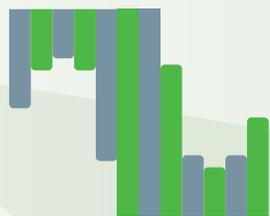




Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia.

Juan Salgado Ibarra

## Reportes de investigación



# México estatal

Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas  
en las Entidades Federativas



# México estatal

Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas  
en las Entidades Federativas



Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia.

Juan Salgado Ibarra

Núm.

8

Año 2010

Este documento forma parte del proyecto **Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México**, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Las opiniones, hallazgos y conclusiones son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad  
ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el  
desarrollo de indicadores en esta materia.**

Juan Salgado Ibarra  
*CIDE-División de Estudios Jurídicos*

**1. Acciones De Política Pública Que Pueden Hacer Y Hacen Los Gobiernos  
Estatales En Materia De Seguridad Ciudadana**

**1.1 La seguridad pública y ciudadana como parte del sistema de justicia penal**

Las entidades federativas en México tienen capacidades institucionales muy diversas en materia de generación, sistematización y utilización de información relacionada con las políticas de seguridad ciudadana (información sobre incidencia delictiva, victimización, violencia social, procuración y administración de justicia, táctica y operación policial). Las políticas de seguridad ciudadana forman parte de un conjunto de políticas que se enmarcan en el sistema de justicia penal. El continuum de la justicia penal comprende las siguientes etapas consecutivas:

- A. La prevención del delito. Ámbito de acción primordial de los gobiernos municipales, de sus policías preventivas y de tránsito que generalmente dependen de una Dirección –o Coordinación- General de Seguridad Pública; complementado con la tarea de las policías preventivas estatales, que son coordinadas por las Secretarías de Seguridad Pública estatales); las y los agentes de policía preventiva son responsables de las tareas ordinarias de patrullaje, la prevención y persecución del delito y de las detenciones en flagrancia;
- B. La procuración de justicia. Ámbito a cargo de las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas que incluye la investigación policial (ministerial), los servicios periciales y el Ministerio Público (fiscalía). Los delitos del fuero común son investigados por el Ministerio Público estatal y los

delitos del fuero federal están bajo la jurisdicción del Ministerio Público federal, a cargo de la Procuraduría General de la República. A diferencia de los arreglos legislativos e institucionales en la mayoría de los regímenes democráticos, las procuradurías estatales y la federal dependen de los respectivos poderes ejecutivos, sin gozar de plena autonomía.

C. La administración de justicia. A cargo de los Poderes Judiciales estatales y del Poder Judicial de la Federación. Dependiendo del tipo de delito (fuero común o federal). Los Poderes Judiciales estatales se organizan en torno a un Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo a lo establecido por cada constitución estatal, aunque siguen en lo general el modelo federal. Por lo tanto, hay una gran diversidad de modalidades organizativas de estos poderes en los Estados mexicanos. El Poder Judicial de la Federación está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

D. La ejecución de sentencias (sistema penitenciario). A cargo de los poderes Ejecutivos estatales y federal. Si bien está en marcha una reforma al sistema de justicia penal que desarrollará la figura de Juez de Ejecución de Sentencias y que buscará garantizar el respeto a los derechos de las personas en reclusión, la administración de los centros penitenciarios y la política penitenciaria nacional sigue siendo responsabilidad del Ejecutivo, aunque cada vez con mayor escrutinio del Poder Judicial.

Las políticas de seguridad pública y seguridad ciudadana se circunscriben principalmente a la etapa de prevención del delito; sin embargo, es necesario tomar en cuenta el entorno más amplio del sistema de justicia penal y las distintas etapas en este

continuum, ya que si los actores en las distintas etapas del proceso penal no realizan adecuada y eficientemente su trabajo, generan incentivos negativos para que las policías preventivas e investigadoras (las/os protagonistas de la instrumentación de las políticas de seguridad pública y seguridad ciudadana) realicen adecuadamente su labor. Por ejemplo, si el Ministerio Público no realiza adecuadamente las consignaciones de las personas detenidas, se genera un entorno de impunidad que no incentiva a las policías preventiva e investigadora a cumplir cabalmente con sus respectivas tareas de patrullaje, detención, preservación de la escena del delito e investigación delictiva.

Las etapas del sistema de justicia penal mexicano constituyen un continuum no sólo por la concatenación de sus funciones, sino por la interdependencia que hay en las tareas de sus agencias. Por lo tanto, la evaluación de las políticas de seguridad pública y ciudadana no puede aislarse a las policías y requiere la consideración de los otros actores en este complejo sistema, que comprende la coordinación de distintos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) y de los poderes Ejecutivo y Judicial estatales y federales.

Por lo tanto, al evaluar las políticas de seguridad pública y ciudadana en las entidades federativas mexicanas es importante considerar que en México se está instrumentando un proceso de reforma al sistema de justicia penal federal, que inició con la reforma legislativa en esta materia en junio de 2008, con un periodo de instrumentación (*vacatio legis*) de ocho años.

La reforma integral al sistema de justicia penal transformará la actuación de los distintos actores en los ámbitos de la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia y la ejecución de sentencias, así como las capacidades de las instituciones involucradas en estos ámbitos. Esta reforma federal fue precedida por procesos estatales de reforma a los sistemas de justicia penal que han tenido distintos

grados de avance en el ámbito local. Los Estados que más han avanzado en este terreno son Chihuahua, Oaxaca, Nuevo León, Zacatecas, Estado de México y Chiapas.

Los primeros Estados en reformar sus sistemas de justicia penal –además de hacerlo de una manera integral contemplando figuras de defensa pública, cambios estructurales en la procuración y administración de justicia- fueron Chihuahua y Oaxaca. Estas son las entidades mexicanas que tienen más experiencia acumulada en la materia, ya que cuentan con el mayor número de audiencias y juicios orales bajo la estructura del nuevo sistema. Asimismo, las/os operadores locales del sistema han sido capacitados por contrapartes internacionales, principalmente chilenas. Los acuerdos políticos que condujeron a las reformas en ambos Estados iniciaron en 2005; las reformas normativas tuvieron lugar en 2006 (las principales reformas de ‘primera generación’ en estos Estados fueron a los códigos penales, de procedimientos penales, leyes orgánicas del Poder Judicial, de la Procuraduría General de Justicia, de la Secretaría de Gobierno para crear la defensoría pública y la ley de la Secretaría de Seguridad Pública local para la ejecución de medidas cautelares) y los nuevos sistemas de justicia penal entraron en vigor en 2007, un año y medio antes de la aprobación de la reforma federal. Nuevo León, Zacatecas, el Estado de México y Chiapas son otros Estados (entre los trece que actualmente llevan a cabo reformas a su sistema de justicia penal) que iniciaron también este proceso antes de las reformas federales en la materia. Si bien en este último grupo de Estados las reformas no han sido tan integrales -como en Chihuahua y en Oaxaca- es importante señalar que cuentan con valiosas experiencias de instrumentación.

Estas reformas tienen un impacto directo en las políticas de seguridad ciudadana local y federal, por lo tanto, también implicarán cambios fundamentales en la manera de evaluar sus procesos operativos y el impacto de sus actividades. Tomando en cuenta la

diversidad de las capacidades institucionales locales y los distintos grados de avance de las reformas en las entidades federativas, se deben diseñar instrumentos de medición e indicadores que permitan hacer comparaciones y establecer parámetros de registro que se puedan enriquecer con el tiempo.

## ***1.2 La seguridad ciudadana y sus principales líneas de política pública***

### *El paradigma de la seguridad ciudadana*

La seguridad pública y la seguridad ciudadana son paradigmas de acción gubernamental y ciudadana para hacer frente a los problemas de delincuencia común y desorden público. Tanto el artículo 21 constitucional como diversos ordenamientos secundarios establecen que la seguridad pública es una función esencial del Estado mexicano. Desde una perspectiva política, también se concibe a la preservación de la seguridad pública como una de las principales funciones de las instituciones estatales.

El paradigma de la seguridad pública es fundamentalmente estadocéntrico, concibiendo a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad. Es un paradigma que funciona tanto en regímenes autoritarios como democráticos que centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales. De acuerdo con Fernando Carrión, el paradigma de seguridad pública define a la violencia como un problema de orden público, que erosiona las instituciones estatales y que estos problemas son causados por un enemigo interno. El esquema de la seguridad pública se define, por tanto, por la trilogía seguridad-justicia-cárcel.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> F. Carrión, "La seguridad ciudadana en América Latina y Europa", *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, otoño de 2005, p. 26.

Este paradigma ha sido el predominante en América Latina hasta la década de 1980, cuando distintos países de la región se involucraron en procesos integrales de reforma policial que siguieron las líneas filosóficas y operativas de la seguridad ciudadana. Los ejemplos más destacados son Chile (con la reforma de los carabineros) y Colombia (con la reforma de la Policía Nacional de Colombia, acompañada de ambiciosos programas locales de seguridad y convivencia ciudadana, principalmente en Bogotá).

En contraste con la seguridad pública, el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica. Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo. Asimismo, el paradigma de seguridad ciudadana abandona la visión estadocéntrica de la seguridad pública y la seguridad nacional, en la que las instituciones estatales son las únicas responsables de las políticas de seguridad adoptando estrategias que corresponsabilizan a la ciudadanía para participar en el diseño, instrumentación y evaluación de estas políticas.

El paradigma de seguridad ciudadana parte de una visión integral de convivencia ciudadana como motor de la reconstrucción del tejido social en municipios y Estados, elemento indispensable para prevenir los delitos y para generar entornos más seguros. La doctrina latinoamericana de la seguridad ciudadana, desarrollada ampliamente en Chile, Brasil (Sao Paulo, Belo Horizonte) y Colombia (Bogotá, Cali y Medellín), comprende una serie de políticas públicas policiales y no policiales para recuperar espacios públicos, la confianza ciudadana y la civilidad.

El término *seguridad comunitaria* es más propio del ámbito anglosajón, pero es la base conceptual y la inspiración de los proyectos que han mejorado la seguridad y la percepción de inseguridad en distintas ciudades latinoamericanas, principalmente en Bogotá. El concepto de seguridad comunitaria describe una asociación de distintos sectores en el ámbito local para lograr una reducción en la incidencia delictiva y el desorden. Los proyectos de seguridad comunitaria también comprenden esfuerzos para reducir el temor al delito (percepción delictiva) entre la población local, así como la promoción y el eventual logro de sociedades más seguras basadas en la recuperación del espacio público y el mejoramiento de las condiciones de convivencia ciudadana.

#### *Las políticas públicas de la seguridad ciudadana*

A continuación se agrupan las principales políticas públicas que comprende el paradigma de la seguridad ciudadana, en distintos ejes temáticos.

- *Combate efectivo a la delincuencia*: cooperación institucional en los tres órdenes de gobierno mediante mecanismos robustos y sistemas homogéneos de información policial. Disminución de los índices delictivos mediante el incremento de la vigilancia y prevención, instrumentación de operativos conjuntos y el incremento en el número de elementos policiales destinadas/os a la vigilancia y protección de los ámbitos locales: municipios y Estados. La estrategia federal para el combate a la delincuencia que coordinan la Secretaría de Seguridad Pública federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública retoman varios de estas políticas públicas en sus documentos rectores. Sin embargo, el énfasis de la estrategia federal es el combate a la delincuencia organizada y la reforma de las policías federales, por lo tanto, no se basa en una estrategia integral de seguridad ciudadana.

- *Convivencia para la prevención:* recuperación de espacios de interacción social mediante la creación de entornos seguros de convivencia familiar, incremento de la capacidad de los mecanismos electrónicos de vigilancia, cobertura de seguridad en los espacios escolares e incremento en el patrullaje en regiones con mayores índices delictivos. Contribución en la construcción de una ciudadanía informada para la prevención de adicciones, mediante la generación y consolidación de programas enfocados en la intervención temprana, la rehabilitación de jóvenes y la prevención dirigida a menores en riesgo. Estos esquemas de convivencia implican la combinación de estrategias de prevención situacional (respondiendo a riesgos de lugares, actores y oportunidades delictivas) y de prevención social (respondiendo a las causas estructurales de desigualdad que genera la incidencia delictiva).
- *Mejora de equipo e infraestructura:* procurar la eficacia en la prestación del servicio de seguridad y protección ciudadana por medio del incremento y renovación de tecnología y equipo de protección. Las innovaciones tecnológicas deben ir acompañadas de estrategias para su uso inteligente, como los atlas de riesgos y los diagnósticos que permitan concentrar recursos policiales y no policiales en áreas de intervención que tengan incidencia contundente en la prevención y disminución de la actividad delictiva.
- *Profesionalización, certificación y dignificación de los cuerpos policiales:* Desarrollo profesional y humano de los cuerpos policiales a través de la instrumentación de sistemas transparentes y confiables de reclutamiento y formación integral, además de establecer incentivos para la formación profesional. Otro tipo de políticas públicas en este rubro están dirigidas a la consolidación de la institucionalidad y la calidad por medio de la certificación de los procesos de las instituciones estatales y municipales de seguridad. En México, las policías estatales y

municipales están sujetas a los mecanismos de control de confianza del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de varios sistemas estatales que funcionan en la actualidad. Sin embargo, este enfoque sigue siendo limitado y se basa en la responsabilización individual de los elementos que son calificados como no íntegros, pero no en la identificación de problemas estructurales en las instituciones y en la cadena de mando. Haciendo la analogía de una institución policial con un barril de manzanas, el actual sistema de control de confianza se concentra en las ‘manzanas podridas’, en lugar de analizar la condición del barril que permite que esas manzanas se pudran.

- *Participación ciudadana:* políticas públicas para fomentar la participación activa de la ciudadanía en la prevención situacional y social del delito y los procesos de apropiación de la ciudadanía de aspectos culturales de seguridad y de la cultura de la legalidad.
- *Políticas de información.* El paradigma de seguridad ciudadana se basa en la generación, sistematización y utilización inteligente de la información delincriminal y de gestión policial. Tanto la federación, como el Distrito Federal, varios Estados y municipios han realizado inversiones cuantiosas para modernizar sus sistemas informáticos, comprando en muchos casos la licencia del sistema COMPSTAT (Computerized Statistics) originado en la Policía de Nueva York y los requerimientos tecnológicos para su operación. Sin embargo, aún es necesario generar y homologar estándares e indicadores para que la información sea comparable entre entidades e instituciones (policías preventivas vs. Ministerio Público, por ejemplo) “Plataforma México” busca integrar la información delictiva en los tres ámbitos de gobierno y estandarizar los sistemas de registro y reporte, pero todavía no lo ha logrado.

### ***1.3 Los modelos de reforma policial y la seguridad ciudadana***

Como se ha señalado anteriormente, las estrategias de seguridad ciudadana requieren de una serie de políticas públicas policiales y no policiales para generar entornos comunitarios más seguros, basadas en la convivencia ciudadana y el respeto a la cultura de la legalidad. Es decir, buscan romper el tradicional binomio de ‘policías contra ladrones’ que caracteriza las perspectivas más conservadoras de seguridad pública. Sin embargo, la presión que ha ejercido el incremento cuantitativo en la actividad delictiva y la transformación cualitativa en la naturaleza de los delitos de alto impacto que han aumentado su frecuencia en los últimos 15 años en México, ha llevado a los municipios, los Estados y la federación a priorizar las acciones de respuesta policial a los problemas de inseguridad. Es importante señalar que estos esfuerzos no siempre siguen modelos acordes con la seguridad ciudadana.

En particular, la creciente militarización de la seguridad pública es contradictoria con el paradigma de la seguridad ciudadana. Actualmente, se instrumentan dos grandes líneas de política pública que fomentan la militarización de la seguridad pública. Por una parte –como se destaca ampliamente en medios de comunicación masiva- el gobierno federal sigue una política de participación del Ejército y la Armada en operativos conjuntos con las policías federales para combatir frontalmente a las organizaciones de la delincuencia organizada, principalmente al narcotráfico. Por otra parte, hay una línea de política pública menos visible, pero con mayor efecto en el largo plazo, que consiste en la creciente participación de elementos militares como mandos medios y superiores en instituciones policiales municipales, estatales y federales. Esta última línea de política ha tenido un efecto contundente en la generación de programas de formación policial diseñados bajo una visión castrense, en el diseño e

instrumentación de políticas dirigidas a ‘eliminar enemigos’, dejando de lado la prevención del delito y el restablecimiento del tejido social.

