



Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

Índices Ciudadanos



RESULTADOS DE LOS ÍNDICES CIUDADANOS: CONFIANZA Y CALIDAD DEL SERVICIO PERCIBIDA POR LOS CIUDADANOS SOBRE POLICÍAS, MINISTERIOS PÚBLICOS Y JUECES DEL DF Y EL ESTADO DE MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento detalla el programa de índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal que el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C., han desarrollado, así como los resultados obtenidos para 2005 y 2006.

Cabe destacar que los resultados de los índices que se presentan en este documento provienen de la información de las cuatro encuestas de Victimización y Desempeño Institucional de la División de Estudios Jurídicos del CIDE, las cuales fueron diseñadas y levantadas gracias al generoso apoyo de la Fundación Hewlett. Asimismo, la Fundación MacArthur y el National Endowment for Democracy se han sumado a este esfuerzo y apoyarán la generación de los índices que se presentarán en julio y noviembre de este año.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

(a) Objetivo y alcance

El objetivo central del proyecto es diseñar e implantar índices que permitan evaluar de forma rigurosa, independiente, pública y continua el desempeño de las autoridades que operan a lo largo del sistema de seguridad pública y justicia penal. De esta forma se buscan generar índices para consumo ciudadano que sinteticen el estado general que guarda el sistema de seguridad pública y justicia penal, y obtener una respuesta cuantitativa a la pregunta *¿cómo vamos?*

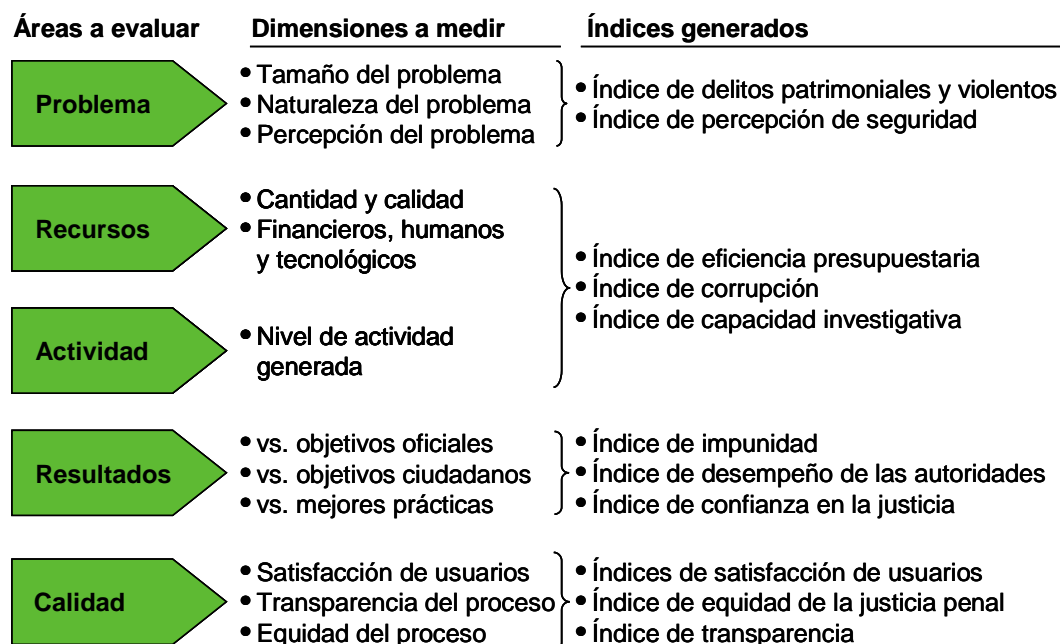
Este programa se limita a dos entidades federativas: el Distrito Federal y el Estado de México. Esta limitación al alcance del proyecto tiene que ver principalmente con una limitación presupuestal. Los datos que ha generado la División de Estudios Jurídicos del CIDE, a través de sus cuatro encuestas semestrales de Victimización y Desempeño Institucional, abarcan estas dos entidades federativas. Sin embargo, en función de los resultados obtenidos, se buscará ampliar el alcance del proyecto para cubrir otras zonas urbanas del país.

