



Información y Rendición de Cuentas en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal

Octubre de 2006

La *Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana A.C.* es una organización ciudadana apartidista, no confesional e independiente que incorpora académicos, consultores, periodistas y profesionistas, cuyo propósito es contribuir a resolver los problemas de seguridad pública y justicia penal en México.

www.seguridad-ciudadana.org

CONTENIDO

	Página
Presentación	5
I. Introducción	7
II. El problema de medición e información	13
III. Indicadores de desempeño	19
IV. Conclusiones	31
Referencias	33

PRESENTACIÓN

El presente documento reporta los resultados preliminares del Programa de Indicadores de Desempeño que desarrolla la *Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana A.C.* El objetivo de este programa es diseñar e implementar indicadores para evaluar de forma rigurosa, independiente y pública el desempeño de las autoridades a lo largo del sistema de seguridad pública y justicia penal. Estos indicadores, a su vez, permitirán generar índices que serán útiles para monitorear públicamente la actividad gubernamental y ofrecer una respuesta cuantitativa a la pregunta *¿cómo vamos?*

Un problema que se enfrenta en el análisis y combate a la criminalidad es la falta de información, las trabas burocráticas para obtenerla y la poca credibilidad de las cifras oficiales. Ante estos problemas, es necesario que organizaciones de la sociedad civil (OSCs) involucradas en el tema de la seguridad pública y justicia penal, generen y sistematicen información sobre este tema. El Programa de Indicadores de Desempeño de *Seguridad Ciudadana* es una aportación a este esfuerzo.

El primer objetivo de este reporte es difundir una visión sobre el problema de la criminalidad desde la perspectiva de una deficiente generación, procesamiento, utilización y difusión de información para combatir el crimen; el segundo objetivo de este reporte es presentar un catálogo de indicadores generado durante la primera fase del Programa de Indicadores de Desempeño para cada una de las etapas del sistema de seguridad pública y justicia penal. Para hacer frente al problema de la criminalidad, es necesario que el sistema de seguridad pública y justicia penal genere de manera sistemática y pública este tipo de información.

Seguridad Ciudadana está convencida de la necesidad de trabajar de forma activa tanto con las autoridades como con otras organizaciones de la sociedad civil y expertos en seguridad pública y justicia penal. Asimismo, la Asociación reconoce el importante papel que pueden desempeñar los medios de comunicación. Sin duda es necesario que las OSCs mantengan una posición independiente y exigente, así como una sana distancia crítica de cara a las autoridades. No obstante la importancia para las OSCs de mantener una posición autónoma, dada la magnitud y complejidad del reto, la cooperación con las autoridades es fundamental para resolver los problemas que se enfrentan. El Programa de Indicadores de Desempeño se presenta con este

ánimo de cooperación y con la intención se ofrecer un análisis constructivo y propositivo de la situación.

El documento está integrado por cuatro secciones. En la primera se presenta una breve descripción de la complejidad de la problemática de seguridad pública y justicia penal, así como de la capacidad de respuesta de las autoridades. La segunda sección destaca un obstáculo en particular que se enfrenta e impide el desarrollo de soluciones a esta problemática: la falta de información. En la tercera sección se señala la importancia de contar con indicadores de seguridad pública y justicia penal y se presenta una propuesta de cómo pueden ser elaborados. Finalmente, la cuarta sección ofrece conclusiones y propuestas relacionadas con el tema de información y rendición de cuentas.

* * *

I. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la inseguridad se ha convertido en uno de los temas centrales de la agenda pública. Este problema aparece regularmente en las encuestas de opinión pública como uno de los principales retos que enfrenta México y esta apreciación trasciende estratos sociales, niveles educativos y ubicación geográfica.

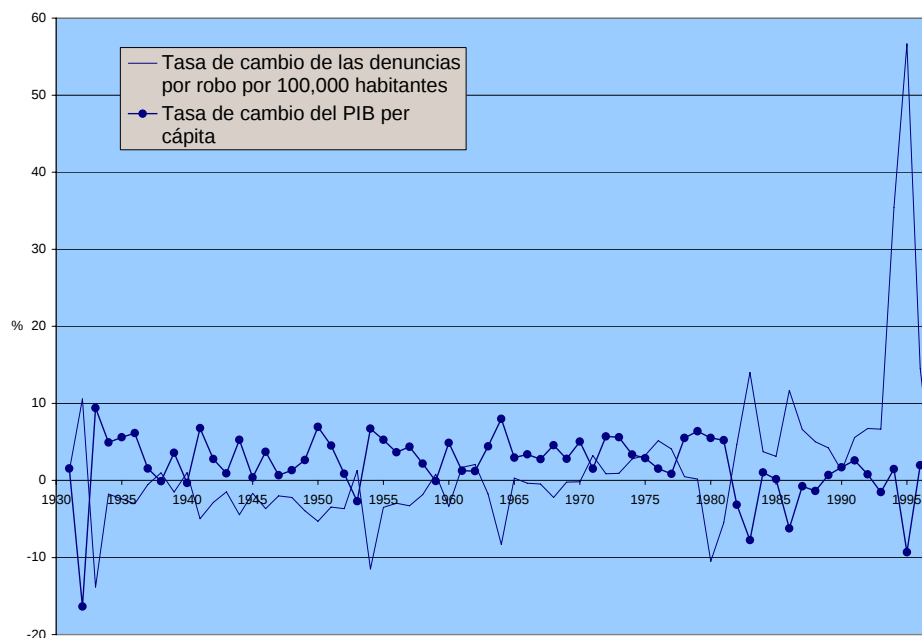
No obstante la importancia del tema, la discusión alrededor de la seguridad pública y justicia penal ha sido un debate partidista, poco ordenado y sin gran sustancia. Sin embargo, en años recientes distintas organizaciones civiles e instituciones académicas han realizado un importante esfuerzo de recopilación y sistematización de información. Como resultado de este esfuerzo, es posible ya contar con un entendimiento básico de la dimensión y naturaleza del reto que enfrenta México en materia de seguridad pública y justicia penal. De la información disponible se derivan dos características básicas de la problemática que es importante resaltar: su complejidad y la baja eficacia de la respuesta institucional.

