

# Información confiable: Los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad

Arturo Arango Durán\*

En este documento pretende probarse que la información estadística de seguridad pública en México, en la actualidad no es todo lo confiable que debiera ser y que no existe un sistema eficiente a través del cual puedan tomarse decisiones de política criminal. Se revisan los antecedentes y se encuentra que el problema se había señalado desde hace 100 años y que, a pesar de ello, no contamos en México con un sistema eficiente en ninguno de los tres niveles de gobierno. Se hace una enumeración de la situación que guarda la problemática actual respecto de la generación de estadísticas de seguridad pública, en la Federación, estados y municipios. Finalmente se observa la necesidad de construir un sistema eficiente y confiable, donde se propone la creación de un instituto ciudadanizado similar al IFE, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se encargue de la solución de los problemas aquí reseñados.

## Antecedentes

**E**n 1907, en el trabajo *La Estadística Criminal en México*<sup>1</sup>, presentado por Carlos Roumagnac ante la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, al escribir acerca del estado que guardaba en ese tiempo la situación respecto de los estudios criminológicos señalaba que "...su resultado se define en unas cuantas palabras dolorosamente tristes pero intensamente ver-

daderas: de todos los países civilizados, y aún entre otros muchos de menor importancia, México en tal concepto, es el que camina con más atraso... y que a este respecto vivimos todavía encajados dentro de los moldes de hace largos siglos... Si algunos estudios hay de interés vital desde cualquier punto de vista que se le tome, son los que se relacionan con la criminalidad de un país"

Asimismo señalaba: "...¿Qué pensar de la estadística cuando tiene por objeto el fenómeno "crimen," que todavía se presenta a nuestros ojos como la negra y pavorosa incógnita de casi todos los problemas sociales? ... Innecesario me parece seguir examinando nuestros procedimientos... Con lo apuntado, sobra para confirmar lo que vengo sosteniendo desde un principio: que en esta materia [estadística]

ca] hemos disfrutado de un atraso lamentable"<sup>2</sup>.

Debemos señalar que a 102 años de haberse escrito ese documento, más de un siglo después, la situación que sigue presentando nuestro país es muy similar.

En este documento, se realizará inicialmente una evaluación de la situación que guardan las estadísticas de seguridad pública en México a nivel nacional, posteriormente se revisará el estado que guardan dichas estadísticas a nivel estatal y municipal, para finalmente conocer las perspectivas que desde mi punto de vista, se tienen para avanzar en la construcción de un sistema de información delictiva confiable y eficiente.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pp. 12-13. Lo señalado entre corchetes fue agregado por el autor de este estudio.

\* Arturo Arango es consultor independiente en el área de seguridad pública. Mantiene junto con Cristina Lara Medina el sitio web: <[www.seguridadpublicaenmexico.org.mx](http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx)> que contiene información estadística oficial sobre la seguridad pública en México.

<sup>1</sup> Roumagnac, Carlos. *La estadística criminal en México*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México 1907, pp. 3-4.

## Evaluación de la situación a nivel nacional

Como ya se ha señalado en diversos documentos<sup>3</sup>, no existe en nuestro país un sistema confiable de estadísticas de seguridad pública que permita la toma de decisiones adecuada y oportuna.

Según señala el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en su edición en Internet<sup>4</sup> del Cuaderno número 10 de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, edición 2002, en la página 6:

En México se generan distintas cifras estadísticas que permiten conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia. Estas cifras se identifican como: real, oculta, oficial, aparente y legal.

La Estadística sobre Delincuencia

CIFRA REAL		
CIFRA OCULTA (Personas y sus delitos no denunciados)	CIFRA OFICIAL (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias)	
	CIFRA APARENTE (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas del Ministerio Público)	CIFRAS LEGALES (Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal)

(sic)

<sup>3</sup> Véanse las publicaciones siguientes: Arango y Lara, "La eficiencia del sistema de justicia", artículo publicado en: Peñaloza Pedro (Coord), *Seguridad Pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006, en particular las páginas 860 y 861. Asimismo el artículo de los mismos autores "Respuesta Gubernamental frente al delito", publicado en el libro: Schutte Fernando (Coord), *Una propuesta ciudadana en materia de seguridad pública*, CNDH, México 2006, pp. 1-18. Existe una copia de estos artículos en la página del proyecto Justice in Mexico: <[http://www.justiceinmexico.org/resources/documents\\_from\\_our\\_partners.php](http://www.justiceinmexico.org/resources/documents_from_our_partners.php)>, perteneciente al Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego. Véanse también los artículos del autor: "Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas", en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arango/> del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; "La seguridad pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el tercer informe de gobierno", publicado en la revista *Criminalia* de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LXIX, núm. 3. México D. F. Sep-Dic. 2003, pp. 273 a 294; existe una copia en <<http://www.seguridadpublica.enmexico.org.mx/estudios%20sobre%20mexico/Gobierno.pdf>>. También puede verse el artículo "Notas para la construcción de un marco de referencia y la actuación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la atención al problema de la seguridad pública" <<http://www.seguridadpublica.enmexico.org.mx/estudios%20sobre%20mexico/marco%20de%20referencia.pdf>>, entre otros textos.

<sup>4</sup> <<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf>>.

La cifra real de la delincuencia se refiere al conjunto de todos los hechos constitutivos de delitos realizados, así como a las personas que los han cometido o resultado víctimas de ellos. Una parte de estos hechos no se hace del conocimiento de las autoridades a quienes corresponde su investigación y sanción, conformando así la llamada cifra oculta de la delincuencia. Aquellos hechos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, son identificados como la cifra oficial, misma que al ser registrada en forma permanente, suministra información continua.

Podemos reformular el cuadro anterior, en forma de embudo delictivo<sup>5</sup>, en donde la cifra oficial se compone de la registrada en la procuración de justicia y en la administración de justicia. La cifra aparente sólo está en la procuración de justicia y la cifra legal en la administración de justicia.



Conviene señalar en este momento, que la información estadística que se registra oficialmente sólo tiene que ver con la cifra aparente (procuración) y con la cifra legal (administración de justicia). Y que, además, existe una gran diferencia entre la cifra oficial y los delitos que se cometen; es decir, que el tamaño de la cifra negra es muy amplio.

Asimismo, debe aclararse que por problemas de registro puede ser que la diferencia entre "Delitos conocidos que se denuncian" y los "Delitos denunciados con API"<sup>6</sup>, es decir, delitos registrados, puede ser muy alta. El siguiente

<sup>5</sup> El embudo fue tomado de Arango y Lara "Eficiencia del Sistema de Justicia", *Op. cit.* en Peñaloza, p. 864.

<sup>6</sup> API Averiguación Previa Iniciada.

ejemplo puede aclararnos esta situación del porqué existe una clara diferencia entre los delitos conocidos que se denuncian y las API.

Pongamos por caso que haya habido un robo de un tanque de gas, y la víctima se presente ante el Agente del Ministerio Público a denunciar el ilícito; si no hubo factura del tanque de gas, como es común en nuestro país, y el tanque no tiene un número de serie conocido por la víctima o es tan igual uno a otro que es virtualmente imposible probar en un proceso la previa posesión del tanque y su legítima propiedad (aunque se tenga a la vista el tanque y la víctima lo reconozca como suyo), en ese caso, es práctica común entre todos los agentes del ministerio público que no se inicie la averiguación previa. En general, cuando es difícil si no imposible probar en un proceso el delito, la AP no se inicia.

Independientemente de lo anterior, en la actualidad las estadísticas que se conocen de una u otra forma<sup>7</sup>, tienen que ver con la cifra aparente y con la cifra legal. Es como si, desde el punto de vista de las estadísticas, sólo existieran las dos instituciones que generan estas estadísticas y no más. Aunque al menos hemos identificado 19 categorías integradoras<sup>8</sup>, el sistema de seguridad y justicia en nuestro país, podría dividirse, para efectos de este análisis, en 6 instituciones: servicio de llamadas de atención<sup>9</sup>, tránsito y vialidad, *prevención del delito*, menores infractores, *procuración de justicia*, administración de justicia y readaptación social.

