocente, mientras no sea declarado culpable por una resolución definitiva emitida por un juez
- d) Se le haya garantizado una defensa adecuada

⁵⁷ El debido proceso penal es un conjunto de garantías contemplado en la mayoría de los instrumentos internacionales, como tratados, en materia de Derechos Humanos. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: "Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

"Artículo 11. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa".

Dado que los juzgadores cumplen esta función de control y contrapeso, los indicadores de gestión de los tribunales, deben seguir una lógica distinta a los indicadores planteados en otros temas de este estudio.

De hecho, la inclusión de indicadores de desempeño del Poder Judicial en materia penal fue un tema muy discutido por los participantes en el proyecto, en virtud de que la función de control de los jueces no debe apreciarse ni evaluarse respecto de su posible impacto en la seguridad pública, ya que la seguridad pública es responsabilidad de las policías, de las procuradurías y en menor medida, de las instancias carcelarias y de política social; mas no del Poder Judicial, cuyo propósito, como se ha señalado, es velar por el respeto (principalmente por parte de las autoridades) de la Constitución y la legalidad en los procesos penales, sin que las finalidades de seguridad y combate a la impunidad sesguen sus decisiones.

Sin embargo, las discusiones del grupo llevaron al acuerdo de que dada la trascendencia del Poder Judicial en la operación del sistema penal, debían incorporarse indicadores de su desempeño, pero sin orientarlos a la seguridad pública, sino a ponderar la efectividad y eficiencia de los tribunales penales en el cumplimiento de sus tareas de control de calidad del proceso penal y protección de los Derechos Humanos.

Por otra parte, es muy importante proponer indicadores de gestión y de efectividad en el desempeño judicial en virtud de que la reforma constitucional de junio de 2008 contempla un nuevo proceso acusatorio que implica la transformación en la infraestructura, personal y roles procesales de las autoridades judiciales al establecerse la oralidad como modalidad preponderante del proceso penal, así como creando figuras judiciales como los jueces de control, jueces de audiencia de debate del juicio oral y jueces de ejecución de sentencias.

De la misma forma, el control de la justicia restaurativa, de los criterios de oportunidad y de las salidas alternativas al juicio oral serán las tareas más significativas de los juzgadores en el nuevo sistema (en los sistemas reformados, alrededor de 80% de los casos son atendidos a través de estos mecanismos). Por ello resulta fundamental contar con indicadores de seguimiento del desempeño judicial desde las etapas más tempranas de la implementación de la reforma.

Como se ha expuesto en apartados anteriores, la mayoría de los indicadores planteados en este estudio se generan a partir de información y variables disponibles actualmente. Cuando la

información no está disponible o su generación depende de la instrumentación del nuevo proceso penal de corte acusatorio, se hará mención de ello. En esos casos, lo deseable es que las autoridades se comprometan a que sus protocolos de generación y recopilación de información contengan las variables relevantes para la aplicación de los indicadores adoptados.

Los índices aquí propuestos, son un primer ejercicio estructurado de propuesta de medición a tribunales que toma en cuenta las consideraciones de los propios funcionarios judiciales e investigadores y especialistas en el desempeño judicial.

Índice de duración del proceso

Jeremy Bentham acuñó la expresión “justicia retrasada es justicia denegada”. En materia penal la prolongada duración de los procesos milita en contra el derecho fundamental de ser juzgado en un plazo razonable. La prolongación de la incertidumbre para víctima, imputado y demás participantes en el proceso es muy desgastante y costosa. Cuando la tardanza en la resolución de un proceso penal va acompañada de la encarcelación del procesado se da una grave violación a los Derechos Humanos.

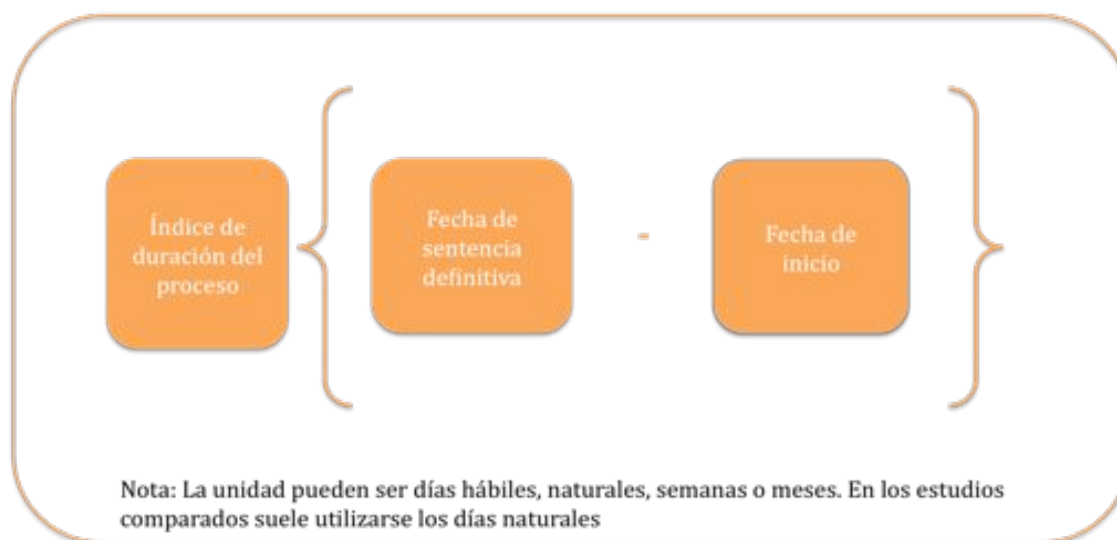
Existe un límite constitucional máximo a la duración de los procesos penales: “será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa” (Art. 20, apartado “B”, fracción VII). Sin embargo, en la práctica, los procesos se prolongan por años, las audiencias y trámites esperan durante meses para ser agendadas por que los juzgados están saturados.

La baja calidad de los servicios de la justicia penal y la escasa profesionalización de muchos de sus funcionarios propician irregularidades que al ser demostradas a través de juicios de amparo, implican que el caso vuelva a reiniciar desde el punto en que se registró la anomalía. Por ejemplo, el agosto y octubre de 2009 la Suprema Corte determinó que en los casos de las personas acusadas y condenadas por la lamentable matanza de Acteal se había violado el debido proceso legal, por lo que se dictó la liberación de las personas encarceladas. El proceso de estas personas concluyó casi doce años después de iniciado.

La reforma constitucional de junio de 2008 tiene entre sus propósitos, la reducción de la duración de los procesos. La adecuada implementación del nuevo sistema procesal propiciaría la reducción de los tiempos de duración de un proceso penal, a través de la agilidad de un sistema de audiencias orales, así como, principalmente, por la descongestión derivada de la operación de los mecanismos alternativos al juicio oral, como los criterios de oportunidad y atribuciones de archivo de los ministerios públicos, la justicia restaurativa, los acuerdos reparatorios derivados de mecanismos alternativos de resolución de controversias, la suspensión del procedimiento a prueba, así como los juicios abreviados. También el que las impugnaciones como la apelación se encuentren muy restringidas (no así el amparo, que no ha sido tocado por la reforma) permitirá acortar la duración de los procesos.

En todo caso, el que pocos casos lleguen al proceso penal y menos aún a juicio oral, permitirá que la preparación y duración de las audiencias sea más rápida, lo mismo que la resolución de las impugnaciones y recursos.

De esta forma se plantea el siguiente indicador:



Si bien los especialistas han centrado su expectativa de este indicador para los procesos penales, vale la pena generar este mismo indicador, para llevar registro de la duración de las diversas modalidades de las salidas alternativas. De igual forma será fundamental para el seguimiento de este indicador, hacer la distinción entre casos en los que exista prisión preventiva (que el procesado esté en la cárcel) y aquellos en los que el procesado enfrenta el desarrollo judicial de su caso en libertad.

Actualmente los elementos para obtener este indicador están disponibles en el ámbito de competencia federal en el SISE (Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes⁵⁸); por lo que se refiere a los estados, esta información no se genera ni se reporta sistemáticamente, por lo que valdría la pena que en caso de adoptarse, se planteara al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib) u otro organismo competente, la generación de las variables que permitan obtener de manera sistemática el indicador que aquí se propone.

Índice de desempeño de los jueces

La calidad de las resoluciones de los jueces están sujetas a un control interno a través de la revisión de sus superiores (los magistrados), quienes se ocupan del asunto cuando la persona que se siente afectada por la resolución, la impugna (“apela”) ante esos superiores jerárquicos. A través de este mecanismo, los magistrados revisan la actividad de los jueces y unifican los criterios con los que se imparte la justicia. Si los magistrados confirman la resolución o sentencia, implica que el juez resolvió conforme a derecho y de acuerdo con las interpretaciones aceptadas por el Poder Judicial; si en cambio, revoca o modifica la sentencia, quiere decir que hubo imprecisiones en la aplicación de la ley, y los magistrados modifican el sentido o el alcance de la sentencia.

Con base en esta argumentación, se propone como un indicador de calidad del desempeño judicial, la proporción de sentencias que son revocadas. A menor proporción de revocaciones, mayor calidad del desempeño. El indicador se expresa en los siguientes términos:

⁵⁸ En el futuro seguramente la denominación de este sistema de información sufrirá ajustes en virtud de que ya no existirán los expedientes en su acepción tradicional, ahora podrían ser “asuntos”, “procedimientos” o “causas”.



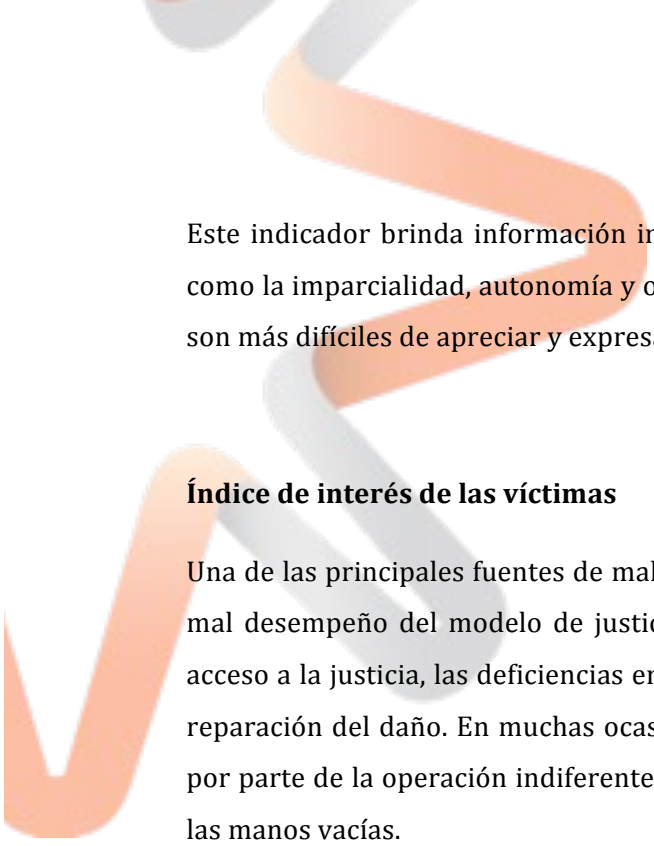
La información disponible en el SISE permitiría acceder a este indicador tanto de manera agregada a nivel nacional, así como por circuito judicial, es decir, por estado⁵⁹. En el caso de la justicia local, debería de impulsarse también la generación sistemática de las variables que permiten obtener este indicador⁶⁰.