(a) Complejidad del problema

El problema de la criminalidad en México debe entenderse en un contexto amplio y se debe reconocer su gran complejidad. Un entendimiento del fenómeno obliga a aceptar que sus orígenes y soluciones a largo plazo están fuera del aparato de procuración y administración de justicia penal, así como del sistema penitenciario; no se trata de un problema ni esencial ni exclusivamente policial. Una mala distribución del ingreso, la falta de mercados laborales en expansión que provean de oportunidades reales a la creciente población económicamente activa y un sistema educativo deficiente son —entre otras— variables socio-económicas que tienen un impacto negativo en el nivel de seguridad pública.

En particular, es fundamental reconocer que existe una clara relación entre variables económicas y criminalidad. Esta relación se puede ver en la siguiente gráfica que muestra la tasa de cambio de las denuncias por robo por cada 100,000 habitantes en el Distrito Federal y la tasa de cambio del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, durante el periodo 1931-1997.

Figura 1: Denuncias por Robo por cada 100,000 habitantes y PIB *per cápita* durante el periodo 1931-1997, Distrito Federal



Fuente: Elaboración de Salomón Chertorivski con datos de Rafael Ruiz Harrell e INEGI.

Como se puede apreciar gráficamente, caídas en el PIB *per cápita* van acompañadas de tasas positivas en las denuncias por robo,¹ es decir, caídas en el PIB *per cápita* de la población se traducen en mayores robos por cada 100,000 habitantes. Claramente la delincuencia en México tiene un componente económico.

Esta evidencia permite entender el problema de la criminalidad en un contexto de largo plazo, en el que el combate a la delincuencia pasa necesariamente por la solución de retos socio-económicos. Mientras la economía y las instituciones de la sociedad mexicana no provean ciertas oportunidades básicas, difícilmente podrá resolverse el problema.

¹ El coeficiente de correlación (r) entre ambas es de -0.62 por lo que un aumento de una unidad en una genera una caída de 0.62 en la otra variable. Si bien solamente podemos presentar evidencia para la relación entre variables económicas y criminalidad para el Distrito Federal en cuanto al delito de robo, la alta proporción que este delito representa para el total nacional de delitos (el 73% según la Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-3) permite suponer que esta relación se mantiene a nivel nacional.

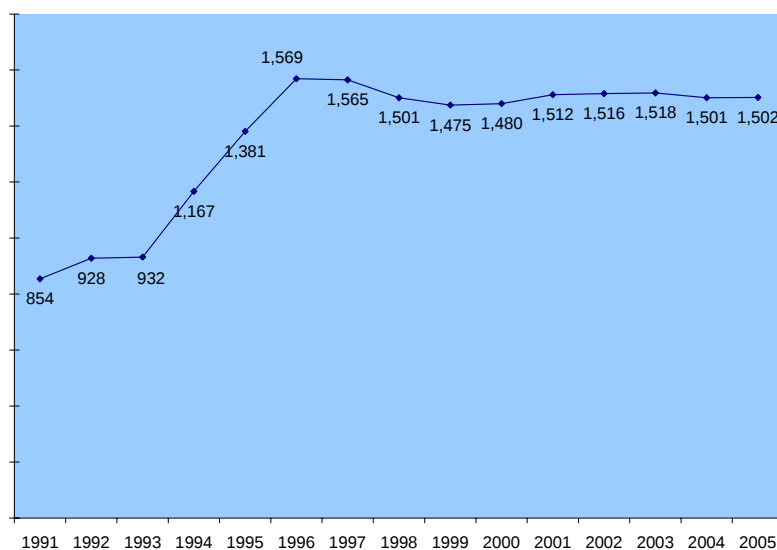
Sin embargo, el fenómeno de la delincuencia responde no solamente a factores socio-económicos de largo plazo, sino también a factores que se encuentran *dentro* del aparato de seguridad pública y justicia penal, y que operan en el corto y mediano plazos. La investigación y sanción efectiva de delitos o la atención profesional, imparcial y expedita de los jueces no se atienden exclusivamente vía la educación escolar o una mejor distribución del ingreso. Para lograr estos objetivos, se requiere repensar el marco jurídico que organiza nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal, así como los procesos administrativos internos a través de los cuáles las autoridades brindan sus servicios a la ciudadanía.

(b) Respuesta institucional

Ante el incremento de la criminalidad en México, las autoridades locales han fallado en adaptarse a un ambiente crecientemente más complejo, y se han enfocado en atrapar delincuentes relativamente poco peligrosos, dejando sin castigo a delincuentes con recursos logísticos y monetarios superiores a los suyos.

A pesar de que nuestro país ya enfrentaba tendencias delictivas crecientes desde mediados de los años ochenta, fue hasta el periodo de 1993 a 1997 que se observó un incremento importante en el número de reportes sobre posibles ilícitos en todo el país como se puede observar en la Figura 2.

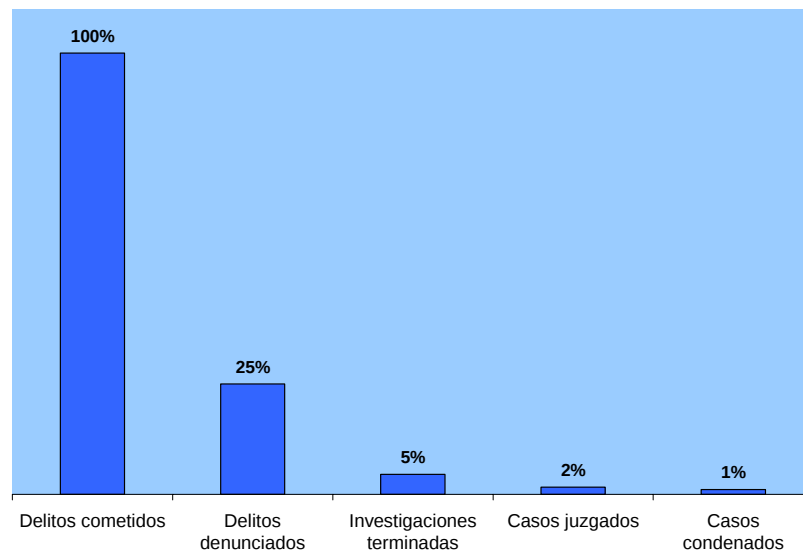
Figura 2: Denuncias por cada 100,000 habitantes a nivel nacional (ámbito local)



Fuente: Guillermo Zepeda (2006)

El aumento en el número de delitos locales cometidos contrasta con la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de investigar y castigar estos delitos. La Figura 3 muestra una fotografía a nivel nacional para 2001 en la que se aprecia el número de delitos locales que no se atienden por falta de denuncia o por problemas en las etapas de procuración y administración de justicia.