La cifra aparente (de procuración de justicia) es la estadística que se deriva de los registros administrativos de las procuradurías generales de justicia estatales PGJ y de la Procuraduría General de la República.

En las procuradurías estatales se registra la información que tiene que ver con violaciones a los códigos estatales y en la General de la República la que tiene que ver con violación a las leyes federales.

Asimismo, la cifra legal (administración de justicia) es la información que tiene que ver con las estadísticas judiciales y se deriva de los juzgados de primera instancia del

<sup>7</sup> Aunque se conocen estadísticas de otras instituciones, éstas no tienen la "profundidad" y extensión que se muestra en las correspondientes a la "cifra aparente" y "cifra legal". Aunque estas estadísticas estén más o menos disponibles, ello no implica que sean confiables. En el texto se explicará el porqué de esta afirmación.

<sup>8</sup> Consúltense: Arango y Lara, "Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas", *Op. cit.*, p. 35.

<sup>9</sup> Aquí se cuentan todos aquellos servicios como la Cruz Roja, 066, 080, Bomberos y demás, a los que se les ha invertido una gran cantidad de dinero y de cuya actividad nada se sabe.

fueron común y federal, donde se presenta a los presuntos delincuentes registrados y a los delincuentes sentenciados.

Observe que, en estricto sentido, las estadísticas que se dan a conocer sólo están considerando a dos de los establecimientos que conforman a nuestro sistema de justicia. Así de las instituciones de prevención (policías preventivas, federales, estatales y municipales) de tránsito y vialidad, de menores infractores y de readaptación social, lo que se sabe es tan poco, que es imposible decir nada de éstas y de otras instituciones<sup>10</sup>.

Por otro lado, es muy importante señalar que las estadísticas conocidas de esas dos instituciones tienen que ver exclusivamente con la actividad "hacia fuera" o "externa". Es decir, que no se sabe nada de la actividad hacia dentro, por lo que observar los procesos administrativos internos que harían posible la "rendición de cuentas" es imposible.

Por lo tanto, no se conoce información sobre los recursos humanos, materiales, ni nada que nos pueda aproximar a la actividad burocrática administrativa de cada institución. Más aún, sabemos que el gasto en los últimos años ha sido muy alto<sup>11</sup>, pero no conocemos el objeto de ese gasto, ni si se gasta en tiempo y forma o queda "congelado", como es común, en fideicomisos de los que no conocemos absolutamente nada sobre su administración<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Véase nota 8. consúltense en particular el apartado 3: "Marco conceptual del sistema actual de justicia en México".

<sup>11</sup> De acuerdo con cálculos que hemos realizado tanto Cristina Lara como el autor de este documento, la cantidad gastada de 1997 a la fecha está por encima de los 400 mil millones de pesos. Esta cifra no considera a algunos gastos que no hemos podido cuantificar, debido a que algunas entidades federativas no proporcionan información de su objeto de gasto en seguridad pública ni en instituciones de justicia.

<sup>12</sup> Es común que los fondos que el Sistema Nacional de Seguridad Pública asigna a las entidades federativas queden depositados en fideicomisos conocidos como FOSEG. Normalmente estos fondos van "etiquetados", es decir, que deben gastarse en cuestiones previamente acordadas entre la Federación y los gobiernos de cada estado, para lo cual se firman unos documentos conocidos como "anexos técnicos" donde se señala la cantidad asignada según objeto del gasto. Ahora bien, una vez depositados los fondos en esos fideicomisos FOSEG, si los gobiernos de los estados no los utilizan de inmediato, sino que los dejan en depósito durante cierto tiempo, las utilidades derivadas de los mismos pueden ser utilizadas, como lo son, por los gobiernos de los estados de la forma que mejor les parezca. Así, es práctica común que los administradores de esos fondos tarden en utilizarlos para lo que fueron asignados (a veces el gasto etiquetado puede retrasarse dos o más años) y utilizan los rendimientos de forma discrecional. Esta fue la causa de que durante la administración de Gertz Manero como secretario de Seguridad Pública, en los años 2000 y 2001, se les redujeran los fondos a las entidades hasta que demostraran el gasto, es decir, hasta que cumplieran con los compromisos signados en los "anexos técnicos".

Asimismo, no se recopilan estadísticas sobre la víctima: ésta no existe para el sistema de seguridad y justicia de nuestro país.

Una vez señalado esto, podemos decir que existen tres instituciones que se encargan de recopilar la información generada por estas procuradurías, a saber: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP, y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, CNPJ.

El INEGI recopila las estadísticas de seguridad y orden público y las estadísticas judiciales, que se corresponden con la cifra aparente y la cifra legal respectivamente.

Podemos señalar que a nivel nacional existen dos tipos de problemas: 1. Los que tienen que ver estrictamente con la generación de estadísticas delictivas, de acuerdo con las instituciones que las generan o deberían generarlas; y 2. Otros problemas que, al no ser resueltos dificultan esa ge-

neración de estadísticas. Revisaremos a continuación estos dos tipos.

## Problemas respecto de las estadísticas

### Estadísticas de seguridad y orden público

Podemos señalar que éstas tienen severas carencias, ya que no existe un formato definido para su recopilación, y por ello cada procuraduría informa lo que se le antoja, por lo que incluso realizar comparativos de un año con otro, de la misma entidad, a veces se vuelve complicado, ya que un año informa unos conceptos y, algunas veces, al año siguiente se informa sobre conceptos distintos.

Además, este tipo de estadísticas sólo reporta la actividad realizada por las PGJ's y no por las Secretarías de Seguridad Pública.

Delito	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
Abuso de autoridad					511	509	384	379	284	318		2,385
Abuso de confianza			1,572	1,622	1,586	1,651	1,540	1,312	1,208	1,423		11,914
Allanamiento de morada				489	560	467	529	588	345	409		3,387
Amenazas y/o coacción			1,834	2,151	2,251	2,375	2,357	3,314	2,229	2,213		18,724
Asalto				538	1,215	411	768	284	173	56	68	3,513
Ataque a las vías de comunicación	33	24	27									84
Contra el estado civil de las personas	1,772											1,772
Daño en propiedad ajena											8,391	8,391
Daños		6,105	7,972	8,187	9,223	7,782	12,235	12,369	8,712	8,537		81,122
Delitos sexuales											1,038	1,038
Despojo							590	737	588	632		2,547
Despojo de cosas inmuebles o de aguas			606	697	673	753						2,729
Encubrimiento	3											3
Fraude			3,355	3,144	3,092	2,000	2,260	2,382	2,634	2,692	2,143	23,702
Homicidio			1,558	1,688	1,321	969	1,104	1,021	950	908	907	10,426
Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar			940	712	747	765	705	767	865	1,019		6,520
Lesiones		14,297	13,674	13,890	13,847	10,697	12,078	11,561	10,580	9,522	9,454	119,600
No especificado	59,603	766	961									61,330
Otros delitos	4,644	15,975	13,860	6,213	5,763	5,845	5,597	4,811	4,310	5,057	10,599	82,671
Portación de arma			583									583
Portación de armas prohibidas	550	441	534									1,525
Privación de la libertad											3	3
Robo	168	7,489	26,903	31,327	31,065	23,809	27,243	27,841	25,858	26,716	26,595	255,014
Robo a casa habitación		4,999										4,999
Robo de vehículo		7,744										7,744
Violación				458	491	439	564	409	435	596		3,392
Total general	66,773	57,840	74,379	71,113	72,345	58,472	67,954	67,775	59,171	60,098	59,198	715,118

Observemos el caso de Chihuahua, en la tabla anterior, que en el año 2004 reporta más o menos la misma cantidad de delitos que en el año 2002 y 2003, pero mientras en estos años existe una desagregación, en el año 2004 hay cambio de concepto y una gran cantidad de delitos se agregan como “otros delitos”. Lo mismo sucede con todas las entidades.

