

La otra guerra: indicadores sobre seguridad y justicia

Para poder tomar decisiones adecuadas, que afectan a un amplio número de personas, es necesario contar con información de calidad, de manera oportuna y suficiente.¹ En este sentido, en México parece reconocerse cada vez más el valor estratégico de la información para el diseño de políticas públicas. Muestra de ello es la generación de información y elaboración de estudios, así como el diseño y uso de sistemas de información al interior de secretarías de Estado y otras instancias gubernamentales, tanto federales como estatales.²

El uso de información de calidad es particularmente importante en asuntos de seguridad pública y justicia penal, por tratarse de un tema sensible para la población y ser una responsabilidad inherente al Estado. En México existen al menos dos tipos de fuentes generales de información en esta materia: por un lado, las oficiales o gubernamentales y, por el otro, fuentes de información complementarias a las oficiales, integradas, entre otras, por centros de investigación y un número creciente de organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad existe tal cúmulo de información sobre seguridad pública y justicia penal que su uso e incluso su sistematización es una tarea cada vez más compleja.

Con el propósito de enriquecer el debate sobre la utilidad y calidad de la información en materia de seguridad pública y justicia penal que se genera en México y contribuir en la sistematización de dicha información y sus fuentes, la Fundación Este País, en colaboración con Seguridad Ciudadana, A.C., presenta en esta edición de Indicadores un bosquejo de los nuevos actores en la generación de información y conocimiento en el tema: la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

En una democracia, un sistema efectivo de seguridad y justicia debe mantener el balance entre la protección de los derechos y el ejercicio de las libertades de los ciudadanos

Información, componente esencial en las estrategias de seguridad y justicia

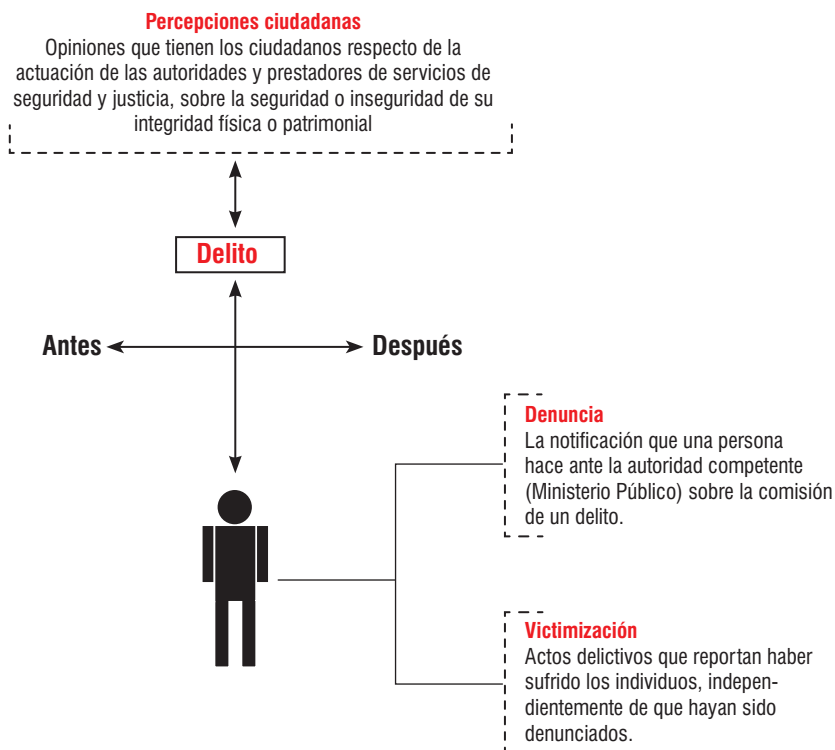
En las democracias, la construcción de un sistema efectivo de seguridad y justicia requiere de un balance entre la protección de los derechos y el ejercicio de las libertades de los ciudadanos. Requiere también de comprender que los sistemas de atención al delito son complejos y que en ellos están involucrados numerosos actores: ciudadanos, policías, ministerios públicos, jueces y los propios delincuentes, entre otros.

Hasta hace pocos años, los sistemas de información sobre seguridad y justicia comprendían exclusivamente los registros administrativos: las denuncias presentadas, los procesos judiciales realizados, las personas objeto de algún proceso, los sentenciados. Con la incorporación del enfoque preventivo en materia de seguridad, a esta información se agregaron

estadísticas sobre las condiciones operativas de las policías: número de efectivos, su equipamiento, cobertura geográfica, número de operativos y de detenciones. El componente faltante seguía siendo el del ciudadano.