Figura 3: Eficacia institucional a nivel nacional en 2001 (ámbito local)



Fuente: Zepeda (2003)

La gráfica anterior permite inferir que, al menos en el año 2001, ante el aumento de la criminalidad de orden local en México, la respuesta por parte de las autoridades no fue satisfactoria: de cada 100 delitos que se cometen, el sistema condena solamente a 1.² El hecho de que no tengamos esta información disponible salvo para un año habla elocuentemente del problema de la falta de información que trata este reporte.

Además de la muy baja tasa de castigo o alto índice de impunidad, nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal se enfoca, al parecer, en perseguir y atrapar delincuentes “no-peligrosos”. Un análisis de la composición de la población en reclusión en el D.F., el Estado de México y Morelos en 2003 (Bergman, Azaola,

² La criminalidad de orden local durante 2000 comprendió el 95 por ciento del total de delitos cometidos en el país (Zepeda, 2003: 50).

Magaloni y Negrete, 2003: 2) estima que el 50 por ciento de los internos son detenidos por robos menores sin violencia y el 25 por ciento de ellos robó menos de 1,000 pesos. Además, la mayoría de los reclusos y reos son gente de pocos recursos económicos y poca educación formal.

Analizando la evidencia fragmentada que existe se puede concluir que nos enfrentamos a un sistema penal que no castiga a delincuentes que pueden evadir al sistema por tener recursos monetarios o logísticos superiores a las autoridades, y que castiga la pobreza y la falta de recursos.

En resumen, combatir la delincuencia en nuestro país requiere un enfoque de largo y corto plazo. En el largo plazo, es necesario lograr una mejor distribución del ingreso, mercados laborales más dinámicos y una educación de calidad para todos los mexicanos. En el corto plazo, es necesario reconocer los errores y aciertos institucionales para mejorar cada vez más el desempeño de la policía, el ministerio público, los jueces y las cárceles, y así reducir el alto nivel de impunidad que prevalece. Sin embargo, el necesario reconocimiento de los errores y los aciertos institucionales no puede realizarse cabal y responsablemente en un contexto de información mínima sobre lo que sucede al interior de las instituciones encargadas de lidiar con la criminalidad. Es precisamente a la solución de este problema de medición y falta de información que el Programa de Indicadores de Desempeño de Seguridad Ciudadana busca contribuir.

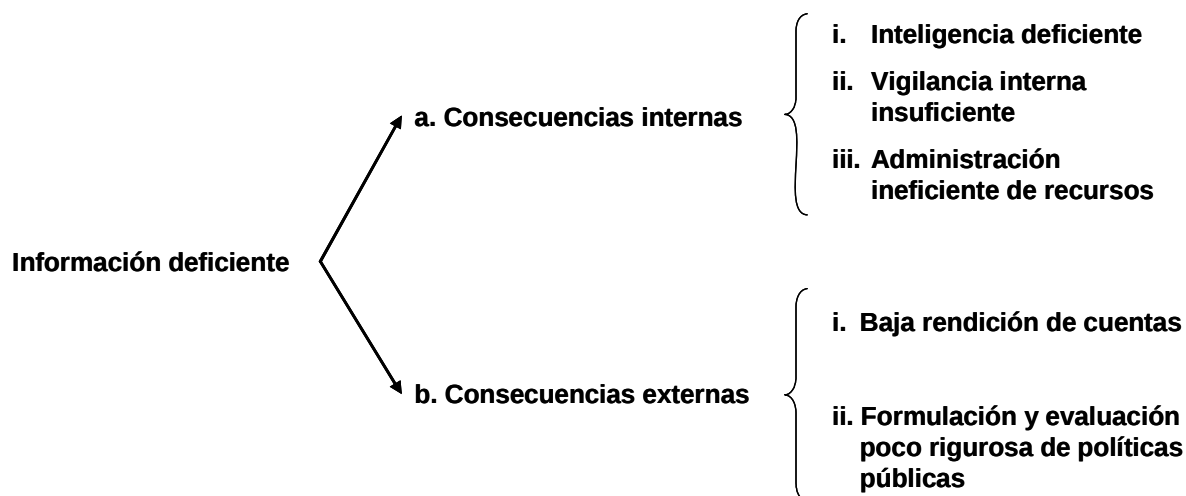
* * *

II. EL PROBLEMA DE MEDICIÓN E INFORMACIÓN

Una herramienta clave para proponer soluciones eficaces y eficientes al problema de impunidad que aumenten la capacidad de respuesta institucional a la criminalidad es la información. Atender esta deficiencia tendría efectos positivos a lo largo del sistema de seguridad pública y justicia penal. Sin embargo, la generación, sistematización y utilización de información en temas de seguridad pública y justicia penal es algo que apenas inicia en nuestro país.

El hecho que nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal no genere, procese y utilice información suficiente tiene consecuencias negativas tanto para el propio sistema como para sus usuarios. La Figura 4 resume estos problemas que se desarrollan posteriormente en esta sección.

Figura 4: Consecuencias de contar con información deficiente



(a) Consecuencias *internas*

Las consecuencias internas que resultan de las deficiencias en la cantidad y calidad de información son aquellas que afectan a las dependencias de gobierno encargadas de proveer seguridad pública y justicia penal a la ciudadanía. Dentro de

esta definición cae la policía preventiva, el ministerio público y sus auxiliares (policía judicial o ministerial y peritos), los jueces penales y las autoridades carcelarias. Las consecuencias internas pueden dividirse en tres: un proceso de inteligencia deficiente para combatir la criminalidad; malos mecanismos de vigilancia interna; y una deficiente administración de los recursos públicos con que cuentan las instituciones.