El SNSP, recopila las mismas estadísticas de seguridad y orden público que recopila el INEGI, con un catálogo particular. El INEGI no tiene un catálogo específico para la recolección de esta información.

De esta información que tanto el SNSP como el INEGI concentran, puede señalarse que depende de la buena fe de los gobiernos de los estados, ya que no existe ningún mecanismo que obligue a las entidades a proporcionar esta información. Más aún, no existe un sistema de auditoría que pruebe que lo que están mandando las entidades es lo que tienen físicamente como averiguaciones previas iniciadas.

De hecho se ha tenido la oportunidad de conocer de cerca algunos “sistemas” en las entidades federativas, llegando al absurdo de no contar con ningún respaldo que pruebe lo dicho, sino que se pregunta directamente a los agentes del Ministerio Público, uno por uno, cuantas AP han registrado y por que delitos y la cifra señalada, se suma a la cifra que se tiene del año en curso y no se conserva la serie temporal, mes a mes. Es decir que si en enero se tenían 15 homicidios y ocurrieron 8 en febrero, entonces se reportan como acumulados 23, desapareciendo el dato de enero. Cuando esto sucede en 2 meses o tres no hay problema, pero cuando esta situación se repite sucesivamente, si bien es posible obtener los datos mes a mes, por sumas y restas yendo del último mes reportado, hacia atrás, y observando qué información reportaron en febrero y restándola de la información de enero para obtener las cifras para enero y febrero por separado, esto se vuelve terriblemente complicado.

Otra grave desventaja de la recopilación del SNSP es que sólo se pide, hasta donde sabemos, información agregada a nivel estatal y no se obtiene por municipio y aunque el INEGI, si la pide por municipio, y a veces, como ya se señaló, los conceptos reportados aun por la misma entidad, año con año, no son los mismos.

Obviamente la oportunidad con que se reporta la información es desastrosa, llegando al extremo de que algunas entidades, como Aguascalientes, han reportado, oficialmente, la misma información durante 6 meses segui-

dos; mientras que a otras entidades se les “olvida” reportar algún mes del año, o lo hacen con tal atraso que dicho indicador se vuelve poco confiable.

Finalmente, y para no hacer el cuento largo, resulta que no existe compatibilidad entre la información que se envía al INEGI, y la que se envía al SNSP. Así podemos observar algunas diferencias según una u otra fuente:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
API INEGI	1,411,975	1,350,268	1,358,863	1,370,311	1,425,815	1,560,208	1,459,991
API SNSP	1,470,913	1,364,855	1,390,397	1,338,331	1,442,306	1,442,327	1,424,464
diferencia	- 58,938	14,587	- 31,534	31,980	- 16,491	117,881	35,527

Cabe señalar que algunas entidades no presentan ninguna diferencia, es decir, que algunos gobiernos tienen cuidado en reportar lo mismo a las dos instituciones, mientras que en otros estas diferencias son estadísticamente significativas. Así, en la mayoría de los años, la información que el Estado de México y Jalisco reportan a las dos instituciones es idéntica.

Por otro lado está la información que se envía a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia CNPJ, y que, hasta donde se sabe, es concentrada en la Procuraduría General de la República. Esta información es más reservada que todas las demás.

De alguna información que se ha podido captar de la CNPJ, hemos hallado que difiere sustancialmente de las dos fuentes anteriores, normalmente con un subregistro sustancial, y no sólo eso, sino que en algunos esfuerzos importantes como lo es el representado por el “Sistema IGEO”, que concentra los reportes de todo el país de forma geo-referenciada, hemos hallado entre otras cosas que, además del subregistro contra las otras dos fuentes, en lo que sí tienen registrado no existen catálogos<sup>13</sup>, por lo que al intentar hacer análisis serios resulta que se pueden

<sup>13</sup> Imagínese usted de cuántas formas distintas puede escribirse el nombre de una localidad, de una marca de vehículo, o de un delito. Así, si se quiere saber qué delitos ocurrieron en Santa Martha Acatitla, usted debe tener todas las formas distintas en que puede escribirse dicho nombre: (S M Acatitla, Sta M. Acatitla, Sta Marta Acatitla, S Marta A, y así sucesivamente) El que estas bases de datos no estén normalizadas dificulta muchísimo el análisis. Y si contamos con que además pueden introducirse faltas ortográficas, entonces resulta que se hace virtualmente imposible saber dónde y cómo sucedió un delito. Cabe aclarar que la base de datos que tuvimos oportunidad de revisar tiene dos años de atraso, por lo que no sabemos si finalmente dicha situación se corrigió. Es de nuestro entender que eso no ha pasado.

obtener resultados muy distintos según la persona que los haga.

En conclusión, podemos señalar que la información de seguridad y orden público tiene tal desorden que es muy difícil manejarla. Sin embargo y a pesar de todas las carencias consideramos que, en virtud que es con esta información que se toman decisiones de política criminal y de gasto y presupuesto, debemos intentar racionalizarla y comprenderla. Asimismo, conociendo sus debilidades podemos intentar diseñar un sistema que sea mejor que el actual.

### **Estadísticas judiciales**

De las estadísticas judiciales podemos señalar que el INEGI es la única institución que recopila y presenta dicha información.

Ahora bien, a pesar que estas estadísticas son las mejores, no se puede realizar análisis longitudinal en virtud de que no existe forma de identificar a cada persona que está registrada en este sistema.

Desde nuestro punto de vista, es a partir de estas estadísticas que se podría establecer el Sistema de Información Delictiva, ya que el nivel de desagregación que tiene permite cubrir con holgura el catálogo y los formatos que presentan tanto el SNSP como la CNPJ.

### **Estadísticas de la actividad de las SSP, servicios de urgencia y de policías de tránsito**

Respecto de esta información no existe ninguna entidad concentradora de la información federal ni de los estados y municipios; y aunque algunas instituciones sí publican reportes, éstos son completamente discrecionales, siendo muy difícil, si no es que imposible, realizar algún tipo de análisis.

Por ejemplo, aunque la SSP DF presenta<sup>14</sup>, en su página web, un informe geográficamente referenciado por Coordinación Territorial, de la actuación de la policía preventiva, es imposible hacer análisis de un mes con otro, ya que se presenta en formato .pdf.

A petición de que dicha información se mostrara en formato de Arc View, más accesible para su análisis, la respuesta fue que “ellos cumplían con la ley de transparencia al publicarlo y que no podían hacer nada al respecto”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Este tipo de informe se genera de forma distinta con cada cambio de administración.

<sup>15</sup> Comentario realizado por un funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. el día 1° de septiembre de 2006. De hecho, este

### **Estadísticas de menores infractores y del Sistema Nacional Penitenciario**

De este tipo de estadísticas también se sabe muy poco. Algunos estados han publicado la situación que existe respecto de los menores infractores y de la cantidad de internos y capacidad de los reclusorios existentes. Cabe decir que esta información se presenta con grandes niveles de agregación, y no se puede realizar ningún análisis de los flujos de entrada– salida, delitos por los que están en reclusión los internos, etc.

### **Otros problemas que dificultan la generación de estadísticas**

#### **Clasificación de los delitos**

Otro problema que se presenta es el de la clasificación de los delitos. A este respecto puede señalarse que, además de las instituciones federales, existen 32 Procuradurías Generales de Justicia, 32 Secretarías de Seguridad Pública y 32 Tribunales Superiores de Justicia, donde para cada estado se tienen códigos y leyes distintas, y donde cada una clasifica de manera distinta los delitos, y las sanciones que se dan también son totalmente distintas.

Más aun, lo que se considera delito en un estado, puede ser que en otro no este tipificado como tal. En términos de comparación estadística esto es importante ya que finalmente no sabemos si estamos comparando peras con manzanas. Para muestra veamos en el cuadro de la pág. 19 las distintas definiciones de homicidio.

