

LA IMPORTANCIA DE LA ADECUADA MEDICIÓN DE LA  
INCIDENCIA CRIMINAL EN MÉXICO COMO PASO INICIAL PARA LA  
GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS IDÓNEAS EN MATERIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial  
del 3 de abril de 1981



“LA IMPORTANCIA DE LA ADECUADA MEDICIÓN DE LA INCIDENCIA  
CRIMINAL EN MÉXICO COMO PASO INICIAL PARA LA GENERACIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS IDÓNEAS EN MATERIA DE SEGURIDAD  
PÚBLICA”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta

GERMAN FERMIN LUGO BARRANCO

Director

DR. CESAR VELAZQUEZ GUADARRAMA

Lectores

DR. MARIO CRUZ MARTÍNEZ

DR. IRVING ROSALES ARREDONDO

México, D.F.

2014

A Karina.

## ÍNDICE

Introducción .....	3
Capítulo 1	
Marco teórico-analítico sobre la medición de la incidencia criminal en México.....	5
1.1 Integración de la información.....	6
1.2 Procesamiento de la información.....	12
1.3 Publicación y utilidad de la información .....	14
Capítulo 2	
La evidencia internacional en términos de la medición de la incidencia criminal.....	17
2.1 Estados Unidos.....	17
2.2 Canadá .....	19
2.3 Chile .....	21
2.4 España .....	22
2.5 Organismos internacionales .....	24
2.6 Organizaciones civiles internacionales .....	27
Capítulo 3	
La medición de la criminalidad en México .....	29
3.1 Estadísticas oficiales .....	30
3.2 Organizaciones de la sociedad civil .....	40
Capítulo 4	
Los retos en materia de medición de la incidencia criminal en México .....	43
4.1 Aspecto jurídico .....	43
4.2 Metodología clara .....	47
4.3 Coordinación institucional .....	54
Capítulo 5	
La discusión de políticas públicas .....	57
5.1 La necesidad de una medición clara .....	57
5.2 Recomendaciones .....	58
Conclusiones .....	61
Fuentes de información consultadas .....	63

*“Aquellos que estén dispuestos a ceder libertad esencial para obtener una seguridad temporal, no merecen ni la libertad ni la seguridad...”*

Benjamin Franklin.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, hemos sido testigos del incremento de la violencia en nuestras calles debido a numerosas causas de tipo económico y social; sin embargo, por principio de cuentas es necesario conocer la magnitud de la problemática para saber en dónde y cómo se tienen que enfocar los recursos del Estado para disminuir la incidencia de actos criminales y, por supuesto, para determinar las consecuencias que, en especial desde finales del siglo pasado, este fenómeno ha generado en la sociedad.

El problema no es menor considerando que la violencia asociada a la comisión de hechos criminales, en por lo menos la última década, ha generado una sensación generalizada de inseguridad que no ha podido ser controlada por las autoridades.

Visto así, es importante conocer la evolución del fenómeno criminal para estar en condiciones de determinar qué tanto pueden hacer los gobiernos de los tres niveles y la sociedad misma para solucionar una problemática que puede acabar comprometiendo el desarrollo del país.

En el presente trabajo se analizará la importancia que una adecuada medición del fenómeno criminal en nuestro país tiene para el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen la seguridad de la población.

Lo que pretendo es demostrar que una visión integral del fenómeno criminal debe incluir no sólo los hechos que acaban en el conocimiento de las autoridades, sino también aquellos que, por diversos motivos, no son denunciados.

El presente trabajo está organizado de la siguiente forma. En el primer capítulo, relacionado con el marco teórico – analítico sobre la medición de la incidencia criminal, se describen los dos principales componentes de ésta, a saber: los datos objetivos y los datos subjetivos.

En el capítulo 2, se analiza la evidencia internacional en términos de medición de la incidencia criminal a fin de conocer las mejores prácticas de otros países en esta materia y estar en posibilidades de ver que es lo que podría retomarse en México. En este caso se estudian a países en particular (Estados Unidos, Canadá, Chile y España) así como a dos organizaciones internacionales (ONU y OEA). Relevante también ha sido la participación de organismos de la sociedad civil en este tema por lo que hago referencia a la labor que llevan a cabo.

Siguiendo un tenor descriptivo, el capítulo 3 examina la manera en que se mide la incidencia criminal en nuestro país, señalando además los actores vinculados con la labor de generar tanto datos objetivos como subjetivos de este fenómeno. Del mismo modo, se presenta brevemente el papel de las organizaciones de la sociedad civil mexicana en lo referente al análisis del problema así como en la evaluación del desempeño de las autoridades.

En el capítulo 4 se señalan los retos de nuestro país en materia de medición de la incidencia criminal pues, aunque ha habido avances al respecto, aún quedan pendientes por resolver.

Finalmente en el capítulo 5 se plantea una discusión en términos de política pública teniendo en cuenta los avances pero, a la vez, los retos que supone la medición de la incidencia criminal en nuestro país. En este sentido se presentan algunas acciones que ayudarían a mejorar esa labor.

## **CAPÍTULO 1.**

### **MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO SOBRE LA MEDICIÓN DE LA INCIDENCIA CRIMINAL EN MÉXICO**

El inicio del siglo XXI fue incierto para México en términos de convivencia social y de seguridad debido al incremento de la violencia en nuestras calles, situación que se ha convertido en un serio problema y el cual, por supuesto, no es exclusivo de nuestro país. Esta realidad responde a diferentes causas (pobreza, desigualdad, falta de oportunidades, crecimiento descontrolado de las ciudades, fallas en el sistema de impartición de justicia, por mencionar sólo algunas) y, por tanto, tiene diferentes manifestaciones que afectan de distinta manera la institucionalidad del Estado y, por ende, a la población.<sup>1</sup>

Evidentemente, estimar la dimensión de la problemática es el paso inicial para determinar la gravedad de la criminalidad, las repercusiones económicas y sociales que genera, así como el planteamiento de soluciones en beneficio de la sociedad en su conjunto. El proceso entonces a seguir para generar estadísticas de incidencia criminal confiables, propongo, debe contener cuatro pasos:

1. Integración de la información
2. Procesamiento de la información
3. Publicación y utilidad de la información

---

<sup>1</sup> Existe numerosa literatura respecto al problemática de la inseguridad en nuestro país. Uno de los estudios más recientes es el reporte del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sobre México, elaborado en abril de 2014, en donde aborda el papel de los militares en tareas de seguridad pública así como las violaciones a los derechos humanos que se han generado con su presencia. Entre los datos que destaca el documento, se encuentran los 102,696 homicidios dolosos cometidos durante la administración del presidente Felipe Calderón de los cuales, señala, cerca de 70,000 estuvieron relacionados con el narcotráfico, es decir, aproximadamente un 70%. Véase United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions by Christof Heyns*, April 2014, [web en línea] disponible desde Internet en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/26/36/Add.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/26/36/Add.1), consultada el 3 de junio de 2014. El auge de los estudios sobre seguridad pública en nuestro país también se ha presentado del lado de las organizaciones de la sociedad civil así como académicos, los cuales, en su mayoría, se basan en las estadísticas oficiales así como en las encuestas de victimización y percepción del INEGI.

## 1.1 INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Por principio de cuentas se requiere saber cuántos delitos se cometen en el país, en dónde ocurren más, de esos cuáles son los que tienen mayor impacto directo en la población hablando por ejemplo en términos económicos y psicológicos, así como cuál ha sido su comportamiento o tendencia a lo largo de los años.

En el proceso de integración de esta información las fuentes para obtenerla son variadas, pues abarcan desde los registros administrativos generados por distintas dependencias gubernamentales como policías, ministerios públicos y hasta cifras del sector salud.<sup>2</sup> Este tipo de datos, con el fin de ir categorizando conceptos, serían los denominados datos objetivos.

Existen otro tipo de datos que se refieren precisamente a los hechos criminales que no llegan a ser del conocimiento de las autoridades, pero que resultan importantes para dimensionar la gravedad de la seguridad pública de un país. Estos serían los llamados datos subjetivos y en su generación también intervienen dependencias gubernamentales encargados de las estadísticas oficiales, lo mismo que organizaciones de la sociedad civil dentro de la escala nacional, siendo las encuestas su principal herramienta para obtener información. A nivel internacional podríamos encontrar organismos gubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o a escala supranacional la Unión Europea.

En cualquier caso de integración de información, ya sean datos objetivos o subjetivos, se debe cumplir la premisa de calidad de estos así como el desarrollo de procesos sistematizados y armonizados que mediante metodologías claras garanticen, por principio de cuentas, la confiabilidad de la información, así como la utilidad que puedan tener para los encargados de analizar el fenómeno de la criminalidad.

---

<sup>2</sup> La Secretaría de Salud, a través del Sistema Nacional de Información de Salud, es quien se encarga de recopilar y hacer públicos los datos de los índices de mortalidad en los que se incluyen las muertes ocurridas por agresiones (homicidios), que son captadas por la red hospitalaria del país, pero no necesariamente implica que tenga el respaldo de una denuncia ministerial. En conjunto con el INEGI y otras instituciones como el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se publican informes periódicos al respecto y sobre estadísticas vitales en general. Véase, Secretaría de Salud, *Información Histórica de estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones 1983-2010*, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/libros/I\\_HISTO\\_DE\\_ESTA\\_V\\_NAC\\_Y\\_DEFU\\_1893\\_2010.pdf](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/libros/I_HISTO_DE_ESTA_V_NAC_Y_DEFU_1893_2010.pdf), consultada el 10 de enero de 2014.

Figura 1.1 Panorama integral para la medición de la incidencia criminal.



Fuente: Elaboración propia

Con el fin de tener mayor claridad respecto a lo que implican los dos tipos de datos en el análisis de la incidencia criminal, a continuación me referiré con mayor precisión a ellos.

### 1.1.1 DATOS OBJETIVOS

Los datos objetivos se refieren a todos aquellos hechos que por voluntad, imprudencia u omisión resultan contrarios a lo establecido por la ley y acaban en denuncia ante las dependencias de procuración de justicia (procuradurías / fiscalías estatales o federal, según la competencia de éstas para conocer sobre la comisión de un delito).<sup>3</sup>

Una fuente alterna de información a las denuncias ante autoridad ministerial pueden ser los informes de actividad policial, en donde también se lleva un registro de su actuación como autoridad; sin embargo, en muchos casos se atiende la tentativa de un delito, es decir, un hecho que no se llega a consumir. Por esta razón, una denuncia ante autoridad ministerial tiene mayor peso que un registro de actividades.

Típicamente a través de una averiguación previa y/o carpeta de investigación la autoridad ministerial registra el delito que se cometió, su modalidad (con violencia, sin

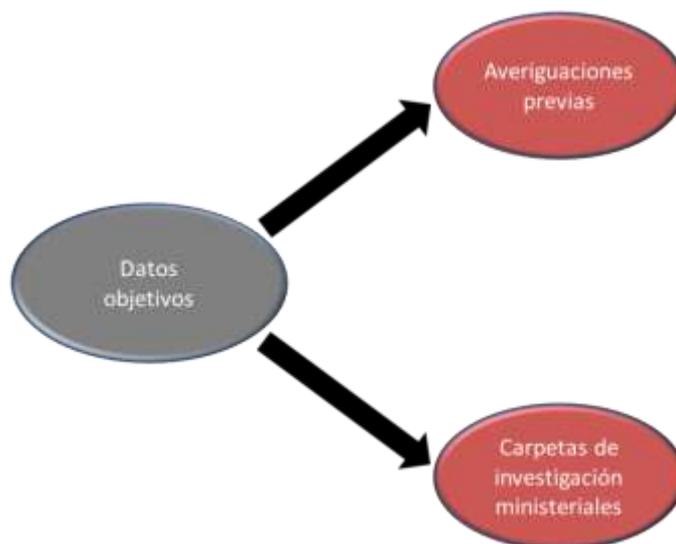
---

<sup>3</sup> En nuestro país existen dos tipos de fuero que tienen que ver con la autoridad que es competente para integrar la investigación de los delitos; estos son el federal y el común. El fuero federal corresponde a aquellos delitos cuya competencia corresponde a la aplicación de leyes federales, mientras que el fuero común se refiere a aquellos delitos que son responsabilidad de las dependencias de procuración de justicia de las entidades federativas por estar tipificados dentro de sus ordenamientos jurídicos locales (códigos penales).

violencia, doloso, culposo, etc.), cuándo se sucedió, así como los datos del denunciante (nombre, sexo, edad).

La importancia de los datos objetivos radica en que cada uno de los delitos registrados contempla un respaldo administrativo; sin embargo, el mayor problema de este tipo de datos es que no todos los hechos delictivos acaban en una denuncia, pues son muchas las razones que influyen para que una persona no acuda ante una autoridad ministerial a levantar su respectiva acta administrativa cuando fue víctima de un acto criminal. Esto está relacionado con la desconfianza hacia las autoridades, con el costo de oportunidad de una persona de ir a denunciar algo que posiblemente no le represente una pérdida económica significativa como para ir a realizar un trámite que le requeriría inversión de tiempo, también puede pasar que quien fue víctima de algún hecho criminal no se asuma como tal<sup>4</sup>, o simplemente que tenga miedo de posibles represalias si acude a denunciar el hecho.

Figura 1.2 Composición de los datos objetivos.



Fuente: Elaboración propia

<sup>4</sup> Algunos ordenamientos jurídicos como la Ley General de Víctimas, establecen que una víctima es aquella persona "...que haya sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte", Véase Ley General de Víctimas, 2013, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>, consultada el 17 de febrero de 2014.

Sobre el tema particular de la victimización hay numerosos estudios académicos que señalan la necesidad de profundizar en el tema por ser un fenómeno latente en la sociedad y con distintos contextos de ocurrencia. Véase, Pérez-Najera, Celín, "La victimización de acuerdo a los contextos espaciales de ocurrencia" en Revista Caribeña de Ciencias Sociales, La Habana, octubre 2012, [web en línea] disponible desde Internet en: <http://caribeña.eumed.net/la-victimizacion-de-acuerdo-a-los-contextos-espaciales-de-ocurrencia/>, consultada el 19 de febrero de 2014.

Por cualquiera de las razones antes expuestas, y otras más, existen muchos delitos que se cometen y no llegan al conocimiento de la autoridad, es decir, no hay denuncia y, por tanto, no hay investigación, o dicho de otro modo, no hay delito que perseguir a pesar de que el hecho delictivo se haya cometido. Esta situación de la no denuncia se puede convertir en un indicativo de la incapacidad de las autoridades para garantizar la seguridad de los ciudadanos o de la desconfianza hacia ellas.

### **1.1.2 DATOS SUBJETIVOS**

Lo que no llega al conocimiento de las autoridades cuando se comete un delito comúnmente se conoce como cifra negra<sup>5</sup>, constituyendo así los denominados datos subjetivos de la incidencia criminal. Este tipo de datos igualmente contempla aspectos que tienen que ver con la afectación y entorno de quien sufre un delito, es decir, la victimización, así como la percepción de la población respecto a la situación de seguridad en términos generales.

Respecto al cálculo de la cifra negra de la incidencia criminal puede señalarse que no es una tarea sencilla, pues a lo largo de varias décadas y en numerosos países se han adoptado diferentes métodos que, ciertamente, por la propia naturaleza del fenómeno criminal, resultan insuficientes para conocer con exactitud todas las conductas o hechos delictivos en un lugar y tiempo determinados.