(i) Inteligencia deficiente

La falta de capacidad para investigar de la policía es uno de los grandes problemas que expertos y víctimas señalan una y otra vez como graves. Sin información precisa, actualizada y oportuna, las instituciones policiacas están ciegas. Al no generar, procesar y utilizar información de manera sistemática para combatir la criminalidad el sistema no puede atrapar delincuentes ni inhibir la comisión de delitos, es decir, no puede realizar una de sus funciones esenciales. Asimismo, al no contar con información que permita investigar de manera científica los delitos, se integran Averiguaciones Previas deficientes que debilitan los casos presentados por el Ministerio Público ante un juez.

Sin duda han surgido esfuerzos importantes para remediar esta deficiencia como el Sistema de Información Policial (SIP) desarrollado por la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., que mapea delitos cometidos con base en consignaciones y remisiones y genera información útil para el patrullaje de los elementos preventivos. Sin embargo, las carencias son tan generalizadas como elementales. Por ejemplo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública —cuyo objetivo es coordinar a la federación, los estados y los municipios en el combate al crimen— se prevé la creación de bases de datos sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores y otros factores asociados a la problemática de seguridad pública³. Un problema para integrar estas bases es la falta de homogeneidad en los criterios (técnicos y jurídicos) que se aplicarán para capturar la información, de manera que los estados y la federación generan información heterogénea, cuya utilización implica serios problemas de validez y confiabilidad.

Otro problema es la falta de cooperación interinstitucional, ya que muchas dependencias dentro del sistema de seguridad pública y justicia penal no comparten información o no lo hacen de manera ágil, ni tampoco operan con políticas unificadas para la generación de datos. Al mismo tiempo, con frecuencia las autoridades

³ Artículo 40 de la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

policiales y ministeriales no pueden aprovechar los vastos acervos de información sobre la población con que cuentan algunas instituciones federales como el Instituto Federal Electoral (IFE) o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Todos estos problemas dificultan la labor de investigación y benefician a los delincuentes.

(ii) Vigilancia interna insuficiente

Sin información precisa y objetiva sobre lo que pasa al interior de las corporaciones policiales y judiciales, los procesos y mecanismos de vigilancia interna son mucho menos eficaces. Los órganos de vigilancia interna no monitorean efectivamente a sus elementos, y no pueden sancionar actos de corrupción o incluso de criminalidad entre sus filas, ni premiar un desempeño destacado porque carecen de información suficiente sobre sus elementos.⁴ Para mantener el control efectivo de los cuerpos policiales y combatir la corrupción al interior de las corporaciones e incentivar el buen desempeño, deben existir mecanismos institucionales para recopilar, procesar y utilizar sistemáticamente información sobre sus miembros. Sólo con este tipo de información es posible asegurar que se conduzcan dentro de sus funciones y objetivos, premiando a los que destaquen y sancionando a los que participen en conductas no deseadas o incluso ilegales.

(iii) Administración ineficiente de recursos

Sin información rigurosa y exacta sobre cómo se utilizan y canalizan los recursos públicos que se destinan a la prevención del delito, la procuración y la administración de justicia, no pueden implementarse mejoras administrativas que permitan un uso más eficiente del dinero o una asignación de recursos más focalizada a problemas específicos. En un contexto en el que comúnmente se argumenta la insuficiencia de recursos para lograr una prevención más eficaz y mejorar el sistema de procuración y administración de justicia, este vacío de información es particularmente relevante.

(b) Consecuencias externas

Las consecuencias externas de deficiencias en la cantidad y calidad de información, son aquellas que afectan a los actores que se encuentran fuera del sistema de seguridad pública y justicia penal. En particular, las consecuencias

⁴ Cabe señalar que algunas secretarías de seguridad pública como la del D.F. han iniciado este tipo de monitoreo.

externas tienen un impacto negativo sobre dos aspectos básicos: la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía por parte de las autoridades; y la capacidad para elaborar políticas públicas eficaces y eficientes.

(i) Baja rendición de cuentas

Un aspecto central para que la ciudadanía pueda exigir cuentas a las autoridades, en cualquier ámbito, es que exista información suficiente sobre el desempeño de la autoridad. Si las autoridades encargadas de proveer seguridad pública y justicia penal en México no generan o difunden información suficiente sobre su gestión, difícilmente habrá una rendición de cuentas efectiva y transparente, esto es, que al mismo tiempo que reconozca aciertos, controle excesos y arbitrariedades.

Las policías, ministerios públicos y jueces deberían ser, por la naturaleza propia de sus funciones que implica el uso de la fuerza pública y el privar a una persona de su libertad, transparentes en su gestión y sus procesos de decisión. Si lo que se necesita, por ejemplo, es una policía con mayores atribuciones para investigar, es necesario asegurar que ese poder se controle por un amplio y riguroso escrutinio público. La única forma de garantizar este escrutinio por parte de la ciudadanía es informando a la población sobre las actividades de las autoridades. Sin embargo, actualmente es difícil acceder a información sobre cómo funcionan las instituciones policiales, ministeriales y judiciales.

(ii) Formulación y evaluación de políticas públicas poco rigurosa

Un insumo básico para una elaboración y evaluación efectiva de políticas públicas es información sobre el fenómeno social que se quiere atender. En el proceso de generación de una política pública es fundamental entender qué tipo de variables inciden negativa y positivamente sobre la conducta que se busca modificar o el resultado que se quiere obtener. Posteriormente, para evaluar una política pública, es necesario contar con series de tiempo que permitan contrastar el antes y el después, y así poder identificar los elementos útiles y modificar los que no sirven.

Contar con información confiable sobre el fenómeno de la criminalidad y sobre la respuesta institucional a este problema, es fundamental para la formulación y evaluación de políticas públicas, ya sea desde las instituciones o desde la sociedad civil. Si bien la formulación de políticas públicas depende principalmente de las instituciones de gobierno, la participación de la sociedad civil en este proceso es

indispensable para abordar el problema desde una perspectiva independiente que enriquezca el debate público en la materia.