(b) Dimensiones a evaluar del sistema

El programa de índices de desempeño se enfoca a la medición de resultados obtenidos más que a la medición de procesos. Sin embargo, se reconoce que es

fundamental que las autoridades cuenten con los recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes y de la calidad necesaria. Estos recursos deben ser utilizados de manera eficiente y eficaz para combatir la inseguridad y mejorar la calidad del proceso de justicia penal. Finalmente es necesario garantizar niveles óptimos de servicio, transparencia y equidad para los usuarios del sistema. Dado lo anterior, se identificaron cinco grandes áreas a evaluar dentro de cada etapa del sistema y dentro de cada una de ellas se identificaron varias dimensiones a medir.

Diagrama 1: ¿Qué evaluar?



(c) Estrategia de presentación de resultados

Los índices desarrollados están divididos y serán presentados en tres paquetes. Un primer paquete está enfocado a evaluar a las autoridades desde una perspectiva ciudadana. Los índices incluidos dentro de este primer paquete son:

- Índice de satisfacción de ciudadanos con la policía
- Índice de confianza en el Ministerio Públicos
- Índice de confianza en la justicia

Un segundo paquete está enfocado a la eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública y justicia penal. Los índices incluidos dentro de este paquete son:

- Índice de impunidad
- Índice de capacidad investigativa
- Índice de eficiencia presupuestaria
- Índice de desempeño de las autoridades

El tercer paquete está enfocado en la calidad del sistema de seguridad pública y justicia penal. Los índices incluidos dentro de este último paquete son:

- Índice de transparencia
- Índice de la equidad de la justicia penal
- Índice de corrupción

Finalmente, junto con estos índices se presentará un Índice de Delitos Patrimoniales y Violentos y el Índice de Percepción de Seguridad que busca describir el tamaño y la naturaleza del problema en relación a dos tipos de delitos que son de particular importancia para la ciudadanía en general y que representan un número importante del total de delitos.

III. RELEVANCIA DE LA PERSPECTIVA CIUDADANA

El presente documento reporta los resultados de dos tipos de índices: los índices de dimensión y características del problema de la inseguridad y los índices ciudadanos. Los primeros buscan establecer mediciones objetivas respecto del problema que las instituciones evaluadas deben resolver. Dicho problema tiene dos aspectos: la incidencia delictiva, medida a través del índice de delitos patrimoniales y violentos, así como la percepción de seguridad, medida a través del índice que lleva ese nombre.

Por su parte, los índices ciudadanos tienen como objetivo medir la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la calidad de servicio y nivel de confianza que tienen de los policías, ministerios públicos y jueces penales. Estos índices son tres: el índice de satisfacción con el servicio de la policía, el índice de confianza en la policía y el Ministerio Público y, finalmente, el índice de confianza en la justicia.

La importancia de los índices ciudadanos es que, contrariamente a lo que se argumenta con frecuencia, la percepción ciudadana respecto a sus policías, ministerios públicos y jueces no es un asunto trivial o secundario, sino que constituye una de las piezas clave para que las instituciones puedan cumplir con sus funciones principales: disminuir los índices delictivos y elevar la calidad de vida de los ciudadanos en cuestiones relacionadas con la seguridad pública.

La experiencia internacional demuestra que existen al menos tres elementos clave que se desprenden de la confianza ciudadana en sus instituciones policiales, ministeriales y de justicia. Estos son:

- La confianza ciudadana es indispensable para que pueda existir una investigación criminal exitosa. Dicha investigación necesita, casi en todos los casos, de la cooperación por parte de los posibles testigos de los hechos delictivos. En este sentido, los ciudadanos son una de las

principales fuentes de información de policías y ministerios públicos. Para que dicha cooperación exista es indispensable que estas instituciones inspiren respeto y confianza a la ciudadanía. Sin ello, el trabajo de investigación criminal es prácticamente imposible.