En el desarrollo de este indicador sería deseable que se pudiese construir señalando el delito imputado, así como si el sentenciado estuvo o no en prisión preventiva. Otra distinción importante cuya posibilidad de obtenerse debe tomarse en consideración, es el sentido y alcance de la revocación. Por ejemplo, distinguir si un fallo es totalmente revertido (si una condena fue revocada para establecer la absolución del imputado) o si sólo modificó los términos de la resolución (por ejemplo los magistrados confirman una condena pero modifican el monto de la sanción).

Sería fundamental desarrollar este indicador también en materia de amparo penal tanto en la competencia federal como local, que implica, esta última, un indicador respecto de la justicia penal en las entidades federativas.

⁵⁹ Para las tareas de impartición de justicia el Poder Judicial Federal ha dividido el país en “circuitos” judiciales, en los años recientes han ido aumentando estas demarcaciones hasta corresponder cada circuito a un estado de la República. El 16 de octubre de 2009 comenzaron a operar los circuitos de los estados de Aguascalientes, Campeche y Colima, con lo que ya se encuentran en funcionamiento 32 circuitos de justicia federal.

⁶⁰ Actualmente esta información de los poderes judiciales locales no está disponible en todas las entidades federativas. Además, aquellos estados que generan esta información la refieren en los informes anuales que presenta el Magistrado que preside el tribunal superior del estado. Podría recomendarse que los tribunales reportaran sistemáticamente estos datos al INEGI o alguna otra instancia nacional (podría ser la propia Conatrib), para generar oportunamente este indicador al menos anualmente.



Este indicador brinda información indirecta sobre la calidad del desempeño judicial. Aspectos como la imparcialidad, autonomía y objetividad con la que se realizan las resoluciones judiciales son más difíciles de apreciar y expresar en un indicador.

Índice de interés de las víctimas

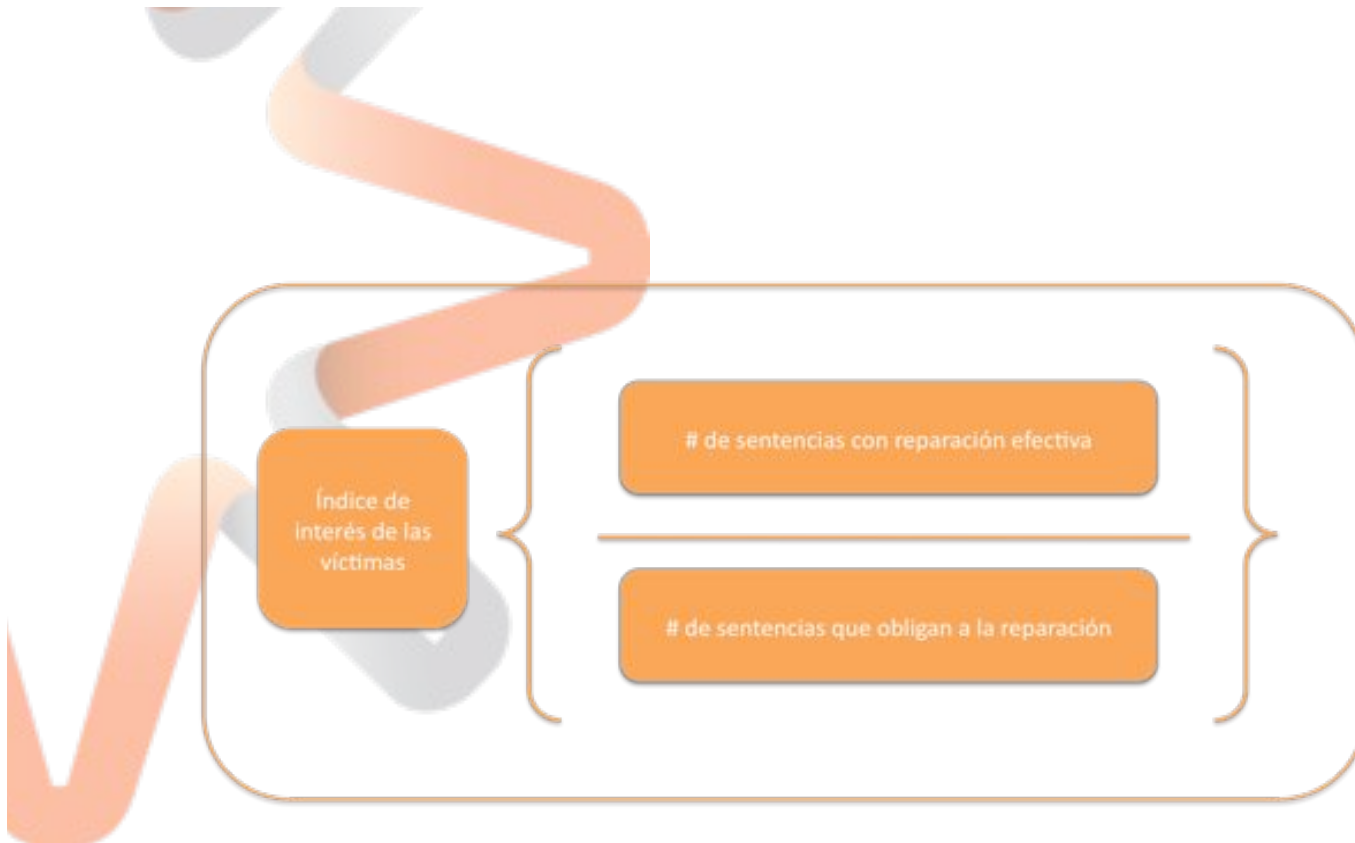
Una de las principales fuentes de malestar social y una línea de diagnóstico muy importante del mal desempeño del modelo de justicia penal tradicional son precisamente los altos costos de acceso a la justicia, las deficiencias en la protección y atención a las víctimas, así como la escasa reparación del daño. En muchas ocasiones los denunciantes reciben una segunda victimización por parte de la operación indiferente e ineficaz de las autoridades y salen del sistema penal con las manos vacías.

Un elemento fundamental de la expectativa de justicia por parte de las víctimas es la recuperación de los bienes robados o la compensación por los daños o pérdidas derivadas del delito que sufrieron.

La nueva reforma busca fortalecer el debido proceso y salvaguardar los derechos tanto de víctimas como de los probables responsables (denominados por la reforma como “imputados”). Se plantea atención, protección y asesoría a las víctimas u ofendidos mediante la eficaz reparación del daño y brindar mayor participación a la víctima u ofendido durante el proceso penal.

Las sentencias en materia penal suelen reconocer el derecho a la reparación del daño en favor de la víctima y condenan al sentenciado a que cubra dicha reparación; sin embargo, en ocasiones no se logra el cumplimiento cabal de esta resolución (o no se logra hacer efectiva la caución o el condenado alega insolvencia). Por ello, el índice que se propone estima en qué medida se protegen los intereses de la víctima u ofendido, a través de uno de sus componentes como es la reparación del daño. Muestra en cuántos asuntos se hace **efectiva** la reparación del daño⁶¹. Y debe ser considerado como un indicador de eficacia.

⁶¹ Aún cuando se haya definido el monto o forma de reparación, interesa observar el momento en que efectivamente se resarce el daño.



Así, se toma el cociente de casos sentenciados en los que efectivamente se cubrió la reparación del daño, respecto del total de casos sentenciados en el que se condenó al condenado a dicha reparación⁶².

Es fundamental que los operadores del sistema penal, a través del establecimiento de estos indicadores refuercen su compromiso con la atención a las víctimas del delito y la eficacia de sus derechos. En consecuencia, las instancias de impartición de justicia y ejecución de sentencias⁶³ deberán generar la información necesaria para instrumentar este indicador.

⁶² Un indicador complementario podría ser la realización de un muestreo entre las víctimas para las que se reconoció este derecho. Además de constatar si se cumplió con el pago de la reparación, también podría incluirse la indagación sobre si la reparación establecida con el juez, en su percepción, hace justicia o corresponde a las pérdidas y daños sufridos.

⁶³ Este aspecto también se fortalece con la reforma al establecer la figura del juez de ejecución de sentencias, que deberá velar por que las sanciones impuestas, entre ellas la reparación del daño, sean debidamente instrumentadas.

Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario en México presenta graves problemas. La falta de recursos financieros y de personal calificado, aunado a la ineficiencia en las funciones de custodia, entre otros muchos factores, propician condiciones en las que se presenta la corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento.⁶⁴

Por lo general, la mayoría de los delincuentes que llegan a purgar penas son castigados por delitos de escasa complejidad y, probablemente también, de escasa gravedad. Lo anterior permite concluir que, en los centros penitenciarios de diversas entidades, no se encuentran los delincuentes o probables delincuentes más peligrosos sino aquellos cuya detención ofreció las menores dificultades.⁶⁵

A pesar de los programas de combate frontal a la delincuencia, el incremento de penas y un ajuste importante al catálogo de delitos graves, la incidencia delictiva y la violencia no se ven reducidas.⁶⁶ Parece que el sistema está saturado con delitos menores, mientras el crimen organizado se mantiene intacto. Todo ello hace que las instituciones de seguridad pierdan credibilidad a los ojos de la ciudadanía.⁶⁷

Esto muestra que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante dentro del proceso de seguridad y justicia, tampoco en la agenda política de seguridad pública. Las prisiones no son vistas como un renglón en el que se debe invertir, sino, más bien, como un gasto donde siempre será deseable poder economizar.

El problema mayor, sin lugar a dudas, es aquel donde la dinámica propia de las prisiones genera un incremento en la delincuencia al disminuir las posibilidades de que los internos logren reinsertarse como miembros respetuosos del orden legal y social, lo que queda evidenciado por el alto nivel de reincidencia criminal.⁶⁸ A pesar de la inversión para este fin, la escasa planeación en el trabajo de reinserción, el efímero seguimiento a los liberados, las redes criminales que se construyen al interior de los penales y la carencia de apoyos y oportunidades reales de trabajo

⁶⁴ Bergman, M., Azaola, E. 2004

⁶⁵ El 85% de presos cumple sentencias de 5 años o menos, mientras que la mayoría purga entre 0 y 3 años.

⁶⁶ El nivel de incidencia del crimen se ha mantenido en el orden de 9.5 millones de eventos al año.

⁶⁷ En la última década se ha duplicado la población penitenciaria en México, hoy de 230 mil reclusos, sin que se haya incrementado significativamente la capacidad de los reclusorios. Un 20% de las recomendaciones de organismos pro- Derechos Humanos se dirigen a las prisiones.

⁶⁸ Una tasa de reincidencia de entre 35% a 47% prueba de que el sistema penal no está siendo efectivo. Zepeda G. 2006.

para los internos liberados,⁶⁹ hacen que los objetivos de readaptación queden siempre rebasados.

Los índices e indicadores propuestos para observar la dinámica del sistema penitenciario, se sustentan en información disponible y buscan ir más allá del reporte cuantitativo sobre niveles de ocupación o cobertura carcelaria. La carencia de información oficial actualizada y desagregada, es nuevamente limitante al analizar a detalle la eficacia del sistema penal. La evaluación de este último eslabón del sistema de justicia penal es fundamental para realizar ajustes en el conjunto de políticas públicas en materia de seguridad.

Radiografía del Sistema Penitenciario

Con un conjunto de indicadores se busca ofrecer una radiografía de las cárceles mexicanas. Se propone observar de manera conjunta: la población penitenciaria total, la población penitenciaria por rangos de sentencia, así como la población de presos sin sentencia.

La población penitenciaria es un indicador que muestra la trayectoria de una política criminológica enfocada a encarcelar e incrementar sistemáticamente las penas. El número de reclusos se ve incrementado año con año, sin que la infraestructura crezca en la misma proporción, pero sí su demanda operativa.⁷⁰ Este porcentaje de ocupación carcelaria, nos da un indicio de las condiciones en que se da la readaptación o la reinserción social de los reclusos.⁷¹ Para identificar la calidad de convivencia al interior de los reclusorios, se ha incorporado también el indicador de sobrepoblación.