Como parte de una práctica internacional reconocida, la estimación de los datos subjetivos de la incidencia criminal contempla la realización de encuestas tanto de victimización como de percepción sobre seguridad. En este campo, como se verá en el siguiente capítulo, ha habido notables avances por parte de organizaciones como las Organización de las Naciones Unidas, o de países en lo individual como Estados Unidos y Canadá.

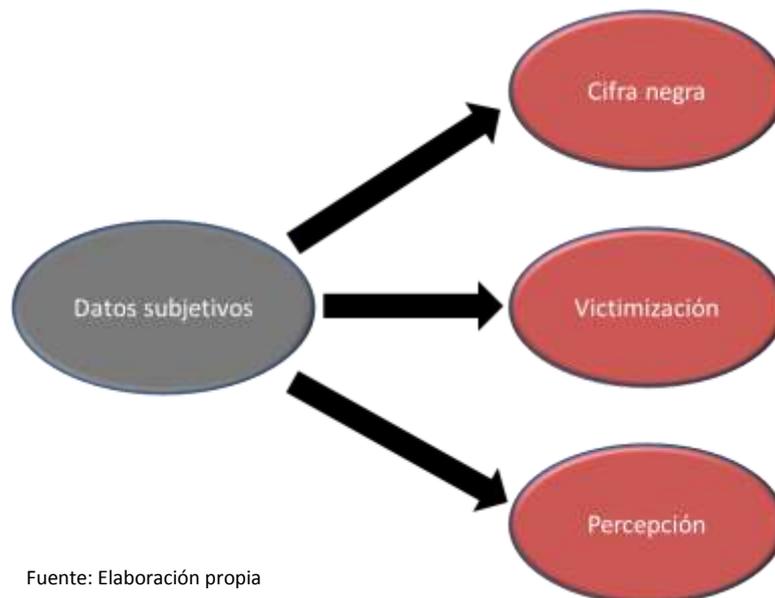
A través de las encuestas para obtener los datos subjetivos se busca cuantificar los delitos ocurridos en un periodo de tiempo determinado, hayan sido denunciados o no.

---

<sup>5</sup> Algunos cálculos de organizaciones de la sociedad civil o del propio gobierno estiman que más del 90% de los delitos que se cometen en nuestro país no se denuncian ante las autoridades, aunque esos cálculos varían en función del delito. Véase, INEGI, Boletín de Prensa 390/13, 30 de septiembre de 2013, Aguascalientes, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>, consultada el 24 de marzo de 2014.

Del mismo modo, y a diferencia de los hechos que son del conocimiento de las autoridades, las encuestas pretenden conocer a las víctimas, es decir, a las personas que sufrieron algún acto delictivo más que el número de averiguaciones previas (papeles), que pueden contener más de una víctima y otros delitos relacionados. Esta diferencia de enfoque, aunque pareciera sutil, resulta importante para conocer el contexto social y económico en que ocurren los actos criminales así como las repercusiones que generan para los afectados y los que no lo fueron directamente, la confianza hacia las autoridades y la percepción de sentirse protegido o de estar frente a una situación potencial de peligro.

Figura 1.3 Composición de los datos subjetivos.



Hay ciertos delitos que son menos susceptibles de ser denunciados y que, a manera de categorización, podríamos llamarlos delitos menores. Estos delitos menores por lo general tienen que ver con actos sin violencia o poco violentos que se relacionan con la sustracción de objetos de poco valor y/o fácilmente reemplazables, por lo que algunos consideran que no amerita su denuncia. Existen, en cambio otros, que son graves como los delitos sexuales pero por la pena que le acarrea a la víctima, o por el temor de represalias, tampoco se hacen del conocimiento de las autoridades. Aquellos hechos que atentan contra la vida o contra el patrimonio por lo general son los que

tienen mayor probabilidad de ser denunciados como lesiones con algún tipo de arma, el robo de un vehículo o a casa habitación, por señalar algunos.<sup>6</sup>

A final de cuentas, el hecho de que existan delitos sin denunciar, por menores que sean, constituye un sesgo importante que no permite dimensionar la realidad criminal de las calles, en especial, porque la cifra negra por lo general supera a los delitos denunciados. Lo ideal sería que todo acto delictivo, sin importar la gravedad, acabase en denuncia ministerial; sin embargo, eso prácticamente no ocurre en ningún país.

La percepción es un componente esencial de la seguridad pública pues por más que las “cifras oficiales” indiquen una contención o una disminución de la criminalidad, si la población no lo percibe así significa que algo está fallando.

Lo anterior puede provocar, por ejemplo, cambios en los hábitos cotidianos de las personas o que dejen de hacer ciertas actividades. Por supuesto no es lo mismo un robo de cartera o de celular en algún parque de la ciudad que un secuestro o un homicidio en plena vía pública, y aunque hay más probabilidad de que esos robos no acaben en denuncia ante el ministerio público, a diferencia del secuestro o del homicidio, las personas por el boca a boca pueden visualizar el parque y sus cercanías como un lugar peligroso en donde de manera recurrente se cometen robos, de día o de noche, lo cual provocaría que las personas dejaran de acudir a ese sitio para evitar ser víctimas de algún robo. El secuestro o el homicidio si ocurrieran en las cercanías de ese parque desde luego alarmarían a los vecinos; sin embargo, podrían tratarse de hechos aislados, no recurrentes, y por tanto considerarían que la probabilidad de sufrir un robo en el parque es más alta que ser secuestrados o asesinados.

Al final, la importancia de los datos subjetivos es poder detectar todos aquellos factores (económicos, sociales, psicológicos) que no logran captar las estadísticas de los registros administrativos y que resultan importantes si se utilizan como una herramienta para entender, por un lado, la composición del fenómeno criminal y, por otro, las preocupaciones principales de la ciudadanía respecto a la seguridad pública.

---

<sup>6</sup> En nuestro país, por ejemplo, existen registros privados que conocerían de delitos como el robo de vehículos y que son operados por las aseguradoras. Evidentemente no todos los automóviles en nuestro país cuentan con una póliza de seguro por lo que no captarían todos aquellos que no cuentan con seguro.

## 1.2 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Recopilar datos con calidad es fundamental para cualquier análisis del fenómeno criminal, pues constituyen el insumo principal sobre los cuales se sustentarán las decisiones en materia de seguridad.

Los datos por sí solos podrían ser de poca utilidad, por ello es necesario desarrollar métodos para el procesamiento integral de los datos tanto objetivos como subjetivos.

En el caso del procesamiento de la información objetiva se debe de estar en posibilidades de realizar ejercicios de comparación entre unidades y periodos de tiempo, esto por ser la principal fuente de la estadística oficial.

Lo anterior implica, por ejemplo, homologación de conceptos o de significados de los delitos que se quieran medir, esto es, que ante la posibilidad de que existan numerosas legislaciones (ámbito estatal), todos los responsables de integrar la información consideren reportar lo mismo, más allá de la diferencia de nombres que pudiera haber entre los estados sobre una misma conducta criminal, como pudieran ser: robo / hurto, extorsión / chantaje, por señalar algunos.

Evidentemente también tiene que quedar claro que es lo que se va a medir. En el caso de la información de las autoridades ministeriales se debe establecer que es lo que se va a contar: el número de averiguaciones previas (papeles) o víctimas – objetos. En una misma averiguación previa puede registrarse, por ejemplo, el robo de 4 vehículos; sin embargo, dependiendo de los criterios establecidos se podría contar una sola averiguación previa (1 papel), o bien 4 vehículos (objetos).

Esto por supuesto significa diseñar criterios o lineamientos que sirvan como guía para integrar la información de la incidencia criminal, designar un responsable y que todos los involucrados entiendan lo mismo al momento de llenar formatos, de lo contrario, los datos no serían fiables y no tendrían demasiada utilidad.

En esas mismas reglas tendrían que quedar claro los tiempos tanto para la integración de la información como para las modificaciones que se pudieran presentar, esto es, actualizaciones de cifras como consecuencia del avance de investigaciones. En un inicio pudo levantarse una averiguación por el delito de secuestro; sin embargo, pudo

tratarse de alguien que estaba perdido y sus familiares se apresuraron a reportar un secuestro cuando en realidad no lo era, por ello habría la necesidad de quitar un reporte de secuestro. Pero al final si en este aspecto no hay pautas claras para los cambios, las constantes modificaciones de datos restarían credibilidad al ejercicio de contar delitos.

Adicionalmente, tendría que considerarse el desarrollo de mecanismos de validación de la información, es decir, cómo poder corroborar que los datos que se integran periódicamente sean verídicos. Esto podría suponer cierta dificultad; sin embargo, una opción sería el desarrollo de bases de datos nacionales para que se pudieran realizar ejercicios de cotejo entre lo reportado como incidencia criminal, sobretodo en el caso de delitos de alto impacto social, y lo suministrado a esas bases de datos.<sup>7</sup>

De lo que se trata, a final de cuentas, es de generar un procesamiento de información confiable, oportuno y que sea de utilidad al momento de analizar la problemática de la criminalidad en nuestro país. Por ello, la importancia del desarrollo de capacidades estadísticas, por muy básicas que sean, radica en que se reduce una vasta información respecto a la violencia en las calles y la comisión de delitos a valores numéricos lo cual ayuda a evitar, en parte, la ambigüedad de valoraciones subjetivas o de la propia percepción de la población sobre la situación de seguridad que experimenta.<sup>8</sup>

En el caso de los datos subjetivos, referidos a la cifra negra y a la percepción de la población sobre su seguridad, también resulta importante que se definan reglas claras, a través de un buen procesamiento de información, pues el mal planteamiento o

---

<sup>7</sup> El Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el encargado de administrar la información que sobre seguridad pública generan la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. A través de bases de datos es que se sistematiza la información generada y, por ejemplo, con la base de vehículos robados y recuperados se pueden realizar cotejos de información entre lo contenido en dicha base y lo que envían las dependencias estatales de procuración de justicia como estadística de robo de vehículos. Lo anterior implica que si en el formato estadístico de incidencia una entidad está reportando 80 averiguaciones previas en determinado periodo, en ese mismo periodo tendría que haber 80 averiguaciones previas en la base de datos. Si en la base de datos hubieran más registros querría decir entonces que esa entidad federativa no estaría reportando la totalidad de los delitos de robo de vehículos.

<sup>8</sup> De acuerdo con Martha Bárcena, el origen genealógico del término seguridad “proviene de la palabra latina *securitas/securus*, la cual proviene de *sine/cura*. *Sine* significa sin; *cura*, preocupación, problema, atención. Así, *sine cura* significa sin problema, sin preocupación; en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problema. Esta aproximación general al concepto de seguridad por principio de cuentas nos da una idea de la amplitud que puede llegar a tener dicho término pero, por otro lado, que estamos frente a un concepto de carácter subjetivo, es decir, interviene la percepción de estar a salvo y protegido o, caso contrario, de estar frente a situaciones de peligro. Véase, Bárcena, Martha, “La reconceptualización de la seguridad: El debate contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, febrero de 2000, México, p.11.

diseño de una encuesta podría arrojar datos poco creíbles y que tampoco ayuden a clarificar el panorama del fenómeno delictivo del país.

### **1.3 PUBLICACIÓN Y UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN**

La opacidad en la información del fenómeno de la criminalidad además de ser perjudicial para la toma de decisiones, se convierte en una mala estrategia de gobierno por ser aquel un problema con consecuencias económicas y sociales además de que, por supuesto, es un tema sensible para la población. Por muchos años, podría decirse, la discrecionalidad en la presentación de cifras sobre seguridad pública fue la norma, pero hoy ya no puede ser así, dada la grave situación que padecen algunas ciudades de nuestro país.

Los datos objetivos y subjetivos que puedan ser generados en esta materia se pueden convertir en evidencia que en conjunto, permitan justificar decisiones, vislumbrar fallas cometidas y corregir rumbo si se tuviera que hacer. De igual manera es la vía por la cual la sociedad puede ser partícipe en la construcción de acciones y de políticas en materia de seguridad.

Por lo anterior, en la publicación de esta información también debe de haber reglas claras para determinar, por ejemplo, quien va a ser el responsable de publicar cifras pues, ante la multiplicidad de actores que puedan existir, tiene que haber uno que coordine la estrategia de comunicación social, lo cual incluye la periodicidad y, por supuesto, el tipo de información a incluir. En otras palabras, lo idóneo sería crear productos de homologación estadística en materia de seguridad pública y, en concreto, sobre incidencia criminal para tratar de evitar, en la medida de lo posible, la “guerra de cifras” que luego suele haber entre dependencias del propio gobierno federal.

Lo idóneo de este proceso sería la publicación de informes periódicos (trimestrales, semestrales o anuales) que incluyeran tanto datos objetivos como subjetivos, pues la complementariedad de ambos permitiría tanto la inclusión de los hechos que son del conocimiento de las autoridades como de los que no lo son, junto con la percepción de la población respecto al desempeño de las autoridades. Sobre este tema en particular

de la publicación de datos objetivos y subjetivos, se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo al presentarse casos de lo que se está haciendo en otros países y como casos de buenas prácticas internacionales en la materia.

Respecto al tema del desempeño de las autoridades, quizás cabría la conveniencia de que en las publicaciones oficiales sobre incidencia criminal se pudieran incluir estadísticas de los tribunales para poder dimensionar que tan efectiva es la justicia en el país o si la impunidad es lo que prevalece. Esto lo considero importante ya que en el caso de la impartición de justicia es importante que sean visibles los resultados de condenar en tiempo y forma a quien realmente debe pagar algún castigo por la comisión de un acto criminal. Cuando comienza a haber retrasos, o incluso fallas en la integración de investigaciones, aumenta el nivel de impunidad en una sociedad y con él la sensación de que es fácil delinquir porque muy probablemente no habrá consecuencias para el que comete alguna falta o violente la ley, convirtiéndose así en un incentivo para delinquir.

A final de cuentas, la publicación de información es parte de un ejercicio de transparencia del cual no sólo se pueden beneficiar los gobiernos, sino también la sociedad en su conjunto, aunque también tiene que entenderse como un derecho que tiene la población para acceder a la información del gobierno, en este caso, en materia de seguridad pública.

En este sentido, no debe omitirse que el Estado, como entidad reguladora de la convivencia social, es quien debe garantizar que sus ciudadanos puedan coexistir en armonía y con seguridad, siendo esta última, la seguridad, una prerrogativa que debe ser universal, es decir, alcanzar a todos los habitantes de su territorio para proteger tanto su integridad física como sus bienes.

El diseño de políticas públicas en materia de seguridad pública por supuesto es responsabilidad de los gobiernos en turno; sin embargo, es importante que cuenten con información fiable, oportuna y que de evidencia de la situación general en la que se encuentra el país y, a menor escala, para estar en condiciones de detectar cuáles son los hechos delictivos que tienen mayor impacto en la población, así como los

lugares específicos en donde la problemática de seguridad y/o violencia pudiera ser más grave.

Ciertamente, la evidencia más detallada que pueden proporcionar los datos objetivos y subjetivos en su conjunto es fundamental para elaborar políticas públicas idóneas y, por ende, para tomar decisiones en materia de seguridad pública.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en conjunto con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), publicó un estudio llamado *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, mediante el cual argumenta la necesidad de contar con evidencia clara para guiar la ejecución de políticas en materia de seguridad. Véase, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, 2013, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Strengthening%20Evidence-based%20Policy%20making%20Security%20and%20Justice.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2014.