- Se requiere que la ciudadanía confíe en la calidad del servicio que prestan policías, ministerios públicos y jueces, para que las víctimas de delitos presenten sus denuncias ante el Ministerio Público. Cuanto mayor sea la desconfianza hacia tales instituciones, un mayor número de delitos nunca llegarán al conocimiento de las autoridades. Ello genera, entre otras muchas cosas, impunidad.
- Finalmente, la percepción ciudadana respecto de la calidad de sus policías, ministerios públicos y jueces es fundamental para que disminuya la percepción de inseguridad con la que viven los ciudadanos. Dicha percepción no sólo es producto de los índices delictivos, sino también de la calidad de servicio que prestan tales instituciones. El ciudadano que no confía en sus instituciones penales es posible no sólo se sienta vulnerable ante los delincuentes, sino también indefenso al no contar con autoridades que, en su apreciación, sean capaces de protegerlo.

Este documento presenta y analiza los resultados de los índices que permiten saber, a la ciudadanía y a los medios de comunicación, de qué dimensión es el problema del crimen y cuál es la percepción de los ciudadanos respecto a la confianza y calidad del servicio que prestan a la instituciones que tienen a su cargo resolver este problema en el DF y en el Estado de México.

IV. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS.

1. ÍNDICES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIÓN DEL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD

(a) Índice de delitos patrimoniales y violentos

Este índice establece el porcentaje de hogares que, en el DF y el Estado de México, al menos uno de sus miembros ha sido víctima, una o más veces, de un delito patrimonial o un delito violento durante el 2005 y 2006. Se clasificaron los delitos en tres rubros: delitos patrimoniales menores a mil pesos, delitos patrimoniales mayores a mil pesos y delitos violentos.

Los resultados son:

Figura 1. Resultados del Índice de delitos patrimoniales y violentos, 2005-2006

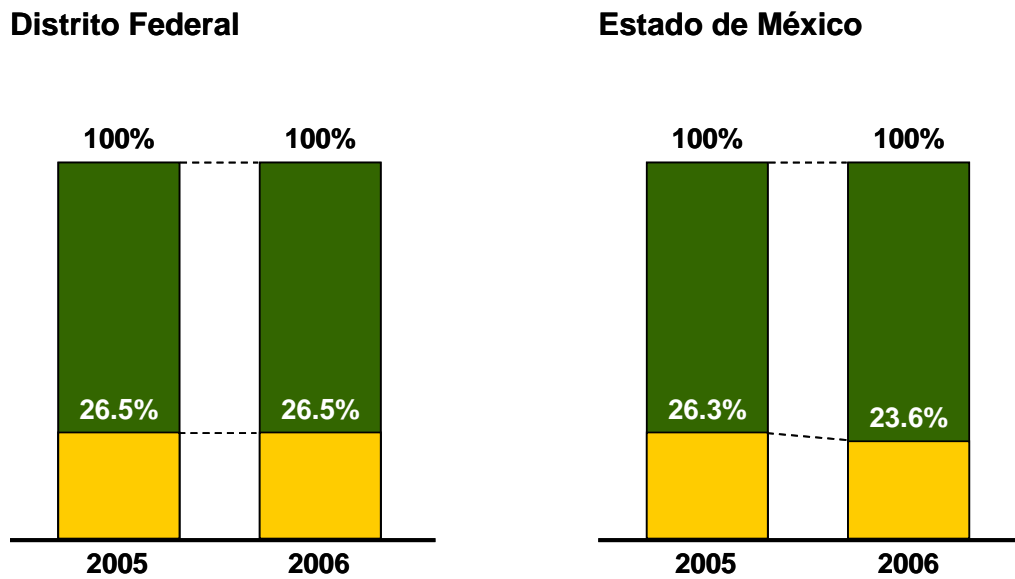


Figura 2. Detalle de los resultados del Índice de delitos patrimoniales y violentos, 2005-2006

DISTRITO FEDERAL

| Índice | | Canasta de indicadores | | |
|--------|-------|--|-------|-------|
| | | 2005 | 2006 | |
| 2005 | 2006 | Patrimoniales con un costo mayor a 1,000 pesos : | 9.8% | 11.4% |
| | | Patrimoniales con un costo menor a 1,000 pesos: | 11.0% | 10.6% |
| | | Violentos: | 9.9% | 10.9% |
| 26.5% | 26.5% | | | |