Las políticas públicas que han permitido la militarización de la seguridad pública en México tienen varias consecuencias negativas. En primer lugar, violentan la relación cívico-militar en tiempos de paz. Al no tener una temporalidad clara, ni una estrategia de ‘salida’ del Ejército y la Armada, no hay incentivos ni calendarios claros para reformar y democratizar a las fuerzas policiales en el país. En segundo lugar, se genera un entorno de mayor opacidad y menores oportunidades para una efectiva rendición de cuentas, ya que las/os elementos militares son aún menos proclives a rendir cuentas de sus acciones que las/os elementos policiales. En tercer lugar, la falta de formación del Ejército y la Armada para tratar problemas de seguridad pública/ciudadana han generado recurrentes violaciones a los derechos humanos, que han sido documentados por instituciones nacionales y extranjeras.<sup>2</sup>

A continuación se describen brevemente tres modelos de reforma policial democrática que pueden servir como referente para el desarrollo de indicadores para medir el desempeño de las políticas de seguridad en México. Los modelos de reforma policial congruentes con el paradigma de seguridad ciudadana se basan en el desarrollo de políticas integrales y multidimensionales, fundadas en preceptos normativos coherentes con una visión preventiva y no punitiva a ultranza.<sup>3</sup> Considerando la generación de este tipo de políticas, Geoff Dean identifica cuatro puntos cruciales para impulsar la reforma democrática de los cuerpos policiales:

---

<sup>2</sup> El 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia contra el Estado mexicano en el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. El caso fue llevado ante la Corte por la presunta desaparición de Rosendo Radilla Pacheco por parte del Ejército en el estado de Guerrero. La sentencia de la Corte Interamericana encuentra culpable al Estado mexicano, señalando que no debe recurrirse a la justicia militar para juzgar violaciones a los derechos humanos y que los elementos del Ejército que incurran en esas violaciones deben llevar sus procesos ante juzgados civiles.

<sup>3</sup> Lucía Dammert y John Bailey desarrollan una interesante discusión sobre este tema, comparando distintas experiencias latinoamericanas. J. D. Bailey y L. Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2006, pp. 14 y ss.

- a) Adoptar medidas concretas para avanzar sistemáticamente hacia la prevención del delito. Es decir, desarrollar estrategias proactivas que trasciendan la dinámica de sólo arrestar en flagrancia.
- b) Que las detenciones de la policía preventiva generen información para poder mejorar las capacidades de la policía a cargo de la investigación criminal.
- c) Triangular la información sobre patrullaje (informes de parte) para posteriormente convertirla en inteligencia y evidencia criminal.
- d) Identificar patrones delincuenciales y desarrollar una serie de metas proactivas para evitar la repetición de esos delitos.<sup>4</sup>

Dean parte de la premisa de que las reformas policiales que no transforman a fondo la operación táctica del policía en la calle son sólo esfuerzos retóricos. Los cuatro puntos que señala Dean orientan hacia el desarrollo de indicadores de gestión en cuatro áreas: estrategias proactivas de policía generación de información a partir de las detenciones policiales uso inteligente de esa información y la identificación de patrones delincuenciales.

Las instituciones policiales y de justicia en las entidades federativas mexicanas enfrentan una severa crisis de legitimidad y confianza. Sin embargo, este problema no es exclusivo de México. A lo largo del siglo pasado, las instituciones policiales de varios países desarrollados enfrentaron también crisis de confianza y muchas de ellas siguen siendo cuestionadas por la sociedad civil. Las iniciativas de reforma policial en la mayoría de los países desarrollados responden a demandas sociales para mejorar el servicio de policía y para ciudadanizar las políticas de seguridad.

### *El modelo de policía comunitaria o de proximidad*

---

<sup>4</sup> G. Dean, "Police Reform: Rethinking Operational Policing", *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., p. 340.

La respuesta más frecuente a estos retos ha sido la generación de esquemas de policía comunitaria, o policía de proximidad, es decir, transformar los modelos de patrullaje y prevención del delito para que la gestión de las/os agentes policiales sea más cercana a la ciudadanía. La mayoría de los modelos de policía de proximidad alrededor del mundo se basan en mejorar la calidad de los contactos entre policías y ciudadanas/os; generar canales de comunicación amplios y directos para fomentar la denuncia del delito por parte de la ciudadanía, así como lograr que la policía produzca mejor información y propiciar condiciones de transparencia por parte de las/os agentes policiales.

De acuerdo con Mark Ungar, la policía comunitaria se caracteriza por los siguientes principios:

- Descentralización geográfica del despliegue operativo.
- Formación y educación continua.
- Autonomía de mandos medios.
- Consulta con la ciudadanía.
- Inserción de la ciudadanía en labores concretas de prevención.
- Reformas judiciales.
- Acceso a la información.
- Prevención social del delito.
- Orientación a resolver problemas (proactividad).<sup>5</sup>

Las iniciativas de acercamiento entre policías y ciudadanas/os se han desarrollado en varias partes del mundo, incluyendo América Latina (Bogotá, Lima, Santiago de Chile) y México (Chihuahua, Guadalajara, Distrito Federal, Naucalpan, Cd. Nezahualcóyotl, Querétaro). Sin embargo, los modelos de policía comunitaria no sólo implican mayor cercanía entre policías y ciudadanas/os, sino una transformación radical

---

<sup>5</sup> M. Ungar, *The Current State of Community Policing in Latin America*, Washington DC, Latin American Development Bank, pp. 1-2.

en los procesos de toma de decisiones en las instituciones policiales: requieren que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo desempeñan un papel de gestores para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente. Uno de los elementos más revolucionarios y difíciles de instrumentar del modelo de policía comunitaria es que los mandos medios dejen de tomar decisiones, y que permitan que los elementos operativos tomen esas decisiones en conjunto con la ciudadanía.

David Bayley, uno de los principales estudiosos de los modelos de policía comunitaria, ha realizado estudios comparados sobre las experiencias de policía de proximidad en varios países y ha concluido que en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y el Reino Unido, la mayor parte del trabajo cotidiano policial responde a las necesidades de la ciudadanía y no de los mandos.<sup>6</sup>

No obstante, los únicos dos países donde se han instrumentado de manera completa y radical los esquemas de policía comunitaria son Japón y Singapur. En ambas sociedades se ha invertido la pirámide de toma de decisiones, permitiendo que sean las/os ciudadanas/os y las/os policías de menor jerarquía quienes tomen decisiones operativas y estratégicas para la prevención del delito, dejando a los mandos medios y superiores un papel de facilitadores para llevar a la práctica esas decisiones.<sup>7</sup>

La transformación institucional que requieren esos modelos necesita romper las inercias de poder en las cadenas de mando policiales, por lo tanto, en el mediano plazo no tiene posibilidades realistas de aplicación en la mayor parte de México. El modelo de policía comunitaria, en su concepción como tipo ideal, encuentra serios obstáculos en el hecho de que la labor policial se desarrolla en un entorno político que no puede

---

<sup>6</sup> D. Bayley, *Democratizing Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, US Department of Justice, pp. 16 y ss.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

abstraerse de luchas de poder y la complejidad del fenómeno delictivo en México. Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta las variables políticas y los entornos de conflictividad en que se instrumentan.

Michael Kempa considera que una condición inicial para reformar democráticamente a las instituciones de policía es la generación de entornos institucionales ampliamente deliberativos que permitan el intercambio de opiniones vertidas por grupos de poder. La diversidad de opiniones debe gestionarse a partir de negociaciones sobre el tipo de policía que se quiera desarrollar con base en las coincidencias de estos grupos que, en última instancia, son coincidencias sobre el modelo de sociedad democrática que buscan.<sup>8</sup>

A diferencia de varios modelos teóricos de policía comunitaria, la posición de Kempa no obvia las tensiones implícitas en las relaciones de poder a partir de la formulación de políticas de seguridad y propone una alternativa conciliadora entre los intereses de quienes formulan las políticas y los grupos excluidos. En cierta medida, el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha contribuido a generar un mayor diálogo en este terreno entre gobiernos estatales y el gobierno federal; sin embargo, aún es necesario ampliar este espacio de tal manera que sea más abierto y representativo de los gobiernos municipales.

Alice Hills reconoce que el motor de estos procesos es la voluntad política y la ganancia concreta que pueda representar la reforma policial para un grupo en el poder. La mayoría de las iniciativas retóricas de reforma policial tienden a enfatizar los puntos más populares para el electorado y la parte técnica de la reforma policial, minimizando los elementos de conflictividad que se necesitan para su instrumentación. Por lo tanto,

---

<sup>8</sup> M. Kempa, "Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in Troubled Times", *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, p. 108.

se requiere un liderazgo político efectivo y certero que enfrente los riesgos y conflictos que conllevan las reformas.<sup>9</sup>

En este punto coincide Hugo Acero cuando afirma que uno de los elementos de éxito de la reforma policial en Bogotá fue el compromiso del más alto nivel de gobierno (el alcalde o jefe de gobierno en el ámbito local) con la transformación de la policía.<sup>10</sup> El modelo de policía tiene un impacto directo en los equilibrios de poder en una sociedad y representa la soberanía e identidad cultural de un régimen.<sup>11</sup> Por lo tanto, las iniciativas de reforma policial también dependen del entorno ideológico y pragmático de la política partidista.

Ante la complejidad de los problemas políticos que se deben sobrellevar para que una reforma policial sea exitosa, Samuel Walker parte de una posición pesimista al preguntarse: ¿podrán alguna vez en realidad cambiar las instituciones policiales?, es decir, ¿tienen remedio? Walker procede a responder con una serie de elementos operativos necesarios para la reforma democrática de la policía: cambio organizacional; control de las actividades de los policías en la calle (el mayor reto para cualquier institución policial); recolección sistemática y análisis de información; combinación de mecanismos internos y externos de rendición de cuentas.<sup>12</sup>

Los modelos y las estrategias policiales de proximidad con la ciudadanía generalmente surgen como una respuesta a la creciente desconfianza que siente la ciudadanía ante la actuación de las fuerzas responsables de la seguridad. La mayoría de los proyectos de policía de proximidad en el mundo se instrumentan una vez que la sociedad civil reclama transformaciones sustanciales en las policías locales como

---

<sup>9</sup> A. Hills, *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2001, p. 4.

<sup>10</sup> H. Acero, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, p. 65.

<sup>11</sup> M. Kempa, *op. cit.*, p. 111.

<sup>12</sup> S. Walker, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp. 14-16.

consecuencia de graves abusos o violaciones a los derechos humanos. De esta manera, las experiencias de policía de proximidad en Río de Janeiro (reformas a la Policía Militar), Los Ángeles (creación de instancias de supervisión civil y controles internos para LAPD), Nueva York (purga y reforma integral del NYPD) y el Distrito Federal (creación de las Unidades de Protección Ciudadana de la SSPDF), buscan legitimar la acción de instituciones policiales de las que la población local no sólo desconfía, sino a las que incluso teme.

Uno de los esfuerzos académicos que más profundamente ha analizado el modelo de policía comunitaria en la teoría y la práctica es el libro llamado *The New Blue Line* (“La nueva línea azul”, 1986) de Jerome Skolnick y David Bayley. Ambos autores acuñan en este libro la frase “reciprocidad policía-comunidad”. Esta frase, como es utilizada por tales autores, tiene implicaciones prácticas, de actitud y organizativas.<sup>13</sup> En su dimensión práctica, la reciprocidad significa que la policía debe involucrar a la comunidad en el cumplimiento de su misión. De esta manera, la reciprocidad tiene lugar cuando se conjuntan las perspectivas policial y ciudadana para enfrentar el fenómeno delictivo y los problemas que más preocupan a la comunidad.

En términos de actitud, la reciprocidad significa que las y los agentes de policía deben tener un genuino convencimiento de que la ciudadanía desempeña un papel central en la prevención del delito. Para llevar a la práctica esta nueva actitud se necesitan dos acciones paralelas: por una parte, se debe formar a las/os agentes para que desarrollen esta sensibilidad y, por otra, se deben establecer las políticas de comunicación adecuadas para que la ciudadanía pueda identificar este cambio de actitud.

---

<sup>13</sup> Jerome H. Skolnick y David H. Bayley, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, Nueva York, Free Press, pp. 211 y 212, cit. por Carl B. Klockars, “The rhetoric of community policing” en T. Newburn, *Policing. Key Readings*, Devon, Willan Publishing, 2006, p. 449.

Finalmente, en el ámbito organizacional la “reciprocidad policía-comunidad” implica que tanto policías como ciudadanas y ciudadanos co-participen en el diseño de políticas de prevención del delito. En contraste con la visión tradicional y más legalista de la función policial, el modelo de policía comunitaria implica que organizativamente la policía pueda aprender de la comunidad, al tiempo que le rinde cuentas.

De acuerdo con Wes Skogan y Susan Hartnett, el modelo de policía comunitaria es un proceso más que un producto.<sup>14</sup> Asimismo, Hugo Frühling señala que “los cambios organizativos asociados a la policía comunitaria buscan promover ejecutivos que tomen riesgos, que tengan calidades empresariales y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente”.<sup>15</sup>

Finalmente, Robert Trojanowicz y Bonnie Bucqueroux, académicos estadounidenses pioneros en la investigación sobre policía comunitaria, establecen un listado de elementos que se deben verificar en las instituciones policiales que están instrumentando un modelo comunitario, para medir su avance.<sup>16</sup> La mayoría de los elementos que se incluyen en ese listado ya han sido tratados en los párrafos anteriores, sólo resta hacer mención al código de ética. Éste debe hacer referencia a los fundamentos ontológicos en los que se basa el modelo de policía comunitaria y debe convertirse en un referente para la relación policía-ciudadanía.<sup>17</sup> Son pocas las instituciones policiales en municipios y Estados México que tienen un código de ética. El desarrollo de este código podría ser un indicador de compromiso con una gestión responsable y con el respeto a los derechos humanos.

---

<sup>14</sup> W. Skogan y S. Hartnett, “Community Policing in Chicago”, en *ibid.*, p. 428.

<sup>15</sup> H. Frühling, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina, ¿cuál es su impacto?*, Santiago de Chile, CESC, 2003, p. 11.

<sup>16</sup> R. Trojanowicz y B. Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 2a ed. 1998, p. 1.

<sup>17</sup> *Loc. cit.* 16.

*Modelo policial de orientación hacia la resolución de problemas (problem-oriented policing)*

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas comprende el desarrollo de estrategias para un amplio rango de actividades delincuenciales y no delincuenciales que son parte de las tareas de la policía. Este modelo se cimienta en una aproximación crítica, analítica y basada en evidencia a la clasificación de problemas específicos, a la identificación de las condiciones que producen y reproducen esos problemas y a la selección de soluciones éticas que puedan ser instrumentadas por la policía o por otros actores para mitigar o eliminar esos problemas.<sup>18</sup>

El modelo policial de orientación hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing*) fue concebido por Herman Goldstein, un académico estadounidense que fue asesor del Departamento de Policía de Chicago. Goldstein empezó a desarrollar estas ideas en 1979, aunque la evolución hacia un modelo policial más definido tuvo lugar hacia 1990. De acuerdo con este autor, la policía debe concentrar sus esfuerzos en los problemas que la ciudadanía espera que le resuelva esta instancia o el gobierno local. Este modelo parte del supuesto de que la policía, por lo tanto, se debe involucrar en asuntos tan diversos como la búsqueda de menores desaparecidos, falsas alarmas y problemas de convivencia urbana.<sup>19</sup>

Las respuestas a estos problemas en muchas ocasiones requieren la transferencia de responsabilidad a otra agencia municipal o estatal (DIF, bomberos, etc.), pero en primer lugar son las/os agentes de policía quienes identifican el problema (es decir, son los primeros respondientes), tienen contacto regular con la ciudadanía y canalizan sus preocupaciones hacia quienes las pueden resolver.

---

<sup>18</sup> T. Newburn y P. Neyroud, *Dictionary of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, p. 225.

<sup>19</sup> H. Goldstein, *Improving policing: a problem-oriented approach*, en T. Newburn, *Policing...*, pp. 392 y 393.

Para Goldstein, la aplicación de la ley es un medio para alcanzar la misión policial, pero considera que en la mayoría de las agencias se le confunde con un fin. Este autor prioriza la solución de problemas sobre la aplicación de la ley, basándose en un enfoque preventivo que debe tener efectos de disuasión delictiva en el mediano y largo plazos. La consulta a la ciudadanía y la colaboración interinstitucional que requiere la solución de un problema en el ámbito municipal generan un campo de aprendizaje muy amplio para la policía y favorecen la formación de sinergias para construir comunidades más seguras.

En el sitio de Internet del Centro para la Policía Orientada a Resolver Problemas (*Center for Problem-Oriented Policing*) de Estados Unidos se definen los siguientes principios de este modelo:

- Los problemas son la unidad básica de trabajo policial, en lugar de un delito, un caso, llamadas telefónicas o incidentes.
- Un problema es algo que preocupa o causa daño a la ciudadanía, no sólo a la policía.
- Enfrentar problemas significa más que encontrarles soluciones rápidas: requiere tratar las condiciones que generan esos problemas.
- Los agentes de policía deben sistemáticamente analizar problemas antes de tratar de resolverlos. La institución también debe desarrollar rutinas para analizar problemas.
- El análisis de los problemas debe ser integral, aunque no necesariamente debe ser complejo.
- Los problemas se deben describir de manera precisa y se deben desagregar en sus distintos componentes, ya que los problemas no siempre son lo que parecen al principio.