## CAPÍTULO 2.

### LA EVIDENCIA INTERNACIONAL EN TÉRMINOS DE LA MEDICIÓN DE LA INCIDENCIA CRIMINAL.

La práctica internacional en la labor de medición de la incidencia criminal resulta un buen referente para conocer no sólo qué y cómo se está midiendo el fenómeno de la delincuencia en otras partes del mundo, sino que también permite establecer parámetros de comparación para estar en posibilidades de detectar tanto fortalezas como debilidades en los mecanismos de medición, ya sea de datos objetivos y/o subjetivos.

#### 2.1 ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos la dependencia encargada de medir la magnitud, naturaleza e impacto de la criminalidad es el Departamento de Justicia mediante la administración de dos programas estadísticos: el Reporte Uniforme Criminal (UCR, por sus siglas en inglés), y la Encuesta Nacional de Crimen y Victimización (NCVS, por sus siglas en inglés).

El UCR se refiere a datos objetivos que compila mes con mes el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) de aquellos hechos con registro administrativo (denuncias). Este es un programa que desde 1930 ha sido administrado por esa agencia federal y actualmente colecta la información de los siguientes delitos considerados como graves: asesinato, homicidio no negligente, violación, robo con violencia, robo sin violencia, asalto agravado, robo de vehículo automotor e incendios provocados.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Junto con el UCR, el FBI también es responsable de recopilar información para publicar anualmente otros documentos estadísticos como el denominado Estadísticas sobre Crímenes de Odio (*Hate Crime Statistics*) así como Agentes de la Ley Atacados y Asesinados (*Law Enforcement Officers Killed and Assaulted*). Otros documentos de los que también es responsable el FBI son los reportes preliminares de UCR que son dados a conocer antes de la consolidación final de esas cifras. Véase, FBI, *Data Quality Guidelines*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/data-quality-guidelines-new>, consultada el 24 de enero de 2014.

Los datos de UCR abarcan la esfera nacional así como lo referente a regiones, estados, condados, ciudades, poblados, zonas con aplicación de ley tribal, colegios y universidades. Y aunque los datos son entregados mensualmente por las diferentes agencias policiales y de procuración de justicia, el FBI los publica en un reporte anual denominado *Crime in the United States*. Dicho reporte incluye datos de crímenes aclarados, personas arrestadas con información de edad, sexo y raza, así como características de homicidios (sexo, edad y raza de víctimas y delincuentes, relación entre la víctima y el delincuente, armas usadas y circunstancias que rodearon los hechos). Y aunque el FBI genera reportes periódicos al respecto, el de mayor trascendencia es el anual que se publica a lo largo del cuarto trimestre de cada año.<sup>11</sup>

Por su parte, la NCVS integra datos subjetivos que el Buró de Estadísticas de Justicia (BJS, por sus siglas en inglés), capta a través de una encuesta anual que aplica desde 1973.

Fue en 1992 cuando se llevó a cabo un rediseño metodológico de la encuesta con la intención de contar con un amplio panorama de la incidencia criminal, sus tendencias y las víctimas en Estados Unidos, teniendo en cuenta aquellos hechos delictivos que fueron denunciados así como aquellos que no llegaron a ser del conocimiento de las policías, es decir, la estimación de la denominada cifra negra.<sup>12</sup>

Mediante una muestra representativa a nivel nacional, la encuesta se aplica a aproximadamente 160,000 personas mayores de 12 años, permaneciendo los hogares que entran en la muestra por un periodo de 3 años y medio. La recolección de información incluye datos detallados de la frecuencia y naturaleza de crímenes de violación, abuso sexual, robo agravado, robo simple, robo a casa habitación y robo de vehículo automotor; lo que no mide son los homicidios ni los robos a establecimientos comerciales.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> De manera preliminar, el FBI publica los datos de *Crime in the United States* durante el segundo trimestre de cada año (primavera) con los datos del año anterior, mientras que los datos definitivos o consolidados salen a la luz pública hasta el cuarto trimestre del año (otoño). Véase, *Ibidem*.

<sup>12</sup> Los últimos datos disponibles respecto a esta encuesta son del año 2012 según la página del Buró de Estadísticas de Justicia. Véase, BJS, *Data Collection: National Crime Victimization Survey (NCVS)*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>, consultada el 27 de enero de 2014.

<sup>13</sup> *Idem*.

Del mismo modo, la NCVS provee información la edad, sexo, raza, origen étnico, estado civil, ingresos y nivel escolar de las víctimas, así como la edad, raza, edad aproximada del delincuente y su relación con la víctima. En cuanto a los datos de los delitos se obtiene el tiempo y lugar de ocurrencia, uso de armas, naturaleza de las heridas y sus consecuencias económicas. Cabe destacar que su diseño metodológico también permite conocer la experiencia de las víctimas con el sistema de justicia de aquel país así como las medidas de protección que implementan en adelante las víctimas.<sup>14</sup>

En este caso, los dos programas estadísticos del gobierno estadounidense de los que se obtienen datos tanto objetivos como subjetivos se complementan y producen información valiosa sobre los diferentes aspectos de la incidencia criminal en aquel país. Si bien sus propósitos son diferentes al igual que sus metodologías, ambos mecanismos de medición se complementan con la generación de información que permite obtener un amplio panorama de su problemática de seguridad que, por separado, difícilmente podrían producir.

## **2.2 CANADÁ**

En Canadá es también una agencia federal la encargada de recolectar información sobre la incidencia criminal en su territorio; en este caso es la Dirección General de Estadísticas de Canadá (*Statistics Canada*, por su nombre en inglés), a través del Centro Canadiense de Estadísticas de Justicia (CCJS, por sus siglas en inglés).

Son dos las fuentes principales en materia de información sobre delitos, tanto en su aspecto objetivo como subjetivo: El Reporte Uniforme Criminal (UCR, por sus siglas en inglés) y la Encuesta General de Victimización Social (GSS, por sus siglas en inglés).

El UCR es similar al generado en Estados Unidos y fue implementado en 1962 con la participación de la Asociación Canadiense de Jefes de Policía (CACP, por sus siglas en

---

<sup>14</sup> Este ejercicio para conocer la denominada cifra negra de los delitos así como los niveles de victimización de la sociedad estadounidense puede ser considerado como uno de los mejores esfuerzos para analizar diversos aspectos de la incidencia criminal. A lo largo de los años ha sufrido modificaciones metodológicas que le han permitido adecuarse a los cambios inherentes al fenómeno criminal de ese país. Para mayor información al respecto, véase, BJS, *Methodology*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245#Methodology>, consultada el 27 de enero de 2014.

inglés). En este informe se integran los delitos contemplados en el Código Penal y otras leyes federales y que son del conocimiento de las autoridades policiales de los tres niveles de gobierno (federal, provincial y municipal).<sup>15</sup>

La información recopilada por UCR tiene que ver con el número de delitos que fueron denunciados así como el status procesal de esos hechos y las personas involucradas. En 1998, una nueva versión del reporte fue creado, el UCR2, para recolectar datos relacionados con las características de los delitos, las víctimas y los delincuentes.<sup>16</sup>

En el caso de UCR, los datos colectados se congelan cada año, a finales de mayo, con el objetivo de generar las estadísticas criminales del año previo en un periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año; sin embargo, los servicios policiales continúan enviando información para actualizar cifras de años previos. Las revisiones de esta información criminal son aceptadas por *Statistics Canada* para el periodo de un año anterior y solamente se pueden revisar una vez, después estos se congelan permanentemente.<sup>17</sup>

En cuanto a la GSS, su metodología fue planteada para recolectar datos de los delitos que no son denunciados a las autoridades policiales y se aplica cada 5 años a personas mayores de 15 años.<sup>18</sup>

La GSS no capta todos los delitos que se consideran en UCR, sino sólo un conjunto de hechos considerados graves como son el abuso sexual, robo a casa habitación, asalto agravado, robo de vehículo automotor y vandalismo. En este caso lo que se excluye es el robo a comercios.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Con el UCR, no sólo se pretende medir el número de delitos ocurridos en un año en las calles canadienses sino también sus características. Véase, Statistics Canada, *Uniform Crime Reporting*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3302&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>, consultada el 30 de enero de 2014.

<sup>16</sup> A partir de 1998 se introdujeron nuevas versiones de UCR y surgió UCR2 .1 con el fin de simplificar el formato. En 1994, surgió la versión UCR2.2 para considerar nuevas variantes de delitos como el crimen organizado o el ciber-crimen.

<sup>17</sup> Para más información detallada al respecto, véase, Statistics Canada, *Data sources and methodology*, [web en línea], disponible desde Internet en: *Ibidem*.

<sup>18</sup> Para más información detallada al respecto, véase, Statistics Canada, *General Social Survey - Victimization (GSS)*, [web en línea], disponible desde Internet en:

<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=4504>, consultada el 30 de enero de 2014.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

Si bien es cierto que ambos mecanismos de medición tienen en consideración el tema de la delincuencia en las calles canadienses, existen diferencias metodológicas que hacen difícil realizar comparativas entre una y otra; sin embargo, como en el caso de Estados Unidos, ambos ejercicios se complementan y abarcan no sólo el conteo de los delitos como tal sino también características, patrones y niveles de victimización.

### **2.3 CHILE**

En el caso del país sudamericano, es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD), el que se encarga de hacer la recolección de datos relacionados con la incidencia criminal en Chile.

Los datos obtenidos son objetivos pues se refieren a los casos policiales conformados por las denuncias y detenciones en flagrancia de los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS). La información de los delitos es proporcionada por las corporaciones policíacas, que en este caso se refiere al Cuerpo de Carabineros y la Policía de Investigaciones.<sup>20</sup>

Los delitos considerados en la categoría DMCS son: el robo con violencia o intimidación, robo con sorpresa, robo con fuerza, hurtos, lesiones, homicidios y violaciones. A su vez, estos delitos se subdividen por modalidad considerándose, por ejemplo, en el caso del delito de robo con fuerza los robos de vehículos motorizados, robo de accesorio u objeto de vehículo, robo en lugar habitado, y robo en lugar no habitado.<sup>21</sup>

El reporte a la opinión pública de las cifras de DMCS es trimestral, pero es en el tercer trimestre de cada año cuando se presenta un reporte anual.

Precisamente en el último reporte de 2013 se incluyeron cambios metodológicos en el rubro de las denuncias y detenciones, para incluir además la ocurrencia de delitos con

---

<sup>20</sup> El CEAD fue creado en 2011 con el objetivo de reunir, analizar y socializar la información criminal. Para mayor información véase, Subsecretaría de Prevención del Delito, *Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD)*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/cead.html>, consultada el 6 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> El CEAD creó el llamado Banco Unificado de Datos, el cual es una base de datos a través de la cual se compila la información de todas las instituciones del sistema de justicia criminal y en la que, entre otra, se almacena la descripción de el o los delitos, caracterización de personas involucradas, información de la persecución penal así como etapas de procesos judiciales. Véase, *Ibidem*.

aprehendidos en flagrancia, es decir, aquellos aún no denunciados, pero de los que la policía toma conocimiento mientras ocurre el ilícito.<sup>22</sup>

La presentación de los datos está disponible en frecuencias simples así como en tasas por cada cien mil habitantes en series mensuales, trimestrales y anuales que para el caso de las denuncias y aprehendidos están disponibles desde 2001.

Del lado de los datos subjetivos, en Chile se aplica anualmente la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) como parte de un convenio entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).<sup>23</sup>

En la ENUSC, aplicada a personas de 15 años o más, se recogen datos a nivel nacional, regional y comunal sobre la percepción de inseguridad y la victimización de personas y hogares. Del mismo modo, busca caracterizar las situaciones en las que se producen los delitos así como la reacción y percepción de la ciudadanía frente al delito.<sup>24</sup>

Al contar con metodologías y objetivos diferentes tanto las cifras de DMCS como las de ENUSC, tampoco se pueden hacer ejercicios de comparativa; sin embargo, ambas ayudan a proyectar de manera amplia el fenómeno de la incidencia criminal en las calles chilenas.

## **2.4 ESPAÑA**

El Ministerio del Interior es la dependencia encargada de centralizar la información de la incidencia criminal en España, siendo los datos objetivos el componente básico de esta información.

---

<sup>22</sup> *Ídem.*

<sup>23</sup> Los datos disponibles que se pueden encontrar datan del año 2003. Véase, Subsecretaría de Prevención del Delito, *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/otrasencuestas.html>, consultada el 6 de febrero de 2014.

<sup>24</sup> *Ídem.*

En este caso, la recopilación de los datos proviene de los cuerpos policiales de las 17 comunidades autónomas y de las 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como de algunos cuerpos de policía local.<sup>25</sup>

Los datos de criminalidad españoles atienden a indicadores concretos como son el total de delitos, faltas, homicidios dolosos y asesinatos consumados, delincuencia violenta, robo con violencia o intimidación, robo con fuerza en domicilios, sustracción de vehículos, tráfico de drogas, daños y hurtos. La mayoría de estos indicadores corresponden con la homologación de información criminal que establece la Oficina Europea de Estadística, también conocida como Eurostat.<sup>26</sup>

La periodicidad de la publicación de los datos es trimestral así como un reporte anual titulado *Balance de la Criminalidad en España*. En ellos se incluyen ejercicios comparativos entre periodos de tiempo, a nivel nacional y por comunidades autónomas, lo mismo que tasas por habitantes.<sup>27</sup>

En el caso de los datos relacionados con la percepción de la seguridad en las calles, es decir, los datos subjetivos, el Ministerio del Interior sólo integra la información de proporcionada por las encuestas del Eurobarómetro, relacionadas con las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos que van desde el desempleo, la salud y los servicios de seguridad social europeos hasta, por supuesto, la criminalidad.<sup>28</sup>

Otra encuesta de la que también hace uso el Ministerio del Interior es la del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el cual es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Presidencia, cuya función es recolectar datos que sirvan en la

---

<sup>25</sup> Durante 2013, por primera vez se incorporaron datos de policías locales, siendo 71 cuerpos policiales los que proporcionaron información.

<sup>26</sup> La Eurostat es un órgano dependiente de la Comisión Europea encargada de producir los datos de la Unión Europea así como la entidad responsable de armonizar los datos estadísticos de sus países miembros.

<sup>27</sup> Lo que cabe destacar en el caso de las cifras españolas es el cuestionamiento que en algún momento hicieron académicos respecto a la metodología utilizada por las autoridades, pues señalan que, por lo menos hasta 2011, Cataluña, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco elaboraban sus propias estadísticas, de las cuales el Ministerio del Interior no se ocupaba; sólo tenía conocimiento de la información proporcionada por la Policía Nacional y la Guardia Civil. Véase, Serrano, Alfonso, "Dudosa Fiabilidad de las Estadísticas Policiales sobre Criminalidad en España", en *Revista de Derecho Penal Y Criminología*, Núm. 6, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2011, pp. 425-454.

<sup>28</sup> El Eurobarómetro es una entidad dependiente de la Comisión Europea, que se creó en 1973 para estudiar la opinión pública de cada uno de los Estados miembros. Véase, European Commission, *Standard Eurobarometer 80. Public Opinion in the European Union*, diciembre de 2013, [web en línea], Disponible desde Internet en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

realización de estudios que proporcionen diagnósticos precisos y, por supuesto, orienten la labor de los poderes públicos.