ESTADO DE MÉXICO

| Índice | | Canasta de indicadores | | |
|--------|-------|--|-------|-------|
| | | 2005 | 2006 | |
| 2005 | 2006 | Patrimoniales con un costo mayor a 1,000 pesos : | 10.6% | 8.4% |
| | | Patrimoniales con un costo menor a 1,000 pesos: | 10.6% | 9.0% |
| | | Violentos: | 12.6% | 10.9% |
| 26.3% | 23.6% | | | |

Los datos revelan lo siguiente:

- En una cuarta parte de los hogares del DF y el Estado de México al menos uno de sus miembros ha sido victimado, una o más veces, durante el 2005 y el 2006.
- Casi una tercera parte de dichas victimizaciones ha sido violenta.
- Si bien uno desearía que dicha la incidencia delictiva disminuyera en lo general, lo cierto es que, en el corto plazo, la disminución de la violencia debería ser la prioridad de las autoridades del Estado de México y el DF. Cabe destacar que por desgracia no es así. En la última Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, el aumento más significativo de la población penitenciaria está en el rubro de robos simples sin violencia por montos inferiores a 1,000 pesos. En el DF, 47% y en el Estado de México 25% de la población en reclusión está en la cárcel por ese tipo de delitos. Las prioridades de nuestras autoridades aún no están en la delincuencia que más importa a la ciudadanía.

(b) Índice de percepción de seguridad

El índice de percepción de seguridad mide el nivel de seguridad que sienten los ciudadanos en distintos espacios públicos y privados (casa, transporte y colonia). Dicha percepción es importante pues, en cualquier país con una policía profesional, se sabe que, el trabajo de la policía no sólo es perseguir a los delincuentes, sino también generar un tipo de presencia y servicio policial que haga a los ciudadanos sentirse seguros en los distintos espacios donde acontece su vida diaria.

Los resultados del índice de percepción de seguridad son los siguientes:

Figura 3. Resultados del Índice de percepción de seguridad, 2005-2006

Distrito Federal

Estado de México

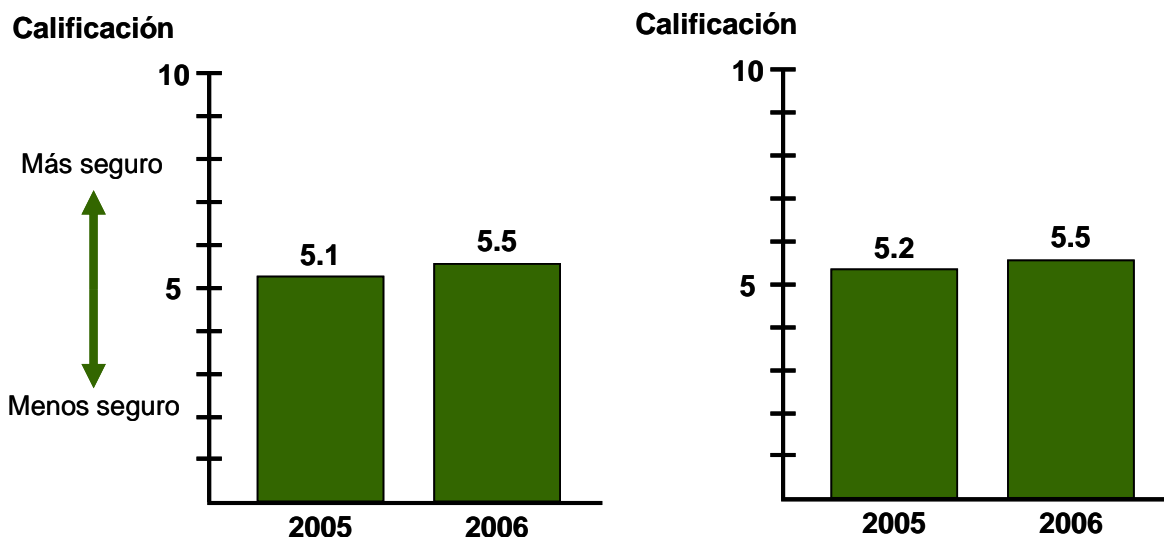


Figura 4. Detalle de los resultados del Índice de percepción de seguridad, 2005-2006