- Se debe comprender que hay varios intereses en riesgo detrás de un problema. Hay personas y grupos de personas que son afectados de manera diferenciada por un problema específico y que tienen ideas distintas de cómo solucionarlo.
- Se debe comprender la manera en que el problema está siendo tratado y se deben admitir abiertamente los límites de esas soluciones para poder proporcionar una mejor respuesta.
- Inicialmente se deben considerar todas las posibles respuestas a un problema, con el fin de no coartar ninguna que tenga potencial de ser efectiva. Las respuestas que se sugieran deberán proceder del análisis de la situación. Estas respuestas no se deben limitar al arresto, aunque tampoco deben descartarlo.
- La policía debe tratar de resolver problemas de manera proactiva en lugar de sólo reaccionar a sus consecuencias dañinas.
- El departamento de policía debe incrementar la libertad de los agentes de policía para tomar decisiones importantes. Al mismo tiempo, éstos deben rendir cuentas de sus decisiones.
- La efectividad de las nuevas respuestas debe ser evaluada, para que sus resultados puedan ser compartidos con otros agentes de policía y personal de la corporación, de tal manera que se comparta sistemáticamente información sobre lo que funciona y lo que no.<sup>20</sup>

Además de la detección de problemas comunitarios, un modelo integral debe considerar la identificación y corrección de problemas en la gestión policial. De acuerdo con Samuel Walker, es necesario desarrollar sistemas de Intervención Temprana (IT) para identificar en los elementos policiales problemas de conducta y de gestión que tienen potencial de crecer y generar conflictos mayores. Walker afirma que los sistemas

---

<sup>20</sup> [www.popcenter.org](http://www.popcenter.org)

de IT surgieron de la necesidad de apoyar a las áreas de quejas o atención ciudadana, ya que en la mayoría de las corporaciones policiales estas áreas tienen poco personal o un solo agente a su cargo. Esta posición en inglés se conoce como el ‘*problem officer*’ o el agente que se encarga de lidiar con los problemas de quejas.<sup>21</sup>

El sistema de IT es una herramienta de manejo de base de datos que está diseñada para identificar a oficiales cuya actuación se muestra problemática para decidir sobre la pertinencia de una intervención, que generalmente consiste en asesoría o capacitación con el objeto de corregir su actuación. La IT emerge como un mecanismo para asegurar la adecuada rendición de cuentas.<sup>22</sup>

El sistema de la IT es “temprana”, ya que permite identificar problemas de actuación policial que sugieren que un/a agente está enfrentando problemas con la ciudadanía. La mayor contribución del sistema IT es su capacidad para identificar patrones de actuación o comportamiento y para intervenir antes de que los problemas resulten en incidentes graves, como demandas, quejas de la ciudadanía sobre el excesivo uso de la fuerza o alguna otra crisis pública que involucre a la institución policial. El sistema IT advierte al policía enviándole un mensaje informal, aunque muy claro, de que su actuación requiere mejorar.

El sistema IT está oficialmente separado del sistema formal de disciplina, ya que está diseñado para mejorar la actuación del/la oficial a través de asesoría, capacitación o *coaching*. El programa de IT no registra la participación en el archivo personal del agente, aunque sí se lleva un registro de participación por separado por parte de la unidad de Asuntos Internos o por la unidad de estándares profesionales.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> S. Walker, *op. cit.*, p. 106.

<sup>22</sup> S. Walker, *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies: A Planning and Management Guide*, US Department of Justice - Office of Police Oriented Services, pp. 3 y 4.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

El sistema de IT es considerado como una herramienta única y la más valiosa para conseguir la rendición de cuentas, principalmente por su capacidad para monitorear una gran variedad de actividades policiales y para identificar los problemas de actuación en una etapa temprana.

En este sentido, el sistema IT es consistente con los objetivos del modelo de policía comunitaria y del modelo de policía orientada a la solución de problemas. Estos modelos complementarios generan propuestas para responder a las/os residentes de la comunidad y al mismo tiempo retoman nuevas medidas para la actuación policial. El sistema IT permite documentar rápidamente la actuación policial de aquellos que no estén sirviendo a la comunidad efectivamente y provee las bases para ofrecer remedios.

La intervención temprana se basa en el sistema SARA:

**S** – Scanning (escaneo): revisión de información en la base de datos del sistema IT

**A** – Análisis: identificación y selección de posibles agentes con problemas de comportamiento

**R** – Respuesta: intervención con los agentes seleccionados

**A** – Aproximación/valoración: revisión postintervención del desempeño del agente

### *El modelo de inteligencia policial (intelligence-led policing)*

El modelo de inteligencia busca reducir el delito a través del uso de información por parte de las agencias policiales. La información se recaba de distintas fuentes y se utiliza para generar inteligencia que las instituciones policiales emplean para disuadir, inhibir o terminar con el comportamiento delictivo.

La corporación policial pionera en generar un modelo de inteligencia policial en el ámbito preventivo es el Departamento de Policía de Kent en el Reino Unido, a principios de la década de 1990. Sir David Phillips, quien estaba al frente de esa corporación, basó su modelo de inteligencia en la lógica de generar un esquema proactivo de operación policial. Su primera acción fue administrativa, moviendo elementos de unidades reactivas hacia tareas proactivas. El carácter proactivo de su estrategia se basó en el hecho de que utilizó información de análisis de inteligencia delictiva para aplicarla a actividades preventivas. Por lo tanto, su siguiente acción fue desarrollar las capacidades para que sus policías pudieran generar y analizar la información delictiva en su localidad. Esta estrategia informática se concentró principalmente en las actividades de delincuentes activos y prolíficos, rastreando sus patrones de conducta.<sup>24</sup>

El éxito de este experimento inicial en Kent inspiró al Servicio de Inteligencia Criminal Nacional de la *Home Office* británica para la creación del Modelo de Inteligencia Nacional del Reino Unido (*National Intelligence Model*). En el diseño de este modelo participaron tanto agentes de policía (operativos) como expertas y expertos en inteligencia delictiva de todo el Reino Unido. El Modelo de Inteligencia Nacional ha generado estándares y procesos para asegurar que toda la información de inteligencia es fidedignamente obtenida y acuciosamente sistematizada y analizada, de tal manera que

---

<sup>24</sup> J. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Devon, 2008, p. 6.

pueda servir como una referencia sólida para las decisiones estratégicas policiales, para el manejo de riesgos y para el desarrollo de indicadores que permitan medir el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad.<sup>25</sup>

Si bien las labores de inteligencia han sido tarea primordial de las Fuerzas Armadas y de la policía judicial o ministerial en México, las policías preventivas desempeñan un papel cada vez más importante en la conservación de la escena delictiva y la generación de evidencia, de acuerdo con lo que establece la normatividad que reforma el sistema de justicia penal federal y los procesos locales en varios Estados. Estas reformas normativas generan una serie de cambios operativos en la técnica policial de los elementos de las Direcciones de Seguridad Pública estatales, pero no necesariamente en su táctica, que ya se ha consolidado desde hace muchos años.

La técnica policial es el conjunto de principios y reglas que permiten acciones policiales organizadas y sistemáticas. Además de las técnicas de defensa policial (técnicas de golpeo y bloqueo) hay una serie de técnicas de carácter específicamente preventivo, que se llevan a cabo en las distintas policías estatales mexicanas.

Por otra parte, la táctica policial es el conjunto de técnicas que permiten aplicar la fuerza policial en la medida requerida para alcanzar un objetivo. Dentro de ese gran conjunto de técnicas, sólo algunas están cambiando a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en trece Estados (hasta el momento), y son las técnicas más relacionadas con el trabajo de inteligencia e investigación delictiva. La policía preventiva desempeña ya un papel más protagónico en este ámbito y para ello se debe capacitar a las policías estatales.

---

<sup>25</sup> UK National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, Londres, NCIS, 2000, 12 pp.

## ***2. Estrategias De Intervención Que Utilizan Las Entidades Federativas Mexicanas Para La Consecución De Objetivos De Las Políticas De Seguridad Ciudadana***

La mayor parte de las buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana en México ha tenido lugar en el ámbito municipal, a través de esfuerzos de reforma policial de ‘abajo hacia arriba’ que han contribuido a legitimar el trabajo policial, mejorar las condiciones locales de seguridad e involucrar a la ciudadanía en iniciativas de prevención del delito.

Los esfuerzos más sostenibles y significativos han tenido lugar en:

- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, que ha sostenido un esfuerzo de reforma durante más de cuatro administraciones municipales continuas, que convirtió a esta institución policial en la primera de América Latina en ser certificada por la *Commission on the Accreditation of Law Enforcement*, CALEA, de Estados Unidos.
- La Dirección de Seguridad Pública de Naucalpan, a partir de la reforma de sus sistemas informativos y de fenomenología delictiva, el fortalecimiento de la capacitación de sus elementos y la creación de proyectos de policía comunitaria.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Cd. Nezahualcóyotl, por medio de programas de acercamiento a la ciudadanía, inversión en infraestructura para generar y sistematizar información delictiva y la participación de elementos en programas de formación profesional en universidades.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Guadalajara, buscando transversalizar un enfoque de policía comunitaria, mejorando las condiciones laborales de sus policías y la transparencia de su gestión y a través del establecimiento de un Consejo de Participación Ciudadana que funciona como control externo de la policía.

Por otra parte, varios gobiernos estatales en México han invertido en el mejoramiento de las condiciones de sus instituciones policiales. A continuación se señalan algunas de las mejores prácticas en esta materia.

### ***2.1 La Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro***

En 2003, el gobierno estatal de Querétaro creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), que es la primera en el país que incorpora plenamente y de manera transversal el paradigma de seguridad ciudadana. A partir de la asesoría de expertas/os de Canadá, Chile, Estados Unidos, Brasil y Colombia, la SSC de Querétaro se ha convertido en un referente nacional en materia de modernización policial y políticas pro-democráticas de seguridad.

La SSC de Querétaro ha priorizado la formación de sus mandos medios y la reforma de su Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad. Todos los mandos medios han pasado por un proceso de formación integral que comprende el uso de recursos de computación e informática, ortografía, técnica y táctica policial, derechos humanos, resolución no violenta de conflictos y materias para el desarrollo personal. Asimismo, ha transparentado los sistemas disciplinarios internos a partir de una reforma profunda a su Dirección de Asuntos Internos y a su Consejo de Honor y Justicia, integrando ciudadanas/os a estas funciones. A continuación se describe el Sistema Argos (Sistema Integral de Alertamiento, Prevención, Detección, Evaluación, Sanción y Procesamiento de Faltas Policiales) que se instrumenta en la SSC de Querétaro y que es una de las mejores prácticas en materia de reforma policial en México.

Argos está concebido como un sistema de procesos (investigaciones y procedimientos de enjuiciamiento), que convierten información histórica y jurídica sobre casos disciplinarios reportados (considerando hechos y normas como insumos) en

resultados consistentes, en resoluciones que implican sanciones y recomendaciones, traducidas en medidas correctivas o preventivas tendientes a optimizar la gerencia policial (productos).

Insumos:

- Información histórica (hechos)
- Información jurídica (normas)

Procesos

- Investigaciones y procesos de enjuiciamiento

Productos

- Sanciones
- Recomendaciones específicas preventivas y de alerta
- Recomendaciones generales

Como modelo integral de rendición de cuentas, Argos procesa directa o indirectamente dos tipos de controles: por una parte los *verticales*, que fluyen a lo largo de la cadena policial de mando, en forma descendente de los policías superiores hacia las/os policías subordinados (revistas al estado de fuerza, supervisión radial y recorridos de inspección de las unidades y agentes) y en forma ascendente de éstos hacia aquellos (bitácoras de servicio, partes de novedades y reuniones de control); y por la otra, los controles *horizontales* o laterales que “atraviesan” la cadena de mando en forma transversal, por ejemplo:

- Controles policía – policía (mismo grado);
- Controles corporación – policía (control de personal, departamento psicológico)
- Controles ciudadanos – policía (quejas y denuncias ciudadanas)
- Controles instituciones externas – policía (Procuradurías, jueces, ombudsman)

Entre las limitaciones de Argos, cabe señalar que la información de control vertical que se genera y se capta desde el interior de la SSC, en muchos casos ha sido manejada cuantitativa y no cualitativamente; la supervisión descendente ha sido tradicionalmente discrecional y su cobertura ha sido limitada por la extensión y las complejidades del territorio del estado. La generación de un software que uniformara la generación de reportes policiales (Sistema de Partes Informativos), complementado con una base de datos específicamente diseñada para la gestión disciplinaria, es parte del proyecto Argos y tiende a atemperar esos efectos negativos.<sup>26</sup>

De la primera fase de instrumentación, se desprende como aprendizaje, la necesidad de hacer más eficientes los controles verticales, mejorando el sistema de despliegue de operaciones policíacas, por ejemplo; pero también fortalecer los controles horizontales, estableciendo un mecanismo de retroalimentación interior que permita el aprendizaje institucional permanente y ofrezca a la ciudadanía una respuesta efectiva a sus demandas de mejora sobre la gestión policial.

## ***2.2 La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública***

Con base en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se creó la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública en febrero de 2009. Hasta el momento, han tenido dos logros importantes en materia de reforma policial:

- a) *La creación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL)*. SIDEPOL establece los criterios y protocolos para la planeación, reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimientos, disciplina y justicia policial, así como la separación y retiro de la institución. Han desarrollado el Programa Rector de Profesionalización con planes y programas de

---

<sup>26</sup> Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Sistema Argos. Reporte ejecutivo del proyecto en su fase de implantación*, Santiago de Querétaro, 20 de septiembre de 2009, p. 9.

estudio. El Sistema se integra por: carrera policial, esquemas de profesionalización, régimen disciplinario y sistema complementario de prestaciones.

b) *Sistema Único de Información Criminal*. Es un esfuerzo para integrar toda la información y registros de orden delictivo en el país a este sistema. Las secretarías de seguridad pública de las entidades federativas y federal aprobaron los protocolos de carga, análisis, consulta y explotación de información sustantiva a través de la utilización del Informe Policial Homologado como el único instrumento de reporte policial. El sistema ya está operando en 24 entidades y se encuentra en instrumentación en las otras ocho. Asimismo, ya está operando en todos los destacamentos de la Policía Federal a lo largo del país.

Por otra parte, para impulsar la capacidad de conducción policial se creó y aprobó el Sistema de Gestión Operativa, que integra el estado de fuerza de cada institución policial estatal, armamento, equipo y vehículos. Este sistema integra el Informe Policial Homologado que permite el acceso a las bases de datos nacionales para la detección de cruces positivos de información sustantiva de orden policial. Además de georeferenciar las incidencias delictivas con el registro del modo de operación delictivo.

El Sistema de Gestión Operativa proporciona las herramientas para la planificación del despliegue operativo y la atención específica a puntos, zonas o áreas de mayor índice delictivo con información en línea para su combate. En suma, este sistema es la base para la generación de inteligencia operativa contra el delito.

La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública también acordó el establecimiento del Kárdex Policial en Plataforma México (Secretaría de Seguridad

Pública federal) constituyendo el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, en esta base de datos se incorporan:

- Datos Generales.
- Experiencia Profesional.
- Servicios y Equipamiento.
- Desarrollo Académico y Profesional.
- Disciplina y Justicia Policial.
- Prestaciones.
- Conclusión del Servicio

Se cuenta con el registro de más de 190 mil elementos de policía de las secretarías de seguridad pública estatales, con un nivel de actualización del personal activo del 83 por ciento. Asimismo, se han registrado aproximadamente 30 mil elementos de la Policía Federal hasta el momento. Considerando que la población policial del país es cercana a los 500 mil elementos, todavía es necesario que esa base de datos crezca e incorpore a las policías preventivas municipales, así como a los elementos de la nueva Policía Ministerial Investigadora (antes AFI) administrada por la PGR.

### ***2.3 Las Unidades de Protección Ciudadana (UPC) en el Distrito Federal***

En noviembre de 2002 entró en operación la primera Unidad de Protección Ciudadana como parte de una estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) para hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva del Distrito Federal. Después de siete años del inicio de este programa se han instalado 35 UPC, incorporando a casi la mitad de los policías preventivos que trabajan en el DF.

El programa que establece y mantiene a las UPC es uno de los pocos ejemplos en que coinciden las agendas de la sociedad civil organizada y del Gobierno del DF en materia policial. En el entorno de recrudecimiento de políticas punitivas para combatir a la delincuencia en el Distrito Federal y en otras partes del país, las UPC representan uno de los más sobresalientes modelos de modernización de la operación policial en el ámbito local en México, sobre todo en términos de acercamiento de la policía a la ciudadanía.

Por otra parte, es importante destacar la trascendencia de una iniciativa tan visionaria de reforma policial en el DF, ya que en esta ciudad se encuentra el cuerpo de policía local más grande de México y América Latina. Cualquier programa de reforma en la policía del DF tiene un fuerte impacto en el modelo policial mexicano: en el ámbito cuantitativo, por el vasto número de elementos policiales que operan en esta ciudad (uno de cada cinco policías del país trabaja en la SSPDF) y en el ámbito cualitativo, por la trascendencia que tiene la función de esta corporación policial como responsable de la seguridad en la capital del país.

Las UPC son estaciones de policía modelo creadas bajo dos premisas centrales: la redignificación del trabajo del/la policía preventivo y la colocación de la ciudadanía en el centro del interés de la política de seguridad local. Siguiendo tales premisas, las

UPC deben contar con suficiente infraestructura para facilitar la capacidad de respuesta de sus policías y para generarles mejores condiciones de trabajo. Asimismo, el despliegue y la gestión de sus elementos operativos se deben organizar de acuerdo a políticas de policía de proximidad con la ciudadanía.