El CIS realiza encuestas mensuales, conocidas como barómetros, con el objetivo de medir el estado de la opinión pública española, entrevistando en torno a 2,500 personas a lo largo de toda España. En este caso, como en el Eurobarómetro, se mide la percepción de los ciudadanos respecto a los principales problemas de la población, es decir, no entra al detalle en temas de ocurrencia de delitos o de victimización.<sup>29</sup>

La cifra negra de delitos en España, puede decirse, no es conocida pues ninguna instancia oficial de ese país se encarga de realizar alguna encuesta de victimización que alcance a recoger todos aquellos hechos delictivos que no que no llegan a ser del conocimiento de las autoridades.<sup>30</sup>

## **2.5 ORGANISMOS INTERNACIONALES**

### **2.5.1 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas inglés), se encarga de producir y difundir estadísticas precisas sobre la delincuencia a nivel internacional, lo mismo que trabaja con los países miembros para fortalecer las capacidades nacionales de generación y divulgación de estadísticas oficiales criminales.

La UNODC presenta de manera regular series estadísticas que tienen que ver con la delincuencia, la justicia penal, así como del tráfico, producción, uso y precios de drogas a nivel internacional. Los estados miembros proporcionan la información, pero las fuentes son múltiples. En el caso de las estadísticas sobre drogas, los países requisan el llamado Cuestionario para el Reporte Anual (ARQ, por sus siglas en inglés), mientras que para los datos sobre delincuencia los gobiernos llenan la denominada Encuesta

---

<sup>29</sup> Véase, Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de Diciembre 2013. Estudio n° 3005, Madrid, noviembre de 2013 [web en línea], Disponible desde Internet en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000\\_3019/3005/Es3005mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3005/Es3005mar.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

<sup>30</sup> Ha habido algunos esfuerzos por aplicar encuestas de victimización en España, pero por parte de organizaciones de la sociedad civil. Este ha sido el caso del Observatorio Andaluz de la Delincuencia (ODA) que en 2008 aplicó una encuesta en todo el territorio español. Véase, Observatorio de la Delincuencia en Andalucía, Málaga, 2009, *Encuesta a Víctimas en España*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.oda.uma.es/informes/2009.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2014.

sobre Tendencias del Crimen y Operaciones en Materia de Justicia Criminal (CTS, por sus siglas en inglés). Con el fin de asegurar la compatibilidad de los datos, ha desarrollado metodologías que le permiten realizar estimaciones a escala global y regional.

Entre los delitos que considera la estadística de UNDOC se encuentran el homicidio doloso, homicidio culposo, agresiones, violencia sexual, hurto, robo con violencia, robo de vehículos automotores y secuestro, con un histórico que data desde 1970. La encuesta comenzó como un ejercicio quinquenal, pero a través de diferentes resoluciones del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas se ajustó la periodicidad de los reportes. En 1999 se acordó que la encuesta para los gobiernos se aplicará cada dos años.<sup>31</sup>

En lo que respecta al estudio de la victimización, la UNODC también ha desempeñado un papel importante, pues en conjunto con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés), desarrollaron y publicaron en 2010 el Manual para las Encuestas de Victimización como una guía metodológica y analítica para que los países, a escala nacional, pudieran diseñar y aplicar este tipo de herramientas como complemento para conocer de manera más amplia el fenómeno de la criminalidad.<sup>32</sup>

Por su parte, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI, por sus siglas en inglés) es quien se ha encargado de aplicar la denominada Encuesta Internacional de Víctimas del Crimen (ICVS, por sus siglas en inglés).

---

<sup>31</sup> En 2010 se publicó un reporte sobre el mecanismo de revisión de la 11ª Encuesta CTS, referente a la recolección y reporte de la información, por medio del cual se señaló que la tasa de respuesta había sido baja, en especial en los países desarrollados. En el caso de los países en desarrollo se menciona que la falta de información es el principal obstáculo para remitir la encuesta. Véase, United Nations, United Nations Office on Drugs and Crime, *Review of the Eleventh UN-CTS pilot mechanism to collect and report information*, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-data-EGM-Feb10/UNODC\\_CCPCJ\\_EG1\\_2010\\_3.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-data-EGM-Feb10/UNODC_CCPCJ_EG1_2010_3.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

<sup>32</sup> Véase, United Nations, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Economic Commission for Europe, *Manual on Victim Surveys*, Geneva, 2010, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crimestatistics/Manual\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crimestatistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf), consultada el 7 de enero de 2014.

La ICVS ha sido hasta ahora uno de los ejercicios de mayor alcance en cuanto a estudios estandarizados de la experiencia de personas frente a la criminalidad en diferentes países del mundo. En 1989 se aplicó por primera vez en Holanda y, posteriormente, en 1991, en conjunto con investigadores europeos, se desarrolló el formato que se aplicó a nivel internacional. En 1996, 2000 y 2005 se aplicaron otras encuestas, siendo en las dos últimas cuando se aplicó a nivel nacional, y en algunos casos se restringió a alguna ciudad importante de un país.<sup>33</sup>

El objetivo de ICVS era saber si el encuestado había sido víctima de algún delito como robo, vandalismo, agresiones, acoso sexual, entre otros. Del mismo modo investigaba la frecuencia de la victimización, las razones por las que no se llegaban a denunciar los delitos, la relación del delincuente con la víctima en los casos de abuso sexual, el miedo a la delincuencia en el área de residencia, la satisfacción con la actuación de los cuerpos policiales, las precauciones que las personas tomaban al salir de sus casas, por mencionar algunos de los principales aspectos de la encuesta.

Más ejercicios de ICVS hasta ahora ya no se han vuelto a realizar.

### **2.5.2 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

La OEA, a través de su Secretaría General, creó en 2009 el Observatorio Hemisférico de Seguridad (HSO, por sus siglas en inglés), el cual es también conocido como Alteramérica. Su objetivo es agrupar información oficial respecto a los fenómenos del delito y la violencia, así como de las iniciativas desarrolladas por los países miembros para su control y sanción.

A través de más de 100 indicadores, el Observatorio compila un amplio repertorio de información oficial sobre la problemática de la criminalidad en el Hemisferio y, a la vez, sirve de referente para que los propios países se asesoren respecto a la implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo que tengan por objetivo mejorar la seguridad de la población a lo largo del continente.

---

<sup>33</sup> En la ICVS-2005 México participó por primera vez, siendo el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) quien se encargó de aplicarla.

A la fecha, han sido dos los informes presentados por el Observatorio, siendo el más reciente el denominado *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*,<sup>34</sup> en donde no sólo se presentan datos estadísticos oficiales de diferentes tipos de delitos como homicidios, violencia sexual, robo a casa habitación, robo de vehículo automotor, hurtos, secuestros, crímenes asociados a delitos contra la salud, entre otros. También se presenta un panorama de la situación carcelaria en la región así como datos subjetivos provenientes de diferentes encuestas de victimización aplicadas en los diferentes países miembros.<sup>35</sup>

Los esfuerzos de la OEA en el tema del análisis del fenómeno delictivo en el continente americano del mismo modo se encaminan a establecer vínculos de cooperación, coordinación y asistencia técnica entre los países miembros, por lo que toda la información recopilada por el Observatorio resulta útil para los diversos foros que organiza como la denominada Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA, por sus siglas).<sup>36</sup>

## **2.6 ORGANIZACIONES CIVILES INTERNACIONALES**

La activa participación de grupos de la sociedad civil en el análisis y construcción de propuestas respecto al tema de la seguridad pública ha supuesto un avance significativo desde por lo menos hace dos décadas a escala internacional.

Ha sido principalmente en los denominados países en desarrollo en donde han proliferado este tipo de organizaciones, pero por supuesto también se han extendido en aquellos países en donde la problemática de violencia en las calles es grave.

La mayoría de estos grupos se valen de los datos que reportan organismos internacionales como la ONU y la OEA y, eventualmente, hacen uso de las propias

---

<sup>34</sup> Véase, Organización de Estados Americanos, Secretaría de Seguridad Multidimensional, *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, [web en línea], disponible desde internet en: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>, consultada el 24 de febrero de 2014.

<sup>35</sup> En la página web del Observatorio Hemisférico de Seguridad se agrupan mediante enlaces algunas encuestas de victimización aplicadas en diferentes países y pueden ser consultadas en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_enlaces\\_victimizacion.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp)

<sup>36</sup> La primera reunión de MISPA se celebró en 2008 por acuerdo del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos y desde entonces se ha convertido en un foro de diálogo ministerial y cooperación internacional en materia de seguridad pública. Véase, Organización de Estados Americanos, Secretaría General, *Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas MISPA*, [web en línea], disponible desde internet en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_mispa\\_proceso.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa_proceso.asp), consultada el 24 de febrero de 2014.

estadísticas que en lo individual reportan los países mediante sus agencias de estadística oficial.

Sus trabajos se centran, en términos generales, en diagnosticar la situación de la seguridad pública ya sea a nivel nacional o a escala regional y, por supuesto, en realizar propuestas principalmente a los gobiernos así como en evaluar la eficacia de las acciones o políticas públicas en la materia.

Estas son algunas de las organizaciones civiles con mayor relevancia en el análisis del tema de la seguridad pública a escala internacional:

Cuadro 2.1 Organizaciones civiles internacionales relevantes que analizan el tema de la seguridad pública		
Nombre	Enlace web	País
Altus: Alianza Global	<a href="http://www.altus.org">http://www.altus.org</a>	Brasil, Chile, EE.UU., India, Nigeria y Rusia
Ciudad Nuestra	<a href="http://www.ciudadnuestra.org">http://www.ciudadnuestra.org</a>	Perú
FOCAL: Canadian Foundation for	<a href="http://www.focal.ca">http://www.focal.ca</a>	Canadá
Friedrich Ebert Stiftung	<a href="http://www.fes.de">http://www.fes.de</a>	Alemania
Fundación Paz Ciudadana	<a href="http://www.pazciudadana.cl">http://www.pazciudadana.cl</a>	Chile
Fundación Seguridad y Democracia	<a href="http://www.seguridadydemocracia.org">http://www.seguridadydemocracia.org</a>	Colombia
Human Security Gateway	<a href="http://ns2.humansecuritygateway.com">http://ns2.humansecuritygateway.com</a>	Canadá
Insight Crime	<a href="http://es.insightcrime.org/">http://es.insightcrime.org/</a>	Colombia, El Salvador, México, Nicaragua
International Centre for the Prev	<a href="http://www.crime-prevention-intl.org">http://www.crime-prevention-intl.org</a>	Canadá
Latinobarómetro	<a href="http://www.latinobarometro.org/lat.jsp">http://www.latinobarometro.org/lat.jsp</a>	Chile
Washington Office on Latin Ame	<a href="http://www.wola.org">http://www.wola.org</a>	Estados Unidos
Woodrow Wilson Center	<a href="http://www.wilsoncenter.org">http://www.wilsoncenter.org</a>	Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia

### **CAPÍTULO 3.**

#### **LA MEDICIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN MÉXICO.**

La creciente violencia en las calles de nuestro país experimentada en los últimos años, como consecuencia del aumento en la incidencia criminal, es una problemática que en muchos sentidos y de distintas maneras afecta a la población.

Lo anterior ha obligado a los gobiernos de los tres niveles a emprender acciones en materia de seguridad para tratar de resolver esa realidad tan compleja y, a la vez, multifacética, muchas veces sin obtener los resultados deseados. Como el objetivo del presente trabajo no es evaluar los resultados que el Estado mexicano ha obtenido en materia de seguridad pública, sólo hago mención de ello pues, en realidad, tanto el éxito o fracaso de políticas públicas están ligados con el diagnóstico del cual parten y, por supuesto, con los números que lo sustentan.

En este sentido, contar con información que permita analizar de manera integral el fenómeno de la criminalidad es vital para conocer tanto su evolución como las consecuencias que genera. Del mismo modo resulta útil para diseñar, monitorear y evaluar las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública.

Ciertamente, en nuestro país se han logrado importantes avances respecto a la recopilación de datos del fenómeno delictivo, tanto objetivos como subjetivos, dentro de la esfera oficial, pero también con la activa participación de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el reto en esta materia sigue siendo mayor pues, como se verá, no sólo se trata de recopilar datos por parte de una dependencia u otra, sino de que, por principio de cuentas, muestren el panorama real de la seguridad pública en México, y de igual manera, sean útiles para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas efectivas en el combate a los grupos criminales.

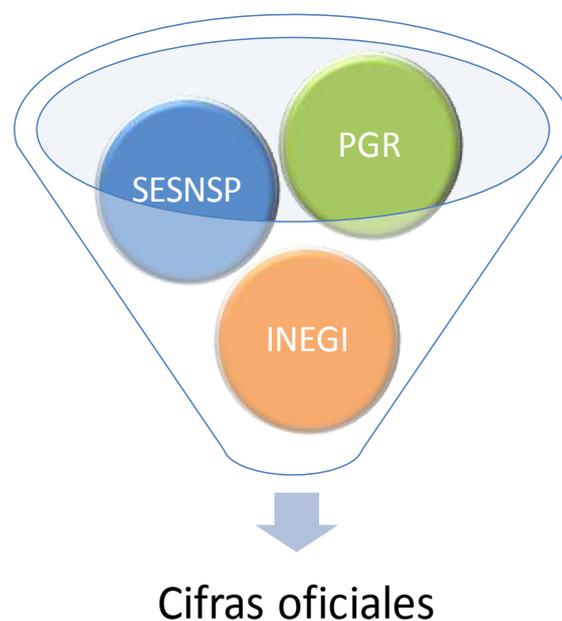
### 3.1 Estadísticas oficiales

Del lado de la información oficial del gobierno mexicano, existen tres fuentes que recopilan de manera sistemática datos del fenómeno de la criminalidad en las calles:

1. La Procuraduría General de la República (PGR)
2. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
3. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En los dos primeros casos se trata de la compilación de datos objetivos, es decir, de los hechos conocidos por las autoridades ministeriales, siendo la PGR la encargada de los delitos del fuero federal, mientras que en el SESNSP aglutina los datos de los delitos del fuero común que le proporcionan las entidades federativas. En tanto el INEGI se encarga directamente de los datos subjetivos al ser la encargada de aplicar encuestas de percepción y victimización que permiten tener un panorama más amplio de la llamada cifra negra.<sup>37</sup>

Figura 3.1 Fuentes de información oficial sobre incidencia criminal



<sup>37</sup> El INEGI también recibe información de los registros administrativos que generan las procuradurías / fiscalías de las entidades federativas, así como la PGR; sin embargo, no es una fuente primaria o generadora de estos datos, sino más bien se encarga de recopilarlos. Lo mismo sucede con los datos en materia de impartición de justicia.

### 3.1.1 PGR

La PGR se encarga de recopilar la información en materia de los delitos del fuero federal, es decir, aquellos cuya competencia corresponde a la aplicación de leyes federales por casos de delitos cometidos en un territorio de jurisdicción federal, o por delitos que se encuentran tipificados en ordenamientos federales.

Dentro de los delitos tipificados en el Código Penal Federal que tienen impacto en términos de violencia en las calles destacan los relacionados contra la salud en su modalidad de producción, transporte, tráfico, comercio, suministro y posesión. En el caso de la Ley General de Salud, se hace un conteo en aquellos casos relacionados con la modalidad de narcomenudeo, mientras que en el caso de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada se colectan datos de hechos relacionados contra la salud. Los delitos relacionados con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos también resultan relevantes en la medición de la incidencia criminal.

Cuadro 3.1
Leyes federales a partir de las cuales PGR recopila datos de incidencia del fuero federal
Código Penal Federal
Código Fiscal de la Federación
Ley General de la Propiedad Industrial
Ley de Vías Generales de Comunicación
Ley Federal del Derecho de Autor
Ley Federal de Armas de Fuegos y Explosivos
Ley de Migración
Ley General de Salud
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
Ley de Instituciones de Crédito, Inversión, Finanzas y Seguros
Otras Leyes Especiales
Fuente: Elaboración propia

En 2012, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se determinó establecer el denominado Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE) como el canal único para el flujo de la información estadística relacionada con las averiguaciones previas iniciadas por esta dependencia. Desde entonces en su portal electrónico se puede consultar la información de los delitos tipificados como tales dentro de las leyes que se enlistan en el cuadro 3.1, además de que se incluye un índice delictivo calculado a partir del número total de averiguaciones por cada 100,000 habitantes, según las proyecciones de la población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Los datos que la PGR publica se presentan en series anuales y mensuales con un histórico que abarca desde 2007 a la fecha.