Al comparar el incremento del nivel de población penitenciaria con la incidencia delictiva, pareciera que el nivel de la incidencia se mantiene, así como la percepción ciudadana de inseguridad. En un primer acercamiento se intuye que las políticas de aumentar penas no están dando frutos. Quizá enfocar esfuerzo y recursos en una reducción del indicador de impunidad daría mejores resultados.

⁶⁹ La infraestructura actual utiliza una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común. Tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia. Gertz, A. 2001.

⁷⁰ En 2008, tan sólo en los estados de Chiapas, DF, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Nayarit y Nuevo León se dedican cada día unos \$10.6 millones de pesos para manutención de reclusos, con lo cual se calcula la cifra supera fácilmente los \$30 millones de pesos diarios a nivel nacional.

⁷¹ En México se estima que la reincidencia se ubica en un rango de entre 35% a 47%.

Los presos sin sentencia constituyen un fenómeno no evidente a los ojos de la población pero que en sí refleja la grave ineficiencia del sistema y la violación de las garantías de los procesados. El indicador es inquietante porque México ocupa la posición número 13 entre 160 países que mantiene el mayor número de presos sin condena por cada 100 mil habitantes. El sistema carcelario se encuentra saturado y en gran medida se debe a que un 43% de los reclusos del país están privados de su libertad durante su proceso (aunque se presuman inocentes, en la práctica están padeciendo la prisión como si ya hubiesen sido condenados).

Al hablar del porcentaje y rangos de sanciones y sanción privativa de libertad promedio, se ofrece un panorama sobre la severidad, o carencia de ella, en la legislación penal de cada estado. Las penas promedio de los estados permiten observar si el monto de las sanciones impacta, y en qué sentido, a las variables objetivo de la política criminal como incidencia o percepción ciudadana.

Por ejemplo, en México 15% de las sentencias son absolutorias y 68% de las condenas son de sanciones de menos de tres años (en el contexto mexicano corresponden a delitos menores), lo que nos indica que la gran proporción de los recursos públicos se dedica a criminalizar a los responsables de delitos menores, estigmatizando a muchos de ellos con la prisión⁷². De igual forma, el comportamiento de los rangos más altos de condena (arriba de 17 años) ilustra la impunidad respectiva a ese segmento, donde sólo un 2% de los sentenciados conlleva penas de esta magnitud.



⁷² El número de presos con sentencias menores a 5 años, representa un 83% del total de la población en reclusión.

Índice de victimización en reclusorios y penitenciarias

Es común la referencia pública acerca de la calidad de nuestras cárceles y su tipología como “escuelas del crimen”. Al interior de las mismas, prevalece una dinámica que involucra redes delictivas, uso y tráfico de estupefacientes, tráfico de armas e inclusive bandas que desde el interior operan y dirigen actividades delictivas.

La demografía de reclusos y el entorno de hacinamiento son factores que por sí solos producen dinámicas de violencia al interior de las cárceles. Se tienen documentados, a través de entrevistas a internos, casos de violaciones graves de derechos humanos y atentados continuos a la integralidad física, emocional y psicológica de los internos, ya sea por custodios u otros presos. El resultado último de esta violencia al interior de los penales se materializa en los decesos por homicidio o suicidio.

A pesar de la clara evidencia documental, las cifras que se presentan de manera oficial al respecto de la victimización al interior de las cárceles son cuando menos, inconsistentes, incongruentes y de baja calidad.

No existe un control y ni registro confiable sobre las denuncias por actos delictivos cometidos al interior de los penales, en el mejor de los escenarios sólo se asienta registro en el caso de los homicidios ya que se tiene que expedir el certificado de defunción para cubrir la formalidad dar de baja al interno.⁷³

Por ejemplo en el 2007, se tienen registrados de manera oficial sólo 22 eventos reportados en la totalidad del sistema penitenciario. Estas incidencias, involucran a unos 46 reos (0,02% de la población total) y recogen 6 homicidios durante ese año, de los cuales dos nunca se aclararon y otros 8 decesos naturales. De igual gravedad es la inexistencia de registros en la estadística que presenta la SSP, sobre eventos relacionados con lesiones, violaciones o agresiones.⁷⁴

Al carecer de cifras confiables, consideramos necesario tal como en el caso de secuestro, recurrir a la fuente hemerográfica e integrar los resultados de las encuestas que se realizan actualmente en las cárceles.⁷⁵

⁷³ Se conoce que la información existe, pero no se reporta de forma íntegra en el portal de la SSP. Se ha obtenido información desagregada de cárceles en algunos estados, a través de solicitudes presentadas a través de oficinas de enlace de transparencia en la propia SSP.

⁷⁴ Es posible que no se denuncien o desestimen los delitos que ocurren al interior de las cárceles, tal como sucede con los delitos fuera de las prisiones y que dieron lugar al cálculo de cifra negra.

⁷⁵ Por ejemplo, la encuesta de reclusorios realizada de forma anual por el Programa de Estudios para la Seguridad Pública del CIDE.

En una primera fase, el conocer la totalidad de eventos que suceden al interior de los centros de reclusión puede ser considerado un gran paso. Asimismo, se requiere conocer sobre las solicitudes de inicio de las averiguaciones de derechos humanos contra el sistema penitenciario que son presentadas y atendidas por las comisiones nacional y estatales de derechos humanos.



Reincidencia

La reincidencia es el fenómeno observable mediante el cual se detecta a aquellas personas que habiendo sido sentenciadas y cumplido pena, se encuentran nuevamente ingresados o procesados por algún delito. La observación del fenómeno es de gran importancia, ya que en su estudio se ven reflejados nuevamente los elementos que inciden de forma negativa en el último eslabón del sistema de seguridad y justicia en México.

Este índice nos permite conocer la efectividad del sistema penitenciario. Una síntesis del trabajo readaptativo del sistema. Nos habla tanto de una desalentadora tarea de reinserción, como de un ineficiente trabajo de sistematización, registro y seguimiento de información que debe ser evaluada en conjunto, así como por cada entidad federativa.

El resultado es preocupante porque, como se ha señalado reiteradamente, la eficacia para procurar y administrar justicia en nuestro país es muy baja y los recursos que se utilizan son amplios. Sin embargo si a esta baja eficacia sumamos la ineficacia en la tarea de reinserción, hablamos de que aun cuando la autoridad ha sido capaz de procesar y sentenciar a un delincuente, la probabilidad de que vuelva a cometer un delito es muy alta si se considera que el estimado actual que oscila entre 3 a 5 de cada 10 delincuentes como reincidentes.

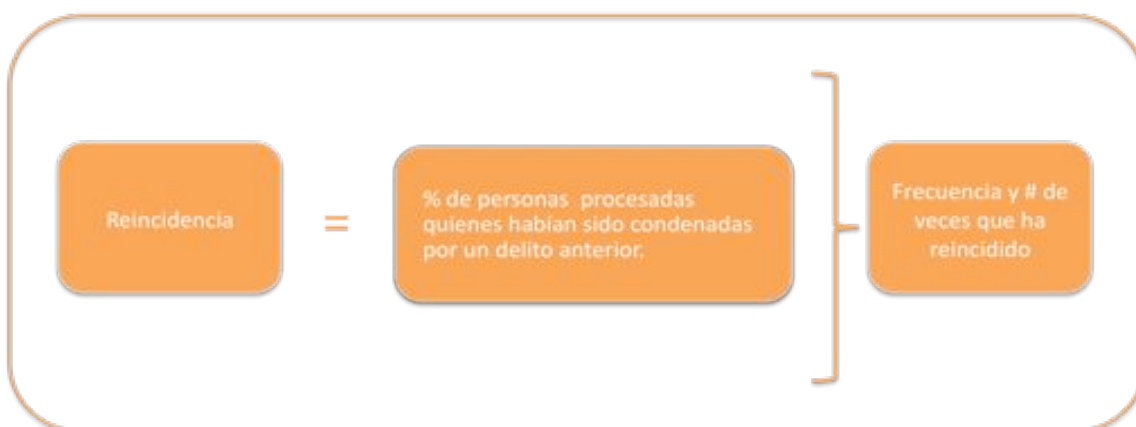
El registro de la reincidencia hoy día es poco confiable, resultado de malas prácticas de coordinación, inadecuado registro o carencia de un padrón de delincuentes único y actualizado. Por ejemplo, se han detectado casos en que aun conociendo que los delincuentes son reincidentes, no se registran como tal a efecto de poder ofrecer la opción de salidas alternas tales como las ofrecidas a quienes son ofensores por primera vez. O en ocasiones, por descuido en el cierre del expediente, al liberar a la persona no queda debidamente registrado como alguien que cumplió con sentencia.

Lo anterior deriva en cuestiones más elementales de prácticas cotidianas como el ofrecer una incompleta base de personas con antecedentes penales. Lo cual afecta tanto a las personas que han cumplido satisfactoriamente sus penas y que no aparecen en dicho registro, como a quienes requieren conocer la existencia o inexistencia de comisión de delito por parte de una persona ya sea por cuestiones laborales o civiles.

Por conveniencia o por deficiencias en los sistemas de control, lo cierto es que esta información será difícil de conseguir, pero indispensable para entender el perfil de los internos de los centros de readaptación y las partes del proceso que deben ser mejoradas.

La tarea de reinserción es difícil porque no existe una cultura o los elementos para que suceda, sin embargo ello no exime de la responsabilidad a la autoridad.

Desde el punto de vista de la construcción del indicador, éste se puede examinar de dos maneras: 1) considerando sólo a aquellos que han sido nuevamente sentenciados, o 2) considerando a aquellas personas que han sido ingresados nuevamente en un centro penitenciario aun cuando sea de forma preventiva. El objetivo criminológico que persiga el indicador es el que definirá cuál es el adecuado a utilizar.



Indicadores sobre efectividad de la política criminológica

Más allá de las cifras descriptivas de la problemática, es poco frecuente encontrar comparativos o referencias directas sobre la eficacia de las tareas emprendidas por la autoridad en este importante espacio. Se busca con el indicador propuesto, comprender cuál es el efecto real que está teniendo la autoridad con su inversión en el sistema penitenciario.

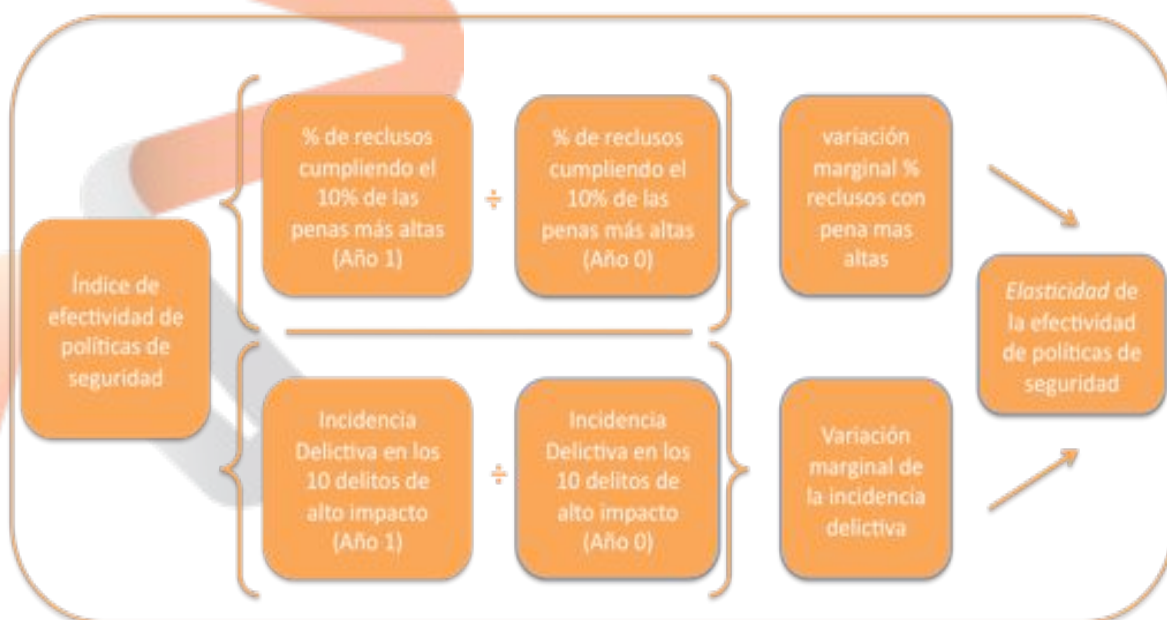
En términos generales, se sugiere trabajar en un conjunto de variables que den lugar a un índice de efectividad de la política criminológica para cada estado, detectando diferencias comparativas y mejores prácticas que pueden extrapolarse en otras regiones. Con estas variables, se trabajará en generar los indicadores que brinden evidencia para dar seguimiento a las políticas emprendidas o existentes, comparando las tendencias y correlación entre ellas.