DISTRITO FEDERAL

| Índice | | Canasta de indicadores | | 2005 | 2006 |
|--------|------|--------------------------------------|--|------|------|
| 2005 | 2006 | Inseguridad percibida en la colonia: | Inseguridad percibida en medios de transporte: | 6.1 | 6.2 |
| 5.1 | 5.5 | | | 6.0 | 6.2 |
| | | | | 4.8 | 5.2 |
| | | Inseguridad percibida en casa: | | | |

ESTADO DE MÉXICO

| Índice | | Canasta de indicadores | | 2005 | 2006 |
|--------|------|--------------------------------------|--|------|------|
| 2005 | 2006 | Inseguridad percibida en la colonia: | Inseguridad percibida en medios de transporte: | 5.9 | 6.2 |
| 5.2 | 5.5 | | | 5.8 | 6.2 |
| | | | | 4.9 | 5.2 |
| | | Inseguridad percibida en casa: | | | |

Estos datos revelan lo siguiente:

- La policía aún no cumple cabalmente con su tarea generar un clima de seguridad en el DF y el Estado de México. De acuerdo a la manera como se procesaron los datos, las evaluaciones de 5 o menos significan que las personas se sienten poco seguros o nada seguros. En ambas entidades federativas se encuentran, en promedio, en este rango.
- La percepción de seguridad es muy similar en ambas entidades federativas, lo cual revela que el problema del crimen y la inseguridad no tiene que ver con las fronteras territoriales que separan al Estado de México del DF. Las autoridades de ambas entidades deben buscar soluciones comunes al problema del crimen.
- Lo más relevante de este índice es la tendencia, ya que lo que se espera es que las políticas públicas que se instrumenten en materia de seguridad pública impacten positivamente en la percepción de seguridad de los ciudadanos a lo largo del tiempo. Hasta ahora, los datos indican que esta percepción se mantiene prácticamente constante en el 2005 y en el 2006. Ello indica que, los distintos esfuerzos de las secretarías de seguridad pública del DF y del Estado de México por mejorar la percepción de seguridad de los ciudadanos, no han sido efectivos.
- Resulta especialmente relevante que los ciudadanos se perciban más inseguros en los espacios privados (casa) que en los públicos (transporte y colonia). Ello puede tener dos posibles explicaciones. La primera, es que quizá se esté subestimando la relevancia y la incidencia de delitos que suceden en el interior del hogar, como son las distintas formas de violencia intrafamiliar. La segunda explicación posible es que es justamente en los espacios privados en donde las personas perciben una mayor vulnerabilidad a ser víctimas de delitos, dado que, en los espacios públicos existen más personas para pedir ayuda o inhibir la comisión de un delito. En el hogar, la principal fuente de protección es posiblemente la policía y, como veremos a continuación, en este aspecto la ciudadanía está muy insatisfecha con el servicio policial. Cualquiera que sea la explicación, lo cierto es que las autoridades deberían instrumentar políticas focalizadas al ámbito privado de los ciudadanos. Sólo así podrán elevar la percepción de seguridad.

2. ÍNDICES CIUDADANOS

(a) Índice de satisfacción ciudadana con la policía

Este índice mide la percepción de la ciudadanía respecto a la calidad del servicio que prestan las policías. Dicha calidad se evalúa a través de varios aspectos básicos del servicio policial: protección ofrecida, presencia policial, tiempos esperados tanto de respuesta, como de trato. Como ya se señaló, la percepción de los ciudadanos respecto a la calidad y profesionalismo de sus policías es muy relevante para que exista una relación de los policías con la comunidad que permita a éstos cumplir con los objetivos primordiales de su función, es decir, detectar delincuentes y proveer un clima de seguridad en la sociedad.