Actualmente hay más de 20,000 policías preventivos del DF trabajando en UPC. De acuerdo con los lineamientos de las UPC, sus elementos operativos reciben capacitación específica para enfrentar la criminalidad en su zona; para conocer y respetar los derechos fundamentales de la ciudadanía; para trabajar en coordinación con asociaciones ciudadanas, para prevenir el delito y aplicar la ley.<sup>27</sup>

Las UPC reivindican varios derechos de las y los policías, empezando por los laborales. Asimismo, la estrategia de las UPC comprende el apoyo legal para garantizar el debido proceso judicial cuando las/os policías enfrentan cargos y apoyo logístico para que las/os policías realicen sus actividades con mayor seguridad.<sup>28</sup>

Dos subsecretarías en la SSPDF cuentan con facultades expresas para atender asuntos relacionados con las UPC: Desarrollo Institucional y Seguridad Pública. La primera subsecretaría, cuenta con la facultad de diseñar y formar nuevas UPC.<sup>29</sup> La segunda lo hace a través de la Dirección de Unidades de Protección Ciudadana adscrita a la Dirección General de Policía Sectorial. El Reglamento Interior de la SSPDF establece como obligación del titular de esta dirección general, ejecutar los programas de actuación operativa de las unidades de la Policía Sectorial y de Protección Ciudadana, así como coordinar la participación de tales unidades para la ejecución de las resoluciones de autoridad competente que requieran el auxilio de la fuerza pública.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Unidades de Protección Ciudadana*, México, GDF, [s/f], p. 2.

<sup>28</sup> Cfr. J. Salgado y E. Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México. Una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana*, México, Fundar, 2008, 104pp.

<sup>29</sup> Artículo 12, fracción VIII del *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Artículo 22, fracciones I y III.

Además del esfuerzo por redignificar el trabajo policial y por el enfoque de policía comunitaria, una de las principales innovaciones de las UPC es su trabajo en materia de fenomenología delictiva. Todas las actividades que realicen los elementos de las UPC se deben reportar y sistematizar invariablemente a través del Sistema de Información Policial (SIP), un software instalado en red (intranet) en todas las UPC enlazadas con la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF. El sistema informático del SIP debe ir acompañado de herramientas metodológicas de acopio de información interna (recursos de las UPC, formas de operación) y externa (incidencia delictiva, esquemas delincuenciales) que permitan su uso regular.

En la Dirección General de Estadística e Información Policial se deben diseñar estrategias de operación policial con base en la información generada por el SIP.<sup>31</sup> Asimismo, la información del SIP permite que los mandos evalúen los rendimientos de las Unidades y planeen acciones dirigidas hacia puntos o zonas de conflicto (*hot spots*). Cada UPC establece sus *hot spots* con base en la información que genera el SIP.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública*, artículo 27 (IV).

<sup>32</sup> J. Salgado y E. Treviño, *op. cit.*, p. 32.

### ***3. La Estrategia Ideal De Medición De La Eficiencia En Las Políticas De Seguridad Ciudadana***

La correcta generación, sistematización y análisis de información delictiva y de gestión policial son elementos cruciales para la planeación operativa y para el diseño de estrategias de prevención del delito que son fundamentales para la seguridad ciudadana. De igual manera, estos elementos son indispensables para iniciar y eventualmente sostener los procesos de reforma policial y la empresa más amplia de reformar el sistema de justicia penal, en la que el ámbito federal mexicano y varios Estados se encuentran actualmente inmersos.

Sin embargo, la consolidación de modelos eficientes de información policial es un reto mayor. Por una parte, es necesario generar mecanismos estandarizados de recolección de datos en el patrullaje y en la calle que permitan el flujo de información delictiva puntual hacia bases de datos centralizadas, donde ésta pueda ser sistematizada y analizada. Por otra, también es necesario recopilar, sistematizar y analizar información sobre la manera en que las/os elementos policiales operativos reaccionan frente a distintos escenarios delictivos, tanto en su gestión cotidiana como en situaciones de contingencia o crisis. Otro elemento de análisis fundamental es la operación de la cadena de mando. Los problemas operativos e incluso la corrupción requieren de la identificación de problemas e irregularidades en las relaciones entre mandos superiores, mandos medios y elementos operativos.

El análisis conjunto y consistente de los datos delictivos, mediante el uso de herramientas estadísticas, permite planear y generar estrategias proactivas que respondan mejor a los problemas delictivos que enfrentan las entidades federativas en México. De esta manera, es posible conocer frecuencias y tendencias de la actividad delictiva en distintas regiones de un estado particular. Esto permite que la policía se

involucre en el mapeo de esas actividades región por región y así “adelantarse” a los fenómenos delictivos, evitando que estos sucedan o facilitando que se tomen medidas para que sus efectos sean menos perniciosos en la sociedad. Éste es el primer paso para generar información sólida que conduce a procesos más complejos de inteligencia policial.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece criterios precisos de colaboración que obligan a los gobiernos estatales a generar la siguiente información para las bases de datos federales criminalísticas y de personal: detenciones, información delictiva, registro y movilidad del personal de seguridad pública (Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública), servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciadas/os.<sup>33</sup>

Con base en la información que debe generar cada Estado en materia de seguridad ciudadana es posible desarrollar indicadores. Estos sirven, principalmente, como una herramienta de análisis de gestión. La información que generen los indicadores en materia de seguridad ciudadana es de utilidad para tomar decisiones sobre la canalización de recursos materiales y humanos para la satisfacción de las metas que se establecen los Planes Estatales de Desarrollo para las instituciones estatales responsables de la seguridad (Secretarías de Seguridad Pública y Procuradurías Generales de Justicia).

Como se señaló en la primera sección de este documento, las estrategias y políticas de seguridad ciudadana forman parte de un conjunto más amplio de políticas que regulan el sistema de justicia penal. A continuación, en la sección 3.1, se analizan

---

<sup>33</sup> Artículo 122, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

algunas experiencias internacionales que contribuyen al desarrollo de indicadores para medir las distintas etapas del sistema de justicia penal.

Más adelante, en la sección 3.2, se presenta una serie de indicadores ‘de transición’ que permiten evaluar algunos aspectos de los sistemas de procuración y administración de justicia, con base en los avances realizados en esta materia por parte del Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Chihuahua. En este documento se les llama indicadores de transición, porque permiten medir el grado de avance en las reformas.

Finalmente, en las secciones 3.4 y 3.5 se discute lo que se debe medir en materia de seguridad ciudadana, en particular, y se presentan algunos ejemplos para desarrollar indicadores en la materia. En la sección 3.5 se presenta la información que genera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en materia de estadísticas judiciales, complementándola con una serie de indicadores de seguridad ciudadana (divididos por rubros) desarrollados por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, los Indicadores de Desempeño Policial del Instituto para la Seguridad y la Democracia (México) y los indicadores que ha utilizado la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para medir el gasto en materia de procuración de justicia en varios Estados de México.

### ***3.1 Consideraciones para el desarrollo de indicadores del sistema de justicia penal***

Para la definición de variables de medición cualitativas y cuantitativas del sistema de justicia penal, la experiencia internacional muestra que la metodología exitosa para la construcción de indicadores se basa en la identificación de metas u objetivos. Esto constituye el paso inicial para la posterior construcción de categorías para organizar la información disponible. A continuación se señalan tres clases pertinentes de objetivos que se pueden medir con indicadores:

(i) Objetivos estratégicos cuyo cumplimiento en el largo plazo constituye la misión de la institución o instituciones ejecutoras. Esto implica medir qué tanto se alcanzan las grandes metas de política pública en el largo plazo.

(ii) Objetivos institucionales para identificar la eficiencia de las herramientas de amplio alcance de la institución ejecutora para alcanzar sus objetivos estratégicos. Se manifiestan en resultados intermedios.

(iii) Objetivos de actividad para medir la eficiencia de recursos en la operación rutinaria de la entidad.

La identificación de objetivos estratégicos supone la reunión de los estándares obligatorios que de manera más abstracta definen la misión de la institución estatal cuya eficiencia se pretende medir. En el caso de las instituciones de justicia, los principios constitucionales en la federación y las entidades federativas, así como los tratados internacionales vigentes, ofrecen un marco fundamental para identificar tales objetivos. Además, la instrumentación local de estas reglas, a través de los debates parlamentarios o los documentos de política interna de las instancias participantes en el proceso penal, son de primera importancia para esta labor. Un ejemplo de este tipo de objetivos son las metas de reducir la impunidad o incrementar el acceso a la justicia.

Con respecto a los indicadores institucionales, su caracterización se aprecia con claridad frente a las grandes metas de gestión. Definidos en contraposición a indicadores cuantificables detallados, los indicadores institucionales se orientan a señalar la eficiencia en el empleo de recursos empleados para un fin estratégico. Por ejemplo, la capacidad institucional respecto de la celebración de audiencias en las diversas fases del proceso, impacta directamente en el cumplimiento la meta estratégica del acceso a la justicia. De igual modo, el tiempo que toma a un tribunal programar una audiencia de juicio oral, puede impactar sobre la reducción de la impunidad, por un riesgo potencial a la integridad de las pruebas, condiciones, periodos y motivos de detención antes del juicio. Asimismo, los indicadores institucionales pueden impactar en la experiencia de las víctimas, las/os testigos o las/os inculpados: el conocimiento y ejercicio oportuno de sus derechos tendrá un impacto en la calidad de la justicia. Igualmente, la transparencia en la operación de las instituciones puede fungir como aproximación al riesgo de corrupción e irregularidades en el proceso.

Para medir el progreso de cada estado hacia las metas estratégicas o institucionales en materia de justicia y seguridad planteadas en sus Planes Estatales de Desarrollo, los indicadores emplean información que los sistemas de gestión arrojan con normalidad y la asocian con metas y objetivos. Para medir de manera más precisa el fin al que se dirige la institución es necesario emplear una combinación de indicadores con datos de fuentes diversas que permitan eludir los riesgos de medición a través de un dato o una fuente de información aislada. A esta combinación se llama ‘canasta’ de indicadores para cada una de las metas definidas.

Para desarrollar indicadores de seguridad y justicia es necesario emplear información de registros administrativos; fuentes normativas; percepción de usuarios y equipo de trabajo; e información generada por instituciones diversas al sujeto de

medición (en algunas ocasiones también es relevante utilizar información utilizada por las mismas instituciones en otras entidades federativas). Esta combinación incrementa el grado de certeza y la precisión de la lectura de la medición deseada.

La identificación de objetivos estratégicos debe hacerse de acuerdo con la decisión del más alto nivel de responsabilidad técnica y política de las instituciones que forman parte del continuum prevención del delito-procuración de justicia-administración de justicia-ejecución de sentencias, que se resumió en la primera sección de este documento.

Para la definición de los principios de este continuum en las entidades federativas mexicanas es pertinente integrar ‘canastas’ para medir su instrumentación. En el ámbito de la prevención del delito, esta canasta puede comprender principios como la disminución de la incidencia delictiva y la victimización, la integridad policial, el uso de la inteligencia para la prevención del delito y el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanía y policía. En materia de procuración de justicia, la canasta incluiría principios como: 1)el profesionalismo en la investigación; 2)la prontitud en la atención a víctimas del delito; 3)la búsqueda de salidas alternativas a la judicialización de los casos y; 4)las acciones que llevan a mejorar la confianza ciudadana en la gestión de las Procuradurías estatales.

Por otra parte, en la canasta del Poder Judicial entrarían principios como la oralidad, la inmediación, la publicidad, la continuidad, la concentración y la contradicción. Finalmente, en el ámbito de la ejecución de sentencias (sistema penitenciario), la canasta debería incluir principios como el apego a la legalidad, la gobernabilidad de las instalaciones penitenciarias y la efectiva reinserción social de las personas privadas de su libertad.

Los indicadores institucionales requieren vincularse con principios estratégicos para ser balanceados, medibles, sostenibles, enfocados en resultados y asequibles. Entre las categorías que se pueden considerar para desarrollar indicadores del sistema de justicia, se encuentran:

- La tasa según tipo de resolución judicial;
- El tiempo de resolución;
- La vigencia de los casos activos;
- La certeza sobre la fecha del juicio;
- La fidelidad y confiabilidad del expediente del caso;
- La tasa de pago de multas impuestas;
- La satisfacción del equipo del tribunal;
- El costo por caso según tipo de delito.

En el ámbito internacional se pueden identificar dos grandes tendencias en el desarrollo de indicadores en materia de seguridad y justicia. La primera tendencia se orienta a medir las condiciones de violencia en la sociedad, bajo un enfoque epidemiológico. En esta tendencia destacan los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto CISALVA (Universidad del Valle en Cali, Colombia) y FLACSO Ecuador. Estas instituciones han desarrollado estudios de campo y sistemas de indicadores que permiten medir la evolución de la violencia social, como un mecanismo para evaluar las políticas de seguridad. Como resultado, desarrollaron indicadores cualitativos sobre violencia urbana, descomposición del tejido social y el abandono de espacios públicos, complementados con estudios sobre el costo social de la violencia. Las metodologías y proyectos de investigación desarrollados por estas instituciones requieren de varios años

de planeación y pilotaje, por lo tanto, sólo se hace una breve referencia a ellas en este documento.<sup>34</sup>

Uno de los esfuerzos más consolidados en esta tendencia orientada hacia la medición de la incidencia de violencia social, es el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad Ciudadana desarrollado por el Instituto CISALVA, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. CISALVA reunió a un equipo de especialistas latinoamericanos en epidemiología de las lesiones, salud pública, política criminal, seguridad ciudadana, justicia penal, derechos humanos y estadística para identificar los indicadores comunes de seguridad ciudadana que se pueden desarrollar en la región latinoamericana, con base en la información disponible en los sistemas nacionales de estadística.

El desarrollo de homicidios por parte del equipo de CISALVA se divide en cuatro rubros: a) homicidios, lesiones, tráfico y tenencia ilegal de armas; b) delitos sexuales y violencia intrafamiliar; c) criminalidad; d) convivencia y seguridad ciudadana. En los siguientes cuadros se muestra la construcción conceptual de los indicadores comunes que identificaron para la región. Con base en esta información, el equipo de CISALVA identificó a las instituciones responsables de generar las bases estadísticas con esta información en Colombia, Ecuador, Perú, Honduras y República Dominicana. México no fue parte del estudio.

---

<sup>34</sup> Para mayor información sobre los estudios y bases de datos del Banco Interamericano de Desarrollo consultar DataGov, una base de datos con indicadores de gobernabilidad de distintos países del mundo copmparados: <http://www.iadb.org/datagob/index.html>; también consultar ‘Sociómetro’, otra base de datos del BID con indicadores sociales de todos los países de América Latina, incluyendo violencia y seguridad: <http://www.iadb.org/sociometro/index.html>. Sobre los indicadores de CISALVA (Colombia), la mayor parte de sus publicaciones están disponibles en <http://www.cisalva.univalle.edu.co> y los documentos de FLACSO Ecuador se pueden encontrar en: <http://www.flacso.org.ec>

*Cuadro 1. Indicadores sobre homicidios, lesiones, tráfico y tenencia ilegal de armas, CISALVA.*<sup>35</sup>

<b>Unidad de medida</b>	<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>
Homicidios	Lesiones fatales ocasionadas por otra persona con la intención de matar o lesionar.	Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes.
Muerte por evento de tránsito	Cualquier muerte producto de eventos que involucre vehículos de transporte terrestre.	Tasa de muertes por tránsito por cada 100,000 habitantes.
Suicidio	Acto de quitarse la vida uno mismo (sic) en personas mayores de 10 años.	Tasa de suicidios por cada 100,000 habitantes.
Muertes por arma de fuego	Cualquier fallecimiento causado por lesiones de proyectil de arma de fuego	Tasa de muertes por arma de fuego por cada 100,000 habitantes.

*Cuadro 2. Indicadores sobre delitos sexuales y violencia intrafamiliar, CISALVA.*<sup>36</sup>

<b>Unidad de medida</b>	<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>
Delitos sexuales	Cualquier acto sexual que se realice sin el consentimiento de una persona con el uso de amenaza o de fuerza, haya o no penetración. También se incluyen en esta categoría todos los actos sexuales con o sin contacto físico realizado con niños y niñas, aun con su consentimiento. También son delitos: la violación de la esposa, abusar de una persona con limitaciones físicas o mentales que le impidan dar su consentimiento, al igual que abusar de personas en estado de embriaguez o estados alterados de conciencia o en situación de indefensión. Incluye penetración del miembro viril, penetración de objeto diferente, sexo oral, caricias sexuales, no consentimiento, e incapacidad de resistir.	Tasa de denunciados de delitos sexuales por cada 100,000 habitantes.
Violencia sexual		Prevalencia de violencia sexual.
Maltrato infantil	Toda conducta de acción y omisión que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de una persona menor de 18	Tasa de violencia infantil por cada 1,000 habitantes menores de 18 años.

<sup>35</sup> CISALVA-Banco Interamericano de Desarrollo, *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, Cali, CISALVA, 2009, p. 4.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

	años de edad por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores otros parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado; cualesquiera sean el medio utilizado para el efecto, sus consecuencias y el tiempo necesario para la recuperación de la víctima.	
Violencia intrafamiliar/familiar	Es toda acción u omisión que consista en violencia física, psicológica o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de cualquier integrante del núcleo familiar, extensiva a los ex cónyuges, convivientes, exconvivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja.	Prevalencia de violencia intrafamiliar/familiar
Denuncias de violencia intrafamiliar		Tasa de denuncia de violencia intrafamiliar/familiar por cada 100,000 habitantes.