### **Coordinación entre sistemas intra-institucionales**

Cuando cada herramienta se aísla de las demás, y no se considera a cada una en su conjunto y en su interrelación con las otras herramientas, entonces se cae en el riesgo de hacer cosas interesantes, pero hasta ahí.

funcionario señaló que se podría hacer la petición vía Internet para que se proporcionara dicha información, pero que era casi imposible que eso pasase, sobre todo que al decir mi nombre, se me reconoció plenamente, y ante eso, este funcionario comentó: “algunos investigadores luego que obtienen la información se portan mal”. Cabe señalar que aunque se realizó la petición en la misma fecha, es momento de que no existe ninguna respuesta, ni positiva ni negativa.

Baja California	Homicidio	Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.	Al que prive de la vida a otro se le impondrán de ocho a quince años de prisión.
Baja California	Homicidio en riña	Al que prive de la vida a otro en riña.	Se le impondrán de seis a doce años de prisión
Baja California	Homicidio calificado	Se entiende que las lesiones y el homicidio son calificados, cuando se cometan con premeditación, con ventaja, con alevosía o traición.	Se impondrán de veinte a cincuenta años de prisión
Baja California Sur	Homicidio	Homicidio es la privación de la vida de una persona por otra.	Se le impondrán de ocho a veinte años de prisión.
Baja California Sur	Homicidio contra cónyuge	Al que prive de la vida dolosamente a cualquier ascendiente o descendiente consanguíneo y en línea recta, sabiendo el delincuente el parentesco.	Se impondrá la pena de doce a treinta años de prisión.
Baja California Sur	Homicidio en riña o duelo	Por riña se entiende la contienda de obra o la agresión física de una parte y la disposición material para contender de la otra, con el propósito de dañarse recíprocamente.	Las sanciones podrán disminuirse hasta la mitad o hasta las tres cuartas partes, según se trate del provocado o del provocador.
Baja California Sur	Homicidio Calificado	Cuando se cometa con premeditación, con ventaja, o a traición.	Se aumenta hasta otro tanto de la pena que correspondería si el delito fuera simple.
Campeche	Homicidio	Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.	Al responsable de cualquier homicidio simple intencional y que no tenga señalada una sanción especial en este Código, se le impondrán de ocho a veinte años de prisión.
Campeche	Homicidio contra cónyuge	Sorprendiendo a su cónyuge en el acto carnal o próximo a su consumación, mate o lesione a cualquiera de los culpables, o a ambos, salvo el caso de que el matador haya contribuido a la corrupción de su cónyuge.	Se impondrán de tres días a tres años de prisión. En este último caso se impondrán al homicida de cinco a diez años de prisión.

Así, aunque cada institución cuenta con diversas herramientas- sistema, resulta que no se consideran éstas en su interrelación ni se piensa que las salidas y los resultados de una puedan ser las entradas de otra.

Por ejemplo, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública se cuenta con diversas herramientas— sistema que tienen que ver con el registro de armamento, equipo, personal, capacitación, estadística, etc. Pero cada uno de éstos se desarrolló en forma aislada y su operación se da de la misma forma.

Es decir, que en el interior de una misma institución no existe ni siquiera coordinación entre los mismos sistemas ni se piensa que estos pueden orientarse, en forma coordinada, a cumplir el mismo objetivo.

Eso pasa no sólo en la Federación, sino en general en los tres niveles de gobierno y en todas las instituciones de seguridad y justicia del país.

### **Sistema per se**

Existen, como ya se dijo, múltiples “sistemas” de información, que con honrosas excepciones, más que sistemas son

mecanismos poco eficientes y nada sistematizados de recolección de información.

Por lo que toca a la información estadística en los estados, existen esfuerzos importantes como los realizados por los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Baja California y Chiapas, entre los que he tenido oportunidad de conocer.

Me parece que los sistemas que se manejan en estas entidades son buenos con tendencia a mejorar, y las críticas que les haría son:

- I. Se considera a los sistemas como un fin en sí mismos. Se olvida que cualquier sistema de información es una herramienta importante para realizar diagnósticos y poder implantar políticas de atención al problema de la inseguridad, pero son eso: herramientas. Lo importante de éstas es cómo se utilizan para disminuir los índices delictivos y no la generación de información *per se*. Se cae en la misma idea que se tiene cuando se compran más armas y equipo, considerando que ese solo hecho hará que la delincuencia disminuya. Lo mismo está pasando con los sistemas de información, una vez

que se tiene el dato no logra pasar de aquí ni se aplica en ningún programa de intervención específico. Quiero pensar que esto se debe a que no se sabe cómo hacerlo, sobre todo porque no se cuenta con el personal capacitado.

2. Estos sistemas tienen que ver exclusiva y parcialmente con el delincuente. Exclusiva, porque contemplan a la delincuencia sólo desde el punto de vista de la denuncia, y parcialmente porque no se contempla a la víctima como parte del problema.

Ese es un problema global: la víctima no existe para el sistema de seguridad y justicia de nuestro país, y por ende, ni en las estadísticas.

3. Estos sistemas sólo contemplan la actuación institucional externa y no interna. Esto es así porque dichos sistemas no generan información de la actividad burocrática de las instituciones, de tal manera que, en este momento, es imposible pensar en que pueda ser evaluada la actuación interna<sup>16</sup> de las autoridades.

### **Cuestión de competencia y autonomía (coordinación intra e interinstitucional)**

Este es otro punto importante a tratar, ya que existen delitos federales, atendidos por las instituciones federales, delitos del fuero común, atendidos por las instituciones estatales, e infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, atendidos por instituciones municipales.

Esta situación es importante, ya que puede ser que en un evento se dé una serie de actos en donde se tengan los tres niveles de competencia: municipal, estatal y federal, y tengan que intervenir múltiples autoridades.

Además, cabe señalar que existen 2,464 municipios<sup>17</sup>, donde cada uno cuenta con un bando de policía y buen gobierno y con una Secretaría de Seguridad Pública SSP Municipal o su equivalente.

Así, encontramos que, para todo el país, son más de 2 500 instituciones las que deben recolectar, proporcionar y publicar información estadística. Si a eso le sumamos las divisiones al interior de cada institución, donde por ejemplo las policías preventivas que dependen de las SSP pueden

<sup>16</sup> Así, no se saben tiempos de respuesta a las denuncias, eficiencia en la respuesta, asuntos que atienden, qué solución se le da a cada asunto, porcentajes de éxito o fracaso, etc.

<sup>17</sup> <<http://mapserver.inegi.org.mx/mgn2k/catalogo.jsp>>, consultada el día 2 de diciembre del 2008. Los números cambian con cierta frecuencia, por lo que se recomienda consultar con regularidad.

tener policía de tránsito, policía preventiva, policía de caminos, policía turística, policía ribereña, policía rural, policía bancaria e industrial, bomberos, policía de atención a urgencias, grupos especiales de atención y respuesta inmediata, etc.

Asimismo, las PGJ tienen Agencias del Ministerio Público, servicios periciales, visitaduría, control de procesos, control de amparos, fiscalías especializadas por delito, policía ministerial con grupos especializados de investigación, de aprehensión, de presentación y comparecencia, etc.

Y cada uno de estos pequeños “reinados” es muy celoso de su deber, y se niega a compartir la información de su competencia con otras instancias en el interior de la misma institución, ya no digamos con fines de investigación, sino con fines meramente estadísticos y, hasta donde sabemos, no existe coordinación ni mando en ninguna institución que permita esa comunicación estadística ni mucho menos esa coordinación que pueda ligar a un asunto con otro.

Si esta coordinación no se da en el interior de cada institución, imagínese el lector si ella existe entre las diferentes corporaciones ya sea horizontal o verticalmente. Me supongo que la respuesta es muy obvia.

Como ejemplo se puede señalar que en el D. F. existe nula coordinación y compartición de información entre la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, y de hecho cada una de éstas hace su mejor esfuerzo, pero no existe posibilidad real de saber por ejemplo en cuáles AP iniciadas participó la SSP y cuales se dieron sin dicha participación.