Durante la última década han surgido muy importantes esfuerzos de la sociedad civil encaminados a generar nuevas perspectivas y líneas de acción sobre la criminalidad en México. Asimismo, han surgido importantes corrientes dentro de la administración pública que entienden la importancia y la utilidad de contar con información rigurosa y creíble al momento de formular o evaluar políticas públicas.

Sin embargo, la poca información que hay sobre este fenómeno inhibe un proceso riguroso de formulación y evaluación de políticas públicas encaminadas a tratar el fenómeno de la criminalidad y la respuesta institucional. No hay información en cantidad ni calidad suficiente para diseñar mecanismos eficaces que atiendan los problemas señalados, por lo que el debate sobre el problema y su solución se vuelve retórico en lugar de contar con un fuerte sustento empírico. El resultado de todo esto es un intercambio poco constructivo en donde predominan las posiciones partidistas.

* * *

III. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Ante el grave problema de falta de información, como se señaló en la introducción, es necesario que organizaciones de la sociedad civil involucradas en el área de la seguridad pública y la justicia penal generen, recopilen y sistematicen información sobre estos temas. Como parte de este esfuerzo, es necesario diseñar e implementar indicadores de desempeño de las autoridades. En esta sección se señala la importancia de contar con dichos indicadores, una posible estrategia para su diseño y el tipo de resultados esperados de un esfuerzo de esta naturaleza.

(a) Relevancia de los indicadores

Contar con indicadores confiables es importante por tres razones: promover un debate público más ordenado sobre el tema; formular políticas públicas más eficaces; y facilitar la rendición de cuentas por parte de las autoridades relevantes.

Primero, la generación de información sobre la dimensión y naturaleza de la problemática que enfrentamos introducirá al debate público sobre seguridad pública y justicia penal datos confiables sobre el desempeño de las autoridades. Esto promoverá un intercambio de ideas más riguroso y propositivo entre expertos y diseñadores de políticas públicas. Segundo, los indicadores de desempeño permitirán la generación de una memoria institucional sobre el desempeño de las instituciones involucradas en la prevención del delito y la procuración y administración de justicia. Esto a su vez fomentará el diseño de recomendaciones puntuales y realistas para mejorar el desempeño de las autoridades que operan a lo largo del sistema de seguridad pública y justicia penal. Finalmente, los indicadores de desempeño servirán para informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre el trabajo que realizan las autoridades. Esto facilitará la importante tarea de rendición de cuentas por parte de las autoridades y ayudará a evitar desviaciones entre la percepción de inseguridad y el nivel de inseguridad real.

(b) Estrategia

Si bien la importancia de contar con indicadores de desempeño es clara, no es obvio cómo generar estos indicadores. Una manera de abordar este tema es a partir de posibles respuestas a las siguientes cuatro preguntas:

- ¿A quién evaluar?
- ¿Quién debe evaluar?
- ¿Qué evaluar?
- ¿Cómo evaluar?

A continuación se presentan propuestas para cada una de estas cuatro preguntas.

(i) ¿A quién evaluar?

El programa propuesto busca evaluar el desempeño de la autoridad en cada una de las siguientes cuatro etapas del sistema de seguridad pública y justicia penal: prevención del delito; procuración de justicia; administración de justicia; y ejecución de sanciones. Sin embargo, existen varias alternativas respecto a quién exactamente medir para evaluar el desempeño en cada una de las etapas del sistema.

Una primera opción es evaluar a personas o individuos responsables de operar el sistema, como por ejemplo el Secretario de Seguridad Pública. Una segunda opción es la evaluación de programas específicos dentro del sistema, como por ejemplo programas de incentivos para la policía preventiva. Una tercera opción es la evaluación de las instituciones responsables de operar estos programas, como por ejemplo la Secretaría de Seguridad Pública. Una cuarta opción es la evaluación de una etapa del sistema en su conjunto, independientemente de quién sea el principal responsable, qué instituciones estén involucradas o qué programas operen estas instituciones.

Sin duda estas distintas alternativas no se excluyen y es posible combinarlas de diferentes maneras. Sin embargo, el programa de indicadores de desempeño evaluará las etapas en su conjunto, iniciando con la prevención del delito y la procuración de justicia. Las razones por las cuales se adoptó esta perspectiva son primero, para evitar personalizar la evaluación en uno o varios funcionarios, y segundo, dado que las principales debilidades del sistema, al parecer, se encuentran en estas dos etapas.

(ii) ¿Quién debe evaluar?

Independientemente de a quién se evalúe, también surge la pregunta sobre quién debe evaluar. Una vez más existen distintas alternativas. Una primera opción es

que las propias autoridades se autoevalúen. Una segunda opción es que sea un externo el que evalúe el desempeño de las autoridades. En este segundo caso, existen distintas alternativas: el ente evaluador puede ser una institución académica, una organización de la sociedad civil (Asociación Civil) o una institución privada que no sea una A.C.

Al igual que con la respuesta a la pregunta anterior, las posibles respuestas a esta segunda pregunta tampoco se excluyen. Sin duda lo ideal es que tanto las autoridades como un externo evalúen el desempeño del sistema. Sin embargo, dada la desconfianza que existe sobre los datos oficiales, independientemente de que la autoridad se autoevalúe, es fundamental que se de una evaluación del sistema por un externo. Y dada la naturaleza del tema, una combinación de institución académica con una organización de la sociedad civil es, probablemente, la combinación ideal para evaluar a las autoridades desde afuera, ya que en esta alianza, al rigor y prestigio académico, se une la legitimidad que da una participación ciudadana que busca la rendición de cuentas por parte de la autoridad e influir en el debate público sobre este tema.

(iii) ¿Qué evaluar?