*Cuadro 3. Indicadores sobre criminalidad, CISALVA.<sup>37</sup>*

<b>Unidad de medida</b>	<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>
Hurto simple	Apoderarse de un bien ajeno sin ejercer violencia ni fuerza sobre la víctima o los bienes.	Tasa de hurto simple por cada 100,000 habitantes.
Robo agravado	Apoderarse de un bien ajeno con cualquier tipo de violencia.	Tasa de robo agravado por cada 100,000 habitantes
Secuestro extorsivo	Retener a una persona para obtener de un tercero como precio de su libertad dinero, bienes, títulos o documentos que produzcan provecho y utilidad a favor del secuestrador u otra persona que éste señale.	Tasa de secuestro extorsivo por cada 100,000 habitantes.
Decomiso de drogas ilegales	Decomiso de las drogas y sustancias que son catalogadas como ilícitas por la normatividad nacional y por los convenios internacionales.	Número de kilos de drogas/sustancias decomisadas en un año.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 6.

Cuadro 4. Indicadores sobre convivencia y seguridad ciudadana, CISALVA.<sup>38</sup>

<b>Unidad de medida</b>	<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>
Percepción de inseguridad	El temor al delito o violencia en abstracto, como una inquietud respecto al delito como un problema social.	Porcentaje de personas que se sienten inseguras.
Confianza institucional	Confianza de la ciudadanía en el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad y justicia.	Porcentaje de personas con confianza en el desempeño de las instituciones.
Percepción de miedo	Hace referencia al temor de los ciudadanos a ser personalmente víctimas de la delincuencia, lo que lleva a modificar sus actos o hábitos personales.	Porcentaje de personas con percepción de miedo, según ámbito.
Percepción de cumplimiento de acuerdo.	Es el resultado de la construcción mutua de soluciones entre dos o más personas, dada una situación de conflicto o la posibilidad de éste.	Porcentaje de percepción sobre el cumplimiento de acuerdos.
Justificación del uso de la violencia	Aprobar los actos violentos y estar de acuerdo con su ejecución por razones familiares, morales, culturales o pragmáticas.	Porcentaje de personas a favor del uso de la violencia por distintos rubros.
Infracción a la norma	violaciones de las normas de seguridad vial, tales como límites de velocidad, cruzar luz roja, conducir en estado de embriaguez y conducir sin licencia.	Porcentaje de infracciones por categorías de faltas administrativas.

Los indicadores de CISALVA involucran estudios cualitativos y estudios de opinión que permiten medir longitudinalmente la percepción ciudadana en temas relacionados con la seguridad y el desempeño de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia. En México, las dependencias oficiales no levantan este tipo de información, pero sí lo hacen sistemáticamente el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho de la División de Estudios Jurídicos del CIDE (a través de sus encuestas periódicas de victimización y desempeño institucional, y sobre sistema

<sup>38</sup> *Ibid*, pp. 6-7.

penitenciario) y el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI, a través de su encuesta de victimización).

Por otra parte, la segunda tendencia internacional en el desarrollo de indicadores para seguridad y justicia puede ser representada en este documento con los estudios del *VERA Institute of Justice* (Estados Unidos), de *Kaplan University* (Estados Unidos), de *Statistics Canada* y del Centro de Estudios Jurídicos de las Américas (CEJA, Chile). A continuación se resumen algunas de las recomendaciones más importantes para el desarrollo de indicadores que se presentan en estos modelos.

A partir de la experiencia de análisis comparativo de distintos sistemas jurídicos nacionales y de los principios de debido proceso establecidos en el derecho internacional, VERA ha identificado tres objetivos mínimos en los sistemas de justicia: asegurar la seguridad personal, vigilar el cumplimiento de los derechos fundamentales y mediar las diferencias entre ciudadanas/os. La perspectiva de análisis de VERA se centra en el acceso a la justicia, considerando que los sistemas de justicia que no pueden proveer las garantías básicas afectan desproporcionadamente a las/os pobres y a los grupos más vulnerables en la sociedad. Por lo tanto, VERA es crítica del uso de indicadores exclusivamente cuantitativos que sirven para medir ciertos aspectos institucionales, pero que no son suficientes para que los sistemas de justicia sean más accesibles a la población marginada. De acuerdo con VERA, ‘los indicadores cuantitativos frecuentemente se basan en bases de datos administrativas [...] que dicen muy poco acerca de la calidad de los procesos judiciales o la experiencia de quienes acuden a estas instituciones’.<sup>39</sup>

Con base en estas consideraciones, VERA formula varias recomendaciones para el uso efectivo de indicadores para medir el desempeño de las instituciones de justicia:

---

<sup>39</sup> Vera Institute of Justice, *Justice Indicators*, Nueva York, VERA-UNDP, 2005, p. 3

- Concentrarse en objetivos, ya que como se ha señalado anteriormente en este documento, un indicador es una medida que ayuda a responder a la pregunta de cuánto o hasta qué grado, se avanza para lograr un objetivo.
- Sin embargo, las mediciones para el cumplimiento de objetivos pueden variar considerablemente de una institución a otra, por lo tanto, se debe tener cuidado en no adoptar mecanismos de análisis que sólo sean relevantes para una etapa o institución en el proceso.
- Un indicador es casi siempre un '*proxy*' o representación del resultado o concepto que mide. Como son una representación, es frecuente incurrir en ambigüedad analítica, por lo tanto, es importante encontrar correlaciones de variables adecuadas para que el indicador no sólo sea técnicamente válido, sino también relevante en el ámbito operativo.
- La mayoría de los indicadores no deben ser utilizados de forma aislada. Por tanto, es necesario considerar grupos o 'canastas' de indicadores que se relacionen con el cumplimiento de un objetivo de política pública. Las canastas de indicadores proveen mecanismos más válidos, confiables e integrales para medir el avance de las políticas. Al mismo tiempo, es necesario evitar que las 'canastas' se hagan demasiado grandes.
- Cuando se agregan indicadores para evaluar un objetivo de política pública cuyo cumplimiento comprende la acción de varias instituciones, se deben evitar los indicadores con enfoques estrechos e identificar aquellos indicadores relacionados con las actividades de alguna institución que contribuya sustancialmente al cumplimiento del objetivo.

- Es recomendable probar los indicadores con medidas de éxito en las políticas (por ejemplo, las Metas Programáticas en los Planes Estatales de Desarrollo) y procurar que los indicadores sean sensibles a esas medidas.
- Se deben diseñar indicadores que permitan analizar las experiencias de grupos en situación de discriminación, como mujeres y población que vive en pobreza.
- Se debe evitar crear incentivos perversos. El uso de algunos indicadores para medir eficiencia (y, sobre todo, para recompensarla) puede generar reacciones contra-reformistas de los operadores del sistema. Por ejemplo, medir eficiencia con base en el número de detenciones y recompensar por detención puede incrementar el número de detenciones arbitrarias por parte de la policía.
- Considerar los costos para la obtención de la información de los indicadores y socializarlos, es decir, generar confianza entre las/os usuarios de la información.

Por su parte, los profesores Cliff Roberson, Harvey Wallace y Gilbert Stuckey del Posgrado de Justicia Penal de la Universidad de Kaplan, en Estados Unidos, han sistematizado una serie de metas de los sistemas de justicia que han analizado en sus estudios comparativos. Estas metas proporcionan parámetros importantes de medición.<sup>40</sup>

- Metas de orientación: normalmente hay dos orientaciones contradictorias: el respeto al orden (*law and order*), o el respeto a los derechos fundamentales. Un sistema ideal debería cumplir con ambas orientaciones, sin embargo, en la práctica tienden más hacia uno u otro extremo.
- Metas programáticas: prevención del delito, proporcionar opciones no punitivas para delincuentes menores, frenar la incidencia delictiva, controlar a las/os delincuentes mayores a través de acciones punitivas, rehabilitar a delincuentes.

---

<sup>40</sup> Cliff Roberson, *et al.*, *Procedures in the Justice System*, Nueva York, Prentice Hall, 2009, pp. 52-54.

- Metas abstractas: se refieren a principios o paradigmas filosóficos detrás de las políticas públicas en materia de seguridad y justicia penal. Incluyen la igualdad, la eficiencia, la efectividad y el acceso a la justicia.

Otro modelo destacado de medición de desempeño institucional en materia de seguridad y justicia, que también se basa en la agregación de indicadores en canastas, ha sido desarrollado por la Oficina de Estadística de Canadá (*Statistics Canada*). Esta oficina generó un sistema de indicadores en materia de justicia penal, agregándolos en tres objetivos del sistema, cada objetivo representa una canasta de indicadores.

A. Carga de trabajo y volumen: aspectos cuantitativos de actividades.

- Anticipación de carga de trabajo para el poder Judicial, información obtenida en indicadores policiales sobre llamadas de denuncia, incidencia delictiva, etc.
- Diferenciación de acuerdo al tipo de delito.
- Medición de salidas alternativas.
- Diferenciación por edad.
- Números de casos.
- Saturación del sistema correccional.
- Servicios a las víctimas del delito.

B. Desempeño.

- Seguridad pública, orden público y seguridad nacional.
- Reintegración, rehabilitación y responsabilidad de los delincuentes.
- Confianza pública hacia el sistema de justicia penal.
- Equidad social, accesibilidad al sistema.
- Necesidades de las víctimas.

C. Entorno delictivo

- Comunidad.

- Sociedad.
- Familia.
- Individuo.

Finalmente, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), ubicado en Santiago de Chile,<sup>41</sup> se ha involucrado activamente en la reforma a varios sistemas de justicia penal en América Latina para adecuarlos a las exigencias propias del Estado de derecho y, al mismo tiempo, mejorar su capacidad de respuesta ante las demandas por seguridad por parte de la ciudadanía. CEJA ha documentado los retos locales para superar fuertes y arraigados obstáculos culturales y la transformación de un conjunto de instituciones no acostumbradas al cambio ni tampoco a dar cuenta ante la ciudadanía de su trabajo. El equipo de CEJA ha contribuido con su asesoría y sistematización a fomentar vertiginosos procesos de reformas, algunas de ellas muy significativas.

CEJA ha realizado estudios comparativos sobre temas relativos a la persecución penal, particularmente sobre el papel del Ministerio Público y su relación con las demás instituciones del sistema penal, particularmente la policía. El éxito de la reforma procesal penal depende de su capacidad de desmontar la muy extendida idea de que hay un juego de suma cero entre garantías y eficiencia, es decir, en las metas de orientación que definen en la Universidad de Kaplan.

Tanto el enfoque epidemiológico para evaluar las políticas de seguridad con base en el estudio de la violencia y la convivencia ciudadana (representado en este documento por el estudio de CISALVA), como el enfoque de ‘canastas’ de indicadores (representado en este documento por las recomendaciones de VERA, Kaplan University, Statistics Canada y CEJA) coinciden en enfatizar la necesidad de identificar grandes objetivos de política pública (que idealmente deben estar desarrollados y

---

<sup>41</sup> Para mayor información sobre los indicadores desarrollados por CEJA, consultar [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

desagregados en los Planes Estatales de Desarrollo y en los programas operativos de las dependencias de seguridad y justicia), así como los elementos normativos en los que se basan los principios de los sistemas de seguridad y justicia para poder establecer unidades de medición o ‘medibles’. A partir de la identificación de esos medibles y de su definición operativa, se pueden construir indicadores con fórmulas (sencillas o complejas) que permitan evaluar el desempeño de instituciones y programas gubernamentales en los Estados mexicanos.

### ***3.2 Los indicadores de transición***

Como se señaló en la sección 1.1 de este documento, el sistema de justicia penal mexicano se encuentra inmerso en un proceso de reforma que inició en 2008 y terminará, en principio, en 2016. Este proceso federal ha sido precedido por varias reformas estatales.<sup>42</sup> Las buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de medición de desempeño institucional en estas entidades constituye un cúmulo importante de información para enfrentar los retos que implica medir el éxito en los procesos de transición y el desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, que actualmente se encuentran en un proceso de transición en los ámbitos estatal y federal.

En esta sección se resume la experiencia de medición y desarrollo de indicadores que ha llevado a cabo el Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Chihuahua. Esta instancia concentra información estadística generada por los distintos operadores del sistema de justicia en Chihuahua: la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública Estatal (ejecución de medidas cautelares e información policial), las Direcciones Municipales de Seguridad Pública (en la medida que remitan detenidas/os a la Procuraduría estatal) y el Supremo Tribunal

---

<sup>42</sup> Véase *supra* p. 4.

de Justicia. Cada institución recopila y sistematiza información de acuerdo a sus necesidades y normatividad interna, utilizando distintos sistemas informáticos y bases de datos no compatibles. Por lo tanto, el Centro Estatal ha enfrentado el desafío de integrar esta información en una plataforma de análisis de gestión que concentra distintas categorías.

La terminología y el diseño institucional utilizados por las instituciones chihuahuenses de seguridad y justicia responden completamente a la estructura nuevo sistema de justicia penal. Por lo tanto, es importante señalar que en la mayoría de los Estados todavía se cuenta con ‘barandilla’ como principal acceso a las agencias del Ministerio Público, mientras que en Chihuahua éstas se han transformado en Unidades de Atención Temprana. Asimismo, los ‘separos’ del viejo sistema, en Chihuahua ahora son la Unidad de Detención y se creó un Centro de Justicia Alternativa que media, arbitra y concilia los casos que no se judicializan. El Supremo Tribunal de Justicia también ha transformado radicalmente sus audiencias y procedimientos, para adaptarse al sistema oral y acusatorio, como se podrá observar en las siguientes páginas.

Los cambios en los nombres de estas instancias y en los procesos que desarrollan los principales operadores de los sistemas de seguridad y justicia dependerán de lo que se establezca en las reformas normativas de ‘primera generación’ que detonen los procesos de transición del sistema penal inquisitivo al acusatorio en cada estado. Los principales preceptos normativos que se reforman de ‘primera generación’ son la Constitución estatal, los códigos estatales penales y de procedimientos penales, las leyes orgánicas del Poder Judicial, de la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría de Seguridad Pública.

Hacia fines de 2009, el autor realizó trabajo de campo en el estado de Chihuahua para evaluar el desempeño del Supremo Tribunal de Justicia, la Procuraduría General de

Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública (medidas cautelares y sistema penitenciario) y la Secretaría de Gobierno (de la cual depende la Defensoría Pública). Con base en la información obtenida de las distintas instituciones, pero principalmente del Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Chihuahua, se desarrollan las siguientes tablas y diagramas que describen la manera en que se han desarrollado ‘medibles’ e indicadores de ‘transición’ en esta entidad. En las primeras cuatro tablas se omiten las cifras (que son recabadas mensualmente por el Centro Estatal), ya que sólo se presentan para ilustrar la manera en que sistematizan su información y no para hacer referencia a procesos judiciales que pueden seguir abiertos.

El Centro Estatal realiza informes estadísticos mensuales y trimestrales en los que analiza distintos aspectos de gestión de los operadores de los sistemas de seguridad y justicia en el estado, por cada Distrito Judicial. A continuación se presentan los cuatro cuadros que forman el ‘Análisis de Comportamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la Solución de Casos’:

*Cuadro 5. Casos ingresados (carpetas de investigación) a la PGJ de Chihuahua, Distrito Judicial Morelos.*

<b>Lugar del Ingreso</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% por Tipo</b>
Unidad Atención Temprana	X	X
Dirección de SPM	X	X
Dirección de Vialidad	X	X
Unidad de Control de Detenidos	X	X
<b>Total Casos Ingresados</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Cuadro 6. Casos terminados sin resolución (Distrito Judicial Morelos, Chihuahua).*

<b>Tipo de Terminación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% por Tipo</b>	<b>% del Total Ingresados</b>
Enviadas a Otras Instancias	X	X	X
Agrupaciones y Cancelaciones de Expedientes	X	X	X
<b>Total Terminadas sin Resolución</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Cuadro 7. Casos en proceso (Distrito Judicial Morelos, Chihuahua).*

<b>Lugar y Etapa del Proceso</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% por Tipo</b>	<b>% del Total Ingresados</b>
Centro de Justicia Alternativa	X	X	X
Unidad Imputados Desconocidos	X	X	X
Investigación en el M.P.	X	X	X
Archivo Temporal en el M.P.	X	X	X
Investigación Judicializada	X	X	X
Tribunal de lo Oral Juicio (Debate)	X	X	X
<b>Total en Proceso</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Cuadro 8. Carpetas terminadas resueltas (Distrito Judicial Morelos, Chihuahua).*

<b>Lugar y Tipo de Terminación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>% por Tipo</b>	<b>% del Total Ingresados</b>
Centro de Justicia Alternativa	12,846	57.45	
Salidas Alternas ante M.P.	8,157	36.48	
Salidas Alternas ante Juez de Garantía	801	3.58	
Procedimiento Abreviado	542	2.42	
Tribunal de lo Oral Sentencias	14	0.06	
<b>Total Terminadas Resueltas</b>	<b>22,360</b>	<b>100.00</b>	<b>26.36</b>

La información estadística del Análisis de Comportamiento del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la Solución de Casos permite al Centro Estatal evaluar longitudinalmente el desempeño de los distintos operadores del sistema con base en el siguiente esquema que establece entradas y salidas de información en cada uno de los ‘medibles’ que se definen por cada etapa procesal en las distintas instituciones de los sistemas de seguridad y justicia. En el siguiente cuadro, el autor sintetiza la información que corresponde a la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, con base en la información desplegada en bases de datos y gráficas de desempeño institucional desarrolladas por el Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Chihuahua.