Asimismo, por cuestiones de autonomía de los municipios y soberanía de los estados, la coordinación respecto a la generación, recopilación, distribución y publicación de las estadísticas se vuelve muy compleja.

En conclusión, podemos decir<sup>18</sup> que en nuestro país existen diversas instituciones que tienen fronteras comunes, pero internamente cada cual está orientada de forma distinta, y cada cual realiza un trabajo de tal forma que no tienen que ver, en apariencia, una con la otra.

Así encontramos que las actividades no se realizan bajo un plan ordenado y coherente ni bajo una coordinación organizacional uniforme. De hecho la coordinación que se buscó crear en 1995 con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

<sup>18</sup> Este párrafo y el siguiente fueron tomados de Arango Arturo y Cristina Lara, “Respuesta gubernamental frente al delito”, *Op. cit.* Véase nota 3.

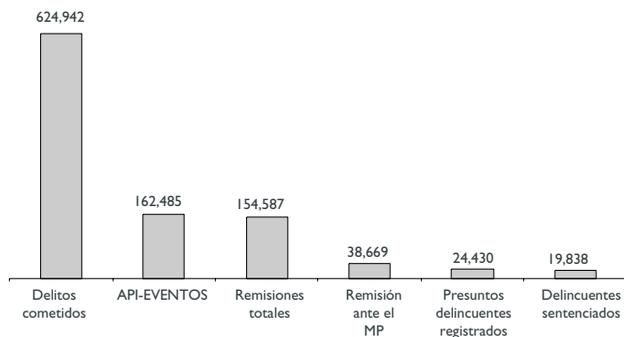
Pública, en los hechos no ha funcionado, tal cual se señala en dicho ordenamiento.

## Los números de control

Otro problema es el de los números de control.

No olvidemos que en la actualidad, existe un número para el parte de novedades (si es que éste se da), otro para la averiguación previa iniciada, otro para el expediente en el juzgado, otro para el expediente en el reclusorio, otro para la segunda instancia, otro para la apelación.

Esta cuestión de los números es importante, ya que si hacemos un rápido ejercicio comparativo entre el número de detenidos contra el de puestos a disposición, por las autoridades de la SSP, sólo para el Distrito Federal, encontramos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENSI-3 para delitos cometidos, SNSP para API-EVENTOS, la SSP DF para remisiones, INEGI para presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados.

De acuerdo con las cifras de la SSP DF se detuvieron a 154,587 personas, de las cuales se puso a disposición del MP sólo al 25%; es decir a 38,669, y de éstas sólo se registró a 24,430 como presuntos delincuentes.

No existe ninguna liga entre las API, las remisiones totales, las realizadas ante el MP, los presuntos delincuentes registrados y los delincuentes sentenciados y, menos aún, entre éstos últimos y los reclusos que se encuentran cumpliendo alguna condena en los centros de prevención y readaptación social, como suele llamárseles a las cárceles en nuestro país.

De hecho no se conoce, bien a bien, cuántos y cuáles de estos reclusos están cumpliendo prisión preventiva, ni se tiene a la fecha una correspondencia entre el número de consignaciones, órdenes de aprehensión cumplidas, siendo, “normalmente”, mucho mayor el número reportado de éstas que el número reportado de presuntos delincuentes

registrados ante los juzgados de primera instancia del fuero común.

Como dato anecdótico suele ocurrir que, en gran cantidad de veces, cuando se dicta sentencia a una persona que se encuentra en prisión preventiva, ésta ya cumplió más tiempo en prisión que la sentencia dictada.

Esta situación de los números de control impide realizar cualquier tipo de análisis ni de rendición de cuentas. Por ejemplo, saber qué tiempo pasa entre la detención, puesta a disposición, consignación ante un juzgado, sentencia y tiempo de sentencia cumplida.

Es decir, el desorden y el caos imposibilitan en gran medida la evaluación de todo el sistema en su conjunto

## Educación

Cotidianamente en nuestro país a nadie se le ha ocurrido que el delito debe estudiarse y saber dónde, cuándo y cómo ocurre, para poder calcular la fuerza que debe contraponerse para combatirlo, y lo más importante, para disminuirlo. Tan es así que las palabras de Carlos Roumagnac citadas al inicio, son tan terriblemente actualizadas que nos hacen pensar que es el momento de hacer algo.

Sin embargo, en nuestro país no existe una tradición de capacitación en criminología, ni en estadística o análisis delictivo, de tal forma que es hasta fechas recientes que algunas instituciones educativas no tradicionales se han echado esta tarea auestas. Así podemos encontrar en el norte del país, en Sonora y Chihuahua, la carrera de criminología en aquella y la maestría de políticas en seguridad pública en ésta.

Pero en general, y dada la cantidad de instituciones que tienen que ver con el sistema de seguridad pública y justicia, podemos señalar que no existe personal en ninguna parte del país que cubra las necesidades que presenta dicho sistema respecto de sistemas de información, y menos aún, hasta donde yo sé, no existe ninguna institución del país que tenga personal profesionalmente capacitado para la generación de estadística delictiva o la realización de análisis sobre esa información.

## Situación en los estados y gobiernos locales

Se puede señalar que todas las acciones y todo peso gastado en herramientas de seguridad pública tienen como fin último dos objetivos fundamentales: la disminución de la delincuencia en primer lugar, y en segundo la disminución del miedo a la delincuencia.

Cabe señalar que en este momento y dadas las cantidades de dinero que se destinan a la seguridad pública, la mayoría de las entidades y municipios han logrado equipamientos importantes, pero cuando éstos se realizan sin tener en cuenta el fin último, ya señalado más atrás, y sólo con el fin de consumir presupuestos, entonces resulta en gasto no de calidad.

Así, aunque los sistemas que he tenido oportunidad de conocer me parecen interesantes, en la medida que no han funcionado para combatir la delincuencia se vuelven vacíos y carentes de sentido. En ese sentido, es de mi opinión que la mayoría de la problemática hasta aquí reseñada se repite en diferentes grados, en los estados y municipios, por lo que ya no se repetirá dicha problemática en este apartado.

Asimismo, he tenido oportunidad de conocer experiencias municipales importantes donde se registra de manera adecuada a la incidencia delictiva, como lo realizado por el municipio de Tijuana, donde se tiene un significativo avance.

Sin embargo, tanto en Tijuana como en todos los estados, municipios y delegaciones del país, ocurre algo importante que puede dar al traste con todo lo realizado.

### **Problemática de los estados y municipios que dificulta la generación y análisis de estadísticas**

#### **Distribución territorial del combate a la delincuencia**

En el año 2005, con apoyo del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, tuvimos oportunidad de realizar un estudio sobre la violencia social en dicha delegación. Al realizarlo tuvimos la oportunidad invaluable de contar además con el apoyo institucional de las autoridades delegacionales, quienes, es importante decirlo, mostraron total apertura.

De los resultados encontramos que existen dos tipos de policía: la delegacional, agrupada geográficamente en dos sectores, y la de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F., la que se encuentra distribuida en 9<sup>19</sup> Coordinaciones Territoriales CT. Asimismo, para efectos de los programas administrativos que no tienen que ver con cuestiones de seguridad pública, la delegación se divide en 7 zonas o Unidades Territoriales UT.

Lo destacable de esta situación para nuestro análisis es que ninguna de estas distribuciones geográficas se superpone una sobre la otra u otras, de tal manera que se puedan com-

<sup>19</sup> Al momento de realizar la investigación se contaba con 7 Coordinaciones Territoriales.

parar las actividades de cada una contra la otra. Así puede darse el caso, como se da, que un sector no abarque Coordinaciones Territoriales completas sino que tome geográficamente 4 y media CT, o que una de las 7 UT esté conformada por la mitad de una CT, la mitad de otra y otro pedazo de otra.

Ante esta situación es muy difícil intentar comparar la actividad realizada en cuestiones policíacas entre las CT y los sectores, o entre éstos y las UT. Esto nos llevó a intentar comparar contra Ageb's<sup>20</sup> (Unidad mínima de información). Pensamos que esta comparación es importante, ya que toda la información socio-demográfica que publica el INEGI tiene como referencia mínima un Ageb, a partir del cual se construyen las características municipales o delegacionales.