Con la expansión e intensificación en el uso de nuevos instrumentos de análisis, como los estudios de opinión pública y las encuestas, los sistemas de información sobre seguridad pública y justicia penal incorporaron temas como la percepción ciudadana de la seguridad y la victimización de individuos y hogares, información proveniente de las experiencias e impresiones reportadas por los propios ciudadanos. Esta información ha sido analizada y sistematizada principalmente en centros académicos y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El individuo como fuente de información



Fuente: Elaborado por Fundación Este País y la Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C.

Las organizaciones ciudadanas, nuevos actores en el estudio de la seguridad y justicia

En la última década ha aumentado el número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) mexicanas dedicadas a promover estrategias y acciones en materia de seguridad pública y justicia penal. Asimismo, algunas de las instituciones académicas han puesto en marcha programas de investigación y centros de estudios dedicados a la producción de conocimiento sobre el tema. OSC y centros académicos se han convertido en nuevos actores en el estudio y análisis de la seguridad y justicia en México.

Estos nuevos actores se han especializado en diversas áreas, como la asistencia jurídica a víctimas de algún delito, la promoción de los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos, la generación de informa-

ción sobre seguridad pública y justicia penal, la elaboración de propuestas de reformas y profesionalización de las instituciones de seguridad pública, la capacitación en el tema a diversos públicos, la apertura de espacios para la reflexión y el debate, entre otras.

Para efectos de orden y comprensión, se puede clasificar el quehacer de las OSC y los centros académicos involucrados en el estudio de la seguridad pública y la justicia penal en cinco áreas: Asistencia, Activismo, Generación de información, Capacitación y Promoción de espacios de discusión, tal como se detalla en la gráfica de esta página. La mayoría de las organizaciones e instituciones académicas se dedican a más de un área de trabajo de las mencionadas.

Ámbitos de trabajo de OSC y centros académicos dedicados a la seguridad pública y la justicia penal en México



Fuente: Elaborado por Fundación Este País, con base en Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana A.C., *Directorio de organizaciones dedicadas a la seguridad pública y justicia penal*, México, 2008, <www.seguridad-ciudadana.org>, y páginas web de las diferentes organizaciones y centros de estudio.

OSC y centros de estudio con trabajo en seguridad pública y justicia penal

- Asociación de Municipios de México, AC
- Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, AC*
- Centro de Acceso a la Justicia, ITAM
- Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vittoria O.P.", AC (Área Jurídica)
- Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", AC*
- Centro de Derecho Público, ITAM
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas*
- Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, AC*
- Centro de Investigación para el Desarrollo, AC*
- Comité Técnico de Seguridad Pública
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del DF
- Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, AC*
- Estudios de Opinión y Participación Social, AC
- Fundación Idea
- Fundación Mexicana de Reintegración Social
- Fundar, Centro de Investigación y Análisis*
- Institución Renace ABP
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC
- Instituto Cultural Ludwig von Mises, AC
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*
- Instituto Mexicano para la Justicia, AC*
- Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC*
- México Unido contra la Delincuencia, AC*
- Movimiento Pro-vecino
- Proderecho
- Programa de Estudios para la Seguridad Pública y el Estado de Derecho, CIDE*
- Proyecto Justicia en México, Instituto Transfronterizo, Universidad de San Diego*
- Red Todos los Derechos para Todos y Todos
- Transparencia Mexicana

*Organizaciones que generan algún tipo de información sobre seguridad y justicia.

Fuente: Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana A.C., *Directorio de organizaciones dedicadas a la seguridad pública y justicia penal*, México, 2008, <www.seguridad-ciudadana.org>

Organizaciones de la sociedad civil y centros académicos se han convertido en fuentes complementarias de información esencial en materia de seguridad y justicia

Más allá del gobierno como productor de información: información complementaria sobre seguridad y justicia

Aunque en México aún son pocas las organizaciones que producen, de manera periódica y sistemática, información estadística sobre seguridad pública y justicia penal, su trabajo ha logrado satisfacer algunas de las necesidades de información en la materia. En particular, han contribuido con la elaboración de estudios para conocer la percepción de los habitantes sobre la inseguridad y las estimaciones sobre el número de víctimas y delitos cometidos que no son registrados por no ser denunciados ante las autoridades.

Diversas OSC e instituciones académicas han llevado a cabo múltiples estudios y análisis que han aportado elementos al

debate sobre reformas legislativas y, en su conjunto, se han convertido en fuentes complementarias de información esencial en materia de seguridad y justicia.

La generación de información para el diseño y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad pública y justicia penal ha sido una aportación importante de las OSC y centros académicos, destacando el trabajo realizado de forma conjunta con autoridades del Poder Ejecutivo y legisladores para mejorar la estructura de las instituciones de seguridad y justicia, y la evaluación de las acciones y el desempeño de la policía y de los ministerios públicos y jueces.