*Cuadro 9. Mapa de desempeño de la Procuraduría General de Justicia en Chihuahua.*

<b>NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN CHIHUAHUA</b>
<b>1 PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA</b>
<i>1.1 UNIDADES DE ATENCIÓN TEMPRANA</i>
1.1.1 Medibles

1.1.1.1 Costo (recursos humanos y materiales)

1.1.1.2 Satisfacción de las/os usuarios

*Duración (de acuerdo a la instancia que se derive):*

- Agencias Externas (Unid. Atención Violencia Intrafamiliar, etc).
- Gestión Común.
- Unidades de Investigación.
- Centro de Justicia Alternativa

1.1.1.3 Productividad

*Entradas:* Cantidad (asuntos recibidos)

*Salidas:* Cantidad (Agencias Externas, Gestión Común, Unidades de Investigación, Centro de Justicia Alternativa)

*Duración:* Agencias Externas, Gestión Común, Unidades de Investigación, Centro de Justicia Alternativa

1.1.2 Indicadores para el desempeño de las Unidades de Atención Temprana

- Tiempo promedio de atención.
- Porcentaje de casos que ingresan al Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Porcentaje de casos canalizados a otras instancias.
- Promedio de asuntos que se reciben y se canalizan.

1.1.3 Desagregación.

- Todo el Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Sub-Procuraduría.
- Funcionaria/o

## 1.2 CENTRO DE JUSTICIA ALTERNATIVA

1.2.1 Medibles

1.2.1.1 Costo (recursos humanos y materiales)

1.2.1.2 Satisfacción de las/os usuarios

1.2.1.3 Productividad

*Entradas:* Cantidad (Unidad de Atención Temprana, Dirección de Seguridad Pública Municipal, Dirección de Vialidad Secretaría Seguridad Pública Estatal, Unidades de Investigación).

*Proceso:*

- Cantidad (cumplimiento de convenio, en trámite).
- Duración (cumplimiento de convenio, en trámite).

*Salidas:*

- Cantidad (asuntos resueltos en CJA / asuntos no resueltos).
- Duración (asuntos resueltos en CJA / asuntos no resueltos).

1.2.2 Indicadores posibles

- Cantidad promedio de asuntos recibidos.
- Porcentaje de asuntos recibidos por tipo de origen.
- Cantidad de asuntos activos.
- Cantidad de Asuntos resueltos.
- Tiempo promedio de resolución de casos.
- Porcentaje de Casos resueltos por tipo.
- Tiempo promedio de duración de cumplimiento de convenios (porcentaje de cumplimientos/incumplimientos de convenios; porcentaje de casos no resueltos canalizados a Unidades de Investigación).

1.2.3 Desagregación

- Todo el Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Sub-Procuraduría.
- Funcionaria/o

### 1.3 CONTROL DE DETENIDOS

#### 1.3.1 Medibles

- 1.3.1.1 *Costo*. (Recursos humanos y materiales)
- 1.3.1.2 Satisfacción de las/os usuarios.
- 1.3.1.3 Productividad

*Entradas:* Cantidad (Policía Estatal o CIPOL, Policía Ministerial, Policía Federal, Dirección de Seguridad Pública Municipal, Dirección de Vialidad de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y

Ejército).

*Proceso:*

- Cantidad (número de detenidas/os).
- Duración (tiempo que permanecen en detención).

*Salidas:*

- Cantidad (autoridad de origen, Unidades de Investigación, libertad).
- Duración (autoridad de origen, Unidades de Investigación, libertad).

#### 1.3.2 Indicadores Posibles

(No especificados)

#### 1.3.3 Desagregación

- Todo el Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Sub-Procuraduría.
- Funcionaria/o

### 1.4 UNIDADES DE INVESTIGACIÓN

#### 1.4.1 Medibles

- 1.4.1.1 Costo (recursos humanos y materiales)
- 1.4.1.2 Satisfacción de las/os usuarios
- 1.4.1.3 Productividad

*Entradas.* Cantidad (Unidad de Atención Temprana, Centro de Justicia Alternativa, Control de Detenidos).

*Proceso:*

- Cantidad (no asistencia a audiencias, solicitudes de revisión de sentencia, solicitudes de órdenes de aprehensión, solicitudes de audiencia, solicitudes de periciales, carpetas activas).
- Duración (tiempo de resolución de carpetas de investigación activas)

*Salidas:*

- Cantidad (resueltas ante el Ministerio Público; carpetas judicializadas –ante Juez de Garantía y ante Juez de Adolescentes; canalizadas a Centro de Justicia Alternativa; Carpetas Archivadas Temporalmente; Carpetas Canceladas; Carpetas Agrupadas; Carpetas Declinadas).
- Duración (carpetas judicializadas –ante Juez de Garantía y ante Juez de Adolescentes; canalizadas a Centro de Justicia Alternativa; carpetas archivadas temporalmente; carpetas canceladas; carpetas agrupadas; carpetas declinadas).

#### 1.4.2 Indicadores Posibles

(No especificados)

#### 1.4.3 Desagregación

- Todo el Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Sub-Procuraduría.
- Funcionaria/o

El cuadro anterior sintetiza un esquema ideal de medición en una Procuraduría estatal bajo el nuevo sistema de justicia penal, un nivel de desarrollo que ya se alcanzó en Chihuahua. Todas las Procuradurías estatales en México tienen la obligación de generar indicadores de gestión y los publican periódicamente, de acuerdo a lo que establece su normatividad y a los compromisos que adquieren con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Si bien todas las Procuradurías estatales cumplen con requisitos mínimos que establece el Sistema Nacional, el grado de desarrollo y desagregación de estos indicadores varía considerablemente de un estado a otro.

### ***3.3 Consideraciones para el desarrollo de indicadores de seguridad ciudadana***

Los indicadores son medidas que permiten evaluar qué tanto se ha avanzado en la consecución de los objetivos de una política específica. En las páginas anteriores, se ha señalado que las políticas de seguridad ciudadana son complejas e involucran la participación de distintos actores. En esta sección se presentarán los principales elementos que deben tomarse en cuenta para la construcción de indicadores en este terreno.

#### ***- ¿Qué medir?***

La evaluación tradicional de las políticas de seguridad se basa en analizar los cambios en la incidencia delictiva. Sin embargo, considerando el bajo nivel de denuncia delictiva en México y la compleja interacción de actores gubernamentales y de sociedad civil en la que se enmarcan las políticas de seguridad ciudadana, es importante incorporar

variables como la percepción ciudadana de inseguridad, la victimización y la relación ciudadanía-policía. En particular, es importante considerar cuatro rubros: 1) el suceso delictivo, que comprende el hecho delictivo, el/la autor/a y la víctima; 2) el sistema de gerencia y operación policial; 3) el sistema de justicia penal, que incluye los antecedentes, procesos, resultados y recursos; 4) el entorno demográfico, social y económico.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que la cifra oficial sobre incidencia delictiva sólo refleja una parte pequeña del fenómeno delictivo en las entidades y en la federación. En el cuadro 10 se representa este problema:

*Cuadro 10. Composición de la incidencia delictiva*

<b><i>INCIDENCIA DELICTIVA REAL (total)</i></b>		
<b><i>CIFRA OCULTA (negra)</i></b> Personas y delitos no denunciados	<b><i>CIFRA OFICIAL</i></b> Personas y delitos registrados en partes policiales, averiguaciones previas, procesos y sentencias	
	<b><i>CIFRA APARENTE</i></b> Personas y delitos registrados en el Ministerio Público	<b><i>CIFRA LEGAL</i></b> Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios de materia penal

- ***Las fuentes de información***

- a) Las estadísticas delictivas oficiales: INEGI (estadísticas judiciales en materia penal y los indicadores de violencia social), la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia en los Estados, la Secretaría de Seguridad

Pública federal (Plataforma México), el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Secretarías de Seguridad Pública estatales y las Policías Municipales.

- b) Encuestas de Victimización, Desempeño Institucional y Percepción: CIDE, ICESI, CIDAC.

### 3.4 Indicadores para planear y evaluar políticas de seguridad ciudadana

Cada entidad federativa debe realizar un diagnóstico de sus sistemas informáticos locales en la materia y generar una línea base que parta de cuatro preguntas iniciales: ¿qué tipo de información delictiva, policial, judicial y penitenciaria están generando actualmente?, ¿qué variables consideran?, ¿cómo se realiza la captación de datos? (identificar si cuentan con mecanismos sistemáticos, estandarizados o no) y ¿cómo procesan/sistematizan esa información? INEGI ha desarrollado dos tablas (cuadros 11 y 12, a continuación) de diferentes temas, categorías, variables y clasificaciones que describen al delito, presuntas/os delincuentes y sentenciadas/os son relevantes para estos diagnósticos y para el posterior desarrollo de indicadores.<sup>43</sup>

*Cuadro 11. Características delictivas.*

<b>TEMAS</b>	<b>CATEGORÍAS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>CLASIFICACIONES</b>
Características del delito	Delitos materia de la consignación (delincuentes presuntos y sentenciados)	Número de delitos	Uno a n delitos
		Delitos consignados	Catálogo único de delitos del INEGI (1996)
		Intencionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dolosa</li> <li>• Culposa</li> <li>• Preterintencional</li> </ul>
		Fuero del delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común</li> <li>• Federal</li> </ul>
		Grado de consumación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumado</li> <li>• Tentativa</li> </ul>
		Lugar en que	Entidad federativa,

<sup>43</sup> INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal. Síntesis metodológica*, Aguascalientes, INEGI, 2007, pp. 16-17. Esta clasificación del INEGI se basa en la metodología del Manual para la Elaboración de Estadísticas sobre Justicia Penal de la ONU.

		ocurrió el delito	municipio y localidad	
		Fecha en que ocurrió el delito	Día, mes y año	
		Estado psicofísico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En pleno uso de sus facultades</li> <li>• Ebrio</li> <li>• Drogado</li> <li>• Otro</li> </ul>	
	Delitos materia de la consignación (presuntos)	Fecha en que se dictó el Auto de Término Constitucional	Día, mes y año	
		Auto de Término Constitucional dictado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formal prisión</li> <li>• Sujeción a proceso</li> <li>• Libertad por falta de elementos para procesar</li> <li>• Extinción de la acción penal</li> </ul>	
	Delitos materia de la consignación (sentenciados)	Fecha en que se dictó la(s) sentencia(s)	Día, mes y año	
		Sentencia dictada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condenatoria</li> <li>• Absolutoria</li> </ul>	
	Delitos con sentencia Condenatoria	Sanción impuesta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisión</li> <li>• Pecuniaria para la reparación del daño</li> <li>• Multa</li> </ul>

*Cuadro 12. Características de las/os delincuentes*

<b>TEMAS</b>	<b>CATEGORÍAS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>CLASIFICACIONES</b>
Características de Las/os delincuentes presuntos y	Delincuentes presuntos y sentenciados	Lugar de residencia habitual	Entidad federativa, municipio y localidad
		Ocupación	Clasificación Mexicana de Ocupaciones (CMO)
		Estado civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soltero/a</li> <li>• Casado/a</li> <li>• Viudo/a</li> <li>• Divorciado/a</li> <li>• Unión libre</li> <li>• Separado/a</li> </ul>
		Condición de alfabetismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sabe leer y escribir</li> <li>• No sabe leer y escribir</li> </ul>
		Condición de escolaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con escolaridad</li> <li>• Sin escolaridad</li> </ul>
		Nivel de escolaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primaria: completa / incompleta</li> <li>• Secundaria o</li> </ul>

sentenciados	Nivel de escolaridad	equivalente: completa / incompleta • Preparatoria o equivalente: completa / incompleta • Profesional: completa / incompleta • Otra: completa / incompleta
	Edad	Abierta en años cumplidos
	Sexo	Femenino Masculino
	Nacionalidad	Mexicana Extranjera

Por otra parte, Alejandra Mohor del Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile desarrolla una tabla con indicadores para planear y evaluar políticas en la materia, agrupados en distintos clusters temáticos que son esenciales para este paradigma.<sup>44</sup> El cuadro 13 comprende en sus dos primeras columnas las variables ‘cluster’ (área) y ‘posibles indicadores’ que desarrolla Alejandra Mohor (los términos y figuras jurídicas –originalmente chilenas- han sido adaptadas a la normatividad mexicana), la tercera columna añade las fuentes donde esta información puede ser recabada en México.

*Cuadro 13. Indicadores de seguridad ciudadana.*

<b>Cluster</b>	<b>Posibles indicadores</b>	<b>Fuentes de información</b>
	Tasa anual de homicidios cada 100 mil habitantes	INEGI, SNSP, SSP federal (Plataforma México), SSP estatales, Ministerios Públicos, Servicios Médicos Forenses
	Tasa anual de robos con violencia cada 100 mil habitantes	INEGI, SNSP, SSP federal (Plataforma México), SSP estatales, Ministerios

<sup>44</sup> A. Mohor, *Uso de indicadores para evaluar el desempeño policial*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2007 pp. 7-9.

Criminalidad y violencia	Tasa anual de robos con violencia cada 100 mil habitantes	Públicos
	Porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en los últimos 6 meses	Encuestas de victimización (CIDE, ICESI, CIDAC)
	Porcentaje de delitos cometidos con arma de fuego respecto del total de delitos	
Percepción de inseguridad	Porcentaje de la población que cree que será víctima de un delito durante los próximos 12 meses	Encuestas de percepción
	Porcentaje de la población que cree que la delincuencia ha aumentado en su colonia o comunidad en los últimos 6 meses	Encuestas de percepción
	Calificación promedio a la seguridad en las calles	Encuestas de percepción
	Porcentaje de la población que ha tomado alguna medida para prevenir ser víctima de un delito	Encuestas de percepción
Actividad policial	Porcentaje de detenidos consignados en los últimos 6 meses respecto al total de detenciones realizadas	SSP estatales, Policías Municipales, registros de los Ministerios Públicos
	Porcentaje de policías dedicados a actividades preventivas / investigativas	SSP estatales, Policías Preventivas Municipales, Procuradurías Generales de Justicia en los Estados.
	Porcentaje de órdenes de detención cumplidas respecto del total de órdenes de detención recibidas	Policía ministerial (judicial) y Ministerio Público, PGJ de los Estados y PGR.
	Horas diarias promedio dedicadas a la elaboración de informes vs. horas diarias dedicadas al patrullaje / investigación	Bitácoras, partes policiales y registros de policías preventivas municipales y estatales, de las policías ministeriales en los Estados y del Ministerio Público.
	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por cada 10 mil policías	Comisiones nacional y estatales de derechos humanos, Direcciones de Asuntos Internos y Consejos de Honor y

Malas prácticas policiales	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por cada 10 mil policías	Justicia de las Policías Preventivas Municipales y Estatales y de las Policías Ministeriales en los Estados. SSP federal (Plataforma México). Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (mecanismos de supervisión civil de la policía y observatorios).
	Porcentaje de ‘manifestantes’ heridos respecto del total manifestante detenidos	Las instituciones anteriores e instituciones hospitalarias.
	Porcentaje de la población que ha tenido contacto con las policías a la que se le ha solicitado un soborno (mordida)	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE).
Gestión institucional	Porcentaje del presupuesto total que se etiqueta para gasto corriente	Presupuestos de Egresos de la Federación y Estatales, Cuentas Públicas.
	Gasto promedio por cada delito cometido	SSP federal, SSP estatales. Índice delictivo oficial (INEGI, SNSP) y encuestas de victimización (CIDE, ICESI, CIDAC).
	Porcentaje de cadetes provenientes de zonas rurales respecto del total	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de cadetes con educación secundaria finalizada respecto del total de cadetes	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de cadetes que culmina el proceso de formación respecto del total que ingresó	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de horas dedicadas a las técnicas policiales en la formación de cadetes.	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Número de horas promedio de ausentismo mensual por policía	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de horas de ausentismo de las/os funcionarias/os por	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.

	enfermedades laborales respecto del total de horas de ausentismo	
	Número de escalafones de la jerarquía policial Institución policial.	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Transparencia en los reglamentos sobre criterios de ascenso policial y mecanismos de determinación de ascensos	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de los delitos que no son denunciados respecto del total de delitos cometidos (cifra negra del delito)	Encuestas de victimización (CIDE, ICESI, CIDAC).
	Porcentaje de los ascensos de los últimos 6 meses que responden totalmente a los criterios establecidos en el reglamento pertinente respecto del total de ascensos.	SSP federal, SSP estatales y policías municipales. Grupos de enfoque, entrevistas a profundidad.
	Porcentaje de investigaciones internas realizadas respecto del total de denuncias recibidas contra la policía.	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
Relación policía-comunidad	Porcentaje de ciudadanas/os que confía en las/os policías respecto de la población total (desagregar población con y sin contacto con policías)	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE)
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la actuación policial en prevención de delitos	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE)
	Tiempo promedio de espera por atención en una agencia del Ministerio Público o en un Módulo de Atención Ciudadana de la Policía Preventiva	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE), encuestas de salida en MP y módulos.
	Porcentaje de usuarias/os que está conforme y muy conforme con la atención recibida en la unidad	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE), encuestas de salida en MP y módulos.

	policial o Ministerio Público	
	Porcentaje de las víctimas de delitos sexuales que está conforme y muy conforme con el trato brindado por la policía y el Ministerio Público respecto del total de víctimas de delitos sexuales	Encuestas de victimización y desempeño institucional (CIDE), entrevistas a profundidad a víctimas.
	Porcentaje de policías que han sido capacitadas/os en trabajo con la comunidad respecto del total de policías destinadas/os a una jurisdicción territorial	SSP federal, SSP estatales y policías municipales.
	Porcentaje de reuniones del Consejo de Participación Ciudadana en Seguridad Pública local a la que asistieron las/os delegadas/os policiales respecto del total de reuniones realizadas en los últimos doce meses	SSP federal, SSP estatales y policías municipales. Consejos ciudadanos de participación en seguridad pública.
	Porcentaje de problemas resueltos con la participación de la comunidad respecto del total de problemas detectados	SSP federal, SSP estatales y policías municipales. Consejos ciudadanos de participación en seguridad pública.
	Porcentaje de ciudadanas/os que considera que la eficiencia policial ha aumentado en su colonia durante los últimos doce meses	SSP federal, SSP estatales y policías municipales. Consejos ciudadanos de participación en seguridad pública.
	Porcentaje de personas que conocen al/la comandante policial de su sector	Consejos ciudadanos.
	Número de ocasiones promedio en que los habitantes han tenido contacto con la/el comandante de su zona	Consejos ciudadanos.
	Porcentaje de habitantes que evalúa bien y muy bien	Encuestas de victimización y desempeño institucional

	la relación con la policía de su zona respecto al total de habitantes.	(CIDE).
--	--	---------

Otros indicadores fundamentales para la planeación y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana son los que miden el desempeño institucional de las policías locales. En el cuadro 14, se presentan los indicadores que ha desarrollado el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) de México. En este cuadro se precisan indicadores de proceso, gerenciamiento y resultado en este terreno. Los indicadores desarrollados por INSYDE son más genéricos y agregados que los desarrollados por la Universidad de Chile, pero tienen la ventaja de concentrarse en áreas específicas de acción policial. Si bien repiten algunos rubros, como ‘percepción del delito’, su ámbito analítico está vinculado al trabajo policial y no a la relación ciudadanía-policía. Es una perspectiva más institucional de planear y evaluar el trabajo policial.