Sin embargo, nos encontramos que al realizar las divisiones territoriales de sectores, CT y UT, no se consideró en ningún momento que éstas cubrieran Ageb's completas, por lo que nuevamente se da el caso que cada una de estas divisiones comparta uno o varios Ageb's.

De esta situación resulta que, si deseamos comparar la actividad policíaca o administrativa vs. características sociodemográficas de los sectores, CT u UT, no se puede realizar; o se realiza mal, en el mejor de los casos.

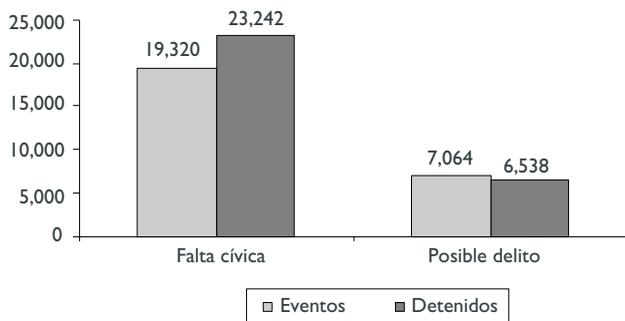
Esta situación que describimos para la delegación se da en todas las entidades y municipios, donde se tienen criterios diversos para agrupar territorialmente a las diversas unidades y agrupamientos, de tal manera que la comparación en acciones contra cualquier otra variable disponible que se quiera se vuelve casi imposible.

#### **Parte de novedades**

Un hueco importante en la generación de estadísticas de seguridad pública es el que se da respecto de la actuación de la policía preventiva. En el apartado anterior encontramos que se reportó a más de 154 mil detenidos por la SSP DF debido a la actividad realizada sólo en la policía preventiva local, y sin embargo no toda la actividad que se realiza se registra.

Con datos de la Delegación de Iztapalapa, en el proyecto de Violencia Social, se pudo realizar el siguiente ejercicio donde se analizaron más de 26 mil registros de la participación de la policía preventiva delegacional PPD en eventos, según falta cívica o posible delito, obteniéndose los siguientes resultados:

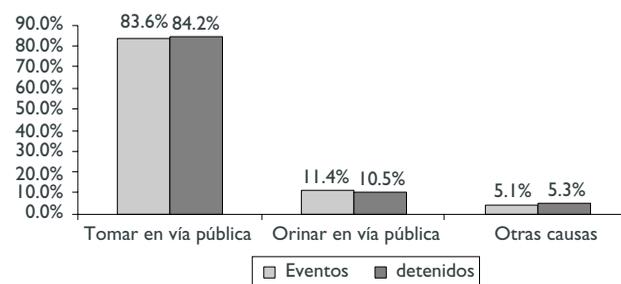
<sup>20</sup> Constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional y, dependiendo de las características que presenten las Ageb, se clasifican en dos tipos: Área Geoestadística Básica Urbana y Área Geoestadística Básica Rural. Para mayor información consulte a: INEGI, *Manual de Cartografía Censal* en: <[http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/normatividad/censal/Manual\\_Cartografia\\_Censal.pdf?c=721](http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/normatividad/censal/Manual_Cartografia_Censal.pdf?c=721)>.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinación de Seguridad Pública de la Delegación de Iztapalapa.

La participación de la PPD ante posibles faltas cívicas arrojó 23,242 (78%) detenidos, y la de posibles delitos 6,538 (22%) detenidos. Respecto de la participación en la atención de posibles faltas cívicas, el 83.6% (16,145) de los eventos se dio para la falta de ingerir bebidas embriagantes en vía pública, con el 84.2% (19,567) de detenidos por esa situación.

Faltas cívicas atendidas por la PPD y detenidos por la falta.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinación de Seguridad Pública de la Delegación de Iztapalapa

La ilustración siguiente nos muestra un ejercicio realizado en Morelos, donde se hizo un seguimiento de los eventos donde participó la policía preventiva estatal PPE a través de un formato de “reporte de parte de novedades”.



El mismo ejercicio se realizó en la Procuraduría General de Justicia con las averiguaciones previas iniciadas, durante el mismo periodo de tiempo y la misma zona geográfica. Los resultados se presentan en la ilustración a continuación.

## Perspectivas y propuestas

Después de realizar un somero recorrido sobre la diversa problemática<sup>21</sup> que presenta la generación de estadísticas en nuestro país, en este apartado realizaremos una revi-



En el primer mapa puede verse la gran cantidad de eventos en donde participó la policía preventiva con la característica de cada evento, representada por iconos distintos. Observemos que la PGJ Morelos sólo registró una parte mucho menor de los eventos (posibles delitos) en donde participó la SSP Morelos.

Cabe señalar que derivado de dicho ejercicio se encontró que más del 70% de las API fueron del conocimiento de la PPE, mientras que en la parte restante, los delitos se hicieron directamente del conocimiento de la PGJ, a través de los agentes del Ministerio Público.

Como puede observarse, es mucho menor el número de API que el número de eventos donde participa la PPE. Esto no quiere decir que todo evento donde ésta participa deba terminar en AP, sin embargo existe una gran cantidad de información relacionada con actividad de la SSP, que podría ser utilizada en acciones preventivas, la cual no queda registrada en ninguna parte.

sión de las perspectivas que se presentan, considerando las propuestas que realizó el actual presidente cuando fue electo respecto de la actuación que pensaba realizar con relación al problema de la inseguridad.

En diversas ocasiones he podido conocer experiencias importantes como en el Estado de México, donde se creyó que con el solo hecho de comprar computadoras potentes y de adquirir sistemas preelaborados de “minería de datos”, la delincuencia iba a bajar.

Lo mismo se piensa de otras medidas como el contratar a más personal, o tener mejores armas y más y más

<sup>21</sup> Consúltense el documento de Arango y Lara, “Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”, citado en la nota 3 de este mismo documento, donde se hace una reseña acerca de la validez o no de las estadísticas oficiales. En particular el apartado 2 “¿Son válidas las estadísticas oficiales?”, donde se presentan tres criterios para la validez y 14 problemas que presenta la generación de estadísticas en nuestro país.

patrullas, de tal forma que se puedan tener operativos de “presencia policíaca” y de “reacción inmediata”. De hecho las acciones en la mayoría de los estados y municipios se dan en ese sentido.

Al realizar un análisis de las propuestas<sup>22</sup> de los candidatos presidenciales respecto de la forma en que pensaban combatir a la seguridad pública, se encontró que lo que proponían en su momento eran esas medidas tradicionales reseñadas más atrás. Asimismo se encontró que reconocían que era imposible, con el estado actual que guarda la información sobre inseguridad en nuestro país, realizar diagnósticos precisos.

### **Sistema de información delictiva**

De hecho ya como presidente electo, Felipe Calderón, a pesar de su diagnóstico a medias, reconoció la necesidad inmediata de construir el Sistema Único de Información Delictiva, el cual si se logra será el que ponga una base firme para la elaboración de una política criminal que esté sustentada en una “realidad” más objetiva.

Según Claudio Beato<sup>23</sup>: “Un reciente informe del Banco Mundial que trató de los impactos que la violencia y la criminalidad han significado para el desarrollo sostenible y el combate a la pobreza en América Latina, subraya que el problema más inmediato es que los datos son groseramente inadecuados. Las razones incluyen problemas graves de subregistro de víctimas, falta de levantamientos sistemáticos de datos y deficiencias de las agencias de estadísticas para informar del crimen y la violencia. Así, la primera prioridad en la agenda emergente para tratar el problema en la región es la necesidad de incrementar la base de conocimientos sobre la naturaleza, extensión y evolución de esa patología”. El autor sugiere algo claramente inusitado: **la prioridad de la agenda no son los resultados que hay que buscar, sino construir y delinear sistemas que ayuden, antes que nada, a tener una percepción mínima sobre lo que ocurre.**” (Resaltado en negritas por los autores).