OSC que generan información estadística sobre seguridad pública y justicia penal de manera periódica

Institución	Información estadística que generan
Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta Nacional sobre Inseguridad (periodicidad anual) Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización. Aplicación en México (periodicidad quinquenal)
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de victimización y eficacia institucional (periodicidad semestral) Encuesta a población en reclusión en México (2002-2005)
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> Bases de datos con información nacional y por entidad federativa sobre incidencia delictiva, actividad y estado de fuerzas policíacas, desahogo de averiguaciones previas, autos de término constitucional y sentencias al final del proceso
Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Percepción Ciudadana Indicadores de Atención a Víctimas Indicadores de Actividad del Ministerio Público
Transparencia Mexicana	<ul style="list-style-type: none"> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

Nota: Se consideran sólo las organizaciones de la sociedad civil que generan, de forma periódica, información sobre seguridad pública y justicia penal, con base en la fuente consultada.

Fuente: Elaborado por Fundación Este País, con base en Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C., *Directorio de organizaciones dedicadas a la seguridad pública y justicia penal*, México, 2008, <www.seguridad-ciudadana.org>

Seguridad y justicia: diferentes tipos de información para diferentes decisiones

En la toma de decisiones públicas es necesario contar con información objetiva, oportuna y rigurosa para que la acción pública sea más efectiva en la solución a los problemas; esto es particularmente necesario en el ámbito de la seguridad y justicia. No obstante, la utilidad de la información para la toma de decisiones es desigual: dependiendo de la naturaleza de los problemas que se enfrenten se requerirá de diferentes tipos de información para la toma de decisiones. Por ello, conviene distinguir entre dos tipos de problemas: los estructurados y los no estructurados.

Los problemas estructurados están relacionados con situaciones de carácter rutinario, para las cuales existen reglas y procedimientos para resolverlos. Este tipo de problemas se presentan en los niveles operativos de las instituciones y la información que se requiere para tomar decisiones es predominantemente aquella que se genera en la institución, como los registros administrativos y los indicadores de gestión institucional. Un ejemplo de problema estructurado es la tipificación del delito de homicidio. Este delito está tipificado en los

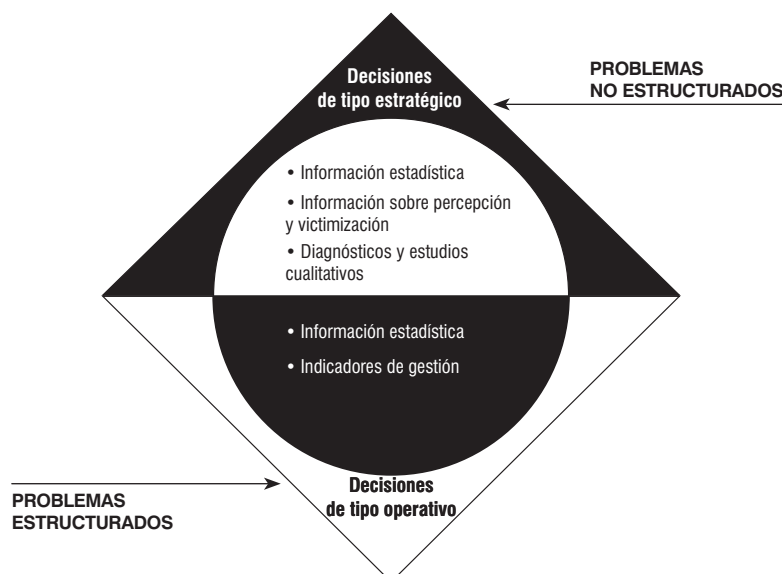
códigos penales y procesales de las entidades federativas, donde se señalan las características que debe reunir una conducta para ser considerada como homicidio, y los procedimientos a seguir para la investigación del caso y castigo de quien lo comete.

En cambio, los problemas no estructurados son aquellos en que la relación entre las variables es poco clara y no existen criterios previos para resolverlos. A estos problemas se enfrentan los niveles estratégicos de las instituciones. El tipo de información requerido para resolver problemas no estructurados es diverso: información estadística y cualitativa, análisis y diagnósticos sobre el tema, y la experiencia del tomador de decisiones.

Un ejemplo de un problema no estructurado es el aumento repentino de asaltos a un perfil determinado de personas, en distintas zonas de una ciudad. Este es un problema de naturaleza compleja que requiere de análisis detallados y cálculos extensos para resolverlo, dada la interrelación de factores, muchos de los cuales no son exclusivamente de carácter penal.

En materia de seguridad y justicia, como en cualquier otro ámbito de la acción pública, dependiendo de la naturaleza de los problemas que se enfrenten se requerirá de diferentes tipos de información para la toma de decisiones

Información para diferentes tipos de decisiones



Fuente: Elaborado por Fundación Este País con base en Burch, John y Strater, Felix. *Information Systems: Theory and Practice*, Estados Unidos, 1974.