Los resultados del índice de satisfacción de ciudadanos con la policía son los siguientes:

Figura 5. Resultados del Índice de satisfacción ciudadana con la policía, 2005-2006

Distrito Federal



Estado de México

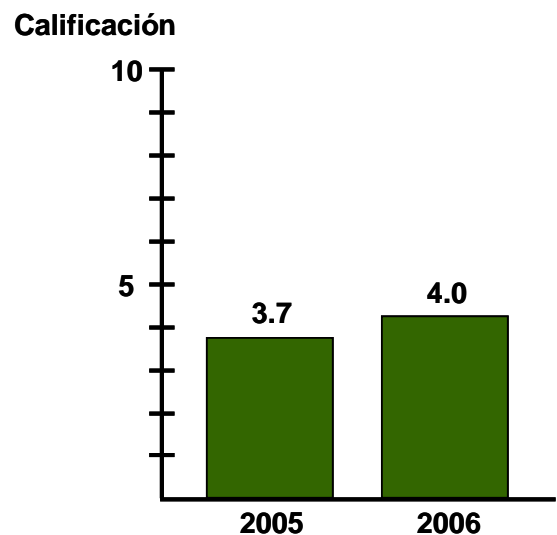


Figura 6. Detalle de los resultados del Índice de satisfacción ciudadana con la policía, 2005-2006

DISTRITO FEDERAL

| Índice | | Canasta de indicadores | 2005 | 2006 |
|--------|-----|--|------|--|
| | | 2005 | 2006 | Satisfacción con la protección ofrecida: |
| 4.3 | 4.3 | Satisfacción con la presencia policial: | 4.3 | 4.3 |
| | | Satisfacción con los tiempos de respuesta: | 3.7 | 3.7 |
| | | Satisfacción con el trato recibido: | 5.5 | 5.4 |

ESTADO DE MÉXICO

| Índice | | Canasta de indicadores | 2005 | 2006 |
|--------|-----|--|------|--|
| | | 2005 | 2006 | Satisfacción con la protección ofrecida: |
| 3.7 | 4.0 | Satisfacción con la presencia policial: | 3.6 | 3.9 |
| | | Satisfacción con los tiempos de respuesta: | 3.4 | 3.6 |
| | | Satisfacción con el trato recibido: | 4.8 | 4.9 |

Los datos revelan lo siguiente:

- La comunidad percibe de manera muy poco satisfactoria la calidad del servicio de la policía. Además, esta insatisfacción se mantiene prácticamente constante durante el 2005 y el 2006. Ello puede significar dos cosas: que las autoridades del Estado de México y del DF no han atendido este aspecto clave de las políticas de seguridad pública, o bien, que las políticas emprendidas hasta ahora han sido ineficaces.
- Los aspectos del servicio policial que peor califican los ciudadanos son el de la protección ofrecida y los tiempos de respuesta. Es decir, la policía aún no puede desempeñar a cabalidad su función más elemental: asegurarle al ciudadano que su presencia le garantiza algún tipo de protección. Cabe destacar que, según se verá cuando presentemos los índices de eficacia, de cada 10 llamadas de auxilio a la policía, sólo en 2 la policía se presenta. Ello indica que esta percepción ciudadana respecto a la protección que ofrece la policía se corrobora con el propio desempeño policial.