Para que las autoridades puedan lograr los resultados y así mejorar la seguridad pública y la justicia penal es necesario que las instituciones responsables cuenten con los recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes y de la calidad necesaria. Estos recursos, a su vez, deben ser utilizados para generar el tipo y nivel de actividad apropiado para combatir la inseguridad y mejorar la calidad del proceso de justicia penal. Asimismo, es indispensable que los recursos asignados y el nivel de actividad que éstos generan estén claramente enfocados a obtener los resultados deseados tanto por la autoridad como por la ciudadanía, y que esto se logre de la manera más eficiente posible. Finalmente, además de obtener resultados, es necesario asegurar que los usuarios del sistema, en particular víctimas y acusados, reciban un trato adecuado y que el proceso sea transparente, equitativo y de calidad.

Dado lo anterior, se identificaron los siguientes cinco grandes aspectos a evaluar dentro de cada etapa del sistema que se resumen a continuación en la Figura 5.

Figura 5: ¿Qué evaluar?

	Dimensiones a evaluar
El problema	• Tamaño del problema • Naturaleza del problema • Percepción del problema
Recursos	• Cantidad y calidad • Financieros, humanos y tecnológicos
Actividad	• Nivel de actividad generada
Resultados	• vs. objetivos oficiales • vs. objetivos ciudadanos • vs. mejores prácticas
Calidad del proceso	• Satisfacción de usuarios • Transparencia del proceso • Equidad en la impartición de justicia

(iv) ¿Cómo evaluar?

Dado las respuestas a las tres preguntas anteriores, los criterios de diseño adoptados en este proyecto se resumen a continuación:

- Partir de un entendimiento claro del sistema (etapas, procesos, objetivos y problemas)
- Evaluar las fuentes de información existentes
- Analizar mejores prácticas
- Identificar los objetivos estratégicos que se quieren evaluar

- Desarrollar canastas de indicadores para evitar la ambigüedad y reducir distorsiones
- Utilizar indicadores sensibles a cambios en el corto plazo
- Desagregar la información para detectar grupos vulnerables en relación con la población
- Asegurar que los indicadores no generen incentivos perversos
- Optar por las soluciones más sencillas y menos caras
- Generar confianza en los indicadores diseñados entre autoridades, expertos y OSCs
- Diseñar indicadores claros y comprensibles para la población en general

(c) Propuesta de indicadores

Seguridad Ciudadana considera fundamental un esquema de corresponsabilidad entre autoridades y sociedad para la resolución del problema de la criminalidad y la baja calidad de la justicia penal en México. En particular para enfrentar el problema de información en estos temas, *Seguridad Ciudadana* considera prioritario organizar indicadores que describan y dimensión la problemática, así como indicadores para cada una de las 4 etapas que componen el sistema de seguridad pública y justicia penal agrupados bajo los cinco rubros identificados: recursos utilizados; actividad generada; resultados obtenidos; y calidad del proceso alcanzada. También presentará, posteriormente, una relación de cuáles datos existen, dónde se encuentran si existen y cómo deberían ser generados si no existen.

En un ánimo por tomar una actitud responsable frente al problema de la criminalidad en México, y como resultado de la primera fase de nuestro programa de Indicadores de Desempeño, *Seguridad Ciudadana* somete al escrutinio público la siguiente propuesta de indicadores en las Figuras 6 a 10 a continuación.