En su momento, la PGR igualmente llegó a publicar estadísticas relacionadas con homicidios violentos en el contexto de la cruzada del entonces Presidente Felipe Calderón contra la delincuencia organizada. Los datos, en una primera instancia, se almacenaron en una base de datos que registraba los fallecimientos por presunta rivalidad delictual, siendo alimentada por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la propia PGR, con la supervisión del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), y la Presidencia de la República como la responsable de la información.

La información de estos homicidios violentos comprendió de 2006 a 2010 y se desagregaba por mes, estado y municipio; sin embargo, desde un principio careció de cierto rigor metodológico, entre otras cosas, porque no fue diseñada para distinguir entre los homicidios del fuero común y los del fuero federal, dando lugar a que no se pudieran realizar comparativas con otros ejercicios de medición del propio gobierno federal.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Diversos medios de comunicación, en su mayoría impresos, se dieron a la tarea de contabilizar el número de víctimas asociadas a enfrentamientos entre bandas del crimen organizado, por lo que con el paso del tiempo se fueron presentando diversas cifras que no tenían mayor rigor metodológico que el de contar fallecidos con alguna característica asociada a pugnas entre grupos criminales. De ahí que el gobierno federal trató de llevar un conteo al respecto.

Un rediseño de esta información se llevó a cabo y en 2011 la PGR asumió su responsabilidad, por lo que la nueva base de datos de homicidios relacionados con presunta rivalidad delincuenciales fue alimentada con el apoyo de las procuradurías / fiscalías estatales, nuevamente sin distinguir entre el fuero común y el fuero federal. En este caso únicamente abarcaba de enero a septiembre de 2011, y hasta su propia nota metodológica señalaba que se trataba de datos estrictamente estadísticos y, por ende, no era información ministerial y/o judicial.<sup>39</sup>

A la fecha de conclusión del presente trabajo se dejaron de presentar esos datos de homicidios y ya sólo se publicaban en el portal web de la PGR los datos del formato del SIIIE.

### **3.1.2 SESNSP**

El SESNSP es el órgano encargado de dar seguimiento y ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el cual es la instancia superior de coordinación y definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública.<sup>40</sup>

La función principal del Secretariado, como órgano operativo, es la de ejercer un papel de coordinador entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la seguridad pública.

En el caso de la información sobre seguridad pública, el SESNSP recopila los datos que las procuradurías / fiscalías estatales envían mensualmente, permitiéndole desagregar los delitos del fuero común desde 1997 a la fecha, por año y por mes a nivel estatal. Respecto a la información de la incidencia criminal a nivel municipal esta dependencia cuenta con datos desde el año 2011.

El esfuerzo de esta recopilación comenzó en 1998 con la creación del Comité Interinstitucional de Estadística e Informática de Seguridad Pública (CIEISP), por el cual

---

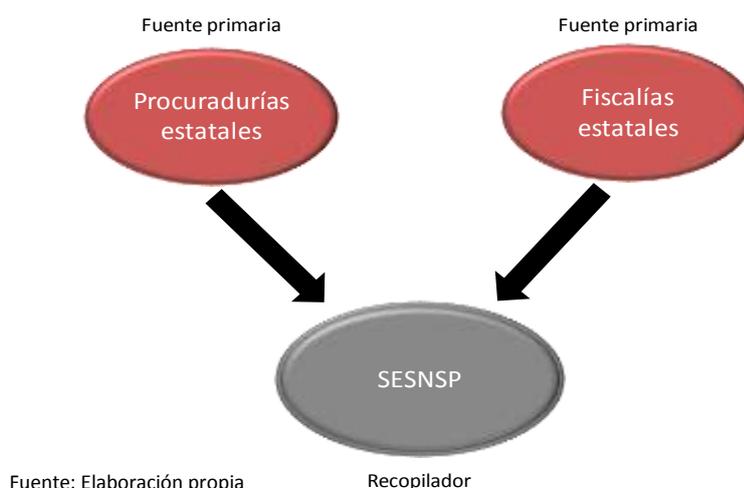
<sup>39</sup> Para mayor información al respecto, véase PGR, *Estadística*, [web en línea], disponible desde Internet en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp>, consultada el 4 de marzo de 2014.

<sup>40</sup> Está presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

se sentaron los criterios para el acopio y sistematización de la estadística en materia de seguridad pública.<sup>41</sup>

La PGR, en conjunto con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>42</sup>, fueron las primeras instancias que se encargaron de recolectar esos datos; sin embargo, desde 2010 la función de recopilación de datos recayó en el SESNSP, a través del Centro Nacional de Información (CNI).

Figura 3.2 Integración de la información en el SESNSP.



La finalidad de la labor de recopilación de la incidencia criminal desde entonces, mediante el formato CIEISP, ha sido homologar las diferentes tipificaciones de delitos de los 32 códigos penales de las entidades federativas en un solo esquema de reporte periódico. De este modo las procuradurías / fiscalías de las entidades federativas entregan durante los primeros quince días de cada mes la información estadística del mes anterior, referidas al total de averiguaciones previas iniciadas en 7 delitos homologados:

1. Robos;
2. Lesiones;

<sup>41</sup> El CIEISP fue creado en agosto de 1998 durante la V Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública con el objetivo de proponer criterios que permitieran el acopio, sistematización e intercambio de la estadística general en materia de seguridad pública. Véase, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Historico\\_de\\_Sesiones](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Historico_de_Sesiones), consultada el 4 de marzo de 2014.

<sup>42</sup> La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia surgió en 1993 con el fin de que todas las procuradurías del país pudieran analizar el fenómeno delictivo del país.

3. Homicidios;
4. Delitos patrimoniales;
5. Secuestro;
6. Delitos Sexuales, y
7. Otros delitos.

Estos 7 delitos homologados se subdividen en 80 variantes, que a su vez se agrupan en modalidades (robo común), tipos (con violencia / sin violencia) y subtipos (a casa habitación, negocio, etc.). (Ver cuadro 3.2).

En este sentido, las cifras del SESNSP constituyen un conteo simple de las denuncias iniciadas por las agencias ministeriales del país respecto a los delitos del fuero común, con lo cual la información que esta dependencia presenta resulta útil para realizar análisis de tiempo así como de ocurrencia geográfica (nivel estatal y municipal) de las actividades criminales que son del conocimiento de las autoridades.

Es de destacar que por mucho tiempo esta información de incidencia criminal se consideró reservada y no era del conocimiento público; sin embargo, la necesidad de información respecto a la inseguridad y violencia que se estaba generando en las calles durante el gobierno del entonces Presidente Felipe Calderón fue lo que orilló a esa administración a hacer pública y de manera periódica la estadística criminal, siendo el SESNSP el responsable de esa labor dentro de su propio portal web.<sup>43</sup>

El SESNSP, a través del Centro Nacional de Información (CNI), hizo públicas las cifras de los delitos del fuero común a nivel estatal y, tiempo más tarde, incorporó las cifras de delitos del fuero federal que recopila la PGR.<sup>44</sup> En 2012, también como parte de la demanda de información sobre la situación de inseguridad en el país se incorporó la estadística de incidencia delictiva del fuero común a escala municipal, aunque en el propio portal web del SESNSP se señala que esas cifras municipales deben considerarse como provisionales en tanto se concluye la homologación con la norma

---

<sup>43</sup> En octubre de 2011, durante la sesión XXXI del CNSP se instruyó al SESNSP dar seguimiento a la evolución de los delitos de alto impacto y la incidencia delictiva en general, así como a difundir de manera mensual la información. Véase,

[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/682/1/images/Sesion\\_XXXI.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/682/1/images/Sesion_XXXI.pdf)

<sup>44</sup> La liga web en que se puede hacer la consulta de esta información se encuentra en el sitio electrónico del SESNSP: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva), consultada el 19 de septiembre de 2014.

técnica de clasificación delictiva de INEGI y porque no todos los municipios están reportando esos datos.

Cuadro 3.2 Formato de incidencia delictiva.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA													
DELITOS REGISTRADOS EN DENUNCIAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO													
2014													
FORMATO CIEISP													
CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
<b>GRAN TOTAL</b>													
1	<b>TOTAL DE ROBOS</b>												
	<b>CON VIOLENCIA</b>												
	<b>SIN VIOLENCIA</b>												
1.1	<b>ROBO COMUN</b>												
1.11	<b>CON VIOLENCIA</b>												
	A CASA HABITACION												
	A NEGOCIO												
	DE VEHICULOS												
	A TRANSPORTISTAS												
	A TRANSEUNTES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
1.12	<b>SIN VIOLENCIA</b>												
	A CASA HABITACION												
	A NEGOCIO												
	DE VEHICULOS												
	A TRANSPORTISTAS												
	A TRANSEUNTES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
1.2	<b>ROBO DE GANADO VACUNO (ABIGEATO)</b>												
1.3	<b>ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS</b>												
1.31	<b>CON VIOLENCIA</b>												
	A BANCOS												
	A CASA DE BOLSA												
	A CASA DE CAMBIO												
	A EMPRESA DE TRASLADO VALORES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
1.32	<b>SIN VIOLENCIA</b>												
	A BANCOS												
	A CASA DE BOLSA												
	A CASA DE CAMBIO												
	A EMPRESA DE TRASLADO VALORES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
1.4	<b>ROBO EN CARRETERAS</b>												
1.41	<b>CON VIOLENCIA</b>												
	A CAMIONES DE CARGA												
	A AUTOBUSES												
	A VEHICULOS PARTICULARES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
1.42	<b>SIN VIOLENCIA</b>												
	A CAMIONES DE CARGA												
	A AUTOBUSES												
	A VEHICULOS PARTICULARES												
	OTROS												
	SIN DATOS												
2	<b>TOTAL DE LESIONES</b>												
2.1	<b>DOLOSAS</b>												
	CON ARMA BLANCA												
	CON ARMA DE FUEGO												
	OTROS												
	SIN DATOS												
2.2	<b>CULPOSAS</b>												
	CON ARMA BLANCA												
	CON ARMA DE FUEGO												
	OTROS												
	SIN DATOS												
3	<b>TOTAL DE HOMICIDIOS</b>												
3.1	<b>DOLOSOS</b>												
	POR ARMA DE FUEGO												
	POR ARMA BLANCA												
	OTROS												
	SIN DATOS												
3.2	<b>CULPOSOS</b>												
	POR ARMA DE FUEGO												
	POR ARMA BLANCA												
	OTROS												
	SIN DATOS												
4	<b>DELITOS PATRIMONIALES</b>												
4.1	ABUSO DE CONFIANZA												
4.2	DANOS												
4.3	EXTORSION												
4.4	FRAUDE												
4.5	DESPOJO												
	<b>CON VIOLENCIA</b>												
	<b>SIN VIOLENCIA</b>												
	SIN DATOS												
5	<b>SECUESTRO</b>												
6	<b>DELITOS SEXUALES (VIOLACION)</b>												
7	<b>OTROS DELITOS</b>												
	<b>SUMA DE OTROS DELITOS</b>												
	AMENAZAS												
	ESTUPRO												
	OTROS SEXUALES												
	RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)												

### **3.1.3 INEGI**

El INEGI, creado en 1983, es el organismo del gobierno federal que se encarga de producir y difundir la estadística oficial en diversos temas de la vida nacional que abarcan desde el ámbito de la ciencia y tecnología, economía, medio ambiente, ocupación, población y gobierno.

Para producir y difundir información de interés nacional, el INEGI cuenta con el llamado Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) que, a su vez, se articula por diversos subsistemas que se encargan de generar información sobre temas específicos. Uno de ellos es el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, el cual tiene por objetivo integrar, administrar, conservar y difundir información de interés nacional sobre la gestión y desempeño de las instituciones públicas y los poderes que conforman al Estado en las funciones de gobierno, seguridad pública, impartición y procuración de justicia.

En específico, sobre el tema de seguridad pública, el INEGI ofrece tres tipos de información estadística:

1. Seguridad y orden público (datos objetivos);
2. Estadísticas judiciales (pronunciamiento de los jueces sobre actos criminales), y
3. Encuestas de percepción y victimización (datos subjetivos).

En el caso de los dos primeros tipos, el INEGI compila información de dependencias estatales y federales relacionada con la actuación ministerial así como del poder judicial. Respecto a la actuación ministerial, los datos que recoge tienen que ver con los registros administrativos o denuncias tanto del fuero común como del federal, es decir, de los delitos que llegan al conocimiento de las autoridades, mientras que del lado de la información judicial recopila las estadísticas de órdenes de aprehensión y registros de sentenciados y procesados, es decir, de aquellos asuntos criminales sobre los que un juez se pronuncia.

Es de destacar que en lo referente a la desagregación de los delitos registrados en las denuncias tanto del fuero común como del fuero federal (seguridad y orden público), no se utiliza el formato SIIE de la PGR ni el CIEISP del SESNSP. Así por ejemplo, los delitos del fuero común los agrupa en grandes conjuntos como robos, lesiones, homicidios, daño en propiedad ajena, violación, secuestro, fraude y estafa, abuso de confianza y otros delitos. Toda esta información, es publicada por el INEGI en su portal web como parte de los anuarios de estadísticos por entidad federativa.

En lo referente a la generación de los datos subjetivos, el INEGI tiene una larga historia en el levantamiento de encuestas en materia de seguridad, como se puede observar en el cuadro 3.3.

Cuadro 3.3	Encuestas de Percepción y Victimización levantadas por INEGI
Año de aplicación	Encuesta
1989, 1990 y 1992	Encuesta sobre Incidencia Delictiva en el Distrito Federal
1992, 1993 y 1997	Encuesta sobre Incidencia Delictiva en Monterrey, Oaxaca, Veracruz, Cuernavaca, Ciudad Juárez y el área metropolitana de la Ciudad de México
2004	Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Seguridad Pública (ENASEP)
2005, 2009 y 2010	Encuesta Nacional sobre Inseguridad
2009 - 2013	Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública (ECOSEP)
2013	Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)
2010, 2011 y 2013	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

Fuente: Elaboración propia con datos del portal web de INEGI.

Es importante destacar que los datos subjetivos obtenidos de esas encuestas y la información objetiva obtenida de los registros administrativos de las dependencias de procuración de justicia son complementarios; los primeros nos permiten tener un acercamiento a todos aquellos hechos, violentos o no, que no fueron del conocimiento de autoridad alguna, es decir, la denominada cifra negra, mientras que los segundos contienen información más detallada sobre aquellos delitos que recibieron un seguimiento oficial.

En el caso del compendio de datos subjetivos por supuesto existe un amplio acervo de información, por ello sólo me centraré en señalar el ejercicio más reciente al respecto, es decir, la ENVIPE.

La ENVIPE es la encuesta que en 2011 sustituyó a la ENSI con el objetivo de obtener información a escala nacional y estatal para estimar la incidencia delictiva del país así como para conocer las características de los delitos, las víctimas y el contexto de esa victimización. De igual manera, el nuevo ejercicio del INEGI tiene el cometido de recolectar información respecto a la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad pública y el desempeño de las respectivas instituciones.<sup>45</sup> Los delitos que no se toman en consideración son los relacionados a la delincuencia organizada, narcotráfico, tráfico de indocumentados, entre algunos otros, se dijo, por no ser susceptibles de medirse en una encuesta de victimización.