<sup>22</sup> Consúltense el documento realizado por Arango, Arturo, “Análisis de las propuestas de los principales candidatos a la Presidencia de la República en materia de Seguridad Pública” y publicado en <[http://www.justiceinmexico.org/resources/pdf/Arango\\_June\\_2006\\_Propuestas\\_candidatos.pdf](http://www.justiceinmexico.org/resources/pdf/Arango_June_2006_Propuestas_candidatos.pdf)>.

<sup>23</sup> Beato, Claudio, “Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana”, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Revisé en particular el apartado “Obstáculos a un abordaje empírico de los problemas de criminalidad y violencia”. Datos que son información e información que constituye conocimiento, pp. 10 a 12.

Esperamos que dicho sistema propuesto no sea una promesa, y que al realizarse contemple al menos a las seis categorías integradoras que se contemplan más atrás, apoyado en todo momento con un Sistema de Información Geográfica y que se consiga, finalmente, que exista una relación biunívoca entre cada persona que entre al sistema de seguridad pública y justicia y sus procesos.

### **Instituto ciudadanizado**

Es importante señalar que, desde mi perspectiva, dicho Sistema Único de Información Delictiva SUID no quede en manos de las autoridades. Es decir, que éstas no pueden ser juez y parte en este proceso.

Es muy importante precisar que en la creación de este SUID, las autoridades no pueden ser juez y parte. Por lo que se propone la creación de un instituto similar al IFE, (con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que le rinda cuentas al Congreso) que se encargue de recopilar, concentrar, analizar, estudiar y difundir toda la información pertinente que tenga que ver con la atención al problema de la inseguridad. Dicho instituto tendrá la facultad de exigir a toda institución relacionada para que proporcione información, pudiendo sancionar a aquella que no cumpla y pudiendo, además, auditar en el sentido informativo a cada reporte informativo que se le rinda, con objeto de verificar la validez de las cifras. La única información que no se podrá exigir, será la que le ponga nombre y apellido a cada delito. De ahí en fuera, toda API, todo asunto, todo juicio deberá ser reportado para efectos estadísticos<sup>24</sup>.

### **Respuesta a las necesidades de capacitación**

No debemos olvidar que para que funcionen estas propuestas se necesita de personal capacitado, por lo que dicho instituto<sup>25</sup> tendrá la facultad de promover la educación, procurando establecer de forma inmediata en una o varias

<sup>24</sup> Arango y Lara. . “Respuesta gubernamental frente al delito”, propuestas, p. 14.

<sup>25</sup> Pensamos que ni el SNSP ni el INEGI pueden abordar esta función, ya que después de tantos años de que ambas instituciones lo han intentado, no han logrado avanzar en ese sentido. Por otro lado, estas instituciones, al no ser ni tener la función de origen de explotación de la información, cualquiera que se genere quedaría nuevamente como un sistema *per se*, y no se contemplarían todas las posibles interrelaciones ni se tendría la riqueza de análisis que un instituto con estas características podría proporcionar.

universidades del país, las carreras necesarias que provean de dicho personal a las instituciones encargadas de hacer que dicho sistema funcione.

Las carreras a establecer tendrían que ver con criminología, criminalística, análisis delictivo, reducción del delito, prevención situacional, análisis ambiental, estadística delictiva, informática criminal, sistemas delictivos, y en general con todas aquellas materias que sean necesarias para atender este asunto.

### **Programa emergente de capacitación y certificación para analista delictivo**

En virtud de que la creación de este instituto, por más rápido que se aprobara su creación, sería tardada, mientras tanto, y con objeto de ayudar a las instituciones del país, tanto educativas como de seguridad y justicia, a conseguir o capacitar al personal en el análisis y diseño de sistemas, recopilación y publicación de la información, en el análisis criminológico y delictivo, en la elaboración de propuestas de política criminal, así como en la propuesta de modelos de intervención focalizados que tengan como base la prevención, se propone establecer un mecanismo inmediato de capacitación y certificación del personal existente.

Este mecanismo de certificación y capacitación puede ser apoyado por las instituciones académicas del país que ya están trabajando con programas específicos, así como por instituciones extranjeras como las organizadoras del evento donde se presentó a discusión este documento, entre otras.

Como decimos los mexicanos, “en lo que son peras o manzanas”, es de mi opinión que dicho mecanismo de capacitación puede coadyuvar de manera importante para la generación de ese SUID, tan fundamental para el combate y la disminución de la delincuencia y del miedo que ésta genera.

Observe que se pide ayuda de instituciones académicas nacionales y extranjeras con objeto que desde el inicio se le quite a la posible creación de ese instituto y a las oportunidades de educación y capacitación que por su conducto puedan generarse, toda implicación oficialista; es decir, que dichos procesos de certificación sean desde una perspectiva ciudadana.

### **Otras actividades del instituto**

El instituto podrá realizar, además, un análisis sobre la información que se genere, y controlar en forma eficiente todos los pasos del proceso para evitar la multiplicidad de números de control.

Respecto de la coordinación intra e interinstitucional, el problema desaparece de manera natural, ya que las instituciones, al estar obligadas a enviar la información a una instancia superior y distinta a sus competidores naturales, dejarán de padecer esta situación.

Este instituto tendrá también la obligación de elaborar políticas de atención al problema de la inseguridad, poniendo como principales objetivos el de la disminución tanto de la delincuencia como del miedo a ésta.

A dicho instituto ciudadanizado se le podría otorgar la responsabilidad de resolver los problemas con respecto a la clasificación de los delitos, la coordinación inter-institucional, y la atención al problema de los sistemas *per se*.

Además, esta institución se encargará no sólo de la recopilación de información que todas las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobiernos deberán proporcionarle, sino de construir la encuesta nacional o las encuestas necesarias, de victimización y percepción, con objeto de complementar la información oficial y tener más herramientas que permitan avanzar en el combate a la criminalidad.

Pensamos que, en la medida que se cree este instituto con los términos y condiciones que aquí se señalan, se podrá dar solución a la gran mayoría de los problemas aquí reseñados. Todos los problemas respecto de las estadísticas, es decir, con la generación de estadísticas desde las propias instituciones, quedarían automáticamente resueltos.

### **Legislación: homologación de leyes**

Respecto a la parte legislativa, no tocada aquí pero que tiene su propia y muy complicada problemática, esta institución estará encargada de evaluar las leyes, reglamentos y códigos que se emitan, de tal manera que se pueda señalar cuándo funcionan o no. Esto llevará a que toda ley emitida en ese sentido sea transitoria, digamos por un periodo de dos años, y al final de este periodo, se evalúe por dicho instituto, si dicha ley logró disminuir o no la delincuencia. En cuyo caso se ratificaría o modificaría de acuerdo con las calificaciones obtenidas.

Aunque se han presentado diferentes iniciativas que proponen la creación de un “código penal único”, con el que se pretende resolver de una vez por todas, el problema de la clasificación de los delitos, sin embargo, este código ha sido muy difícil de negociar con las diferentes fuerzas políticas, y pensamos que dadas las circunstancias actuales, esta modificación no pasará en la Cámara.

Tal vez sea más fácil negociar, en vez de ese “código penal único”, el que exista una definición para todo el país

en los delitos de robo y lesiones, en sus diferentes modalidades, así como los delitos sexuales, el homicidio y el secuestro. En conjunto, estos 5 delitos representan casi el 60 % de los delitos que se registran oficialmente.

Sin embargo, los delitos de robo y lesiones cuentan con una gran cifra negra y representan, finalmente, casi el 80% de los delitos que se cometen.

### **Distribución territorial: creación de la Norma Oficial Mexicana**

Respecto del problema de la distribución territorial del combate a la delincuencia, nos parece que dicho instituto ciudadanizado podría tener entre sus primeras actividades la propuesta al INEGI, de la creación de la “*Norma Oficial Mexicana, para la distribución territorial y la generación de estadísticas de seguridad pública*”, a utilizarse en la atención al combate a la delincuencia, la cual será obligatoria para todas las instituciones de seguridad pública y justicia del país.