**SEGURIDAD
CIUDADANA**

Presidenta Ejecutiva
Martha Mendoza

**Directora del Programa
de Investigación
en Estadística Criminal**
Adriana Alfaro

**Directora de Vinculación
Institucional
y Recaudación de Fondos**
Lila Petersen

www.seguridad-ciudadana.org

FUNDACIÓN
Este País
CONOCIMIENTO ÚTIL

Consejo Directivo
Presidente
Federico Reyes Heróles
Consejeros
Rosa María Rubalcava
Fernando Serrano Migallón
Director Ejecutivo
Eduardo A. Bohórquez

**Coordinador Académico
y de Investigación Aplicada**
Roberto Castellanos C.

**Coordinadora de Proyectos
y Enlace Institucional**
Bárbara Castellanos R.

**Coordinadora del Programa
de Sistemas de Información**
Claudia Suárez

Consultores de proyecto
Vania Montalvo, Erick Rodríguez
Alejandro Vázquez

Diseño
Mayanin Ángeles

www.fep.org.mx
info@fep.org.mx

Hacia un sistema único de información sobre seguridad pública y justicia penal

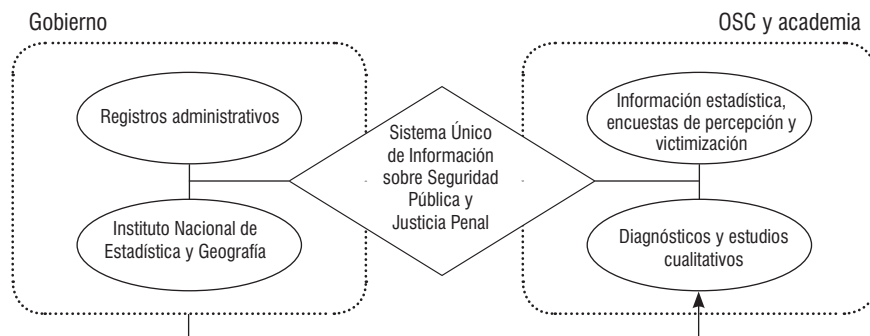
Pese a que cada vez son más los funcionarios y autoridades que reconocen y promueven que la información sea generada y utilizada para tomar mejores decisiones, y que por mandato de ley algunas de las instituciones públicas deben contar con sistemas de información robustos, los esfuerzos por incorporar, de manera sistemática, el uso de información y evidencia en la toma de decisiones públicas parecen limitados.

De poco sirve que exista una amplia variedad de fuentes de información sobre seguridad pública y justicia penal, si éstas no se encuentran sistematizadas y accesibles al público y a las autoridades responsables.

México debe avanzar hacia la construcción de un sistema único de información sobre seguridad pública y justicia penal que integre la información generada por las instituciones gubernamentales de seguridad pública y la producida por las OSC y las instituciones académicas.

Un sistema de este tipo debería ser capaz de proporcionar información útil para la toma de decisiones de las autoridades responsables de la seguridad pública y la justicia penal, y apoyar el diseño de acciones encaminadas a enfrentar y dar solución a los problemas que afectan la seguridad de las personas y su acceso a la justicia penal.

Sistema único de información sobre seguridad pública y justicia penal para la toma de decisiones



Fuente: Elaborado por Fundación Este País.

Notas

1 La información es útil cuando tiene las siguientes características: precisa, completa, económica, flexible, confiable, relevante, simple, oportuna, verificable, accesible, segura. Fuente: Stair, Ralph y George, Reynolds, *Fundamentals of Information Systems*. Estados Unidos, Course Technology Inc, 2003 (versión resumida). **2** Ver, por ejemplo, entre otros, el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Sistema de Información Energética, de la Secretaría de Energía, y el Sistema Nacional de Información en Salud, de la Secretaría de Salud. Los exámenes Enlace, que diseña y aplica la Secretaría de Educación Pública, y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), que diseña y aplica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para evaluar la calidad de la educación básica en México, también son muestras del creciente énfasis en la generación y uso de información para la toma de decisiones de política pública en el país. **3** Por ejemplo se han generado estudios comparados de la evolución y las reformas que se han hecho al Ministerio Público, la policía judicial y los jueces en México y América Latina, así como el desarrollo de propuestas de reforma específicas en México, especialmente en materia de derecho penal y procesal penal. **4** Burch, John y Felix Strater. *Information Systems: Theory and Practice*, Estados Unidos, 1974; Shim, Jae K. *Respuestas rápidas para Sistemas de Información*, México, 1999; Stair, Ralph y George, Reynolds. *Fundamentals of Information Systems*, Estados Unidos, 2003. **5** Por ejemplo, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas mandata a la institución a integrar y operar un sistema de información y consulta indígena. Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece, en su artículo 25, que "la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios...", Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <www.diputados.gob.mx>