En el diseño de la nueva serie estadística del INEGI se tomaron en consideración las recomendaciones metodológicas de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (UNODC) que, se dijo, ayudaría a tener una mejor calidad de la información obtenida de la encuesta.<sup>46</sup>

El tamaño de la muestra para la aplicación de ENVIPE 2013 fue de 95,810 viviendas y se dirigió a población de 18 años en adelante y fue representativa a nivel nacional, considerando datos por entidad federativa lo mismo que a nivel urbano y rural respecto de los delitos ocurridos el año previo.

En virtud de la importancia de los datos obtenidos, ENVIPE fue catalogada desde 2011 como de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI, lo cual implica que su uso es obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, siendo su publicación de forma regular y periódica pues al final lo que se pretende es que las autoridades del país puedan contar con elementos que les permitan generar políticas públicas en materia de seguridad.

---

<sup>45</sup> El ejercicio de recolección de información de percepción y victimización del INEGI forma parte de la creación en 2008 del Subsistema Nacional de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) dentro del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIIEG).

<sup>46</sup> En diciembre de 2010 el INEGI y la UNODC firmaron un convenio de colaboración con el fin de establecer una sociedad de cooperación técnica en materia de desarrollo de información estadística de gobierno, victimización, delincuencia y justicia. Para ello se brindó asesoría sobre encuestas de victimización, mapeo de la delincuencia así como características de la criminalidad. Véase [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/UNODC\\_English.html](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/UNODC_English.html)

### 3.2 ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La situación de violencia que aqueja a nuestro país desde hace algunos años ha supuesto retos para las autoridades, pero también oportunidades que han sabido aprovechar las llamadas organizaciones de la sociedad civil (OSC) no sólo para analizar la problemática sino también para proponer soluciones.

Han sido numerosas las OSC que se han encargado de participar activamente en el tema de la seguridad pública, aunque prácticamente la mayoría de ellas, al igual que las de carácter internacional que se vieron en el capítulo anterior, se valen de los datos oficiales (objetivos y subjetivos) para realizar sus estudios al respecto.

El levantamiento de encuestas de percepción y victimización por supuesto no es una tarea sencilla y en términos de recursos humanos y económicos implica costos que difícilmente pueden ser absorbidos por estas organizaciones. De ahí que muchos de los análisis que llevan a cabo sean con cifras de dependencias de gobierno como el INEGI, así como las proporcionadas por el SESNSP y la PGR.<sup>47</sup>

Durante la XXXIV Sesión del CNSP, celebrada en agosto de 2013, se informó que se integrarían como invitados de la sociedad civil a las reuniones de dicho consejo, siendo cada dos años la renovación de estos asistentes.<sup>48</sup>

En el cuadro 3.4 se enlistan algunas de las organizaciones de la sociedad civil mexicana más relevantes en el análisis de la problemática de la criminalidad así como en la construcción de propuestas de políticas públicas en materia de seguridad.

---

<sup>47</sup> Organizaciones como el Observatorio Nacional Ciudadano publican documentos en donde realizan balances de la seguridad pública en nuestro país a partir de los datos objetivos que presenta el SESNSP en su página web. Véase Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre delitos de alto impacto enero 2014*, [web en línea] Disponible desde Internet en <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf>, consultada el 21 de marzo de 2014.

<sup>48</sup> Luego de haber sido publicada la convocatoria en la sesión XXXIII del CNSP, mediante el Acuerdo 10/XXXIII/12 para que miembros de la sociedad civil asistieran a las reuniones de este Consejo, se determinó que Alejandro Martí, presidente de México SOS; Edna Jaime, directora general de México Evalúa; Miguel B. Treviño, ex director del Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León; María Elena Morera, Presidenta de Causa en Común, y Andrea Ambrogi, presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla, formaran parte como invitados de la sociedad civil. Véase Presidencia de la República, México, 34 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/34-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>, consultada el 29 de mayo de 2014.

Cuadro 3.4	OSC mexicanas involucradas en el tema de la seguridad pública
Nombre	Enlace web
Alianza Cívica	<a href="http://www.alianzacivica.org.mx/">http://www.alianzacivica.org.mx/</a>
Causa en Común	<a href="http://www.causaencomun.org.mx/">http://www.causaencomun.org.mx/</a>
Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)	<a href="http://www.cidac.org/esp/index.php">http://www.cidac.org/esp/index.php</a>
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.	<a href="http://www.seguridadcondemocracia.org/">http://www.seguridadcondemocracia.org/</a>
Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal	<a href="http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/">http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/</a>
Fundación Ethos	<a href="http://www.ethos.org.mx/">http://www.ethos.org.mx/</a>
FUNDAR	<a href="http://fundar.org.mx/index.html/">http://fundar.org.mx/index.html/</a>
Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	<a href="http://imco.org.mx/home/">http://imco.org.mx/home/</a>
México Evalúa	<a href="http://www.mexicoevalua.org/">http://www.mexicoevalua.org/</a>
México SOS	<a href="http://mexicosos.org/">http://mexicosos.org/</a>
México Unido Contra la Delincuencia	<a href="http://www.muclad.org.mx/">http://www.muclad.org.mx/</a>
Observatorio Nacional Ciudadano	<a href="http://onc.org.mx/">http://onc.org.mx/</a>
Parametría	<a href="http://www.parametria.com.mx/">http://www.parametria.com.mx/</a>
Red de Especialistas en Seguridad Pública	<a href="http://seguridadpublica.cide.edu/">http://seguridadpublica.cide.edu/</a>
Fuente: Elaboración propia.	

## **CAPÍTULO 4.**

### **LOS RETOS EN MATERIA DE MEDICIÓN DE LA INCIDENCIA CRIMINAL EN MÉXICO**

La información clara y fiable es la clave para comprender la magnitud de la problemática de criminalidad que enfrentamos en nuestro país desde hace, por lo menos, una década.

Aunque se han conseguido avances en esta materia referentes tanto a la recopilación de datos objetivos y subjetivos así como en hacerlos del conocimiento público, quedan pendientes temas de vital importancia como la consolidación de mecanismos que permitan garantizar la confiabilidad de las cifras de incidencia criminal, lo mismo que su oportunidad. Hoy día, la generación y difusión de estos datos, como se verá a lo largo de este capítulo, se encuentra dispersa e incluso se carece de productos finales que de manera periódica compilen los datos tanto objetivos como subjetivos.

En este sentido, vale analizar aspectos como el jurídico, el metodológico así como el de la coordinación institucional para entender esta problemática.

#### **4.1 ASPECTO JURÍDICO**

De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), la cual es reglamentaria del Apartado B del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el objetivo prioritario del INEGI es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al estado información de calidad, pertinente y oportuna, a fin de colaborar en el desarrollo nacional.

Esta concepción sobre la información estadística por supuesto es amplia; sin embargo, es la que acaba facultando al INEGI para ser el responsable de la estadística de todo tipo en el país.

En materia de seguridad pública, como se vio en el capítulo anterior, el Instituto genera estadística sobre seguridad y orden público, judiciales y encuestas de percepción y victimización, los cuales obtiene a través de censos, encuestas y registros administrativos y que, por mandato de ley, compila y publica en su página de internet y en diferentes productos como anuarios y otro tipo de informes.

En el caso de los datos de los registros administrativos, las procuradurías y fiscalías estatales así como la PGR constituyen las fuentes primarias de estos, por lo que el INEGI sólo se encargaría de recabarlos.

Lo mismo podría señalarse del papel que desempeña el SESNSP en la generación de la información de la incidencia criminal en nuestro país, pues recibe la información referente a los delitos del fuero común que terminan en denuncia ante las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas.

Según lo estipulado en el inciso V, del Artículo 19 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual es reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro Nacional de Información (CNI), como órgano del SESNSP, entre sus atribuciones tendrá la de:

*“...colaborar con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública, de conformidad con la Ley de la materia...”*.<sup>49</sup>

Visto así, el INEGI sería el máximo responsable de la generación de la estadística oficial sobre la incidencia criminal en México; sin embargo, en la realidad el SESNSP se ha erigido como el principal responsable de presentar públicamente estos datos.

En la ley se habla de colaboración, pero al final tenemos dos ventanas oficiales respecto a la información de los delitos ocurridos en nuestras calles y que son denunciados ante alguna autoridad ministerial. En ambos casos, se aclara, se refiere precisamente al número de averiguaciones previas iniciadas por la comisión de algún delito.

---

<sup>49</sup> Véase, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3384\\_16-01-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3384_16-01-2013.pdf), consultada el 14 de abril de 2014.

Esto nos lleva a preguntar, ¿quién debería ser el encargado de publicar la información oficial sobre la incidencia criminal en nuestro país? ¿El responsable de las estadísticas gubernamentales o el que procura articular y coordinar a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno? Evidentemente, existen muchos generadores de esta información, lo mismo que consumidores; sin embargo, debería existir una sola fuente que coordine la publicación de la información oficial, más allá de que pudieran existir diversas ventanas para su divulgación.

Esta falta de claridad en la competencia para la publicación periódica de cifras nos lleva a tener estadísticas de delitos de alto impacto en la sociedad (robo, homicidio y secuestro) en donde las cifras simplemente no coinciden, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1		Comparativo de delitos SESNSP - INEGI, según averiguaciones previas (2011-2013)							
Año	Robo			Homicidio			Secuestro		
	SESNSP <sup>1</sup>	INEGI <sup>2</sup>	Diferencia	SESNSP <sup>1</sup>	INEGI <sup>2</sup>	Diferencia	SESNSP <sup>1</sup>	INEGI <sup>2</sup>	Diferencia
2011	762,159	762,159	0	38,038	38,041	-3	1,424	1,344	80
2012	709,259	709,259	0	38,056	38,024	32	1,414	1,317	97
2013*	336,853	333,954	2,899	17,403	17,706	-303	823	757	66

Fuente: Elaboración propia.  
 \* Enero - Junio 2013  
 1 Datos Publicados por el SESNSP mediante el formato CIEISP en su portal de internet.  
 2 Datos publicados por el INEGI en el rubro de cifras referidas a seguridad pública y justicia dentro de su portal de internet.

Como se puede observar, la mayor diferencia ocurre en el comparativo del año 2013, el cual abarca solamente los meses de enero a junio, siendo los delitos de robo y homicidio los que presentan mayor discrepancia, el primero con casi 3,000, y el segundo con más de 300. El Instituto aclara que puede haber modificaciones de las cifras y, efectivamente, es lo que ocurre pues en el SESNSP los datos que reportan los estados pueden ser susceptibles de actualizaciones dentro del formato CIEISP de incidencia criminal, que se publica mensualmente en su portal web, mientras que en el INEGI se publican los datos cada año. Aun así, en los casos de los delitos de homicidio y secuestro se pueden observar diferencias considerables en los años 2011 y 2012, sobre los cuales ya debió de haberse actualizado la información.

En todo caso, es claro que hacen falta mecanismos de coordinación así como reglas claras dentro del propio gobierno mexicano para que en el caso de los datos objetivos se estandarice tanto la forma como la periodicidad en que estos se deben presentar.

En 2011, como parte de un ejercicio de estandarización estadística, quedó aprobada la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos, emitida por INEGI, por la cual se establecen las disposiciones para que las dependencias involucradas clasifiquen con fines estadísticos, los registros que con motivo del ejercicio de sus atribuciones, generen sobre delitos del fuero común de una manera estructurada, estandarizada, consistente, compatible y comparable.<sup>50</sup> Tal ejercicio, en parte, es respuesta a la inexistencia de un código penal único, por lo cual la disparidad en términos legales entre las entidades federativas no permite una clasificación sencilla de los delitos.

Según dicha norma técnica, la información que las dependencias involucradas deberán clasificar los delitos cometidos a partir de los tipos de bienes jurídicos afectados que se señalan en el cuadro 4.2

Cuadro 4.2	
Bienes jurídicos establecidos en la Norma Técnica	
1.	La vida y la integridad corporal
2.	La libertad personal
3.	La libertad y la seguridad sexual
4.	El patrimonio
5.	La familia
6.	La sociedad
7.	Otros bienes jurídicos afectados del fuero común

Fuente: Elaboración propia con datos de la Norma Técnica.

<sup>50</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* del día 21 de diciembre de 2011, *Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos*, [web en línea] disponible desde Internet en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011), consultada el 29 de abril de 2014.

A pesar de lo anterior, hasta la elaboración del presente trabajo no se había conseguido tal objetivo y tanto INEGI como el SESNSP seguían publicando las cifras de incidencia criminal cada uno por su lado, sin la utilización de dicha Norma Técnica.

## **4.2 METODOLOGÍA CLARA**

Los procedimientos para conseguir objetivos son lo que comúnmente llamamos metodología y es a través de ésta que se desarrollan pasos a manera de guía para alcanzarlos.

En el caso de la estimación de la incidencia criminal se vuelve indispensable disponer de una metodología clara para recopilar los datos tanto objetivos como subjetivos de la incidencia criminal. No sólo se trata de contar, sino más bien se requiere saber qué y cómo es lo que se va a contar.

En el caso de nuestro país no resulta claro del todo qué es lo que se está contando y cómo se está haciendo.

### **4.2.1 LA METODOLOGÍA EN LA PGR**

Un ejemplo de lo arriba señalado es la información de los delitos del fuero federal que presenta la PGR pues, en términos generales, se hace un conteo de las faltas hechas a ciertas leyes federales sin que se entre al detalle sobre el delito cometido, lo cual nos lleva a una confusión de conceptos, como puede ser en el caso de los delitos contra la salud.

Los delitos contra la salud que cuenta la PGR en su formato SIIIE aparecen en tres diferentes ordenamientos legales. El primero de ellos es el Código Penal Federal (CPF) en donde se hace un desglose que tiene que ver con la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión y otros. Luego está la Ley General de Salud (LGS), en la cual se registran los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, lo que nos podría llevar a preguntar cuál es la diferencia que habría con la modalidad referida al comercio que se plantea en el CPF. Y por último, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) también se contemplan los delitos contra la salud sin

que se presente mayor explicación. El siguiente cuadro nos pone en perspectiva sobre esta situación:

Cuadro 4.3		Delitos contra la salud en ordenamientos federales (2013)			
CPF		LGS		LFCDO	
Total delitos contra la salud	8,836	Total delitos contra la salud	9,228	Total delitos contra la salud	1,302
Producción	470	<b>Narcomenudeo</b>	<b>7,969</b>	Contra la salud	57
Transporte	659	Otros	1,259		
Tráfico	52				
Suministro	35				
<b>Comercio</b>	<b>855</b>				
Posesión	5,009				
Otros	1,756				

Fuente: Elaboración propia con datos de la sección de estadística del portal de Internet de la PGR

En este caso de delitos contra la salud, no queda clara la manera en que se cuentan los delitos contemplados en esos ordenamientos federales, pues lo mismo que sucede con el comercio y el narcomenudeo, resulta tentador preguntarse cuál es la diferencia que hay entre el transporte y el tráfico contemplados en el CPF, es decir, qué se cuenta en cada uno.

#### 4.2.2 LA METODOLOGÍA EN EL SESNSP - CNI

La falta de claridad en las cifras de incidencia criminal también se presenta en el SESNSP – CNI, pues en el formato CIEISP, en donde se hace referencia a delitos específicos del fuero común, queda la duda sobre qué y cómo están contando las procuradurías y fiscalías estatales.