Figura 6: Indicadores del problema

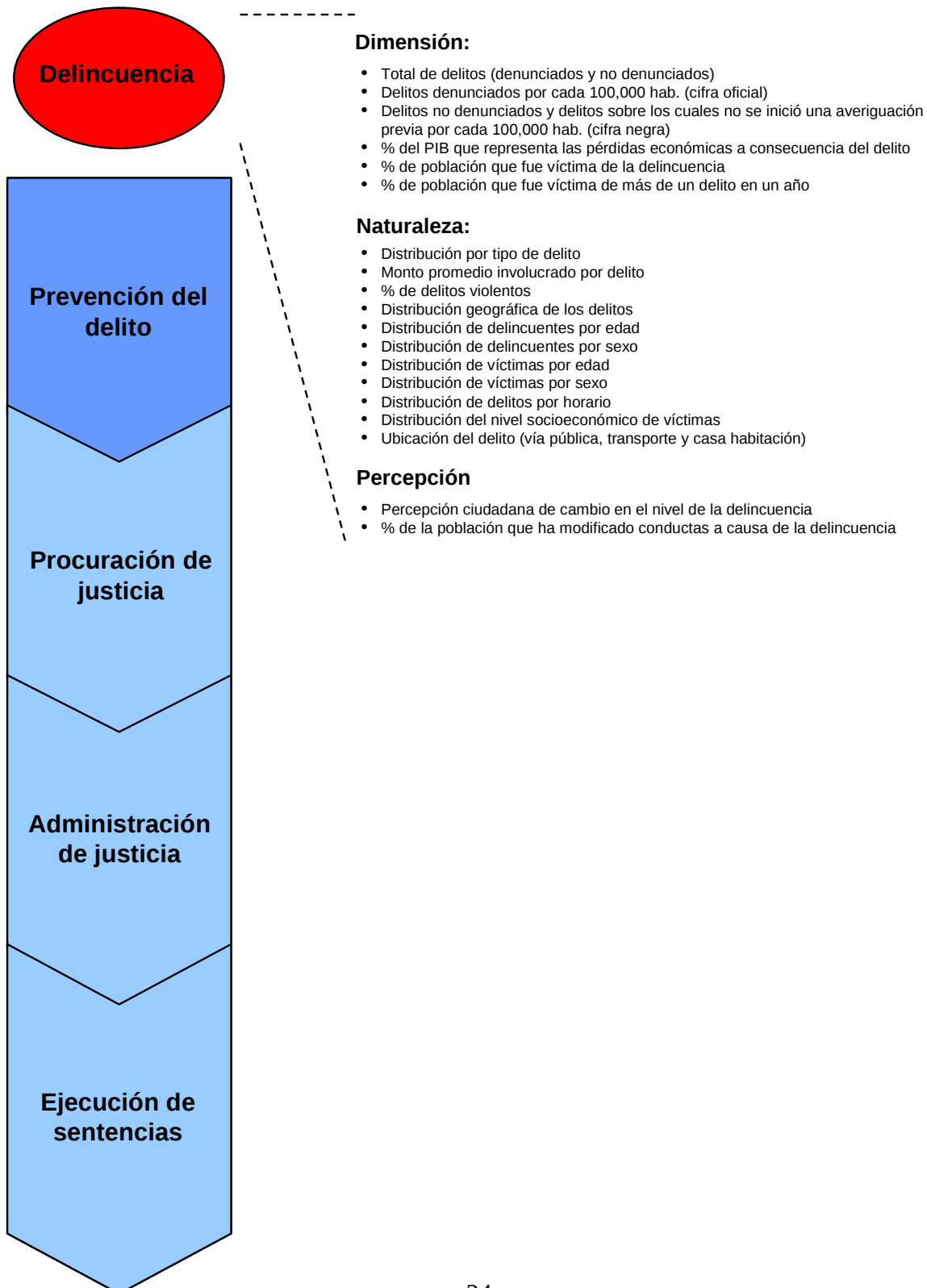


Figura 7: Indicadores de prevención



Figura 8: Indicadores de procuración de justicia



Figura 9: Indicadores de administración de justicia

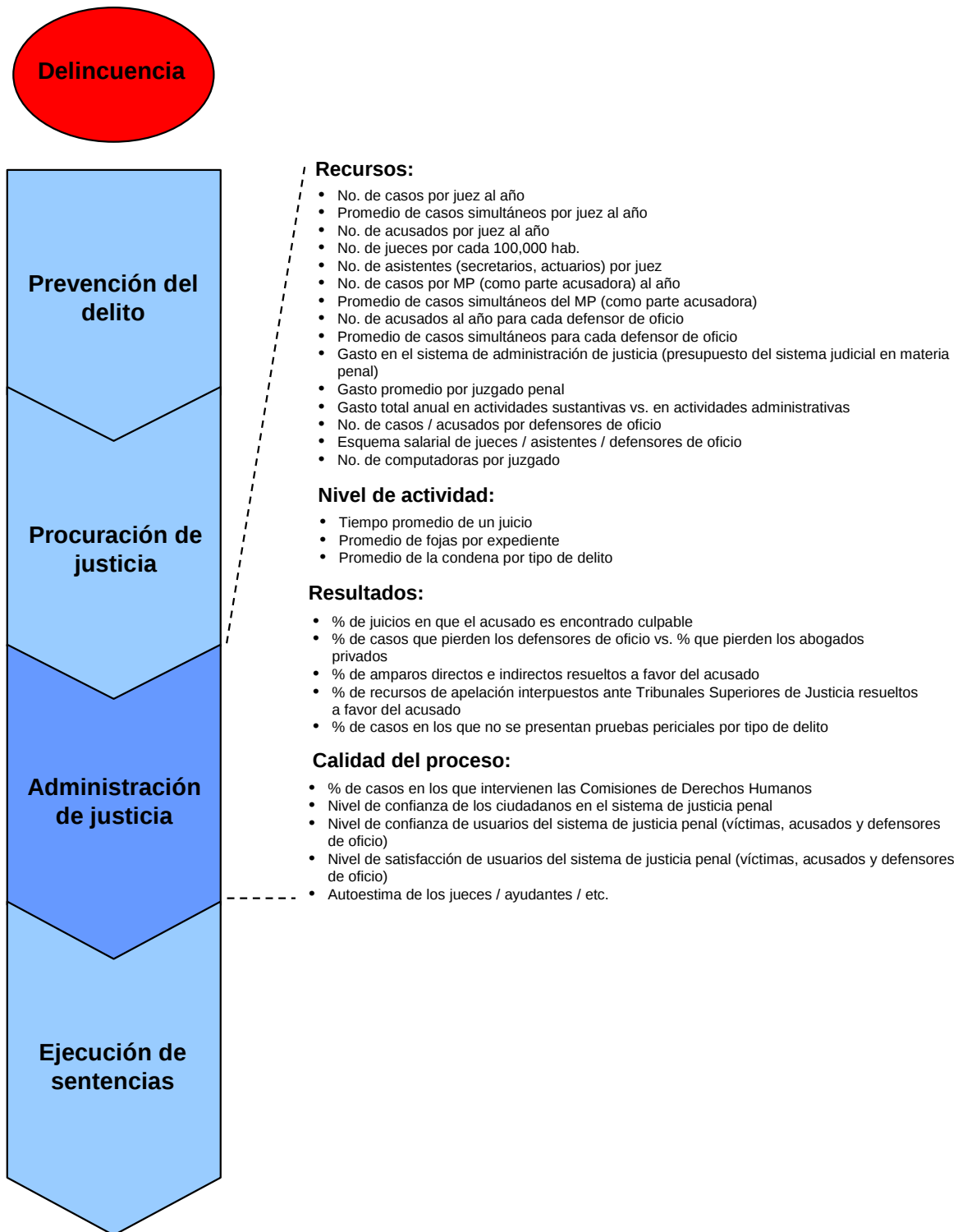
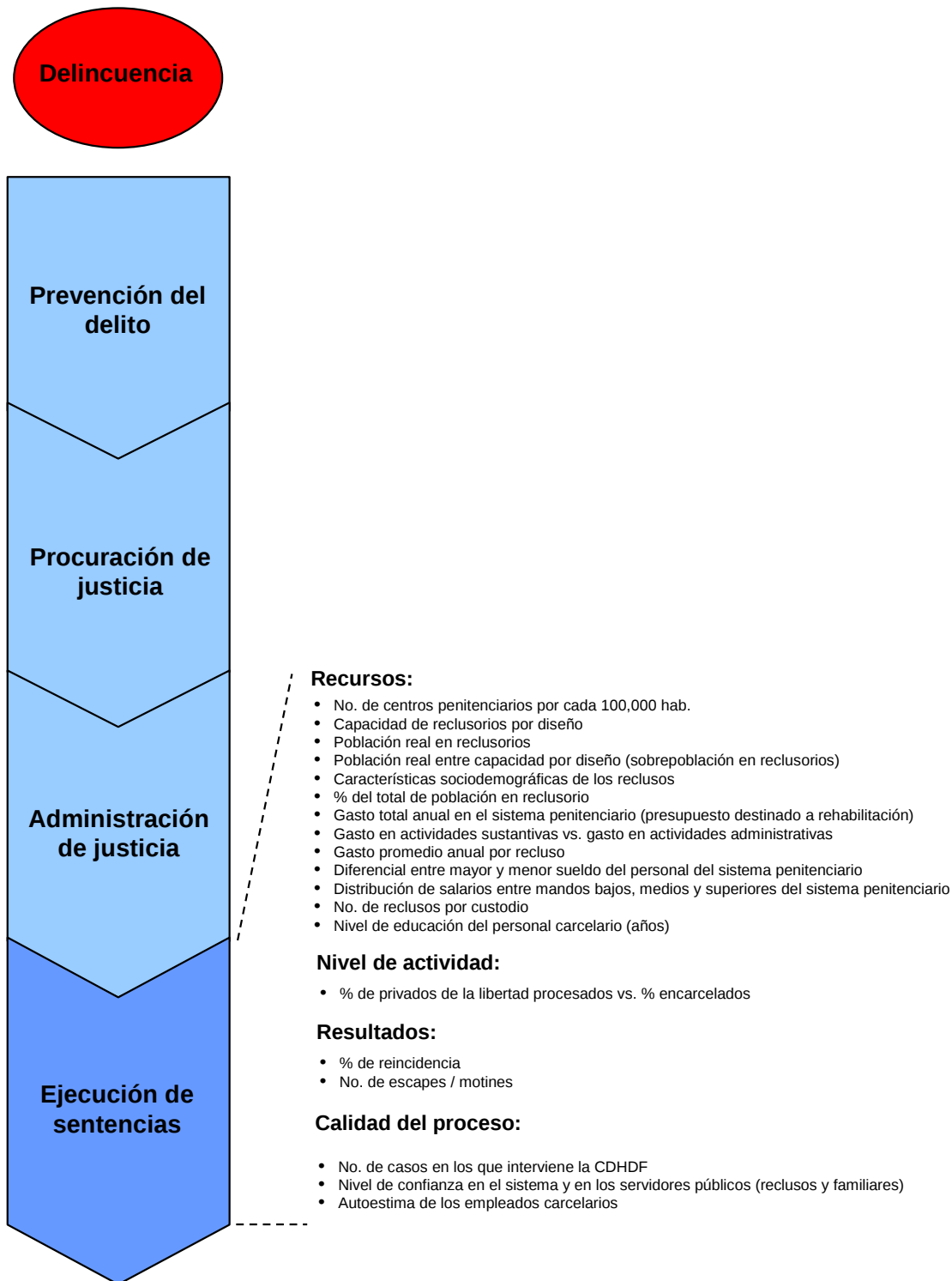