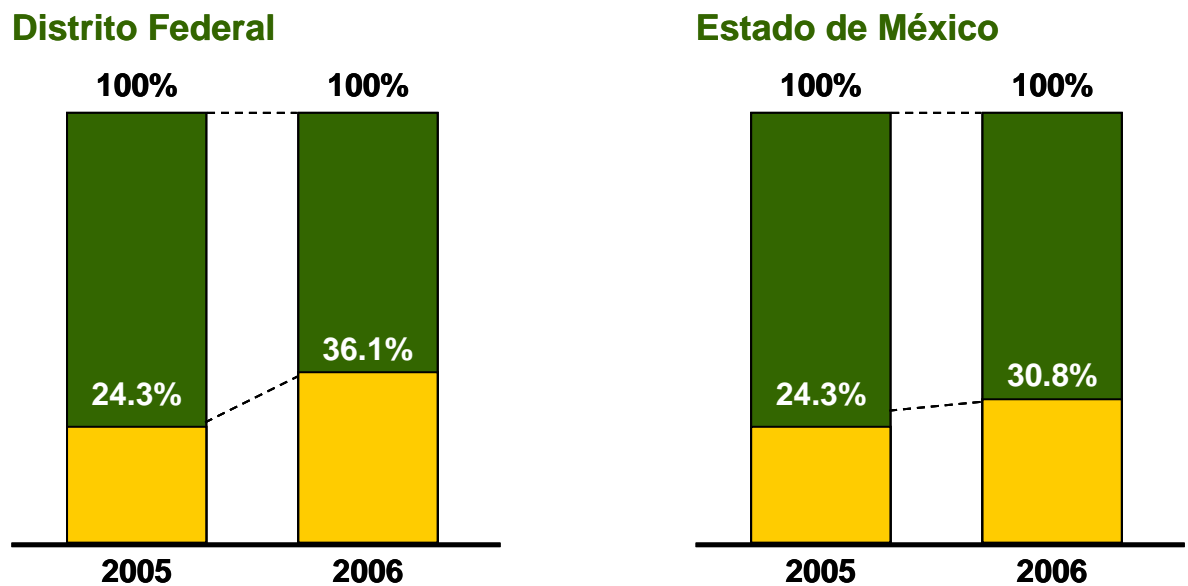
- Finalmente, cabe destacar que, la policía capitalina está mejor evaluada que la del Estado de México en relación a la percepción sobre el trato de la policía, aunque en ninguno de los dos casos la evaluación es satisfactoria.

(b) Indicador de confianza en el Ministerio Público.

Este índice mide el porcentaje de víctimas en el DF y el Estado de México que acudieron a denunciar ante el Ministerio Público un delito que ellos consideraron serio o muy serio en el 2005 y el 2006. Este índice no pretende dimensionar la denominada “cifra negra”, es decir, el porcentaje de delitos no denunciados. Lo que busca es medir la confianza en las instituciones encargadas de perseguir la delincuencia. Está claro que es muy distinto no reportar un delito menor (i.e. robo de autoparte), que no reportar un delito que, en opinión de la víctima, fue serio o muy serio (i.e. asalto a mano armada o secuestro *express*). Cuando los ciudadanos tienen confianza en sus policías y ministerios públicos, este tipo de delitos son mayoritariamente denunciados.

Los resultados del índice de confianza en la policía y el Ministerio Público son los siguientes:

Figura 7. Resultados del indicador de confianza en el Ministerio Público, 2005-2006



Los datos revelan lo siguiente:

- La mayoría de los delitos serios no son reportados a las autoridades. Ese es el porcentaje mínimo de delitos serios que quedan impunes.

- Las autoridades no tienen la confianza de la ciudadanía, como para obtener de ellos la información relevante que les permita conocer los patrones delictivos que les permitiría aumentar su eficacia en la detección de delincuentes. Es decir, la desconfianza hacia las instituciones penales es una de las principales causas de la ineficacia de la investigación criminal. Hasta hoy, 93% de los delitos en donde se logra atrapar a alguien son en flagrancia o flagrancia equiparada. Después de tres días de sucedidos los hechos delictivos la probabilidad de detectar a un sospechoso es casi nula. En el DF y el Estado de México prácticamente no existe la investigación criminal profesional. Ello se explica, en parte, por la desconfianza ciudadana en sus autoridades policíacas y ministeriales.
- No habrá una disminución significativa de la incidencia delictiva y de la percepción de inseguridad, si los ministerios públicos y la policía no generan vínculos de confianza con la ciudadanía que permitan elevar las denuncias de delitos serios.

(c) Índice de confianza en la justicia

Este índice mide el grado de confianza que los ciudadanos del DF y el Estado de México tienen de sus jueces durante el 2006. Este grado de confianza se mide por cuatro indicadores: percepción de imparcialidad, de trato justo y de probabilidad de que los jueces dicten una resolución satisfactoria, así como de la honradez e incorruptibilidad de los funcionarios judiciales. Los resultados del índice de confianza en la justicia son los siguientes:

Figura 8. Resultados del Índice de confianza en la justicia, 2006

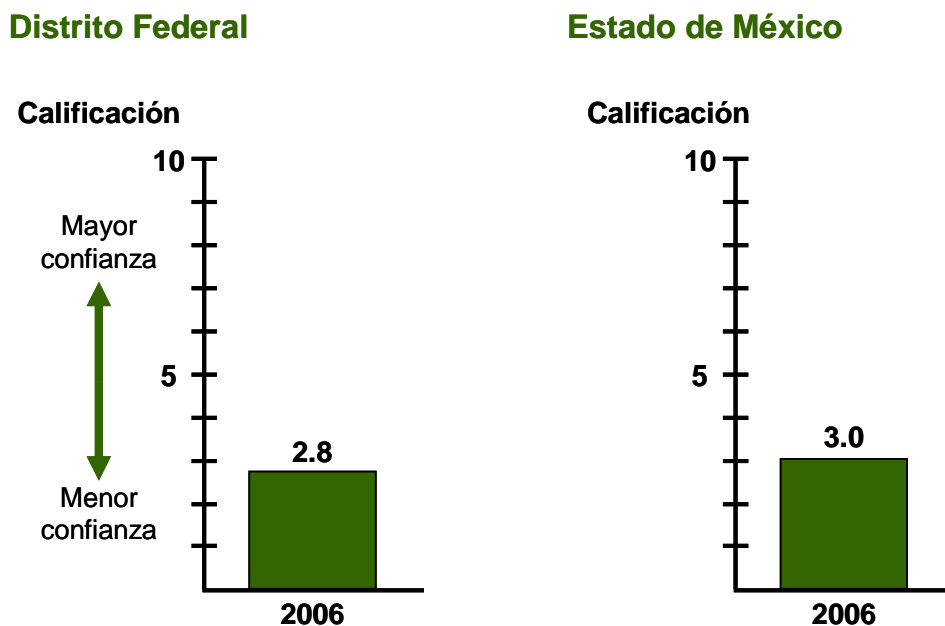


Figura 9. Detalle de los resultados del Índice de confianza en la justicia, 2006

DISTRITO FEDERAL

| | | Canasta de indicadores | 2006 | | |
|---|--|--|-------------|--|------------|
| Índice | <table border="1"> <tr><td>2006</td></tr> <tr><td>2.8</td></tr> </table> | 2006 | 2.8 | Probabilidad de obtener una resolución satisfactoria de un juez: | 3.8 |
| | | 2006 | | | |
| | | 2.8 | | | |
| | | Grado de imparcialidad de los jueces: | 2.2 | | |
| Probabilidad de recibir un trato justo en tribunales: | 3.4 | | | | |
| | | Grado de honradez de los funcionarios de justicia: | 1.8 | | |

ESTADO DE MÉXICO

| | | Canasta de indicadores | 2006 | | |
|---|--|--|-------------|--|------------|
| Índice | <table border="1"> <tr><td>2006</td></tr> <tr><td>3.0</td></tr> </table> | 2006 | 3.0 | Probabilidad de obtener una resolución satisfactoria de un juez: | 4.0 |
| | | 2006 | | | |
| | | 3.0 | | | |
| | | Grado de imparcialidad de los jueces: | 2.3 | | |
| Probabilidad de recibir un trato justo en tribunales: | 3.6 | | | | |
| | | Grado de honradez de los funcionarios de justicia: | 2.0 | | |

Los datos revelan lo siguiente:

- Los niveles de confianza en la justicia son muy bajos, y prácticamente iguales, en el DF y el Estado de México.
- Los ciudadanos perciben que no tiene árbitros confiables y eficaces para resolver sus conflictos. Ello puede convertirse en un detonante de violencia. En otras partes del mundo, se ha demostrado que los conflictos pequeños, que no son pacificados a tiempo, pueden terminar con graves incidentes violentos.

En suma, los resultados de los índices ciudadanos nos indican que las autoridades tienen en frente que abocarse a la tarea de mejorar la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño. Es posible que los índices delictivos no puedan disminuir significativamente de un año a otro. Sin embargo, la calidad del servicio de las policías, ministerios públicos y jueces si puede mejorar significativamente en poco tiempo con políticas focalizadas a este aspecto. Lo que esperamos es que, en la próxima encuesta, las autoridades del DF y el Estado de México hayan instrumentado políticas para mejorar su calificación en los índices ciudadanos. El año que viene lo veremos.