Por principio de cuentas, debemos considerar que ese formato viene funcionando desde 1998 y, por tanto, la homologación de delitos que en su momento supuso, hoy se encuentra superada. Basta ver delitos como la extorsión en donde algunas entidades federativas por años han reportado en ceros su comisión, lo cual resulta

difícil de creer por ser uno de los delitos que más ha padecido la población en los últimos años.<sup>51</sup>

Cuadro 4.4	Entidades que reportaron en cero la incidencia del delito de extorsión dentro del formato CIEISP		
	2011	2012	2013
Campeche	Nayarit	Nayarit	Nayarit
Estado de México	Tlaxcala	Tlaxcala	
Nayarit			
Tlaxcala			

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por el SESNSP mediante el formato CIEISP en su portal de Internet.  
\* Datos del mes de abril

Pero más allá de la necesidad de actualizar un formato es claro que el conteo que se hace mediante el formato CIEISP viene arrastrando algunos problemas que surgieron desde su nacimiento como tal.

El principal de los problemas sobre este conteo de incidencia criminal es que cada estado es responsable de la información que envían a través del formato CIEISP, es decir, la consistencia y veracidad de los datos recae en cada una de las procuradurías y fiscalías estatales; sin embargo, la Federación, o sea el SESNSP - CNI, no cuenta con los mecanismos que le permitan validar y autenticar las cifras que mes con mes recibe a pesar de que, en la práctica, éste se ha convertido en un vocero de aquellas.<sup>52</sup>

Otro de los graves problemas que tienen que ver con la información del CIEISP, y que por supuesto no es menor, es la falta de reglas para la integración de los datos. Con esto me estoy refiriendo a la inexistencia de lineamientos o manuales en los que se definan, entre otras cosas:

<sup>51</sup> La extorsión puede ser definida como un hecho consistente en obligar a una persona, a través de la utilización de la violencia o intimidación, a realizar u omitir un acto con ánimo de lucro y con la intención de producir un perjuicio patrimonial. Algunas de sus modalidades pueden ser la extorsión telefónica, el derecho de piso. En algunos estados de la República esta conducta delictiva jurídicamente no es conceptualizada como extorsión sino como chantaje o fraude y, por tanto, lo consideran diferente a la extorsión como tal.

<sup>52</sup> En su momento, el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Lic. Juan Miguel Alcántara Soria, declaró públicamente que las entidades federativas mentían. Véase, Reyes, Juan José y Monroy, Jorge. "Gobiernos estatales si maquillan cifras: Alcántara", en *El Economista*, 13 de octubre de 2011 [web en línea], disponible desde Internet en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/10/13/gobiernos-estatales-maquillan-cifras-alcantara>, consultada el 18 de marzo de 2014.

- 1. Los conceptos de los delitos contenidos en el formato para que más allá de la disparidad en términos legales que pueda existir entre las entidades federativas, todos los estados entiendan lo mismo a la hora de llenar el formato.** Si en un estado, por ejemplo, no se encuentra tipificado el delito de extorsión como tal, pero se considera que el chantaje por su conducta criminal, puede ser equiparado a ese delito, entonces se pueda contar para fines estadísticos como extorsión. Otro ejemplo podría ser el caso de vehículos ya que tendría que estar definido que las motocicletas, a partir de cierta cilindrada y por ser susceptibles de pagos de derechos, deban ser consideradas para fines estadísticos como vehículos automotores cuando se levanta una denuncia por el robo de éstas.
- 2. La unidad a contabilizar, es decir, el número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por las autoridades ministeriales (papeles), o bien, el número de delitos y/o víctimas contenidos en la denuncia de hechos.** Como en una denuncia pueden existir diversos hechos delictivos se tendría que aclarar qué es lo que se va a contar: 67 personas que fueron encontradas en una fosa clandestina, o bien, una sola averiguación previa (1 papel) por haberse encontrado 67 cuerpos enterrados clandestinamente. Del mismo modo, debe quedar bien definido si se van a contar todos los delitos que puedan estar contenidos en las averiguaciones previas o solamente el principal, ya que en la denuncia del ejemplo de esta fosa clandestina también puede haber la constancia de secuestro, robo de vehículos, lesiones, entre otros delitos.
- 3. La periodicidad para realizar modificaciones o actualizaciones de información en el formato, según avancen las investigaciones de las autoridades.** Un registro suministrado al formato CIEISP en un determinado momento puede ser considerado la fotografía inicial de la denuncia; sin embargo, ésta puede cambiar o desvanecerse según se vayan integrando elementos en la indagatoria, por ello debe quedar claro cuándo y cómo se podrían realizar ajustes en las cifras, ya que movimientos súbitos tanto a la alza como a la baja podrían provocar la desconfianza en las estadísticas oficiales por considerar

que se estarían manipulando las cifras en favor de tal o cual entidad federativa y sobre cierto periodo de tiempo.

Una de las consecuencias generadas por las dos problemáticas arriba señaladas, es decir, la falta de mecanismos de validación en las cifras que envían las entidades federativas así como la inexistencia de lineamientos, puede quedar ejemplificada en el siguiente cuadro en donde se comparan las cifras del SESNSP y las del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal (CCSPDF).<sup>53</sup>

DELITO	Comparativa de incidencia delictiva SESNSP – CCSPDF (2012-2013)					
	2012			2013		
	SESNSP <sup>1</sup>	CCSPDF <sup>2</sup>	Diferencia	SESNSP <sup>1</sup>	CCSPDF <sup>2</sup>	Diferencia
Homicidio doloso	1,500	779	721	1,464	749	715
Robo a transeúnte*	24,518	13,973	10,545	20,866	11,343	9,523
Robo a casa habitación con violencia	817	817	0	725	725	0
Robo de vehículo*	18,515	18,515	0	17,291	17,279	12
Secuestro	65	65	0	60	60	0
Violación	843	843	0	564	564	0

Fuente: Elaboración propia.

\*Incluye la modalidad con y sin violencia.

1 Datos publicados por el SESNSP mediante el formato CIEISP en su portal de Internet.

2 Datos publicados por el CCSPDF en su primer informe RINDE 2014 que se publicó en su portal de internet.

A pesar de que las unidades de medición en ambos casos se refieren a averiguaciones previas, en los delitos de homicidio doloso y robo a transeúnte podemos observar que existe una diferencia considerable en las cifras. La fuente de información primaria sería la misma, es decir, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); sin embargo, la duda tiene que ver en qué y cómo se está haciendo el conteo de esos delitos considerados como de alto impacto. ¿Será que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal (CCSPDF) está

<sup>53</sup> El CCSPDF es un organismo de la sociedad civil con facultades sobre las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia del Distrito Federal lo cual les permite realizar consultas, análisis y participación ciudadana en los rubros de seguridad pública, procuración de justicia y de atención a víctimas de delitos, Véase <http://www.consejociudadanodf.org.mx/quienes.php>

presentando efectivamente el número de averiguaciones previas (papeles) iniciadas por el delito de homicidio doloso y robo a transeúnte y en el formato CIEISP se esté contando el número de víctimas de homicidios dolosos y de robo a transeúnte? Si es este el caso se estaría demostrando la poca fiabilidad del formato CIEISP por su falta de rigor metodológico. Otra posibilidad podría ser que la PGJDF no ha mandado aún la actualización de sus cifras al SESNSP – CNI, lo que de igual manera sería un reflejo de la falta de reglas y la suspicacia que puede generar la diferencia en cifras oficiales.<sup>54</sup>

#### 4.2.3 LA METODOLOGÍA EN EL INEGI

En el caso de los datos subjetivos generados por el INEGI y que se refieren a la estimación de la llamada cifra negra así como de los niveles de victimización y percepción de la inseguridad, también resulta importante contar con una metodología clara para su generación.

Concretamente me estoy refiriendo al más reciente ejercicio del Instituto y que es la ENVIPE. A través de esta encuesta por la cual se busca calcular el número de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades así como el sentir de la ciudadanía respecto a la inseguridad en las calles y la actuación de las policías en este asunto, se puede ampliar el conocimiento respecto al fenómeno de la criminalidad en nuestro país y, por supuesto, sobre los efectos que ha generado; sin embargo, su falta de rigor metodológico también puede socavar los esfuerzos en este sentido.

En este caso concreto, el INEGI ha contado con el apoyo de la ONU a través de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para el diseño conceptual y metodológico de la encuesta, siendo el Manual de Encuestas de Victimización de las Naciones Unidas la base sobre la cual el Instituto diseñó su ejercicio.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Según el informe denominado Reporte de Índice Delictivo (RINDE, por sus siglas), las fuentes de información de su estudio son la PGJDF así como el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Véase, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, *Reporte de Índice Delictivo de la Ciudad de México*, México, 2014, [web en línea], disponible desde internet en: [http://www.consejociudadanodf.org.mx/descargas/RINDE01\\_2014.pdf](http://www.consejociudadanodf.org.mx/descargas/RINDE01_2014.pdf), consultada el 28 de abril de 2014.

<sup>55</sup> El Manual de Encuestas de Victimización de Naciones Unidas puede ser considerado como un ejercicio de gran calado para el desarrollo de lineamientos metodológicos a nivel internacional para el diseño de encuestas de victimización. Diversas agencias de ese organismo han tenido participación en su elaboración y, por tanto, se ha convertido en una herramienta útil para numerosos países que se han valido de este documento. Para más

Como se señaló en el capítulo anterior, desde el 2011 se viene aplicando anualmente la ENVIPE y, según señala el propio Instituto, en cada uno de los ejercicios se han realizado ajustes de orden conceptual con el fin de ofrecer mejores resultados.<sup>56</sup>

Evidentemente contar con datos que complementen a los datos propiamente administrativos (datos objetivos) constituye un avance significativo para nuestro país en el tema de la medición integral del fenómeno criminal; sin embargo, es evidente que aún falta ajustar la metodología de la encuesta.

El objetivo principal de la ENVIPE es estimar cifras a partir de preguntar a un universo de personas seleccionadas y, por tanto, no se trata de calcular con exactitud el número de delitos cometidos en el país en un periodo determinado; sin embargo, existen un par de ejemplos que podrían cuestionar la metodología empleada por el Instituto.

Uno de ellos tiene que ver con el delito de extorsión ya que según cifras del SESNSP en 2013 se denunciaron 8,042 hechos de este tipo ante autoridad ministerial, mientras que según datos de ENVIPE en el mismo periodo ocurrieron 5,994,034 delitos de extorsión. Por supuesto, las unidades de medición en ambos casos son distintas, es decir, en el SESNSP se cuenta el número de denuncias (papeles), mientras que el INEGI calcula el número de eventos que pudieron haber ocurrido en ese año, aun así valdría la pena que el Instituto pudiera diferenciar en su cálculo el número de casos consumados, esto es, aquellos en los que se realizó un pago monetario, que de los que sólo fueron tentativa y, por tanto, no hubo un pago de por medio.

El otro caso sintomático sobre la necesidad de adecuar la metodología de ENVIPE tiene que ver con el número de vehículos robados. Según cifras del SESNSP, en 2013 se abrieron 187,043 denuncias en todo el país por este delito, por su parte el INEGI estima que en el mismo periodo se robaron 622,462 vehículos en todo el país. Nuevamente estamos frente a la medición con unidades distintas, es decir, denuncias

---

información al respecto véase, United Nations Office on Drugs and Crime, *Manual on Victimization Surveys*, [web en línea], disponible desde Internet en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_on\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf), consultada el 25 de abril de 2014.

<sup>56</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. Síntesis Metodológica*, México, 2013 [web en línea], disponible desde internet en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENVIPE2013/ENVIPE13\\_Sintesis/envipe13\\_sin\\_met.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENVIPE2013/ENVIPE13_Sintesis/envipe13_sin_met.pdf), consultada el 2 de mayo de 2014.

(papeles) contra vehículos, pero no por ello deja de llamar la atención la diferencia entre los números.

Un vehículo es uno de los bienes que en términos económicos tiene mayor costo para una persona, por lo cual, y más allá de que su coche pudiera estar asegurado o no, tiene el incentivo para acudir a denunciar el robo ante la autoridad para que ésta lo pueda buscar y, con fortuna, poderlo recuperar. En este caso, la lógica nos dice que la cifra negra por el robo de vehículos sería baja por tratarse de un bien cuya pérdida podría causar serias dificultades en las personas, además también llama la atención que por la aplicación de 95,000 cuestionarios se pueda llegar a ese cálculo de más de 600,000 vehículos robados en 2013.

Como sea, el cálculo de delitos del INEGI tendría que ser revisado y en su caso ajustar la metodología para poder ofrecer cifras más acordes a la realidad.

#### **4.3 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**

El orden en el esfuerzo institucional de las dependencias federales y de los gobiernos tanto estatales como municipales es una premisa que dentro de la administración pública mexicana debe tenerse como prioridad, pues básicamente ayuda a evitar duplicidad de trabajo, a la vez que potencia la transparencia del quehacer público y hace más eficiente el uso de los recursos del Estado.

Sobre el tema de la medición de la incidencia criminal es importante la coordinación institucional, especialmente, en el caso de los datos objetivos, ya que intervienen numerosas dependencias en su generación (PGR así como procuradurías y fiscalías estatales).

Hoy día, podemos decir que existen 32 realidades jurídicas respecto a la tipificación de delitos, además de la Federación misma, toda vez que no hay un código penal único por el cual se puedan homologar conductas delictivas en definiciones conceptuales que sean aplicables en todo el país, es decir, que delitos como la extorsión signifiquen lo mismo en Chiapas, Baja California o cualquier otro estado de la República Mexicana. Mientras tanto, es importante que queden bien definidos los mecanismos de

homologación de delitos para que, con fines estadísticos, se puedan reportar las cifras de la incidencia criminal en nuestro país.

Teniendo en cuenta que también pudiese existir confusión en atribuciones respecto a la compilación de la información de incidencia criminal, lo mismo que en su difusión, a causa de los diferentes ordenamientos legales, se vuelve indispensable que exista mayor coordinación, en específico, entre el INEGI y el SESNSP.

El hecho de que tanto el Instituto como el Secretariado compilen la información de incidencia criminal que generan las procuradurías a nivel estatal y federal, no debería impedir que uno sólo se erigiera como el único responsable de divulgar esa información. Por atribuciones legales, considero, debería ser el INEGI el responsable de esta tarea, lo cual por supuesto no anularía la posibilidad que el SESNSP la replique para fines informativos y de conocimiento de la ciudadanía.

En la actualidad, la estrategia de comunicación social del gobierno federal tiene mucho que ver con la medición de la incidencia criminal; sin embargo, ésta sólo se basa en la presentación de los datos objetivos o de los hechos que llegan al conocimiento de las autoridades, a diferencia de lo que ocurre en algunos países, como los que se analizaron en el capítulo 2, en donde a través de informes o publicaciones, en su mayoría anuales, se presentan las cifras de los registros administrativos además de la percepción de la ciudadanía respecto a la seguridad / violencia en sus calles, dando así un panorama integral, y no sesgado, del fenómeno criminal.

El riesgo que implica basarse solamente en datos objetivos para medir la eficacia de las políticas públicas en materia de seguridad tiene que ver, principalmente, con la desconfianza que la ciudadanía pueda tener respecto a las cifras oficiales, más cuando no hay manera de validar que lo que envían las dependencias de procuración de justicia es verdad.