Figura 10: Indicadores de ejecución de sentencia



Esta lista de indicadores del sistema de seguridad pública y justicia penal puede y debe operar tanto a nivel federal como a nivel local. Al mismo tiempo, varios de estos indicadores deben ser descompuestos por tipo de delito, zona geográfica, y nivel socioeconómico y género del acusado o de la víctima. Es importante subrayar dos cosas: primero, que si bien se trata de una lista larga, ésta no es ni pretende ser exhaustiva, sino que busca establecer un mínimo para iniciar un debate sobre qué tipo de información queremos y qué datos son prioritarios comenzar a generar para combatir la criminalidad de manera más informada; segundo, que es fundamental ver a los indicadores en su conjunto, ya que sin duda la lista contiene indicadores que observados de manera aislada podrían generar incentivos perversos.

* * *

IV. CONCLUSIONES

Dado el problema de la baja cantidad y calidad de la información disponible sobre la seguridad pública y justicia penal, las siguientes medidas por parte de las autoridades son instrumentales para atender este problema de manera rigurosa y sistemática:

1. Urge una política de gobierno encaminada a generar, procesar, utilizar y difundir información sobre el fenómeno criminal en México y la respuesta institucional al mismo, tanto a nivel local como a nivel federal. Las autoridades deben instrumentar políticas para comenzar a atender los amplios vacíos de información en nuestro sistema de seguridad pública y justicia penal. Sin embargo, en una fase inicial, es imprescindible contar con la cooperación de organismos civiles y académicos en la generación de lineamientos para generar y procesar información sobre el sistema de seguridad pública y justicia penal.
2. Las autoridades deben detectar cuáles son los procesos internos que inhiben la generación y aprovechamiento de información útil para sus tareas y para una adecuada rendición de cuentas.
3. En el ámbito de la cooperación interinstitucional, es necesario revisar el marco normativo actual que desincentiva el flujo de información entre dependencias homólogas a nivel local por un lado, y entre dependencias locales y federales como el IFE y la CNBV por el otro. Es fundamental tener en cuenta que generar mayor información para fines de combate a la criminalidad requiere de una vigilancia muy estrecha a las autoridades por parte de la población, mucho mayor que la que actualmente tenemos. Para evitar abusos y violaciones a derechos humanos, es necesario instrumentar mecanismos rigurosos para monitorear más de cerca a las policías, los ministerios públicos y los jueces. Este punto es nodal: *otorgar a las corporaciones un mayor poder de investigación a la población debe ir a cambio de una rendición de cuentas muy rigurosa como precondition no-negociable.*

Por lo que toca a las organizaciones de la sociedad civil, las siguientes medidas son instrumentales para atender el problema:

1. Debatir los mecanismos y promover acuerdos en el seno de la sociedad civil sobre la mejor forma de atender las deficiencias en la generación, manejo y aprovechamiento de información relevante, tanto para las apropias autoridades como para la ciudadanía.
2. Orientar a las autoridades en la formulación de políticas profundas y de largo plazo que atiendan el vacío en materia de información que existe, validando en un principio su generación y procesamiento para garantizar la confiabilidad y credibilidad que de esa información exige la ciudadanía.

* * *

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bergman, Marcelo; Azaola, Elena; Magaloni, Ana Laura; Negrete, Layda (2003). *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*. División de Estudios Jurídicos. CIDE.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2006). *Los Retos de la Eficacia y la Eficiencia en la Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal en México*. Fundación Friedrich Naumann y el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México.
- (2003). *Crimen Sin Castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. México.