Un ejemplo de cómo hacerlo es medir cambios en tasa de reclusión, respecto de la incidencia. Este índice nos puede hablar sobre el efecto que la política criminológica tiene en la ejecución de delitos, sin embargo su limitante será el poder acceder a una medición confiable con base en coeficientes exiguos y una temporalidad de compurgación de penas desconocida.⁷⁶ Se debe considerar la incidencia total estimada, ya que ésta será la fuente a utilizar como base para estos indicadores que miden eficiencia y eficacia.

Bajo la premisa anterior (y la dificultad inherente a la medición propuesta), se sugiere observar la tasa de cambio en el número de presos que compurgan el 10% de las condenas más altas, respecto del cambio en la tasa de incidencia o de violencia. Este puede ser un mejor indicador, ya que se reduce la volatilidad en las cifras cuando se utilizan las penas más largas - debido a que estos presos permanecen reclusos por varios años. En resumen, estas cifras nos estarán indicando qué tanto crece el número de delincuentes que comenten los delitos de mayor impacto y el efecto que esto tiene en inhibir la actividad delictiva.

Se considera necesario revertir los incentivos nocivos que operan en este ámbito, como las salidas fáciles para liberar presos para dar espacio a nuevos ingresos, o el de no registrar a los reincidentes para que puedan obtener excepciones tales como la reducción de penas. Los resultados de esta dinámica hasta hoy, prueban ser nocivos y sólo acrecientan la problemática que se vive en el sistema penitenciario día a día por lo que iniciar su observación es vital para su evolución y mejora.

⁷⁶ El problema metodológico proviene del número efectivo de reos en prisión al momento de la medición. Ya que no se pueden saber de antemano los resultados de los procesos de reducción de pena, o libertad anticipada por ejemplo.



Lo que nos cuesta

Gasto⁷⁷

Índices e indicadores

Gasto público en seguridad

Costo del delito

El costo de la inseguridad

Efectividad del gasto

⁷⁷ Agradecemos al Dr. Marcelo Bergman (CIDE), Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg (ICESI), y al Mtro. Carlos Mendoza por su aportación para el desarrollo del presente apartado.

Gasto Público

México destina cuantiosos recursos a la seguridad pública. Las entidades federativas asignan cerca del 10% de su gasto directo en temas de seguridad, y una parte importante del presupuesto federal (todo el ramo 36), se gasta en seguridad pública. Además, a través de programas del ramo 33, como el FASP y el FORTAMUN, se erogan anualmente cerca de \$10,500 millones de pesos para mejorar programas de seguridad pública. Sin embargo, no queda claro si estos recursos tienen algún efecto positivo en el abatimiento de la inseguridad o simplemente terminan absorbidos por las distintas burocracias.

Además, existe el SUBSEMUN, que es un rubro adicional de gasto y compone parte del Ramo 36 de Seguridad Pública. Este fondo realiza aportaciones directas a los municipios y algunas delegaciones del D.F. (las que se detectan como las de mayor incidencia delictiva en el país) para complementar sus esfuerzos, infraestructura y programas locales de seguridad pública.

Para analizar la efectividad del gasto público y la magnitud del mismo, es menester construir una serie de indicadores que describan este aspecto de la lucha contra la inseguridad a nivel federal, en las entidades federativas y a nivel municipal donde los recursos llegan y el crimen se hace presente.

Lamentablemente, al no reportarse la efectividad de esta inversión desconocemos si en efecto los recursos dirigidos a combatir el problema son los suficientes y necesarios.

Tampoco existen criterios específicos para decidir cuánto, dónde, cómo, en qué y para qué invertir o no el presupuesto asignado al rubro; es decir, no existe una metodología de planeación o programación presupuestal que fundamente los requerimientos.⁷⁸

Ante la falta de objetivos estratégicos concretos, establecidos con metas específicas y parámetros de medición, los resultados de las autoridades y sus agencias se observan pobres e incompletos. Se desconoce el alcance y efecto real que estos recursos tienen en el combate al crimen, la reducción de incidencia y prevalencia y las tasas efectivas de reinserción de delinquentes a la sociedad. Para evaluar el efecto del mismo, es importante hacer una revisión a fondo de los objetivos estratégicos de planes y programas que este rubro sustenta

⁷⁸ Secretaría de Gobernación. 1996, p. 12

- a nivel federal, estatal y municipal - a la luz de la estrategia nacional expuesta en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷⁹

Con esto en mente, se plantean aquí formas de agregar información dispersa y proveer un estimado de la magnitud del nivel de gasto, planteando la incorporación de tres indicadores que pueden, en conjunto, dar una mejor idea de la cantidad de recursos dirigidos a la seguridad pública.

Se ha sugerido incluir en el gasto aquellas áreas que están relacionadas por su importancia y características a la seguridad: por ejemplo, los costos de los tribunales y juzgados en materia penal. Hay ciertas entidades que no discriminan el costo de la justicia por materia, lo que dificulta tener precisión en la información, aunque éste es un problema que se puede resolver. Otro ámbito que generalmente no se incluye es el costo del sistema penitenciario y los esfuerzos de reinserción y readaptación. Estos datos deben ser relativamente sencillos de obtener para así agregarse al costo total de la seguridad. Hoy sin embargo, la evaluación del gasto hace énfasis principalmente en las policías y en mucho menor medida en la procuración, dejando otras esferas fuera de estas mediciones.

Gasto público en seguridad

Este es el indicador agregado que contabiliza los recursos provenientes de diversas fuentes y que es etiquetado para realizar en general actividades que atañen a la seguridad pública. No se integran como parte del mismo los gastos y presupuesto de la corte y tribunales.⁸⁰

La propuesta consiste en determinar un indicador para conocer cuál es el monto total por municipio, estado y del gobierno federal para estos efectos y luego compararlo con referencias como los presupuestos estatales, el PIB o la población per cápita. Además de los rubros generales, se deben considerar fuentes de financiamiento paralelas a las asignaciones que cada entidad hace a través de su *Presupuesto de Egresos del Estado (PEE)*.⁸¹

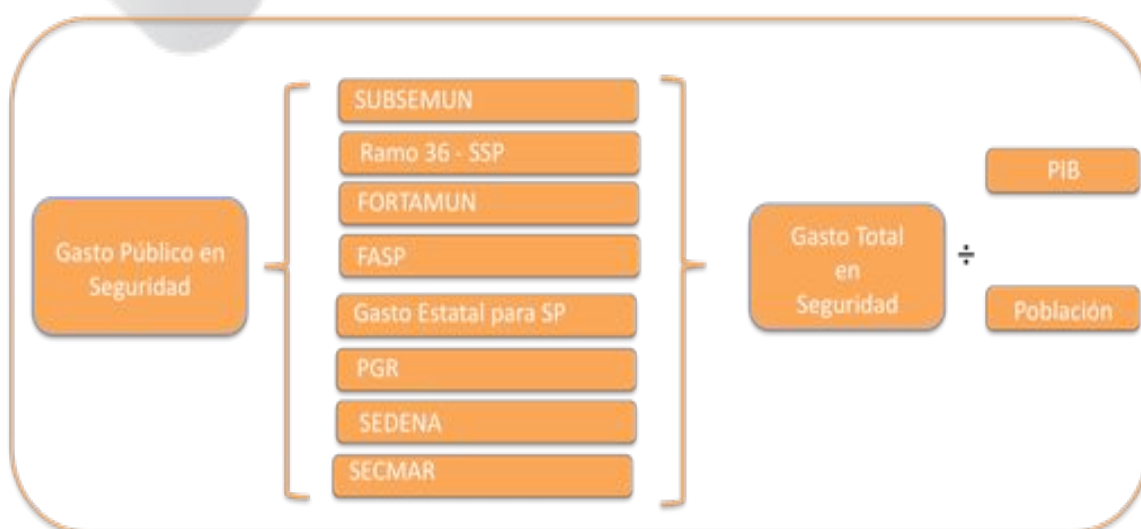
⁷⁹ Para obtener la información adecuada, se requiere generar un sistema de cuentas específicas para esta actividad. La nueva Ley de Contabilidad Gubernamental publicada el 31 de diciembre de 2008, puede avanzar en esta dirección.

⁸⁰ Por el tipo de actividad que realizan, los reportes generados por estas instancias no desagregan la información de forma individual sino procesal, con lo cual no es posible desagregar el gasto en la forma que el reporte requiere.

⁸¹ Sin embargo, aún no es posible identificar con precisión los recursos destinados por los presupuestos estatales a cada instancia de seguridad pública para su operación regular, ya que los informes de finanzas públicas siguen sin registrar exclusivamente los campos que corresponden a este

El índice de gasto está integrado por indicadores de recursos financieros agregados (totales) destinados a la seguridad pública, que posteriormente se desagregan por entidades y municipios para ser comparados en términos de la población o el producto interno bruto.

Contar con esta información es un primer paso para evolucionar el análisis hacia datos con mayor relevancia como serán el ritmo del ejercicio del gasto, así como el destino y aplicación de estos recursos por concepto, como ejemplos: gasto corriente, gasto de inversión o infraestructura, área estratégica, profesionalización, equipamiento, tecnología, infraestructura, etc. Inclusive incorporar elementos de rentabilidad o costo-beneficio.



sector. Unas entidades los asientan en las secretarías de gobierno, otros en los despachos de los gobernadores y otros más los etiquetan como partidas gubernamentales genéricas. INEGI, 2006.

Costo del delito

Las afectaciones que impone la delincuencia a la sociedad son evidentes, incidiendo en la percepción de seguridad, el estado de ánimo, la modificación de conductas pero además se han impuesto importantes costos monetarios por su sola ocurrencia.

Individuos y comercios se han visto forzados a realizar inversiones de prevención y protección, y el gobierno ha tenido que incrementar su gasto relacionado en más de 30% en tan sólo el último año. Además de todo esto, el impacto se traduce en pérdidas directas, que son las afectaciones por monto de lo robado a personas y empresas, junto con daños materiales y de salud que infligen.

Estos efectos económicos no son menores, se propone ofrecer un estimado que contemple estas afectaciones y pueda dar una cifra que dimensione el efecto tangible en la sociedad.