Dicha norma debe señalar entre otras cosas que:

- Toda distribución territorial debe realizarse en común acuerdo con el INEGI y el instituto aquí propuesto, tomando en cuenta la delimitación por Ageb.
- Toda estadística que se genere debe ser compatible en todo momento con la información socio-demográfica que genera el INEGI.
- Toda información debe producirse, de origen, con los datos necesarios para su georreferencia a nivel Ageb, manzana, calle y entre calles.

Esto es importante para que en todo momento la información estadística de seguridad pública pueda hacerse comparable contra cualquier otra información generada por el INEGI. Asimismo y con objeto de no tirar a la basura los esfuerzos realizados tanto por esta institución como por los que lleva a cabo el SNSP, se procurará que toda la información que deba integrarse sea compatible con la que tienen estas dos instituciones hasta el momento.

Por ello, para aprovechar mejor sus ventajas comparativas, con el SNSP se buscará la compatibilidad de las estadísticas de seguridad y orden público (ver anexo 1), y con el INEGI la compatibilidad con las estadísticas judiciales<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Véase el catálogo de estadísticas judiciales en: Arango y Lara, “Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”. *Op. cit.*

## **Recomendaciones finales**

Para concluir quisiera señalar aquí las siguientes recomendaciones<sup>27</sup> para ayudar en la construcción del SUID propuesto:

1. El propósito de la recolección, sistematización y distribución de la información sobre seguridad pública debe ser doble: reducir el delito y evaluar a las instituciones.
2. Instaurar una comparación anual considerando las estadísticas oficiales y las encuestas de victimización.
3. Registrar todos y cada uno de los incidentes atendidos, por cada uno de los elementos pertenecientes a alguna de las instituciones que se encuentran englobadas en las categorías integradoras.
4. Los incidentes o llamadas de servicio registradas, deben incluir tanto los delitos como los sucesos que dieron lugar a un servicio.
5. Adoptar un sistema que permita diferenciar entre incidentes o atención a la ciudadanía, y delitos.
6. Asegurar que todos los eventos atendidos por cualquier elemento, sean registrados y diferenciados, ya sea llamada de auxilio por accidente, o delito, o de cualquier tipo que ésta sea.
7. Generar los enlaces correspondientes, entre los incidentes y los delitos.
8. Generar los enlaces correspondientes, de tal forma que cualquier evento o caso en cualquier punto o categoría integradora, pueda ser reconstruido. Es decir, que se debe identificar<sup>28</sup> biunívocamente cualquier incidente o delito, y a los correspondientes delincuentes y víctimas. Desde el momento que se entre al sistema, en cualquier punto, hasta el momento en que salga, en cualquier punto, se podrá identificar y reconstruir todo el evento.
9. En el caso de aprehensiones, se debe registrar la hora, día, ambiente de la aprehensión, persona o personas que llevaron a cabo la aprehensión, gastos en que se incurrieron, etc., con objeto de poder evaluar la eficiencia de las instituciones y los métodos utilizados.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, Listado tomado de Arango y Lara, “tropicalizado” por los autores con base en el informe de Simmons, Jon. “Review of Crime Statistics: A Discussion Document al Home Office”. Julio 2000, p. 1 a 6, inclusive.

<sup>28</sup> Este punto debe evitar la doble o triple identificación de un evento como sucede en la actualidad, que existe un número de averiguación previa, un número de expediente penal, un número de recluso, etc. Se debe procurar que el mismo evento se ligue al mismo delincuente durante la estancia de éste en el sistema de justicia penal.

10. Procurar que las víctimas mismas declaren los posibles motivos por los cuales fueron victimizadas.
11. El registro de los incidentes o delitos, debe ser tan desagregado como sea posible, además de saber si existe relación o trato entre víctima y agresor.
12. Si es posible, se deben evaluar y registrar los potenciales daños, tanto físicos como económicos, sufridos por las víctimas.
13. En cada categoría integradora, se debe registrar el costo estimado de la atención a un incidente, tanto en recursos humanos como materiales, así como el tiempo de atención.
14. Desarrollar un cuestionario local, que pueda aplicarse a los posibles damnificados, para conocer la magnitud de los daños o pérdidas por marchas o eventos de violencia, donde las autoridades no intervengan por motivos políticos.
15. Utilizar, en la medida de lo posible, fuentes externas, como los medios de comunicación o juntas de vecinos o cualquier otra fuente, que brinde información que permita conocer la magnitud de posibles hechos delictivos.
16. Identificar cada evento, en el tiempo (día, hora) y en el espacio (estado, municipio, colonia, localidad, entre calles, etc.); así como en el medio ambiente en que ocurrió.
17. Promover el desarrollo y utilización de Sistemas de Información Geográfica, así como utilizar las nuevas tecnologías de información, como el Internet, para la recolección y difusión de información.
18. Reclasificar los delitos.
19. En cada caso<sup>29</sup>, se debe registrar a todos y cada uno de los delitos cometidos, y el número de víctimas y probables delincuentes.
20. Promover el uso de sistemas de recolección de datos, por medios electrónicos, evitando en lo posible la recolección manual.
21. Realizar encuestas de victimización y auto-confesión, y utilizar los resultados en conjunto con las estadísticas oficiales.
22. Homogeneizar y estandarizar la información a ser recolectada, en los diferentes niveles de atención y de gobierno, con objeto de hacerla comparable.
23. Capacitar a los encargados de la recolección de datos.
24. Establecer una institución, similar al INEGI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encargue de la estandarización, recolección, sistematización y difusión de la información.
25. Establecer la obligación legal de que todas las instituciones de las diversas categorías integradoras, deben tener y proporcionar información, con periodicidad regular y de acuerdo a los formatos establecidos y con la profundidad y amplitud requerida.
26. Generar programas de evaluación de acciones, tanto en la recolección y difusión de información, como en la efectividad de las instituciones en el combate a la delincuencia.
27. Establecer escuelas o propiciar estudios de formación profesional, en el combate a la delincuencia, desde nivel técnico hasta doctorado.
28. Establecer fondos especiales para la formación de investigadores y promoción de investigaciones.
29. Garantizar el acceso a la información estadística, a cualquier persona interesada, garantizando, solamente, el derecho al anonimato de los involucrados en los eventos.
30. Publicar un informe anual, que contenga todos los elementos para el análisis espacial, temporal y ambiental del delito, en forma tal que se puedan identificar tendencias y reconocer patrones, así como que se pueda evaluar la acción de las instituciones.
31. Las definiciones y la terminología deben ser las mismas, en cualquier categoría integradora, llámese atención a llamada de servicio, parte de novedades, averiguación previa, expediente judicial, expediente penal, etc.
32. Fomentar la participación de la comunidad, no para avallar acciones sino para planear actividades en conjunto, y permitir que la comunidad pueda evaluar y reorientar las acciones.
33. Realizar auditorías de información, para poder determinar niveles de impunidad.
34. Establecer comités ciudadanos que supervisen la sistematización de la información.
35. Establecer programas de capacitación, formales e informales, para que los interesados puedan hacer un uso intensivo y extensivo de la información delictiva generada.
36. Los informes anuales deben contener toda la información, tanto criminal como de todos los incidentes atendidos.
37. Realizar auditorías externas, para garantizar la confiabilidad y la validez de la información.
38. La redefinición y clasificación deben hacerse por un comité conjunto, donde estén representados los tres niveles de gobierno, así como todas y cada una de las instituciones englobadas en las categorías integradoras.
39. La información debe estar disponible y al alcance de cualquiera.

<sup>29</sup> Por ejemplo, en el caso de robo en transporte público, puede haber varias víctimas, las cuales sufrieron delitos diferenciados como puede ser una víctima de robo, una víctima de robo y lesiones, otra de robo, lesiones y violación, otra más de robo y homicidio, etc., así como puede darse el caso que sea un solo delincuente o varios.