Visto así, es indispensable que se concreten mecanismos de colaboración entre el INEGI y el SESNSP a fin de ordenar, por principio de cuentas, la compilación de los datos objetivos provenientes de las entidades federativas y de la PGR. Evidentemente

esto implica acuerdos pero, sobre todo, reglas claras incluso para determinar la manera de qué y cómo es lo que se va a contar como incidencia criminal.

Del mismo modo, sería pertinente que se concreten esfuerzos de coordinación institucional en aras de producir informes oficiales que incluyan tanto los datos objetivos como subjetivos, similares a los ejercicios que se hacen en otros países, ya que hasta la elaboración del presente trabajo, sin visión de complementariedad, las cifras de la incidencia criminal así como la percepción ciudadana respecto a la seguridad seguían presentándose de manera dispersa y, por supuesto, a destiempo.

## **CAPÍTULO 5.**

### **LA DISCUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

El problema de seguridad (violencia) en las calles que ha padecido nuestro país, en especial, desde el comienzo de este siglo, es un tema complejo de abordar pues responde a diversas causas, además de que sus efectos adversos, los cuales son innegables, afectan a algunas ciudades o regiones más que a otras.

Lo anterior de entrada nos lleva a cuestionar qué tanto han hecho las diferentes administraciones para atender una de las mayores preocupaciones de la población toda vez que no sólo es la violencia asociada a muchos de los actos delictivos cometidos por las bandas del crimen organizado, sino también por la mayor ocurrencia de delitos no tan violentos pero que acaban afectando la integridad física, emocional y patrimonial de las personas.

¿Qué tanto ha empeorado la situación de inseguridad en nuestro país?, ¿se han conseguido avances en materia de seguridad pública así como en la prevención del delito en los últimos años, o estamos peor?, ¿la administración del presidente Enrique Peña Nieto ha conseguido mejorar la problemática de inseguridad en comparación a lo realizado por el presidente Felipe Calderón? Eventualmente, estas y otras preguntas que se pudieran plantear tendrían que tener un sustento que los números podrían proporcionar, lo cual ayudaría a evitar en gran medida valoraciones subjetivas o politizadas sobre un problema que afecta a la ciudadanía, pero también a las instituciones del Estado.

#### **5.1 LA NECESIDAD DE UNA MEDICIÓN CLARA**

Como se ha argumentado a lo largo del presente trabajo, el primer paso para determinar la gravedad de un fenómeno es su medición en términos cuantitativos, pues eso permite dimensionar el problema, lo mismo que facilita realizar ejercicios

comparativos entre periodos de tiempo para observar si ha habido resultados positivos o no.

En realidad, el ejercicio de contar es una de las actividades más sencillas; sin embargo, se puede volver complicado cuando no se sabe qué se va a contar y cómo debe de hacerse.

En el caso de la medición o conteo de la incidencia criminal en nuestro país, como también se señaló, ha habido avances en términos de recolección de datos y de hacerlos de conocimiento público, así como en la participación de la sociedad civil para proponer acciones concretas contra la violencia en las calles y en la evaluación del desempeño de las autoridades; sin embargo, aún quedan tareas pendientes por realizar que tienen que ver con la consolidación de la información objetiva y subjetiva sobre la incidencia criminal que se genera en el sentido de claridad, confiabilidad, oportunidad y utilidad para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

Como se sabe, la medición de fenómenos sociales acarrea dificultades dada la propia naturaleza de estos.

En el caso de la medición de la incidencia criminal es evidente que influyen numerosos factores que dificultan medir con exactitud el número de delitos cometidos en el territorio nacional, para empezar, porque no todos los delitos se denuncian. Por tanto, si medir lo que se denuncia resulta complicado, lo es aún más aquello que no se sabe que en realidad ocurrió, así como el sentir de la población respecto a la criminalidad a la que se encuentra expuesta, ya que la percepción de sentirse protegido o de estar en peligro es un componente esencial de la seguridad.

Medir lo que se conoce que sucedió (datos objetivos) así como aquello que no se hizo del conocimiento de las autoridades (datos subjetivos) se vuelve un reto para cualquier gobierno que en realidad esté comprometido a combatir la criminalidad en sus calles, pues en primera instancia representa el esfuerzo por conocer la magnitud del

problema, los lugares que sufren el mayor impacto y, por supuesto, las consecuencias que genera no sólo en términos económicos y sociales.

Una adecuada medición de la incidencia criminal supone una mayor comprensión de la problemática y, por tanto, facilita el diseño e implementación de políticas públicas para mejorar la seguridad de la población. Por ello, propongo las siguientes acciones para mejorar, o al menos asegurar, una medición más cercana a la realidad sobre la seguridad / inseguridad que padecemos en nuestro país:

1. En el caso de los datos objetivos, es decir, lo que llega a ser del conocimiento de las autoridades mediante denuncia ministerial, se requiere definir al responsable de consolidar y dar a conocer las cifras oficiales en materia de incidencia criminal como primer paso para generar certeza, y no sospechas, en el manejo de las estadísticas. Esto no anularía la posibilidad de que pudieran existir varios difusores de los datos; sin embargo, si aseguraría, por ejemplo, que el INEGI y el SESNSP tuvieran las mismas cifras.
2. Crear mecanismos que permitan validar las cifras que generan las procuradurías / fiscalías estatales toda vez que, a pesar de que el gobierno federal ha asumido el papel de vocero y se hace responsable de los datos que éstas envían, no puede saber si estos son reales o no. Mayores controles para auditar los números que las entidades remiten a la Federación e, incluso, sanciones a quienes mientan o alteren la estadística serían buenas medidas para generar certeza en el proceso de medición de la incidencia criminal.
3. Evidentemente se requieren reglas claras para todos los participantes en el proceso de generación / recolección / publicación de datos, por ello sería importante que se generen lineamientos que definan qué es lo que se va a contar, cómo, los tiempos para integrar la información y las posibles actualizaciones de cifras en función del avance de las investigaciones y, por supuesto, que sirvan para que todos los involucrados hablen el mismo lenguaje a la hora de reportar la estadística criminal.
4. En el caso de los datos subjetivos para determinar la denominada cifra negra así como los niveles de victimización y de percepción de la ciudadanía, también

se requieren realizar ajustes de orden metodológico para mejorar el cálculo que se pretende lograr. En las estimaciones de ocurrencia de delitos como la extorsión, por ejemplo, sería deseable poder distinguir entre la tentativa de ese delito y los hechos consumados.

5. Mayor colaboración institucional en aras de presentar un panorama integral sobre el fenómeno criminal en nuestro país debería concretarse con la publicación de un documento oficial en donde tanto datos objetivos como subjetivos, a manera de complemento, pudiesen dar cuenta no sólo de lo que llega al conocimiento de las autoridades, sino también de aquello que la población no reporta, pero que al final resulta importante para determinar si hay confianza en el desempeño de las autoridades y, por supuesto, si se han obtenido resultados.
6. Finalmente, se requeriría reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil no sólo en el tema de la evaluación del desempeño de los tres niveles de gobierno, sino también en la participación para el diseño de políticas públicas que tomen en consideración las preocupaciones reales de la población en relación a la seguridad de sus localidades, ciudades y/o regiones.

Si bien el objetivo de las autoridades no debería ser el quedarse en la mera recolección de datos para generar estadísticas en materia de incidencia criminal, si es importante que se esta tarea se haga bien para que entonces se puedan generar diagnósticos acertados y, por ende, se puedan diseñar políticas públicas concretas que mejoren la seguridad de la población.

## CONCLUSIONES

La adecuada medición de la incidencia criminal es una tarea de vital importancia para el análisis del fenómeno criminal.

A lo largo del presente trabajo me he referido a la necesidad de contar con información clara, confiable y oportuna en los dos tipos de datos que conformarían el panorama integral del fenómeno criminal, es decir, los datos objetivos (registros administrativos) y los datos subjetivos (cifra negra, victimización y percepción de la seguridad en las calles).

Si bien es cierto que ha habido avances en nuestro país en lo referente a la medición de la incidencia criminal, también lo es el hecho de que siguen persistiendo numerosos retos por resolver en este tema.

Por muchos años, la opacidad en el manejo de la información sobre el fenómeno de la criminalidad fue la norma; sin embargo, a pesar de que hoy día los gobiernos tanto estatales como el Federal han hecho del conocimiento público las estadísticas de la seguridad / violencia en nuestras calles, lo que prevalece es la desconfianza hacia esos números.

Esa desconfianza se debe en gran medida a la falta de rigor que se presenta en todo el proceso de integración, procesamiento y publicación de las cifras de incidencia criminal, y que básicamente es producto de confusiones en aspectos legales, fallas en la metodología para generar tanto datos objetivos como subjetivos y, por supuesto, la falta de coordinación institucional.

Hoy la estrategia de comunicación social del gobierno federal se basa en presentar ejercicios comparativos de los delitos denunciados en el país, sin tener la completa certeza de que lo que acaba presentando es real, pues no hay manera de verificar los datos que envían estados y municipios a la Federación. Tal situación que de por sí es grave, deja de lado la utilización de datos subjetivos, como se hace en otros países, para complementar el análisis del fenómeno criminal.

Ante este panorama es evidente que se tienen que mejorar aspectos del proceso de medición de la incidencia criminal debiendo empezar por definir qué se quiere medir, cómo se va a hacer y quién va a ser el responsable de esa labor, pues de lo contrario será difícil que se puedan diseñar e implementar políticas públicas efectivas que garanticen la seguridad de la población.

En todo este proceso de ajuste que se debe realizar a fin de contar con cifras claras, confiables y oportunas de la incidencia criminal es evidente que se tiene que sumar la activa participación de la sociedad civil organizada no sólo para revisar y proponer mejoras en la medición de ese fenómeno social, sino también en la evaluación del desempeño y de los resultados de las distintas administraciones locales y, por supuesto de la Federal.

El sector académico también constituye un grupo importante desde donde se pueden realizar numerosas propuestas de mejora, ya que los vastos estudios al respecto pueden aportar evidencia no sólo de lo que ha fallado hasta el momento, sino también de lo que ha dado resultados en otros países.

La criminalidad, a final de cuentas, es una problemática que afecta desde luego a la población, pero también acaba convirtiéndose en una dificultad que compromete el desarrollo del país, de ahí la importancia de poder analizar de manera integral ese fenómeno para proponer soluciones efectivas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

### LIBROS Y REVISTAS

Alvarado, Arturo (Coord.), *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una Discusión Conceptual Metodológica*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, México, 2012, 217 pp.

Bárcena, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: El debate contemporáneo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, febrero de 2000, México, pp. 9-31.

Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, México, *Reporte de Índice Delictivo de la Ciudad de México*, México, 2014, en: [http://www.consejociudadanodf.org.mx/descargas/RINDE01\\_2014.pdf](http://www.consejociudadanodf.org.mx/descargas/RINDE01_2014.pdf), consultada el 28 de abril de 2014.

Observatorio de la Delincuencia en Andalucía, *Encuesta a Víctimas en España*, Málaga, 2009, en: <http://www.oda.uma.es/informes/2009.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2014.

Observatorio Nacional Ciudadano, México, *Reporte sobre delitos de alto impacto enero 2014*, en <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf>, consultada el 21 de marzo de 2014.

Pérez-Najera, Celín, "La victimización de acuerdo a los contextos espaciales de ocurrencia" en *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, La Habana, octubre 2012, en: <http://caribeña.eumed.net/la-victimizacion-de-acuerdo-a-los-contextos-espaciales-de-ocurrencia/>, consultada el 19 de febrero de 2014.

Serrano, Alfonso, "Dudosa Fiabilidad de las Estadísticas Policiales sobre Criminalidad en España", en *Revista de Derecho Penal Y Criminología*, Núm. 6, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2011, pp. 425-454.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y/O GUBERNAMENTALES

Canada, Statistics Canada, *General Social Survey - Victimization (GSS)*, en: <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=4504>, consultada el 30 de enero de 2014.

-----, Statistics Canada, *Uniform Crime Reporting*, en: <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3302&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>, consultada el 30 de enero de 2014.

Chile, Subsecretaría de Prevención del Delito, *Documentos del Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD)*, en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/cead.html>, consultada el 6 de febrero de 2014.

-----, *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/otrasencuestas.html>, consultada el 6 de febrero de 2014.

España, Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de Diciembre 2013. Estudio no. 3005*, Madrid, noviembre de 2013, en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000\\_3019/3005/Es3005mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3005/Es3005mar.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

European Commission, Directorate-General for Communication, *Standard Eurobarometer 80. Public Opinion in the European Union*, diciembre de 2013, en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Boletín de Prensa Núm. 390/13*, Aguascalientes, 30 de septiembre de 2013, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>, consultada el 24 de marzo de 2014.

-----, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. Síntesis Metodológica*, México, 2013 en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENVIPE2013/ENVIPE13\\_Sintesis/envipe13\\_sin\\_met.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENVIPE2013/ENVIPE13_Sintesis/envipe13_sin_met.pdf), consultada el 2 de mayo de 2014.

-----, Presidencia de la República, 34 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/34-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>, consultada el 29 de mayo de 2014.

-----, Secretaría de Salud, Información Histórica de estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones 1983-2010, en: [http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/libros/I\\_HISTO\\_DE\\_ESTA\\_V\\_NAC\\_Y\\_DEFU\\_1893\\_2010.pdf](http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/libros/I_HISTO_DE_ESTA_V_NAC_Y_DEFU_1893_2010.pdf), consultada el 10 de enero de 2014.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, 2013, en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Strengthening%20Evidencebased%20Policy%20making%20Security%20and%20Justice.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2014.

Organización de Estados Americanos, Secretaría de Seguridad Multidimensional, *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, en: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>, consultada el 24 de febrero de 2014.

-----, Secretaría General, Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas MISPA, en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_mispa\\_proceso.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa_proceso.asp), consultada el 24 de febrero de 2014.

Procuraduría General de la República, México, *Estadística*, en: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp>, consultada el 4 de marzo de 2014.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia Delictiva*, en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Historico\\_de\\_Sesiones](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Historico_de_Sesiones), consultada el 4 de marzo de 2014.

-----, *Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva), consultada el 19 de septiembre de 2014.

United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions by Christof Heyns*, April 2014, en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/26/36/Add.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/26/36/Add.1), consultada el 3 de junio de 2014.

-----, United Nations Office on Drugs and Crime, *Manual on Victimization Surveys*, en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_on\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf), consultada el 25 de abril de 2014.

-----, United Nations Office on Drugs and Crime, *Review of the Eleventh UN-CTS pilot mechanism to collect and report information*, en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-data-EGM-Feb10/UNODC\\_CCPCJ\\_EG1\\_2010\\_3.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-data-EGM-Feb10/UNODC_CCPCJ_EG1_2010_3.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014.

-----, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Economic Commission for Europe, *Manual on Victim Surveys*, Geneva, 2010, en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf), consultada el 7 de enero de 2014.

United States of America, Bureau of Justice Statistics, *Data Collection: National Crime Victimization Survey (NCVS)*, en: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>, consultada el 27 de enero de 2014.

-----, Bureau of Justice Statistics, *Methodology*, en: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245#Methodology>, consultada el 27 de enero de 2014.

-----, Federal Bureau of Investigation, *Data Quality Guidelines*, en: <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/data-quality-guidelines-new>, consultada el 24 de enero de 2014.

#### **ORDENAMIENTOS LEGALES MEXICANOS**

*Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos*, en Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2011, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011), consultada el 29 de abril de 2014.

*Ley General de Víctimas*, México, enero de 2013, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>, consultada el 17 de febrero de 2014.

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 2 de enero de 2009, en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3384\\_16-01-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3384_16-01-2013.pdf), consultada el 14 de abril de 2014.