La carencia de registros certeros, cálculos e información de la autoridad al respecto, ha empujado el interés de los ciudadanos y organismos privados para generar datos de referencia para construir el estimado de este costo.⁸² Varios de los datos y estimados, provienen de encuestas con representatividad nacional (como la ENSI-5) que refieren montos de pérdidas estimadas. Asimismo, por extrapolación se puede llegar a obtener un estimado de afectación para los comercios en términos de daños materiales y mermas, a la vez de utilizar las cifras duras que ofrecen las compañías aseguradoras. Las cifras no se extrapolan a la totalidad de los hogares, para ello se utiliza la tasa de incidencia delictiva prevaleciente.

Se han dejado de lado las estimaciones indirectas del costo del delito (como son el efecto en la productividad, inversiones y otras transferencias), dado que sus aspectos metodológicos inherentes dificultan su cálculo y afectan la solidez del mismo.

Al contar con una referencia en el horizonte, es posible hacer comparativos que de otra forma no sería factible realizar. Por ejemplo, agregar dicha cifra al gasto público en seguridad para conocer el monto total que la inseguridad reclama (inversión pública más gasto privado); identificar las tendencias en el gasto privado y su correlación con el

⁸² A pesar de reconocer la importancia de contar con un indicador de este tipo, no existe todavía la metodología para arribar a un cálculo certero, aun así, el cálculo estimado será nuestra mejor aproximación. De las estimaciones de costo del delito disponibles se encuentran las del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el ICESI y la de Proyectos Estratégicos de Carlos Mendoza.

crecimiento del gasto público; o comprender qué tan grande es el déficit (o si existe) en términos de la inversión necesaria para combatir al crimen. Todas cuestiones de singular importancia para avanzar la efectividad de políticas.

Con base en estas premisas, se propone el indicador de costo del delito que se reporta en términos nominales a pesos corrientes, ya que se facilita su manejo para alguna comparación con otro indicador.



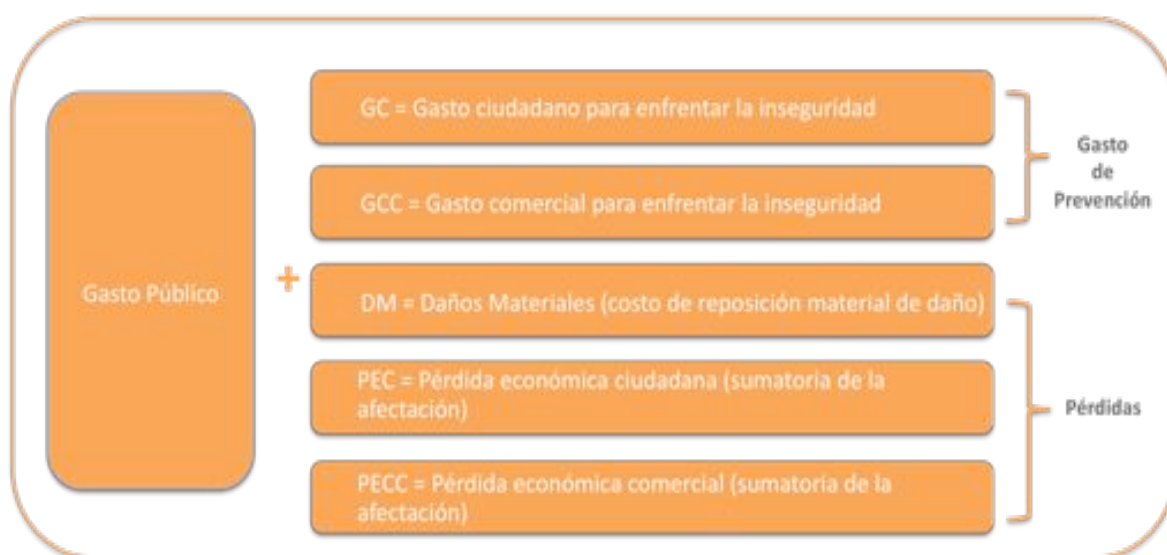
Costo de la inseguridad en México

Es de suma importancia contar con un estimado que hable acerca de los costos y gastos que asumen los mexicanos y su gobierno por concepto de la inseguridad.

A pesar de no haber un estimado concertado, se propone una aproximación que utiliza el resultado de los índices anteriores (gasto público en seguridad y costo del delito). De forma agregada, esta cifra puede hablarnos de las inversiones que se realizan, tanto por la autoridad como por particulares, así como plasmar el registro de las pérdidas o afectación a particulares y terceros.

Esta propuesta, por fines de sencillez, deja de lado los efectos y costo indirectos de la inseguridad, como son el costo de oportunidad del gasto, los estimativos del valor de las pérdidas humanas o inclusive el desaliento a las inversiones. Todos elementos de gran valía y efectos reales, pero que conllevan cálculos difícil de dimensionar.

De forma abreviada el costo de la inseguridad se plantea como:



Índice de efectividad del gasto en seguridad⁸³

Es un índice compuesto que tiene por objetivo no sólo medir cuánto se gasta en materia de seguridad pública, sino también qué se obtiene a cambio del gasto ejercido. En resumen, busca estimar el efecto marginal que cada peso adicional de gasto tiene en la reducción de la actividad delictiva.

Este índice debe medir, tanto a nivel federal como estatal, el gasto directo en materia de seguridad que se expresa en tres dependencias centrales: las Secretarías de Seguridad Pública de los estados o federal (o sus equivalentes como la Agencia de Seguridad Estatal en el Estado de México), las Procuradurías de Justicia (que incluyen los ministerios públicos) y las transferencias centrales (ya sea de los gobiernos o de la federación) a los municipios para resolver temas de seguridad.⁸⁴

Dado que la información debiera existir en la cuenta pública de los estados, se requiere de un equipo pequeño pero experimentado en el manejo de gasto, presupuesto y cuenta pública que pueda dar seguimiento a este desglose. La problemática proviene del hecho de que cada entidad federativa contabiliza sus egresos de forma diferente y, por lo tanto, el volumen de gastos entre las distintas entidades puede variar significativamente o simplemente ser imposible de encontrar por estar asentado en una partida con diferente denominación o nomenclatura.⁸⁵

Este índice puede realizarse con base 100, donde 0 significa un nulo efecto del gasto en la reducción de delitos y 100 un efecto óptimo. Se recomienda no obstante que se realice un ranking de bandas, o sea, una agrupación de categorías que podría ser gasto altamente productivo, productivo, regular, improductivo y muy improductivo o alguna categorización similar.

⁸³ Nota: la metodología propuesta en este índice es la mejor aproximación con la información existente. Al no existir grupos de control la evaluación final de los resultados es estadísticamente inconclusa.

⁸⁴ Por el carácter de la información, se recomienda integrarlo de forma anual.

⁸⁵ La nueva Ley de Contabilidad Gubernamental, permitirá estandarizar prácticas de registro a todos los niveles.



En resumen, estos cuatro índices son una muestra del tipo de instrumentos de medición que se pueden desarrollar una vez que los datos del gasto público en materia de seguridad sean adecuadamente determinados. Es importante señalar que las mediciones deben hacerse por entidad federativa y cada año para permitir comparaciones verticales (intra-estado) y horizontales (inter-estado). Y, por lo pronto, utilizar los estimados que se encuentren disponibles.

Consideraciones finales

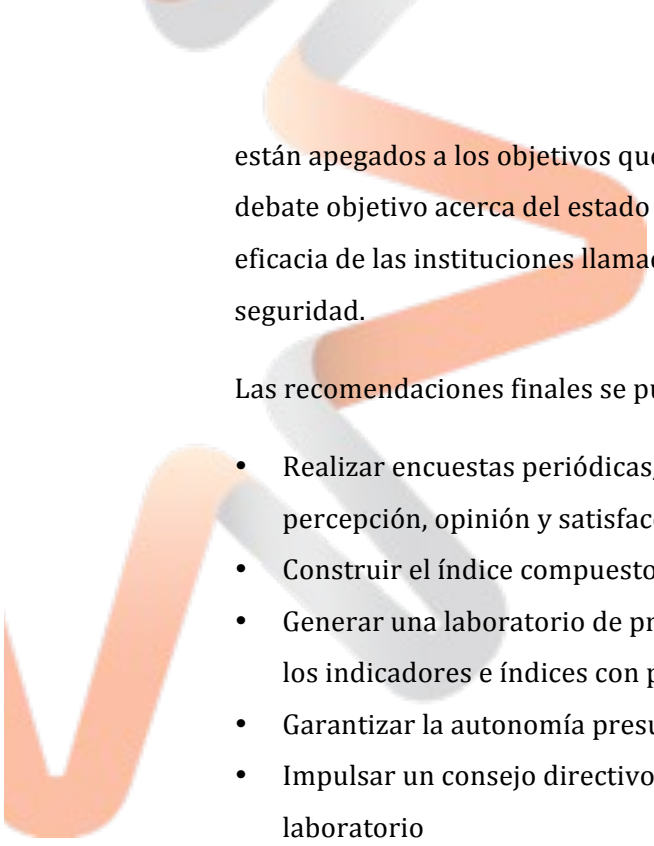
En este trabajo se han propuesto distintos índices e indicadores con los cuales podría monitorearse la evolución (o involución) de las variables más importantes de la seguridad pública en nuestro país. Pudieran existir algunos otros dominios que hayan quedado fuera, pero consideramos que los seis ejes analizados son suficientes, por lo menos en esta primera etapa, para tener un panorama general del tipo de mediciones que deberían desarrollarse.

La fortaleza de esta propuesta no está en lo deseable sino en lo posible. Todos los indicadores propuestos son factibles de desarrollarse. Algunos requieren de cierta asignación de recursos corrientes que deben contemplarse más allá del gasto en recursos humanos. En especial, las encuestas de victimización son importantes dado el pobre estado de la información que se obtiene de las procuradurías. Sin embargo, los costos de las encuestas, en realidad, son bajos si se compara con los que los ministerios públicos, por ejemplo, gastan en recolectar su propia información. En resumen, es posible desarrollar una iniciativa que contemple una asignación presupuestaria para que las encuestas se desarrollen con una frecuencia razonable y preestablecida.

Más allá de los costos, la variable clave para el éxito de este proyecto es la conformación de un equipo profesional de trabajo que tenga un buen conocimiento de la materia y que se dedique a esta tarea en forma permanente. Si es un observatorio, un gabinete de análisis o un centro de estadísticas, este equipo debe desarrollar procedimientos y construcción de bases de información que sean de libre acceso y escrutinio público. Los índices que se propongan y los resultados que con ellos se obtengan deben ser absolutamente transparentes.

Asimismo, la virtud de los índices e indicadores es que resumen una información valiosa. Por lo tanto, la capacidad de resumir debe ser una guía de los mismos. El mayor atributo de un indicador es su simpleza. Aquellos indicadores que fallan en simplificar un debate público no cumplen con su cometido. Quienes decidan acerca de qué indicadores e índices impulsar deben considerar por sobre todo la simpleza de la información que se provea.

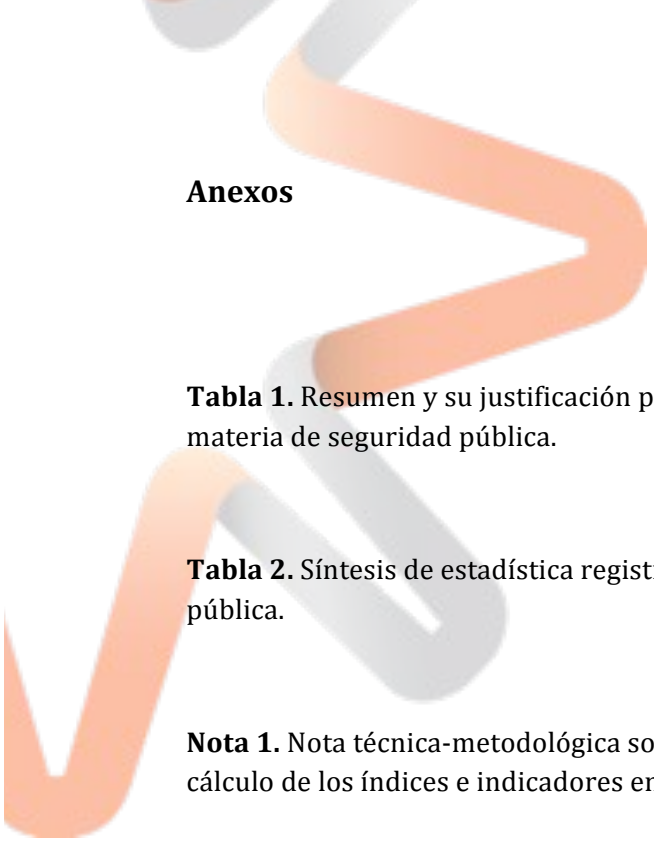
En esta propuesta se presenta un menú de posibles indicadores que pueden sentar las bases de un monitoreo permanente acerca de cómo vamos en distintas facetas de la seguridad pública en México. Son relativamente simples y cumplen con su misión original, es decir,



están apegados a los objetivos que cada uno de ellos se plantea. Y por sobre todo, ordenan el debate objetivo acerca del estado del delito y la criminalidad así como el monitoreo de la eficacia de las instituciones llamadas a proveer el bien común que la ciudadanía aspira: la seguridad.

Las recomendaciones finales se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Realizar encuestas periódicas, por lo menos cada dos años, que midan victimización, percepción, opinión y satisfacción ciudadana
- Construir el índice compuesto de actividad delictiva que sirva de “benchmark”
- Generar una laboratorio de profesionales autónomos que releven, analicen y elaboren los indicadores e índices con periodicidad pre-establecida
- Garantizar la autonomía presupuestaria de este laboratorio
- Impulsar un consejo directivo que supervise facetas técnicas y conceptuales del laboratorio
- Incentivar una estrecha colaboración con INEGI y entidades académicas para auditar y calificar la calidad de los datos que producen las entidades feederativas.
- Realizar revisiones anuales para determinara si los distintos índices producidos cumplen con su cometido



Anexos

Tabla 1. Resumen y su justificación por eje temático de la batería de índices e indicadores en materia de seguridad pública.

Tabla 2. Síntesis de estadística registrada para los índices e indicadores en materia de seguridad pública.

Nota 1. Nota técnica-metodológica sobre medición, muestreo y algoritmos utilizados para el cálculo de los índices e indicadores en materia de seguridad pública.

Tabla 1. Resumen y su justificación por eje temático de la batería de índices e indicadores en materia de seguridad pública.

Índice o indicador	Justificación
I.	
Incidencia delictiva Prevalencia delictiva Cifra negra Índice nacional del delito Secuestro	El tema central y el más complejo de desarrollar por cuestiones técnicas, metodológicas, y de multiplicidad de actores. Busca dimensionar en la forma más objetiva posible la magnitud de la actividad delincuencia, la tipología de los delitos, la profundidad y complejidad de los mismos, etc. Afortunadamente, existe una amplia literatura y experiencia internacional en esta materia.
II.	
Miedo al delito Percepción de la inseguridad Temor a ser víctima	Percepción ciudadana es nodal para las autoridades y el público en general. Refleja el pulso o sensaciones (temor, miedo, cambio de hábitos, etc.) de la población acerca de distintos aspectos de la inseguridad. Su importancia radica en que tener una base uniforme acerca de cómo se siente la población respecto al tema, así como las condiciones que imperan en su localidad.
III.	
Impunidad Índice de impunidad general Índice de impunidad por delitos graves Índice CIDAC de desempeño de las procuradurías de justicia penal Índice satisfacción de víctimas con el Ministerio Público y Policías Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a cuerpos policíacos Atención a llamadas de emergencia Índice de satisfacción ciudadana con la Policía Índice de satisfacción de víctimas con el desempeño policial Tribunales Índice de duración del proceso Índice de desempeño de los jueces Índice de interés de las víctimas Sistema Penitenciario Radiografía del Sistema Penitenciario Índice de victimización en reclusorios y penitenciarias Reincidencia Índice de efectividad de política criminológica	Eficacia institucional a partir del análisis de la eficiencia de la autoridad y sus efectos en la actividad delincuencia. Procura dar seguimiento a los procesos y mecanismos por los cuales las autoridades logran detener y castigar a los presuntos responsables de los actos delictivos, y conocer resultados de los procesos de encarcelamiento y readaptación social. Se indaga entre otros aspectos, cómo las víctimas son tratadas por el sistema, cómo las autoridades responden a los llamados ciudadanos, o qué tipo de respuestas se obtienen a las denuncias. Asimismo, se examina la actividad de procuración y administración de justicia.

IV.

Gasto Público en seguridad
El costo del delito
El costo de la inseguridad en México
Efectividad del gasto en seguridad

Es necesario saber cuánto cuesta a la sociedad el delito y el combate al fenómeno mismo. Mide el costo-beneficio de las distintas estrategias y políticas públicas en materia de seguridad, y a la vez busca transparentar y rendir cuentas en un área donde la información y verificación han sido tradicionalmente escasas. Se debe incluir un seguimiento a la ejecución del gasto público en este rubro de acuerdo con resultados comparables a la luz de otro tipo de gasto prioritario.

Tabla 2. Registro estadístico y cifras para los índices e indicadores en materia de seguridad pública.

Plano llave			Fuente	2007	2008
Actividad Delictiva	1	Incidencia Delictiva (tasa por 100,000 hab.)	ICESI	10,500	12,000
	2	Prevalencia Delictiva (%)	ICESI	10.8%	11.5%
	3	Cifra Negra (%)	ICESI	87%	85%
	4	Índice Nacional del Delito	CIDAC	26.1 nal	36.4 nal
	5	Secuestro (rango # incidentes, min-max)	México Evalúa	12,408 – 61,187	12,916 - 74693
Percepción	6	Miedo al delito (%)	ICESI	59%	65%
	7	Percepción de la inseguridad (rango estandarizado)	CIDE	2.8	3,1
	8	Temor a ser víctima (%)	CIDE	57%	66%
Eficiencia y eficacia institucional	9	Impunidad (%)	CIDAC	98.76%	98.33%
	10	Índice de impunidad general (%)		n.d.	n.d.
	11	Índice de impunidad por delitos graves (%)		n.d.	n.d.
	12	Índice CIDAC de desempeño de las procuradurías	CIDAC	55.12 (2002)	n.d.
	13	Índice de satisfacción de víctimas con el Ministerio Público (escala 1 a 10 en D.F. y E. Mex)	CIDE	5.0	4.5
	14	Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a cuerpos policíacos (%)	CNDH	n.d.	n.d.
	15	Atención de llamadas a emergencia (% atención)	CIDE	49.4 %	47.6 %
	16	Índice de Satisfacción ciudadana con la policía (escala 1 a 10 en D.F. y E. Mex)	CIDE	4.3	4.0
	17	Índice de satisfacción de víctimas con el desempeño policial (escala 1 a 10 en D.F. y E. Mex)	CIDE	4.9	5.0
	18	Índice de duración del proceso (días hábiles)		n.d.	n.d.
	19	Índice desempeño de los jueces (%)		n.d.	n.d.
	20	Índice de interés de las víctimas (%)		n.d.	n.d.
	21	Radiografía sistema penitenciario (inf disponible)	INEGI, SSP	n.d.	n.d.
	22	Índice de victimización en reclusorios y penitenciarias (# incidencias)	Bergman, Azaola	36 eventos	55 eventos
	23	Reincidencia (estimación % con encuesta)	CIDE	25,2%	n.d.
	24	Índice de efectividad de política criminológica	CIDAC	n.d.	n.d.
Gasto	25	Gasto Público en Seguridad (mdp a precios de 2008)	SHCP	87,000	169.000
	26	Costo del Delito (% del PIB)	IMCO/ICESI	1.05%	n.d.
	27	Gasto privado en Seguridad (mdp a precios de 2008)	ICESI - Ensi 5	95,292	n.d.
	28	Efectividad del gasto en seguridad (rango -1.0 a 1.0)	CIDE	n.d.	n.d.

Nota 1. Nota técnica-metodológica sobre medición, muestreo y algoritmos utilizados para el cálculo de los índices e indicadores en materia de seguridad pública.

La presente batería que este estudio presenta, partió de una estrategia de uso y análisis de datos con un fin específico. Los elementos metodológicos y de integración de datos fueron los necesarios para alcanzar el objetivo de ofrecer elementos básicos y fundamentales para describir el fenómeno de seguridad y justicia en México.

Es frecuente que los usuarios deseen contar con análisis interpretativos sobre las consecuencias de las comprobaciones estadísticas, sin embargo, se considera más adecuado y prudente que el análisis de las políticas y la interpretación de los datos sean llevados a cabo por los especialistas en la materia con la orientación de los expertos en la estadística.

De entre los elementos utilizados por las diversas agencias generadoras de estadística, se presenta la conceptualización de los más recurrentes.

Estadísticas descriptivas

Teniendo en cuenta el estado actual de la estadística sobre seguridad y justicia penal, en términos de su disponibilidad y solidez, es posible ver el porqué el análisis de las estadísticas sobre justicia tiende a ser limitado. La mayor parte del análisis se enfoca que generar estadísticas descriptivas simples, como frecuencias, porcentajes, tasas y tasas de variación. Esas estadísticas simples, como se ha apuntado, son necesarias para poder dar respuesta a numerosas preguntas básicas, tales como cuántos delitos se denunciaron en un año determinado, el porcentaje del total de delitos denunciados contra la propiedad, delitos denunciados por cada 100,000 habitantes, cuál fue la tasa de incremento de la cantidad de los delitos de un año al siguiente, etcétera.

Cómputos y frecuencias.

Los principales productos de un sistema de estadísticas sobre seguridad y justicia penal suele expresarse mediante una unidad de cómputo simple (por ejemplo, de delitos) y la clasificación de dichas unidades (por ejemplo, robo u homicidio).

Cuando se trata de categorías de clasificación nominales (tipos de delito, urbano o rural, etcétera), la aritmética necesaria sólo integra un simple recuento de los casos de cada categoría. Sin embargo, cuando se utilizan datos por intervalos, es decir, datos que se distribuyen en una escala (tales como edades de los delincuentes, ingresos o duración de la condena), es necesario adoptar decisiones acerca de cuántas categorías han de utilizarse y dónde establecer los límites para calcular las frecuencias. Existen evidentes ventajas en utilizar categorías comparables y congruentes con las que emplean otros organismos que elaboran estadísticas a nivel internacional. Las decisiones que se tomen acerca de las categorías que han de utilizarse en el análisis también influyen fuertemente en el nivel de agregación al que deberían reunirse y procesar los datos, así como la estructura de los ordenamientos justicia penal.

Porcentajes.

Los porcentajes suelen utilizarse en la presentación de los datos sobre la delincuencia porque es sencillo calcularlos y son útiles para señalar las proporciones relativas de cada una de las categorías comprendidas dentro de una clase (por ejemplo, delitos violentos: 15%; delitos no violentos: 85%; total de delitos: 100%). Sólo es adecuado calcular porcentajes cuando la cantidad total de casos es suficientemente grande. A fin de evitar interpretaciones engañosas, la norma es que junto con los porcentajes se comunique la cantidad real de casos.

$$\% \text{ de delitos violentos} = \frac{\text{Cantidad de delitos violentos}}{\text{Total de delitos}} \times 100$$

Tasas.

La mayoría de los sistemas de estadísticas en seguridad pública, considera el cálculo de tasas como particularmente valioso para describir los datos por unidad de cómputo, pues las tasas permiten una fácil comparación entre las unidades de unos grupos y otros, así como en el tiempo. La mayoría de las tasas corrientes en materia de justicia penal, como la tasa de criminalidad, toman como base los datos relativos a la población.

Ejemplo:

$$\text{Tasa de criminalidad} = \frac{\text{Cantidad de delitos}}{\text{Población total}} \times 100,000$$

Para calcular las tasas es necesario determinar qué unidad de cómputo se utilizará como numerador y cuál se utilizará como denominador. Por ejemplo, para calcular la tasa de reclusión es posible optar entre diversos numeradores, tales como la cantidad de reclusos en fechas determinadas, la cantidad de ingresos durante un período determinado o la cantidad de condenas a prisión durante un período determinado. Asimismo se puede optar entre diversos denominadores, tales como la población total, la población adulta, la población en riesgo o el total de personas declaradas culpables. Dichas decisiones deben adaptarse a los usos que se piensa dar a los datos, pero también están limitadas por los datos de que se dispone.

Tasas de variación.

El cálculo de tasas de variación es útil para monitorear el grado de variación en la delincuencia y las respuestas oficiales ante ella. El cálculo es bastante simple, pero requiere contar con datos de series cronológicas o por lo menos con datos correspondientes a dos momentos en el tiempo. Por ejemplo, si en el sistema penitenciario del país había 150,000 reclusos en un año dado y 165.000 reclusos en el año siguiente, la tasa de crecimiento sería:

$$\text{Tasa de crecimiento} = \frac{165.000 - 150.000}{150.000} = 0,10 \quad \text{lo cual equivale a un 10\% por año.}$$

Utilizamos **tasas de variación real**, cuando se requiere conocer la magnitud homologada de algunos de los componentes. Los precios y valores así re-expresados, eliminan los efectos

monetarios de inflación utilizando un deflactor implícito elegido para una serie de tiempo determinada, mismo que obtendrá el valor base=100 y sobre el cual se normalizan las variaciones de nivel de precios año a año o periodo a periodo. Para este cálculo se utiliza el índice nacional de precios que reporta de forma mensual el Banco de México.

Tabulaciones

Hoy los paquetes y programas estadísticos permiten vincular distintos datos, las tabulaciones cruzadas de dos o más variables son algunos de los productos más importantes y pueden ofrecer importantes elementos de análisis correlacionado. Para formular planes de tabulación es preciso decidir, por ejemplo, qué series de datos utilizar, qué variables se cruzarán y con qué clasificaciones, valores y magnitudes. Normalmente, dichos planes se formulan utilizando esquemas de cuadros diseñados de forma que den respuesta a las principales preguntas que se plantean en el análisis. El definir parámetros adecuados y de utilidad a los usuarios de información permite un mejor uso de recursos disponibles.

Elasticidades y análisis de efecto marginal

Utilizan funciones o transformaciones como sus elementos principales, las cuales describen una relación entre variables y la cuál define variables dependientes e independientes. Estas transformaciones se computan de forma tal para medir el grado de variación en respuesta a un cambio en precio, ingreso o cantidad asignada. Se utiliza de manera conjunta con un cálculo del efecto marginal considerando el grado de respuesta al cambio (elasticidad) sobre las variaciones del fenómeno que se observa, y como responde su sensibilidad a un cambio en precio, ingreso o cantidad asignada.

A la fecha, en el ámbito de estadística de seguridad pública, los trabajos que utilizan este tipo de análisis son limitados por su complejidad metodológica. Cabe señalar que el Dr. Marcelo Bergman del CIDE, ha diseñado un modelo que puede aplicarse en México.

Otras técnicas analíticas

Para el análisis de datos de muestreo puede ser necesario utilizar técnicas de análisis más perfeccionadas, tales como los índices derivados, la correlación y la regresión, y los procedimientos de estimación y ponderación, a fin de dar respuesta a determinadas preguntas y tratar ciertos tipos de datos (por ejemplo, los datos provenientes de los estudios sobre victimización como la ENSI, o los trabajos de efectividad del gasto o política criminológica realizados por el CIDE y CIDAC respectivamente). Dichos tipos de técnicas se han tornado viables gracias a una programación más sencilla incluida en paquetes de programas estadísticos.

Siempre es importante que se comprendan los supuestos en que se basan cada técnica a utilizar y se asegure que los programas armonizan con el diseño de la encuesta o la serie de datos. Para los análisis más complejos y multivariable se recomienda que la oficina generadora de datos recurra a expertos externos que apoyan fuentes tales como los servicios nacionales de estadística o las universidades.

Evaluación de datos

Todo programa de análisis debe comprender una evaluación técnica de los datos reunidos. Dicha evaluación debe tomar en cuenta siempre el cómputo de los errores y los rubros omitidos, la verificación de los cálculos, las opiniones de los especialistas en la materia sobre la razonabilidad de los datos y la comparación de los datos con otras fuentes disponibles. Los problemas que no se puedan corregir o superar deberán ser del conocimiento de los usuarios de las estadísticas.

Es deseable asimismo una evaluación más sistemática, en especial si las revisiones técnicas de los datos revelan errores persistentes, así como en nuevas series de datos. Una evaluación total podría incluir la auditoría del registro, la clasificación y verificación de los distintos elementos de los datos observados.

Encuestas de victimización (*crime victim surveys*)

Los principales esfuerzos realizados en el ámbito de seguridad y justicia son los estudios sobre victimización y los estudios sobre autoinformes que complementan la información oficial. Estas

técnicas, utilizan cuestionarios o entrevistas a muestras de personas que responden a preguntas acerca de si han sido víctimas del delito o si han tenido conocimiento o han realizado hechos delictivos. En particular, el estudio sobre las víctimas del delito ha pasado a ser un importante medio para reunir información sobre el contacto directo de los ciudadanos con el delito y el sistema de justicia.

Los estudios sobre victimización revelan por lo general una incidencia mayor del delito que la que surge de las estadísticas de delitos denunciados y registrados ante la autoridad. Por esta razón, la realización de estudios sobre victimización en varios países, y también a escala internacional, ha demostrado el valor de dichos estudios como fuente complementaria de datos respecto de las estadísticas oficiales.

Los estudios sobre victimización son estudios en gran escala en los que se pregunta a una muestra aleatoria de la población sobre sus experiencias con el delito. Por lo general, estos estudios comprenden dos partes. En primer lugar, a todos los entrevistados (hayan sido víctimas de delito o no) a quienes se les formulan las preguntas contenidas en un “cuestionario preliminar”. Además de pedirles que suministren información social y demográfica personal, se les pregunta acerca de su miedo al delito y sobre sus actitudes hacia el sistema de justicia penal. Lo que es más importante: el cuestionario preliminar se utiliza para conocer qué entrevistados han tenido experiencia con uno o más de los tipos de victimización que interesan.

Como ocurre en la mayoría de los estudios, en los estudios sobre victimización se reúnen datos de la población destinataria en relación con un período determinado. La población destinataria determina las personas que han de incluirse en el estudio y las que han de excluirse de él. Por lo común, los estudios sobre victimización comprenden a las personas de 15 años o más, de 16 años o más o de 18 años o más, según las necesidades de información que procure satisfacer el estudio.

La encuesta victimológica ENSI en México

En México, el ICESI se encarga de realizar la encuesta victimológica de mayor relevancia (ENSI), utilizando metodología y estandarización con parámetros internacionales.

A continuación se enuncian algunas de las características relevantes de su diseño metodológico.

- Utiliza un diseño muestral probabilístico, estratificado, polietápico, por conglomerados.
- El diseño y selección de la muestra utiliza los parámetros de INEGI, ya que esta a su cargo el levantamiento.
- El marco de muestreo que se empleó para ENSI-6 es el marco nacional de viviendas 2002 del INEGI, construido a partir de la información cartográfica y demográfica que se obtuvo del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Este marco es en realidad una muestra maestra.
- Las unidades primarias de muestreo (UPM), están constituidas por agrupaciones de viviendas con características diferenciadas dependiendo del ámbito al que pertenecen. Definiendo su distribución de UPM y viviendas por entidad y dominio de la muestra para la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6), utilizan entonces; 1. Urbano alto, 2. Complemento urbano y 3. Rural.

Estimadores

Los resultados obtenidos de la ENSI-6, consideran la ponderación por factores de expansión ajustados por población, grupos de edad y sexo. Gran parte de las estimaciones se basan en estimadores de razón, los cuales, de manera general se expresan como:

$$\hat{P}_h = \frac{\sum_{i=1}^{n_h} Z_{hi} f_{hi}}{\sum_{i=1}^{n_h} f_{hi}}$$

Sea Z_{hi} una variable indicadora que vale **1** si la persona i -ésima del nivel " h " tiene la característica de interés y **0** en otro caso; n_h el total de hogares en muestra en el nivel " h " (simplificando la notación, pues en realidad se tienen varias etapas de muestreo y sólo se exhibe una sumatoria); f_{hi} el factor de expansión de persona elegida i -ésima del nivel " h ", entonces el

porcentaje de interés para personas de 18 o más años, está dado por P_h . En la expresión anterior, “ h ” se refiere al nivel de interés, por ejemplo podemos calcular para la entidad “ h ”.

En el caso de la tasa de incidencia de delitos por 100 mil habitantes, la expresión básica es:

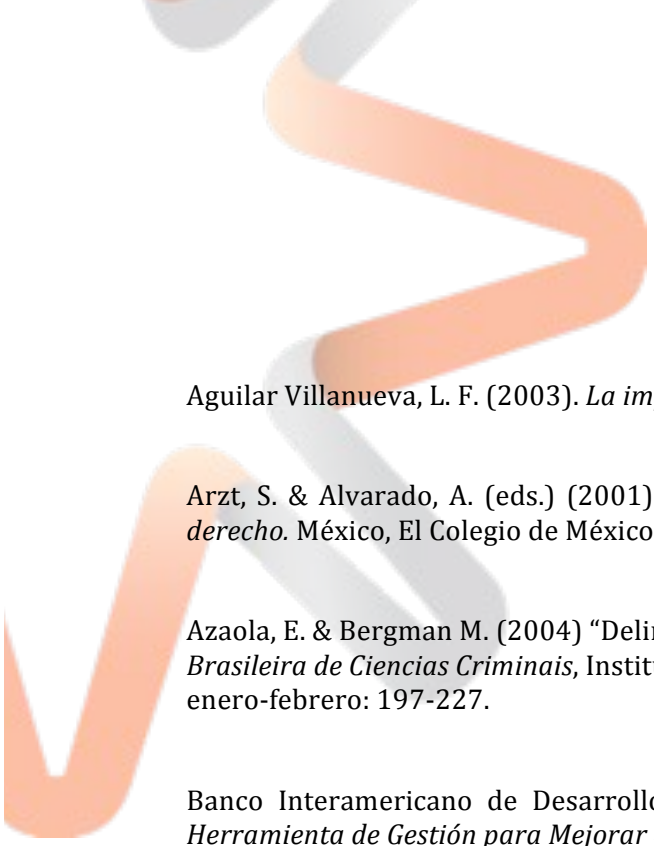
$$\hat{T}_h = \frac{\sum_{i=1}^{n_h} \sum_{t=1}^{12} x_{hti} y_{hti} f_{hi}}{Pob} * 100,000 = \frac{\sum_{i=1}^{n_h} \sum_{t=1}^{12} x_{hti} y_{hti} f_{hi}}{\sum_{i=1}^{n_h} \sum_{j=1}^{L_i} w_{hi} g_{hij}} * 100,000$$

Donde ***Pob*** es una estimación de la población total; x_{hi} toma el valor de **1** si la persona i -ésima del estrato h tuvo el delito “ t ” y cero en otro caso; y_{hi} dice cuántas veces le ocurrió el tipo de delito “ t ”; f_{hi} el factor de expansión de persona elegida; w_{hi} indica si en el hogar i -ésimo hubo respuesta; L_i es el total de personas en el hogar i -ésimo del nivel h ; g_{hij} es el factor de expansión de población general de la persona j -ésima del hogar i -ésimo. La sumatoria del denominador va sobre todos los miembros de los hogares en muestra con respuesta, con lo cual se tiene la estimación de población del nivel (entidad, ciudad, etc.) en cuestión, denominado por “ h ”. La sumatoria del numerador va sobre todas las personas seleccionadas y sobre cada tipo de delito ($t=1,2,...12$ en ENSI-6).