Otro importante rubro es el análisis presupuestario. A partir de 1977 es posible encontrar información sobre el gasto federal en el Ramo Seguridad Pública y Justicia, que comprende las asignaciones etiquetadas para el Poder Judicial, las áreas relevantes de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de Marina, Defensa Nacional, PGR y SSP (a partir de su creación en 2001). También se puede hacer seguimiento al Fondo de Asignaciones para la Seguridad Pública (FASP) y al SUBSEMUN a partir de los momentos de su respectiva creación.

Los cuadros 15-21 muestran cómo en el Programa de Estudios sobre Seguridad Pública y Estado de Derecho de la División de Estudios Jurídicos del CIDE se ha medido el gasto en materia de procuración de justicia en varios Estados de México.<sup>45</sup>

---

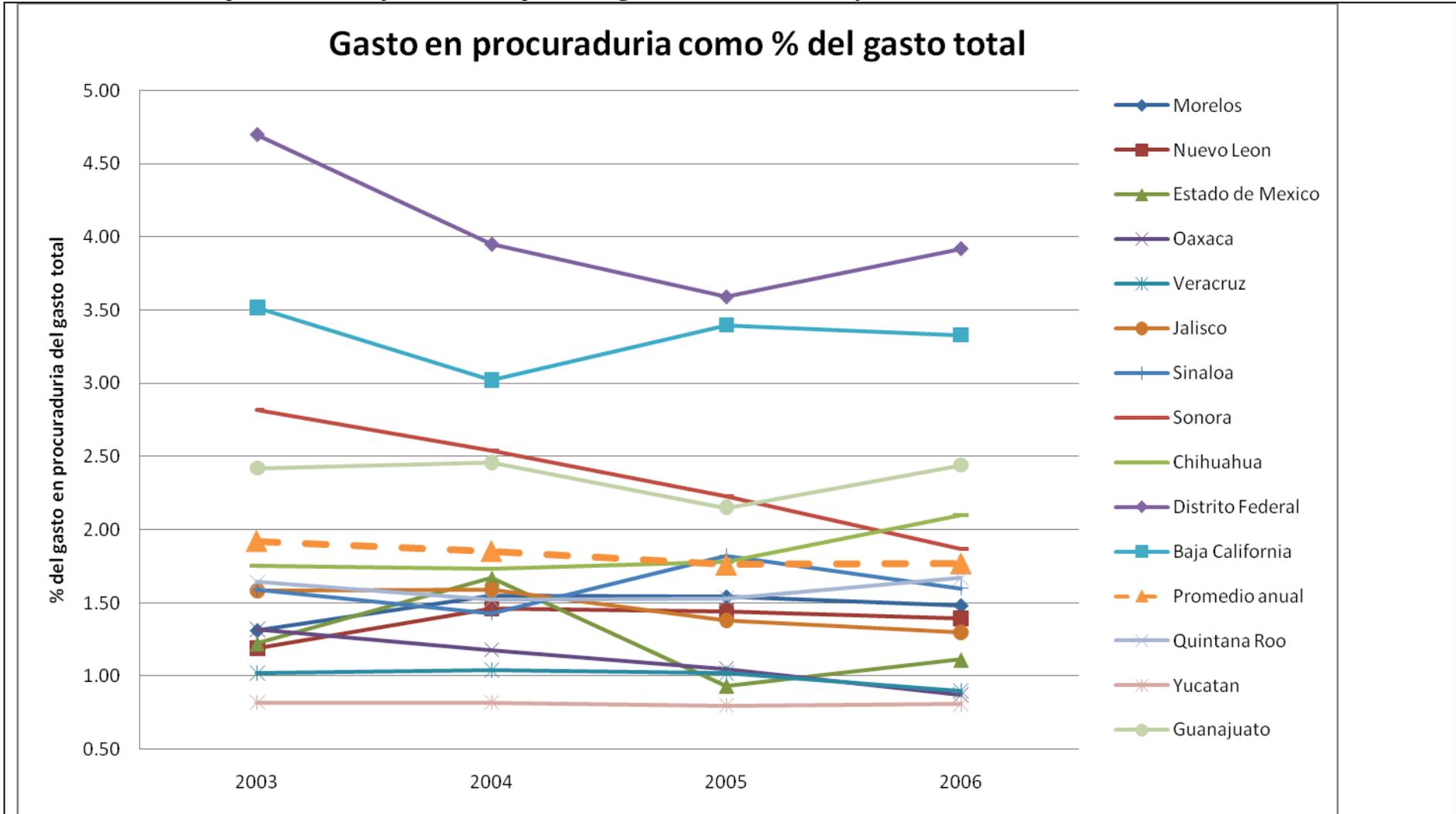
<sup>45</sup> Las cinco gráficas son tomadas de M. Bergman y F.G. Cafferata, *Procuración de Justicia en las Entidades Federativas. La eficacia del gasto fiscal en las Procuradurías Estadales*, México, CIDE, 2007, 50pp.

Cuadro 14. Indicadores de desempeño policial de INSYDE.

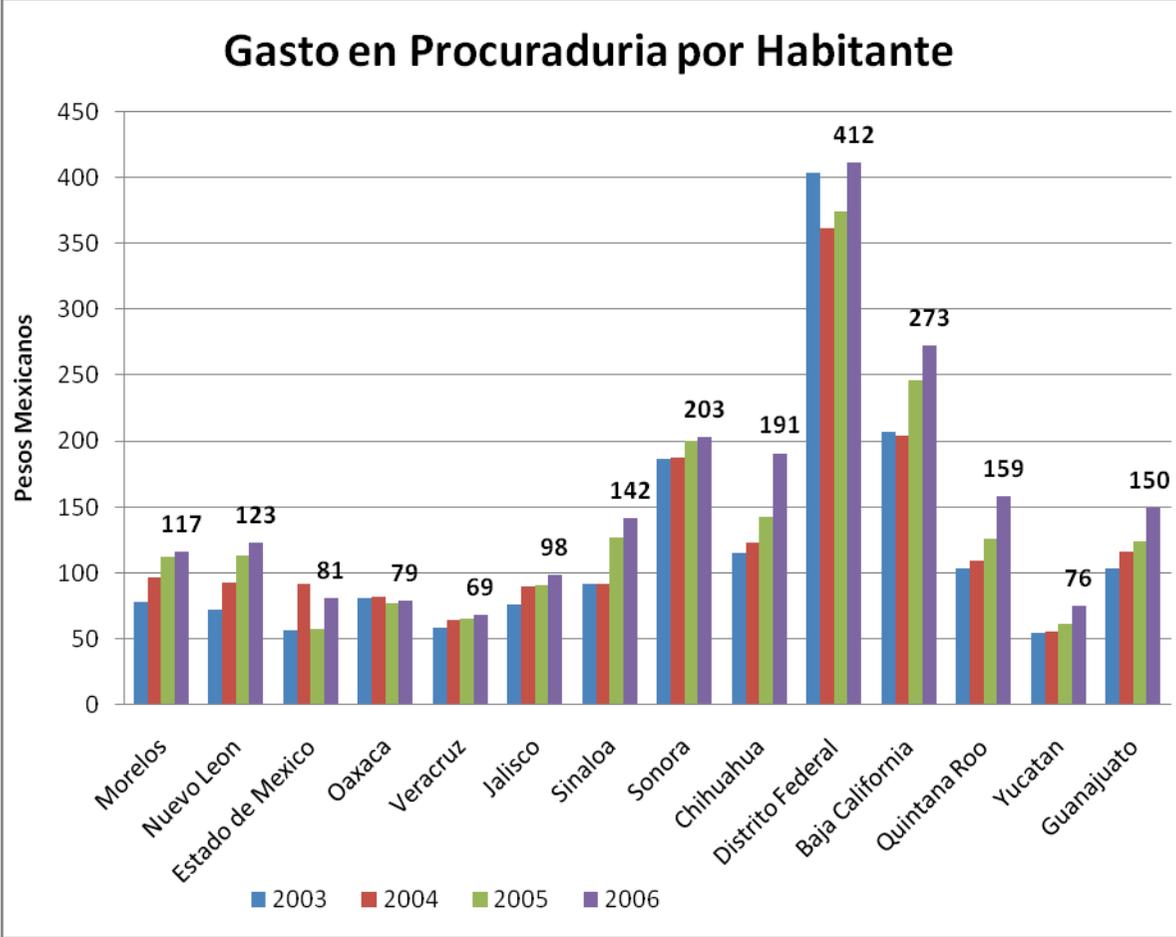
<b>Indicadores de efectividad policial</b>	<b>Ámbito de evaluación</b>	<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Fuentes de verificación (fórmula de cálculo)</b>
1. Incidencia delictiva y desorden	Trabajo policial	Impacto final de resultado	Tasa de registro criminal (denuncias, servicio médico – legales, encuestas de victimización, etc.)
2. De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	No. de arrestos acogidos. Cantidad de incautaciones, No. de decomisos, No. de respuestas a llamadas de emergencia vs rapidez en la atención, entre otros.
3. Esclarecimiento de delitos	Trabajo Policial	Impacto final Resultados	Tasa de esclarecimiento; caos detectados por la policía vs acogidos por el ministerio público, detenidos en flagrancia vs condenados; órdenes de investigar con resultados positivos (definiendo esto para cada delito).
4. Percepción de (in)seguridad	Trabajo Policial	Impacto final Resultados	Encuestas de opinión (también puede ser parte de una encuesta de victimización)
5. Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; Organización policial	Impacto final Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas
6. Autoimagen de la policía	Calidad en la organización policial	Gerenciamiento	Encuestas de opinión al interior de la policía
7. Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; actividad policial	Gerenciamiento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de

			este ítem en encuestas, No. de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros.
8. Estructura de la Institución	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etc.) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etc.

Cuadro 15. Gasto en procuración de justicia como parte del gasto total en entidades federativas.



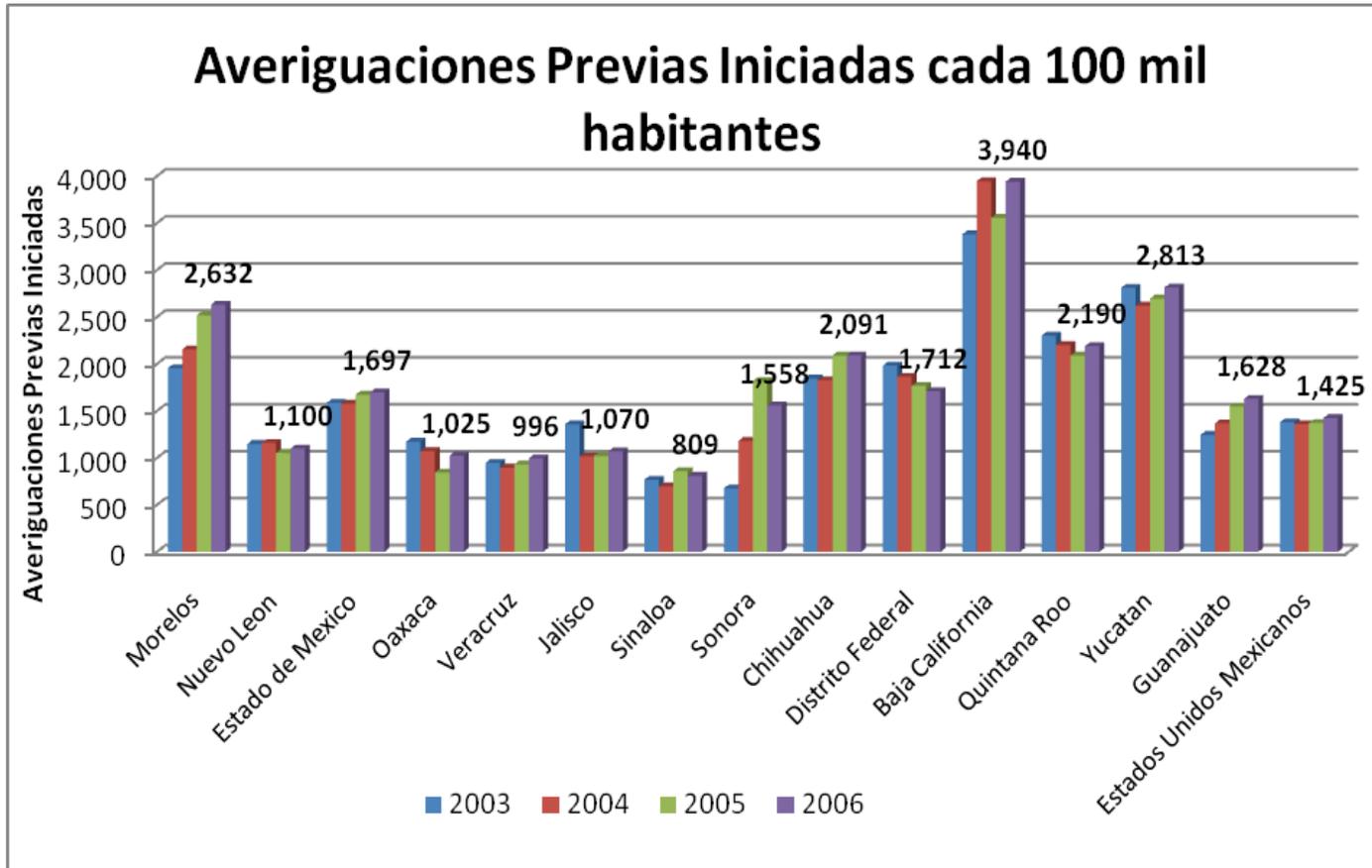
Cuadro 16. Gasto en procuración de justicia por habitante, por estado.