Otras consideraciones de la ENSI.

Las estimaciones de varianza e intervalos de confianza presentados en la ENSI consideran la estratificación, la primera etapa de selección de unidades primarias, la ponderación de cada elemento, pero se aproxima la estimación asumiendo muestreo con reemplazo.

Para el caso de la tasa de incidencia por 100mil habitantes, se asumió que el denominador es constante para llegar a una aproximación de varianza.



Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Arzt, S. & Alvarado, A. (eds.) (2001). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México, El Colegio de México.

Azaola, E. & Bergman M. (2004) "Delincuencia y Sistema Penitenciario en México", en: *Revista Brasileira de Ciencias Criminais*, Instituto Brasileiro de Ciencias Criminais, Sao Paulo, núm. 46, enero-febrero: 197-227.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina de Evaluación (1997). *Evaluación: Una Herramienta de Gestión para Mejorar el Desempeño de los Proyectos*.

Disponible en internet <http://www.iadb.org/cont/evo/spbook/evobook.htm>

Banco Mundial (BM), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto: "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos"*.

<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>.

Barros Lazaeta, L. (2006). *Labor Policial e Investigación Criminal. La Visión de los Detectives*. Santiago (Chile), RiL editores. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

Bergman M. (2009). Documento "Indicadores en Materia de Seguridad", en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad* www.mexicoevalua.org.

Buffington, R. M. (2001). *Criminales y Ciudadanos en el México Moderno*. México, Siglo XXI.

Buscaglia, E. (2006). "Deficiencias Principales en los Sistemas de Justicia: Propuestas de Medidas Correctoras", en Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo (comp). *Terrorismo y Delincuencia Organizada. Un Enfoque de Derecho y Economía*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2008). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre la Seguridad en México*. Mexico CESOP.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Jurídicos (DEJ), Programa de Estudios en Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED). *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional 2007*. México. CIDE.

----- *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional 2009*. México. CIDE.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2005). *Informe Especial sobre la Situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*. México, DHDF.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). Recomendación 11/2008. México. (México), CDHDF. <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1108>

ICESI. (2009) Documento "Definición de Indicadores. Encuestas Nacionales sobre Inseguridad: encuesta de victimización" en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad* www.mexicoevalua.org.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey, (USA), Prentice-Hall.

Ferrajoli, L. (1995), *Derecho y Razón: Teoría del Garantismo Penal*. Madrid, Editorial Trotta.

Fernández Santillán, J. (2003). *El Despertar de la Sociedad Civil. Una Perspectiva Histórica*. México, Editorial Océano.

Fundación Rosenblueth (1999). *La Inseguridad en la Ciudad de México*. México, (México), Fundación Rosenblueth.

www.rosenblueth.mx/fundacion/Numero10/art03_numero10.htm.

González de la Vega, R. (2000). *La Lucha contra el Delito. Reflexiones y Propuestas*. México, Editorial Porrúa.

Home Office. *British Crime Survey*. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) (2008). *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 5*. ICESI.

<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-5.pdf>

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) (2009). "Definición de Indicadores. Encuestas Nacionales sobre Inseguridad: encuesta de victimización" en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS)*. www.mexicoevalua.org.

INEGI (2003). *Estadísticas Judiciales en Materia Penal. Síntesis Metodológica de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal*. México, INEGI.

INEGI (2006). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2003-2006. Egresos Brutos Desglosados de los Estados y Municipios México*. México, INEGI.

Instituto Federal de Acceso a la Información. (2004). México.
[<http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2004/204.pdf>] &
[<http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/transparenciaRepublica>].

Kangaspunta, Kristina, Joutsen Matti, & Ollus Natalia, eds. (1998). *Crime and Criminal Justice in Europe and North America*. Helsinki, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI).
<http://www.heuni.fi/uploads/vbisps6l7joajo.pdf>

Kenney, J. P. (1970). *Planeación y Dirección Administrativa de la Policía. México*. México, Editorial Limusa.

López Portillo, E. (2009). Documento: "Propuesta de indicadores para el observatorio de seguridad". En *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS)*. www.mexicoevalua.org.

Malochet, Virginia (2007). *Les Policiers Munipaux*. París, Presses Universitaires de France.

Martínez Garnelo, J. (2005). *Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un sistema alternativo de política criminológica en México*. México, Porrúa.

Mendieta, E. (2005). "Análisis de Sistemas como Insumo Esencial en la Generación de Mejores Prácticas de Lucha contra Delitos de Alta Complejidad", en Buscaglia, Edgardo y González Ruiz, Samuel. Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada. México. (México). Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Mendoza, C. & Aguilar, O., et al. (2003). *Compendio Metodológico para la Evaluación de Políticas Públicas de Seguridad Pública*. México, Secretaría de Educación Pública.

Mendoza, C., Campos, R. Jiménez, R., & Palmer C. (2007). *Evaluación de las 10 Demandas Ciudadanas del Gobierno Federal*. México. México, México Unido Contra la Delincuencia.

Mendoza, C. (2008). *Evaluación de las 10 demandas Ciudadanas del Gobierno del Estado de Jalisco*. México, México Unido Contra la Delincuencia.

Mendoza, C. (2009). Documento: "Propuesta del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS) para el Observatorio Nacional Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad". En *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS)*. www.mexicoevalua.org.

México Unido Contra la Delincuencia A.C. & Consulta Mitofsky (2009). *Encuesta sobre Percepción Ciudadana Sobre Seguridad en México*. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd>

Mintzberg, H, & Quinn, J.B. (1993). *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos*. México, Prentice Hall.

Monjardet, Dominique & Ocqueteau, F. (2004). *La Police: une réalité plurielle*. París, La Documentation Francaise.

Newcomer, Kathryn E. (1994) "Using statistics appropriately". En Wholey, J.S, Hatry, H.P et al. (eds). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Observatoire International des Prisons (2005). *Les Conditions de Détentions en France*. París, La Découverte.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). "Estudios Sobre Satisfacción de la Víctima", En: *Manual de justicia para víctimas, Sobre el uso y aplicación de los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder*. México, INACIPE.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (1976). *Measuring Social Well-Being: A Progress Report on the Development of Social Indicators*. Paris, OECD.

Orlando, L. (2004). *Hacia una Cultura de la Legalidad. La Experiencia Siciliana*. México, UAM.

Pacheco, J.R. (2001). "La Necesidad de la Estadística: Puntos que debe contener y modo de formarla". *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, Núm. 4, Septiembre. p. 1851.

Pérez Tapias, J. A. (2007). *Del Bienestar a la Justicia. Aportaciones para una Ciudadanía Intercultural*. Madrid, Editorial Trotta.

PIIVIOS, ACNielsen, & México Unido contra la Delincuencia (2000). *Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública a Nivel Nacional*. México, PIIVIOS, ACNielsen y México Unido contra la Delincuencia.

Presidencia de la República (2008). *Segundo Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos*. México, Presidencia de la República.

Ramírez Marín, Juan (2003). *Seguridad Pública y Constitución*. México, Porrúa, Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac.

Ramírez, María C., Stanton, Kimberly, et al. (2005). "Colombia: un Círculo Vicioso de Drogas y Guerra". En Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (coords). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, Biblos.

Rico, José María & Chinchilla, Laura. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México, Siglo XXI.

Roemer, A. (2001). *Economía del Crimen*. México, Limusa-Noriega Editores.

Rowland M., Allison (2005). "Respuestas Locales a la Inseguridad Pública en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero". En Dammert, Lucía y Bailey, John [coords.]. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI.

Sanz Mulas, Nieves (2004). *Alternativas a la Prisión*. México, INACIPE.

Secretaría de Gobernación (1994). *Decreto por el que se modifican diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.. México, 31 de diciembre de 1994. SEGOB.

Secretaría de Gobernación (1995). *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2 de octubre de 1995. México, SEGOB.

Secretaría de Gobernación (1996). *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*. México, SEGOB.

Seguridad Ciudadana y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2008). *Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad pública y Justicia Penal. Indicadores de Atención a Víctimas del Ministerio Público*. México. Seguridad Ciudadana, CIDE.

Smith A. (2006) Crime Statistics: An independent review.

Stojkovic, S., Kalinich D. & Klofas J. (1998). *Criminal Justice Organizations: Administration and Management*, 2ª ed. California, West /Wadsworth Publishing Company.

United Nations InterRegional Crime and Justice Research Institute (UNICRI). *International Crime Victim Survey* (ICVS, por sus siglas en inglés) UNICRI.
<http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/index.php>

U.S. Agency for International Development (USAID) (1998). *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington, D.C., USAID.
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacc390.pdf

U.S. Agency for International (1998) *Development Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development

U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. *National Crime Victimization Survey*.
<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm>

Valadés, D., et al. (2004). *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México, IIJ-UNAM, TRIFE y COFEMER.

Varat, Jessica & Garland, Allison (2006). "Participación Ciudadana y Percepción de Inseguridad en América Latina", En *Latin American Program Special Report*. Washington, D.C., The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Varenik, Robert O. (coord.) (2006). *Accountability. Sistema Policial de Rendición de Cuentas*. México, CIDE-INSYDE.

Villanueva, E. (2004). "Transparencia y Rendición de Cuentas: El papel de la sociedad organizada y el derecho a saber en México". En Villanueva, E. y Luna P, Issa (eds.) *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*. México, UNAM.

Waller, I. (2007), *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, 1ª ed. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-ILANUD

Wilson, O.W. (1982). *Planeación de la Policía*. México, Editorial Limusa.

Yáñez Romero, J. A. (2004). "Reflexiones Sobre la Interpretación del Índice Delictivo. Notas para una propuesta metodológica." *ITER CRIMINIS Revista de Ciencias Penales*. N. 11.

México, INACIPE.

Zepeda Lecuona, G. (2004). "Crimen y Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público". En *México entre la Delincuencia y la Impunidad: El desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal*. México, FCE-CIDAC.

Zepeda Lecuona, G. (1998). "Delincuencia: fachada reformadora y los sótanos de la impunidad". *Revista del Senado de la República*, vol. 4, N° 11, pp. 87-98. Disponible en internet: http://www.cidac.org/proyectose/espaniol_justicia.htm

Zepeda Lecuona, G. (2002). "Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana", en *Revista Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Editorial Porrúa, Año LXVIII, N° 3, septiembre – diciembre, pp. 209-228.

Zepeda G. (2004). *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México*. México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

Zepeda G. (2008). "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México", en *La reforma de la justicia en México*, Arturo Alvarado, ed. México. Centro de Estudios Sociológicos y El Colegio de México.

Zepeda G. (2009). *La prisión preventiva en México: trayectoria, alcances y alternativas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigación para el Desarrollo.

Zepeda, G. (2009). Documento "Propuesta de indicadores para la incidencia delictiva, desempeño de la procuración de justicia, sistema carcelario y política criminológica", en *Trabajos para la elaboración del Sistema de Indicadores de Seguridad (SIS)*. www.mexicoevalua.org.

Zepeda G. "Dejan sin resolver 90% de los delitos". *Reforma* 24 de abril de 1998. Primera Plana.