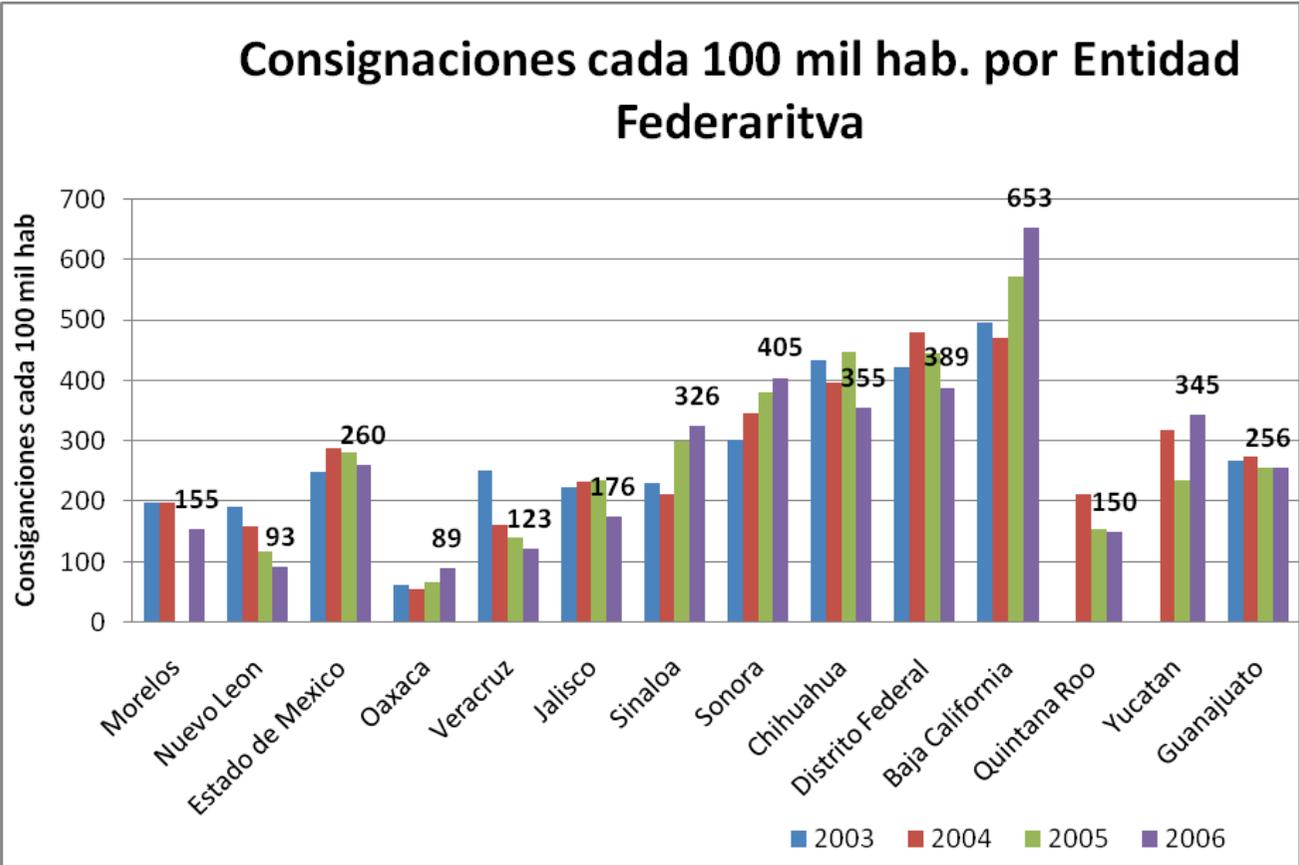
Cuadro 17. Ranking del gasto en procuración de justicia por habitante en Estados seleccionados.

Puesto	Entidad Federativa	Gasto promedio por habitante (pesos mexicanos)	Diferencia con el Promedio
1	DF	388	252
2	Baja California	249	113
3	Sonora	180	44
4	Chihuahua	151	14
	<i>Promedio</i>	<i>136</i>	<i>0</i>
5	Quintana Roo	125	-12
6	Guanajuato	124	-13
7	Sinaloa	113	-23
8	Nuevo León	110	-26
9	Morelos	101	-35
10	Jalisco	89	-47
11	Oaxaca	80	-56
12	Estado de México	72	-64
13	Veracruz	64	-72
14	Yucatán	62	-74

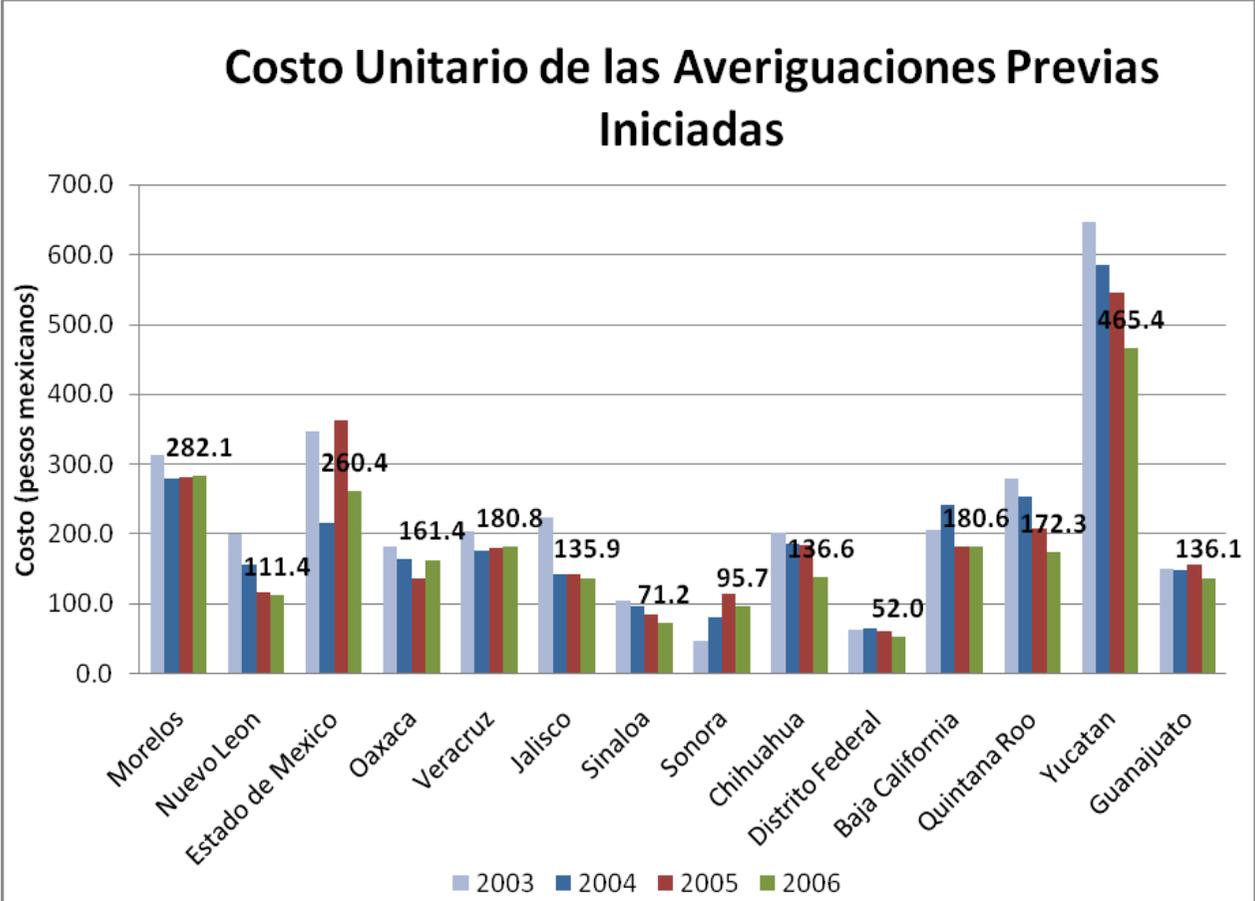
Cuadro 18. Averiguaciones previas iniciadas en los Estados.



Cuadro 19. Consignaciones



Cuadro 20. Costo de las averiguaciones previas iniciadas



*Cuadro 21. Porcentaje del gasto en personal como total del gasto estatal en procuración de justicia*

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Año</b>	<b>Gasto en servicios personales (miles de pesos)</b>	<b>Gasto en servicios personales como % del Gasto total de procuración de Justicia</b>
<b>Baja California</b>	2006	581.869,44	0,750
<b>Chihuahua</b>	2006	s/d en Cuenta Pública	0
<b>Distrito Federal</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Estado de México</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Guanajuato</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Jalisco</b>	2006	485.915,18	0,731
<b>Morelos<sup>46</sup></b>	2006	176.893,00	0,940
<b>Nuevo León</b>	2006	376.025,00	0,725
<b>Oaxaca</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Quintana Roo</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Sinaloa</b>	2006	s/d en CP	0
<b>Sonora</b>	2006	380.441,00	0,781
<b>Veracruz</b>	2006	396.300	0,809
<b>Yucatán</b>	2006	s/d en CP	0

<sup>46</sup> En el caso de Morelos la cuenta pública refiere al Gasto Social en los gastos corrientes en vez del gasto en servicios personales.

#### 4. Indicadores vigentes para medir la acción estatal en materia de seguridad ciudadana

A continuación se muestran dos ejemplos de información disponible en México para medir las acciones locales en materia de seguridad ciudadana. La información del INEGI está disponible por internet, pero la información de Plataforma México no es pública y requiere de acuerdos de colaboración entre las entidades federativas y la SSP federal para hacer uso limitado de esa información.

##### *INEGI – Violencia social y estadísticas judiciales en materia penal*

El INEGI cuenta con información para generar análisis secuencial sobre los siguientes indicadores de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia, por fuero (común y federal), a partir de 1996 y hasta 2008

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>	<i>Fórmula o algoritmo</i>
Índice de femineidad de los presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia del fuero común o federal.	Mujeres por cada 100 hombres.	$\frac{PDMx}{PDHx} \times 100$ <p>PDMx: Número de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia mujeres x.</p> <p>PDH: Número de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia hombres x.</p> <p>x: Fuero común; fuero federal.</p>
Porcentaje de presuntos delincuentes por homicidio registrados en juzgados de primera instancia del fuero común o federal en proceso	Presunto delinciente se usa aquí como un término estadístico que se refiere a las personas a quienes el juez de primera	$\frac{PDPPx}{PDx} \times 100$

penal.	instancia les ha dictado Auto de Término Constitucional relativo al (los) delito (s) por el (los) que fueron consignados.	<p>PDPPx: Total de presuntos delincuentes en auto de formal prisión y con sujeción a proceso registrados en juzgados de primera instancia x.</p> <p>PDx: Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia x.</p> <p>x: Fuero común; fuero federal.</p>
Porcentaje de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia del fuero común o federal por delito.	Comprende a los presuntos delincuentes que están en auto de formal prisión y con auto de sujeción a proceso	$\frac{PDHx}{PDx} \times 100$ <p>PDHx Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia por tipo de delito Hx.</p> <p>PDx: Total de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia x</p> <p>x Fuero común o federal.</p> <p>H En materia de narcóticos, Previsto en la ley federal de armas de fuego, Previsto en la ley de vías de comunicación, Previsto en el código fiscal, Previsto en la</p>

		ley general de población, Robo, Peculado, Daño en las cosas, Homicidio, Lesiones, Fraude, Violación, Despojo y Otros
--	--	--

***Secretaría de Seguridad Pública Federal – Plataforma México***

<b><i>Indicador</i></b>	<b><i>Desagregación</i></b>	<b><i>Publicidad</i></b>
Estado de fuerza policial.	Federación, estado, municipio.	Público
Nivel educativo de elementos policiales.	Federación, Estados, algunos municipios.	Público
Registro de armas (incluyendo armas aseguradas).	Federación, Estados, algunos municipios.	Reservada
Tiempo promedio de entrenamiento formal de policías estatales y municipales.	Federación, Estados, algunos municipios.	Reservada
Registro de elementos policiales dados de baja por estar sujetos a proceso penal.	Federación, Estados, algunos municipios.	Reservada
Registro de población penitenciaria (internos del fuero común y federal).	Federación, Estados	Reservada
Indicadores específicos para el delito de secuestro: mecánica operativa, registros de voz, lugares de rescate, fichas delincuenciales de personas y organizaciones, georeferenciación.	Federación, Estados	Reservada

## CONCLUSIONES

En las secciones 3 y 4 de este documento se han presentado varias opciones para medir el desempeño institucional de los operadores de los sistemas de seguridad ciudadana y justicia en los Estados mexicanos; la eficiencia de las políticas públicas en la materia; la adecuación de la normatividad relevante y la eficiencia en el ejercicio del gasto público etiquetado para algunos de estos rubros.

Debido a la naturaleza federal del régimen político mexicano y a la consecuente diversidad en la organización de los sistemas estatales de seguridad y justicia es complejo y, en último caso poco útil, presentar un listado de indicadores genéricos y uniformes. Los puntos de partida para estandarizar indicadores (a manera de comunes denominadores) son las obligaciones que tienen las entidades federativas de generar información para las estadísticas judiciales del INEGI y para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. A partir de esta información se pueden identificar algunos indicadores comunes a todos los Estados. Por ejemplo, tasas de presuntos delincuentes y sentenciadas/os; número total de delitos; estado de fuerza policial; registro de armas; tiempo y modalidad de formación policial; estadísticas penitenciarias.

Fuera de estos y algunos otros rubros informativos que generan actualmente los Estados, es necesario invertir en la generación y/o sistematización de nueva información para desarrollar sistemas sólidos de indicadores en la materia. Los ejemplos internacionales y de sociedad civil mexicana (CIDE, INSYDE, ICESI) citados en este trabajo proporcionan una amplia variedad de opciones que pueden combinarse y adaptarse de acuerdo a la realidad y nivel de transición hacia el nuevo sistema de justicia penal que prevalece en cada entidad federativa.

Entre los retos para desarrollar indicadores en materia de seguridad ciudadana y justicia es necesario considerar el costo para generar información, el exceso de

información, la imposibilidad de transferir una lectura de una institución a otra (por ejemplo, las Secretarías de Seguridad Pública en los Estados suelen tener sus datos en plataformas informáticas distintas a las de las Procuradurías Generales de Justicia y los Tribunales). Asimismo, la discrepancia en los rubros que componen los reportes de información de las distintas instituciones (aun si se realizan en la misma plataforma informática) puede dificultar la comparación de desempeño o la evaluación de la eficiencia de procesos delictivos que involucran a más de una institución.

Del mismo modo, es pertinente identificar los espacios en los que hay riesgo de generación de incentivos perversos para distorsionar información y proponer alternativas. Por ejemplo, si el indicador para la reducción de impunidad es el número de denuncias, se corre el riesgo de generar un incentivo para que se registren más denuncias sin que ello impacte necesariamente en la calidad o eficacia de la labor de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Otro importante reto en materia de generación, sistematización y publicidad de información confiable en materia delictiva, de seguridad y justicia es la falta de integralidad en las reformas estatales y federal a los sistemas de justicia. Estas reformas no han dotado de autonomía a la Procuraduría General de la República, ni a las Procuradurías Generales de Justicia en los Estados, con lo cual continúan siendo instancias nombradas por los ejecutivos federal y estatales, respectivamente, careciendo de autonomía de gestión y presupuestaria para producir, sistematizar y difundir la información con independencia de los Poderes Ejecutivos.

Finalmente, el reto más complejo es lograr que los indicadores que se desarrollen en materia de seguridad ciudadana y justicia permitan identificar obstáculos potenciales para el logro de los objetivos estratégicos de las instituciones que desempeñan tareas sustantivas en este ámbito.



## Bibliografía

- Acero, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 2005, 73 pp.
- Bailey, John D. y Lucía Dammert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2006, 322pp.
- Bayley, David H., *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Nueva York, 2006, 168pp.
- , *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, 187pp.
- Bergman, Marcelo y F.G. Cafferata, *Procuración de Justicia en las Entidades Federativas. La eficacia del gasto fiscal en las Procuradurías Estadales*, México, CIDE, 2007, 50pp.
- Carrión, Fernando, “La seguridad ciudadana en América Latina y Europa”, *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 12, otoño de 2005, pp. 21-28.
- CISALVA – Banco Interamericano de Desarrollo, *Sistema Regional de Indicadores de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, Cali, CISALVA-BID, 2009, 11pp.
- Dean, Geoff, “Police Reform: Rethinking Operational Policing”, *Journal of Criminal Justice*, vol. 23, núm. 4., pp. 337-347.
- Frühling, Hugo, *Policía comunitaria y reforma policial en América latina, ¿cuál es su impacto?*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, 2003, 34pp.
- Hills, Alice *Police Reform in Post-Colonial Societies*, Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2001, 25pp.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas judiciales en materia penal. Síntesis metodológica*, Aguascalientes, INEGI, 2007, 55pp.
- Kempa, Michael, “Tracing the Diffusion of Policing Governance Models from the British Isles and Back Again: Some Directions for Democratic Reform in

Troubled times', *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 2, mayo de 2007, pp. 107-123.

Mohor, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el desempeño policial*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2007, 17pp.

Newburn, Tim, *Policing. Key Readings*, Devon, Willan Publishing, 2006, 834pp.

----- y P. Neyroud, *Dictionary of Policing*, Devon, Willan Publishing, 2008, 357pp.

Ratcliffe, Jeff, *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Devon, 2008, 265pp.

Roberson, Cliff *et al.*, *Procedures in the Justice System*, Nueva York, Prentice Hall, 2009, 429pp.

Salgado, Juan y Ernesto Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México. Una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana*, México, Fundar, 2008, 104pp.

Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, *Sistema Argos. Reporte ejecutivo del proyecto en su fase de implantación*, Santiago de Querétaro, 20 de septiembre de 2009, 51pp.

Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: How to Get Started*, Cincinnati, Anderson Publishing, 2a ed. 1998, 139pp.

UK National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, Londres, NCIS, 2000.

Ungar, Mark, *The Current State of Community Policing in Latin America*, Washington DC, Latin American Development Bank, 61pp.

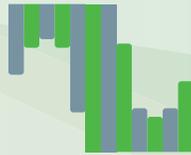
Walker, Samuel, *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies: A Planning and Management Guide*, US Department of Justice - Office of Police Oriented Services, 174pp.

-----, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, 241pp.



CARRETERA MÉXICO- TOLUCA 3655  
COL. LOMAS DE SANTA FE 01210  
MÉXICO, D.F.

**CIDE**  
*35 años*



[www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu)