

VI. SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA EN MÉXICO: 1989-2015. UNA REVISIÓN ESTADÍSTICA

ADRIÁN FRANCO BARRIOS¹
y JOSÉ GUILLERMO CASTILLO KOSCHNICK²

INTRODUCCIÓN

Desde 1989 hasta la fecha, cada Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha enfatizado la necesidad de consolidar el Estado de derecho en México. Especialmente desde 1995 han surgido temas en común, por ejemplo: compatibilizar marcos jurídicos entre Federación y Entidades; fortalecer y profesionalizar a los cuerpos de seguridad y procuración de justicia; construir capacidades para prevenir el delito; incrementar el acceso a la justicia; hacer efectiva la reinserción social; promover el cumplimiento de los derechos humanos, y aumentar la confianza en las instituciones. Sin embargo, a pesar de estas constantes en la planeación y programación nacional y local, estos temas siguen vigentes para su atención. Por ejemplo, el artículo 21 Constitucional se mantuvo sin cambios desde 1917 hasta 1983. A partir de ese año, se han impulsado 5 reformas constitucionales en la materia (1994, 1996, 2005, 2008 y 2011).³ De ellas, sobresale la reforma de 1994, ya que dicha reforma diferenció conceptual y funcionalmente la seguridad pública de la seguridad nacional. Además, se incluyeron las funciones de prevención del delito, procuración e impartición de justicia y readaptación social. Asimismo, esta reforma estableció la seguridad pública como una función a cargo del Estado en sus tres ámbitos de gobierno. Para coordinar dicha función, en 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁴ Desde entonces, establecer sistemas sólidos de información estadística se convirtió en una de las tareas pendientes de cada administración.

Así, el propósito central de este apartado es revisar la evolución de algunos aspectos de la seguridad pública y la justicia penal a través de la disponibilidad de información estadística sobre estas temáticas desde 1989 hasta 2015. Para ello, primero se analiza cuáles fueron las prioridades en materia de seguridad, así como su desarrollo institucional. Después, se realiza una revisión base de las defunciones por homicidio en México para entender la utilidad de la información estadística en la elaboración de política pública. La última sección discute cómo la autonomía constitucional

¹ Maestro en Gestión y Política Pública por la Universidad de Manchester, Inglaterra, y Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

² Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

³ Para revisar la evolución constitucional de la seguridad pública, véase Rabasa (2012). También es importante destacar la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, y la legislación en materia de Justicia para Adolescentes (*Diario Oficial de la Federación*, 2014a; 2014b; 2015).

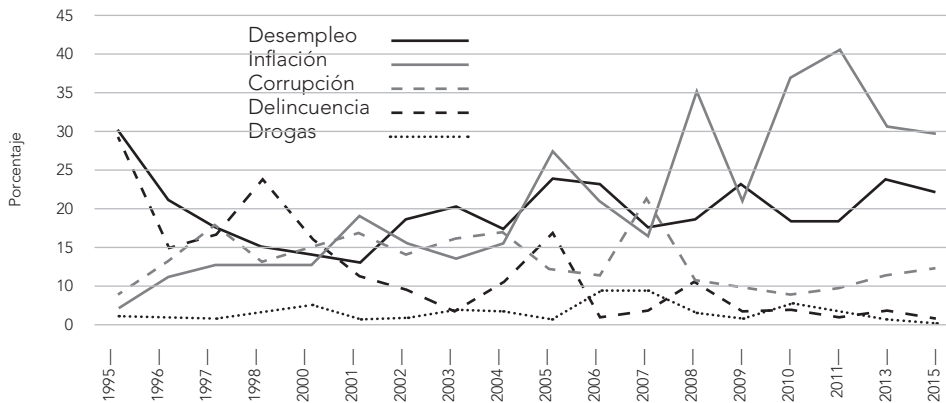
⁴ También se consolidó la independencia del Poder Judicial de la Federación y se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

otorgada al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permitió crear el Subsistema Nacional de Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia para, por primera vez en la historia nacional, contar con un sistema estadístico nacional enfocado en estos temas de manera integral.

PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como consecuencia de las crisis económicas de los años ochenta y noventa, las agendas pública y gubernamental estuvieron principalmente concentradas en los temas económicos (desempleo e inflación). Sin embargo, a partir de mediados de los años 90 y con un fuerte acento a partir de 2005, la inseguridad y delincuencia comenzaron a encabezar las preocupaciones ciudadanas (gráfica 1).

GRÁFICA 1. PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES EN MÉXICO, 1995-2015

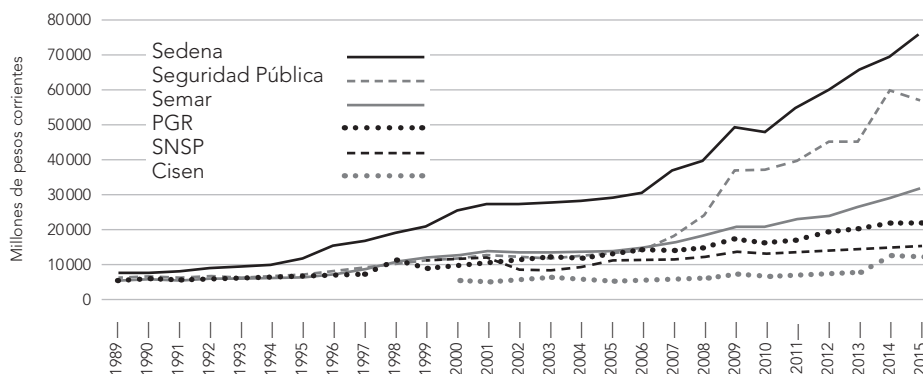


FUENTE: Latinobarómetro (varios años).

De acuerdo con la gráfica 1, el tema de las drogas no era percibido como un problema de relevancia nacional; no obstante, las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública han girado en gran parte en torno a ellas. Esto se debió, entre otros factores, a la debilidad de las autoridades locales para resolver el incremento de la incidencia delictiva en sus respectivas entidades, y también por las presiones de Estados Unidos para desmantelar a los denominados “cárteles de la droga” (Chabat, 2009; 2010; López-González, 2012; Moloeznik, 2013). Ante tal situación, el Gobierno Federal priorizó el uso de las fuerzas federales (Policía, Ejército y Marina) para mantener el orden público.⁵ Tradicionalmente, el presupuesto asignado a funciones de Seguridad Nacional había sido mayor. Sin embargo, a partir de 2007, la Seguridad Pública comenzó a recibir mayores recursos (gráfica 2).

⁵ Para una revisión histórica y política sobre la lucha contra el narcotráfico, consúltese Astorga (2005); Grillo (2012) y Valdés (2012).

GRÁFICA 2. PRESUPUESTO ASIGNADO A FUNCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL Y PÚBLICAS, 1989-2015 (MDP CORRIENTES)



NOTA: el presupuesto asignado al SNSP se refiere solamente a los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y a los Recursos Estatales. De 2000 a 2013, El presupuesto asignado a Seguridad Pública se refiere a la Secretaría de Seguridad Pública. De 2014 en adelante, el presupuesto refleja lo asignado a Gendarmería, Policía Federal y a las policías de Buen Gobierno, Orden, Prevención e Infraestructura.

FUENTES: Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años) y *Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*. Anexo Estadístico.

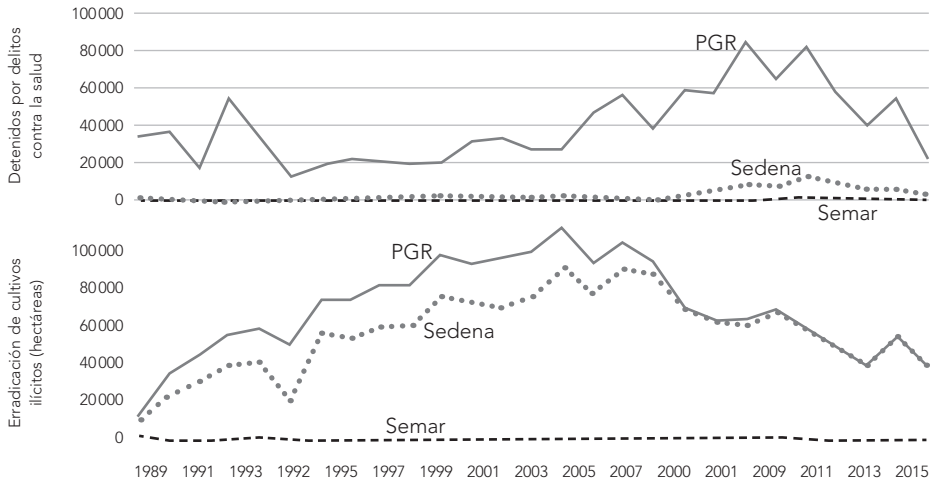
Si bien la seguridad nacional ha sido un tema prioritario, aunque diferenciado, para las diversas administraciones federales, los objetivos en materia de seguridad han ido modificándose a través de este último cuarto de siglo. En concreto, independientemente de la institución en cuestión, tanto los detenidos por delitos contra la salud, como las erradicaciones de cultivos ilícitos han descendido en últimos años (gráfica 3). Además, a pesar de que los recursos destinados a la Procuraduría General de la República (PGR) son inferiores a los de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o a los de la Secretaría de la Marina (SEMAR), la PGR reporta mayores cantidades de detenidos por delitos contra la salud y cultivos ilícitos erradicados.

El incremento de denuncias presentadas ante los Ministerios Públicos también ha venido exigiendo prestar mayor atención y recursos al fortalecimiento de capacidades locales para abatir la inseguridad (gráfica 4). De esta forma, el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) sentaría las bases para coordinar a la federación con los estados y municipios (DOF, 1995).⁶ Posteriormente, esta ley sería reemplazada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2009). Bajo este esquema, se busca alinear y coordinar a los Poderes Ejecutivos, Procuradores, Secretarios de Seguridad pública y Sistema Penitenciario de los ámbitos federal y estatal, así como a los municipios y otras instancias locales.⁷

⁶ Por esta razón, la información estadística sobre denuncias del fuero común se encuentra sistemáticamente disponible a partir de 1997.

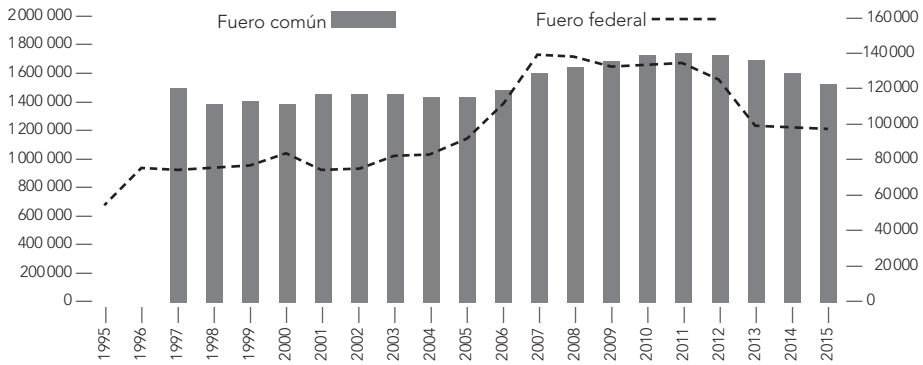
⁷ Para una revisión de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consúltese Mena (2012).

GRÁFICA 3. ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO, POR INSTITUCIÓN



FUENTE: Informe de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

GRÁFICA 4. DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO, SEGÚN FUERO

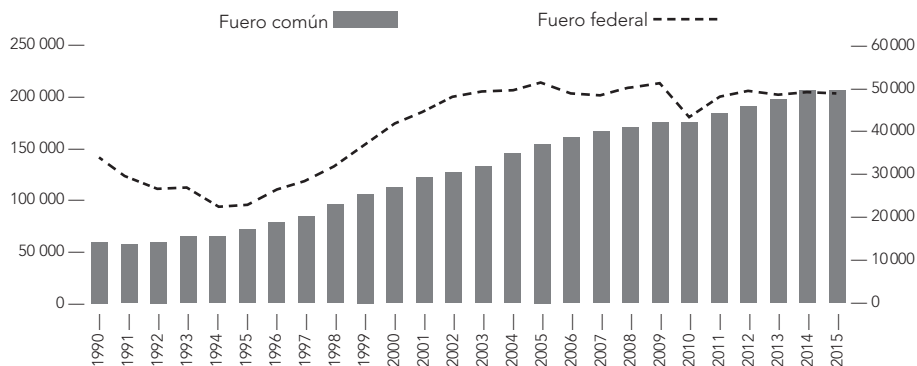


NOTAS: para las denuncias del fuero federal, de 1996 a 2005, los datos contemplan todos los delitos al inicio de la averiguación previa. A partir de 2006, el sistema registra el delito principal. De 2012 en adelante, estas cifras contienen el total de datos reportados por incidencia ocurrida en el extranjero.

FUENTE: Informe de gobierno (varios años). Anexo estadístico.

Con el aumento de la actividad delictiva y la violencia, también sobrevinieron otros dos complejos fenómenos: el incremento de la población penitenciaria y la sobresaturación del sistema de justicia penal. Así, de 1990 a 2015 hubo un incremento en la población penitenciaria de 174%, es decir, casi el doble (gráfica 5). De esta población, 76% corresponde al fuero común, mientras que el restante 24% al federal.

FIGURA 5. POBLACIÓN PENITENCIARIA, SEGÚN FUERO, 1990-2015

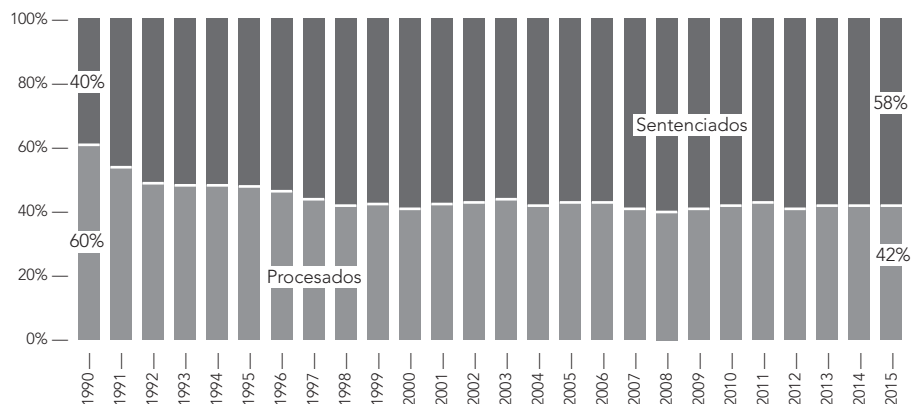


NOTA: los datos de 2015 son preliminares al mes de julio.

FUENTES: Informes de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

Adicionalmente, se debe resaltar que casi la mitad de la población reclusa no cuenta formalmente con una sentencia, sino que se encuentra sujeta a un proceso penal. En este sentido, la privación de la libertad se ha convertido en un mecanismo recurrente para atender problemas penales (gráfica 6).⁸ De manera que, independientemente de la gravedad del delito cometido, la sanción es la misma: prisión.

FIGURA 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA, SEGÚN SITUACIÓN (1990-2015)



NOTA: los datos de 2015 son preliminares al mes de julio.

FUENTES: Informes de Gobierno (varios años). Anexo estadístico.

⁸ Aquí se debe hacer una precisión. La proporción de internos procesados frente a los sentenciados varía según el delito. Esto puede deberse a que, en algunos casos, los delitos son más difícilmente comprobables; en cambio, hay casos para los que la población sentenciada es mayor que la procesada. Esto no necesariamente indica menor impunidad, sino que la población sentenciada por ciertos delitos puede ser mayor, debido al número de años que contempla su sanción. Al respecto, véase Zepeda (2013, pág. 21). Para conocer más sobre el uso de la prisión, consúltese *México Evalúa* (2012).

En resumen, las prioridades en materia de seguridad y justicia del Gobierno Federal evolucionaron de una lucha frontal contra el crimen organizado, hacia el fortalecimiento de las capacidades locales para combatir la violencia y la delincuencia.⁹ No obstante, la falta y calidad de información estadística han sido dos obstáculos fundamentales para el adecuado diseño y evaluación de las políticas de seguridad y justicia, así como para mejorar la gestión organizacional de las instancias a cargo de estas temáticas en los ámbitos locales.

En términos de disponibilidad y calidad de información estadística, se pueden mencionar los siguientes puntos. Primero, no todas las Entidades Federativas han contado históricamente con las mismas capacidades, herramientas y metodologías para mantener un registro sistemático de su información. Por ejemplo, en cada averiguación previa o carpeta de investigación puede existir uno o más delitos, y una o más víctimas.¹⁰ Anteriormente, no existía un criterio uniforme entre Entidades e instituciones para contabilizar el número de delitos, víctimas y victimarios de cada evento. Esto mermó las posibilidades para conocer sus patrones sociodemográficos, temporales y geográficos.

Un segundo problema histórico lo fue la falta de una clasificación estadística homogénea entre entidades e instituciones de seguridad y justicia. lo anterior implicó que la policía, el ministerio público y los juzgados, incluso de un mismo estado, difirieran en la forma en la que clasificaban, contabilizaban y entregaban su información. Como consecuencia, comparar y seguir tendencias de delitos en el tiempo, y entre unidades del estado, era metodológicamente complicado.

Por último, debido a que no todos los delitos son denunciados, diseñar e implementar políticas de seguridad, exclusivamente con base en las denuncias es erróneo. Factores como la confianza en instituciones, gravedad del problema, experiencias individuales y expectativas de justicia intervienen en la decisión de una víctima para denunciar un delito. Para tener un entendimiento más integral del fenómeno delictivo, es fundamental contar con información proveniente de las encuestas de victimización.¹¹ No obstante, generar este tipo de información requiere personal con amplias capacidades técnicas y un sólido andamiaje institucional que asegure una medición objetiva del fenómeno.

Un contraejemplo a las deficiencias anotadas anteriormente es el registro de defunciones. La siguiente sección hace una breve descripción de los datos sobre

⁹ Como ejemplos de esto, se encuentran la Reforma de 2008 que obliga a la federación y a las entidades federativas a transitar de un sistema inquisitorio a uno de corte acusatorio oral. También se puede destacar la creación de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), y más recientemente el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Actualmente se encuentran las iniciativas del Ejecutivo Federal ante la Comisión de Justicia del Senado de la República referentes al establecimiento del Mando Único Policial; la reforma al Sistema de Competencias penales; la Ley contra la Infiltración del crimen organizado en las autoridades municipales, entre otras.

¹⁰ No fue sino hasta marzo de 2014 que el Secretariado Ejecutivo del snsp presentó cifras sobre el número de víctimas registradas para tres delitos: homicidio, secuestro y extorsión.

¹¹ Al respecto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito tiene un manual que explica para qué y cómo deben ser realizadas las encuestas de victimización (UNODC, 2010). Adicionalmente, existen encuestas de victimización específicas para distintos tipos de víctimas, por ejemplo: personas y hogares (INEGI, 2011 a 2015), empresas (INEGI, 2014; 2015b) y corrupción (INEGI, 2015a).

homicidios para ilustrar cómo la información de calidad puede orientar el diseño y evaluación de las políticas.

DEFUNCIONES POR HOMICIDIO EN MÉXICO: UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Las estadísticas de mortalidad se obtienen a partir del certificado de defunción y existe un procedimiento establecido para que el INEGI cuente con una copia que se recupera de las Oficinas del Registro Civil y, para el caso de las muertes accidentales y violentas, de los Servicios Médicos Forenses¹². Asimismo, el INEGI recolecta información en las Agencias del Ministerio Público sobre las muertes accidentales y violentas que utiliza como soporte cuando no se recibe un certificado ni acta de defunción. Esto evita contar dos veces una misma muerte y también registrar las causas de defunción. Para catalogar las causas de la muerte, se utiliza la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esto permite que la información sea comparable entre países o regiones. Asimismo, este registro compila información estadística sobre las características temporales, geográficas, sociodemográficas y causas de cada deceso. Una ventaja adicional, es que hay procedimientos establecidos para que las autoridades de salud y de estadística compartan información y realicen confrontas que aseguren la calidad de los datos. A continuación, se describirán las tendencias de las defunciones violentas por causa externa, es decir, por homicidio.¹³

Los homicidios en México descendieron 42% entre 1989 y 2007. Sin embargo, contrario a la tendencia histórica, entre 2008 y 2011 hubo un abrupto repunte.¹⁴ Paulatinamente, desde 2012 el número de homicidios ha regresado a los niveles registrados varios años atrás. En adición, conforme a cifras preliminares se podría esperar que 2015 continúe también la tendencia de descenso (gráfica 7).

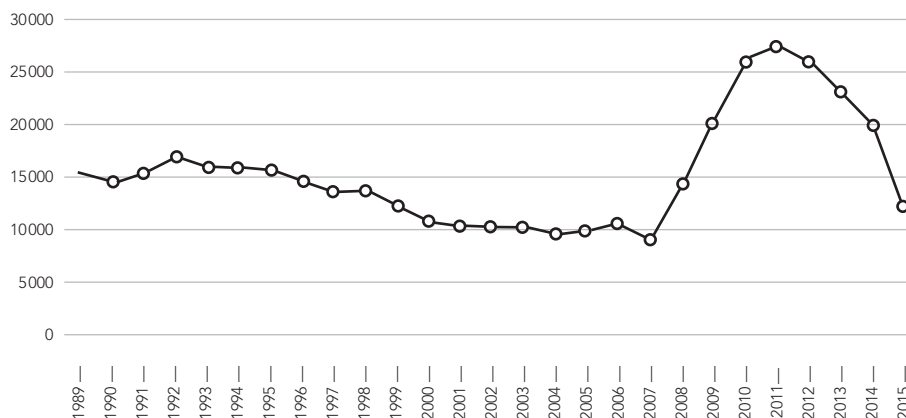
Sin embargo, observar únicamente la tendencia nacional es enmascarar las situaciones del ámbito local. No todos los lugares experimentan el mismo grado de violencia de manera constante, más bien, los homicidios varían geográficamente, a lo largo del tiempo.

¹² Acuerdo que modifica el diverso por el que la Secretaría de Salud da a conocer los formatos de certificados de defunción y de muerte fetal, publicado el 30 de enero de 2009. DOF 6 de febrero de 2015.

¹³ Para un mayor detalle sobre cómo se integra esta información, consulte INEGI (2014).

¹⁴ Algunos autores atribuyen el crecimiento de los homicidios a la fragmentación y lucha entre cárteles (Poiré, 2011; Villalobos, 2010a; 2010b). Otros expertos señalan que los homicidios se elevaron no sólo por las luchas entre cárteles, sino también por las fracturas al interior de los cárteles, y por las intervenciones de las Fuerzas Federales (Guerrero, 2010; 2011; Merino, 2011; Phillips, 2015). Igualmente, algunos analistas relacionan dicho incremento con la debilidad y corrupción de las fuerzas de seguridad locales (Escalante, 2011); la selectividad de las intervenciones del gobierno federal, y la ubicación estratégica de diversos municipios en la ruta del narcotráfico (Dell, 2015; Trejo y Ley, 2016). Por último, hay quienes resaltan la injerencia de múltiples factores, como los precios de la droga en Estados Unidos (Hope, 2013) y las precarias condiciones de vida que inicialmente presentaban los estados más afectados por la violencia (Vilalta, 2014).

GRÁFICA 7. DEFUNCIONES POR HOMICIDIO EN MÉXICO, 1989-2015



NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.

FUENTE: INEGI, *Estadísticas vitales*.

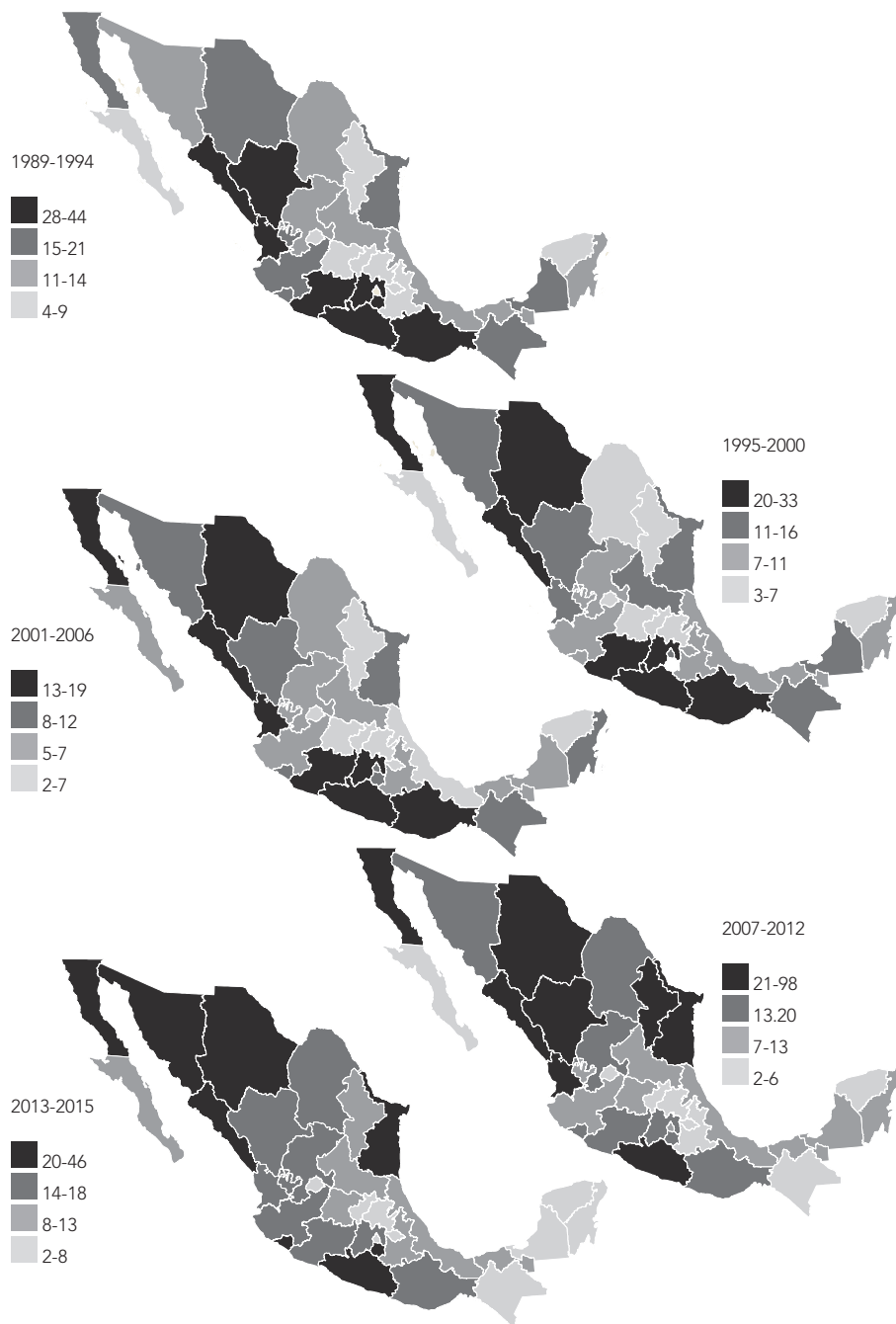
Al respecto, se pueden hacer las siguientes observaciones. Primero, de 1989 a 1999, los homicidios se concentraban en el centro-sur del país (estado de México, Morelos, Michoacán, Guerrero y Oaxaca); sin embargo, a comienzos de los años 2000, la zona noroeste comenzó a registrar altos niveles de homicidios, principalmente en Chihuahua, Sinaloa y Sonora. Para 2007, esta tendencia se intensificó y amplió hacia el noreste del país, afectando particularmente a Tamaulipas y Nuevo León. De 2013 al preliminar de 2015 persisten altos niveles de homicidios en la zona noroeste, Tamaulipas, y al sur con Morelos y Guerrero (gráfica 8).¹⁵ En resumen, el comportamiento geográfico de los homicidios exhibe dos patrones: por un lado, se observa un desplazamiento del centro-sur hacia el noroeste del país; por otro lado, existen Estados que consistentemente han registrado altos niveles de homicidios, concretamente: Guerrero, Sinaloa y Chihuahua. De cualquier manera, 24 estados de la República tienen en promedio una tasa “endémica”, es decir, por encima de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud.

Aparte de conocer qué lugares son más violentos, es necesario indagar qué personas son más afectadas por este tipo de defunción. Así, de las 395464 defunciones registradas de 1990 al preliminar de 2015,¹⁶ 89% correspondió a hombres y 11% a mujeres. En términos de edad, el grupo más afectado recae en las personas que

¹⁵ La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes es un indicador internacionalmente utilizado para analizar áreas geográficas de gran tamaño: continentes, países, regiones o grandes áreas urbanas (UNODC, 2014). Este indicador sirve para comparar dichas áreas bajo un denominador común. Asimismo, los homicidios son un fenómeno probabilísticamente escaso, cuya medición es altamente sensible a otros fenómenos o contextos, por ejemplo: crimen organizado, violencia política, guerras civiles, entre otros (Imbusch, Misse y Carrión, 2011). Para mitigar este problema, cada mapa presenta el promedio de las tasa de homicidios, según periodo presidencial.

¹⁶ Esta cifra excluye 15399 defunciones debido a que no cuentan con datos especificados sobre sexo y edad.

GRÁFICA 8. TASA PROMEDIO DE DEFUNCIONES POR HOMICIDIO, SEGÚN PERIODO PRESIDENCIAL, 1989-2015 (POR CADA MIL HABITANTES)



nota: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*; CONAPO, *Consulta interactiva de indicadores de la Dinámica Demográfica 1990-2010* y de *Proyecciones de la Población 2010-2013 de México y las entidades federativas*.

tienen entre 15 y 29 años de edad con 39% del total de defunciones; en seguida está el grupo entre los 30 y 44 años con 33%. De manera más puntual, el grupo poblacional con mayor riesgo de defunción por homicidio es la población masculina que ronda entre los 15 y 29 años de edad (cuadro 1).

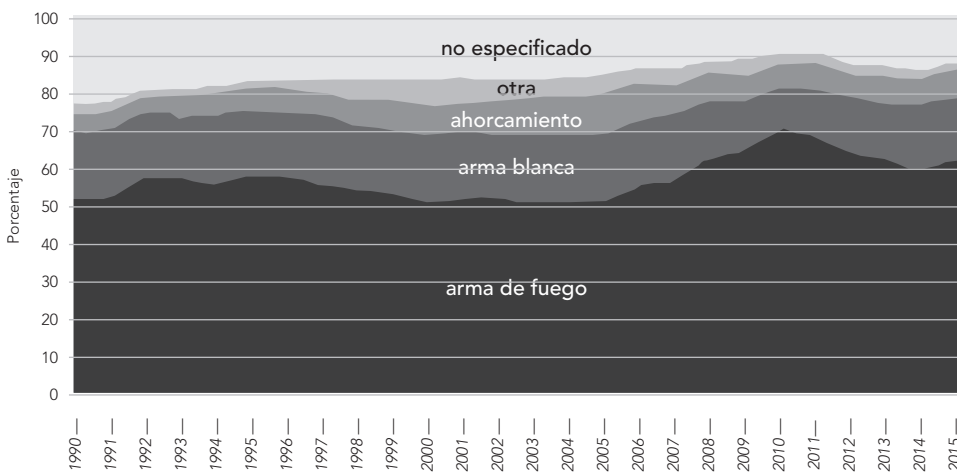
CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VÍCTIMAS DE DEFUNCIÓN POR HOMICIDIO, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD (1990-2015)

EDAD EN AÑOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
0-14	3.4%	2.1%	1.3%
15-29	38.9%	35.1%	3.8%
30-44	33.0%	30.1%	2.8%
45 o más	21.8%	19.2%	2.6%
N=	395464	89.0%	11.0%

NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.
 FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*.

Otro dato relevante es la causa de defunción. En este caso predominan las muertes por arma de fuego, ya que en promedio constituyen 57% del total. El segundo lugar le corresponde a las defunciones por arma blanca con 17%. Cabe resaltar que, desde 2008, el promedio de homicidios con arma de fuego se duplicó (gráfica 9).

GRÁFICA 9. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DEFUNCIONES POR HOMICIDIO, SEGÚN CAUSAS DETALLADAS (1990-2015)



NOTA: los datos correspondientes a enero-junio de 2015 son preliminares.
 FUENTES: INEGI, *Estadísticas vitales*.

En resumen, en este periodo el perfil promedio de las víctimas de homicidio en México ha sido un hombre joven entre los 15 y 29 años de edad, muerto por arma de fuego. Este perfil no es atípico, sino que corresponde al patrón encontrado a nivel mundial, especialmente para el continente Americano (UNODC, 2014, pág. 30). Lo anterior es un indicio para elaborar políticas de prevención específicas que atiendan situaciones de riesgo para este grupo poblacional.

Para realizar un diagnóstico con este nivel de detalle, se requiere información estadística sólida, confiable y oportuna. Sin embargo, la falta de un diseño institucional sólido, recursos, metodologías y conocimientos han limitado el desarrollo de una cultura estadística al interior de las instituciones de seguridad y justicia penal. Fue con la creación del Subsistema Nacional de Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia que esto comenzó a cambiar. La siguiente sección muestra cómo la autonomía constitucional otorgada al INEGI permitió crear dicho Subsistema y presenta dos de los principales logros que ha alcanzado hasta el momento.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO

Ante una sociedad y gobierno cada vez más complejos, el Estado mexicano requería una institución que diera cuenta sobre las necesidades y transformaciones que acontecían en el país. Por este motivo en enero de 1983 se creó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI). Inicialmente, el INEGI se ubicaba dentro del Poder Ejecutivo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, puesto que una de sus principales tareas es generar información útil para la planeación y evaluación del desarrollo del país, era imprescindible que éste contara con un andamiaje institucional que evitara la potencial manipulación política de sus cifras. Por esta razón, a partir de 2001, se comenzaron a discutir distintas iniciativas de ley para otorgar al INEGI autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁷ Finalmente, en abril de 2006 se publicó el Decreto por el que se reformaron los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2006).

Esta reforma no sólo es importante por haber otorgado autonomía constitucional al INEGI, sino que también le asignó la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Esto implicó que los datos generados dentro de dicho Sistema son obligatorios para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Como parte de las atribuciones dispues-

¹⁷ Las primeras iniciativas fueron presentadas el 25 de septiembre de 2001 por el Senador Antonio Soto Sánchez (Grupo Parlamentario del PRD) y el 2 de julio de 2003 por la Diputada Beatriz Paredes Rangel (Grupo Parlamentario del PRI). El 4 de octubre de 2005 se aprobó el dictamen en la Cámara de Diputados con 389 votos en pro y 0 en contra. Para el 24 de noviembre de 2005, se aprobó el dictamen en la Cámara de Senadores con 77 votos en pro y 0 en contra. Para ver el proceso legislativo que siguió la autonomía constitucional del INEGI, consulte el Diario Oficial de la Federación (2006).

tas en la Ley del SNIEG, la Junta de Gobierno del INEGI consideró necesario observar la información estadística y geográfica relacionada con la gestión y desempeño de instituciones de gobierno, la seguridad pública y la justicia. Así, en 2008 se acordó crear un Subsistema que integrara la información de todos los poderes y órdenes de gobierno involucrados en estos temas (SNIEG, 2008). Desde entonces, el INEGI como responsable de normar y coordinar los trabajos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia ha desarrollado más de 12 diferentes proyectos estadísticos; trabaja transversalmente con un Comité Ejecutivo y seis Comités Técnicos Especializados, y mantiene una asociación estratégica con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).¹⁸ Para esta sección, únicamente se presentarán dos de los más grandes logros del Subsistema, concretamente: la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos (NT) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

a) Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos

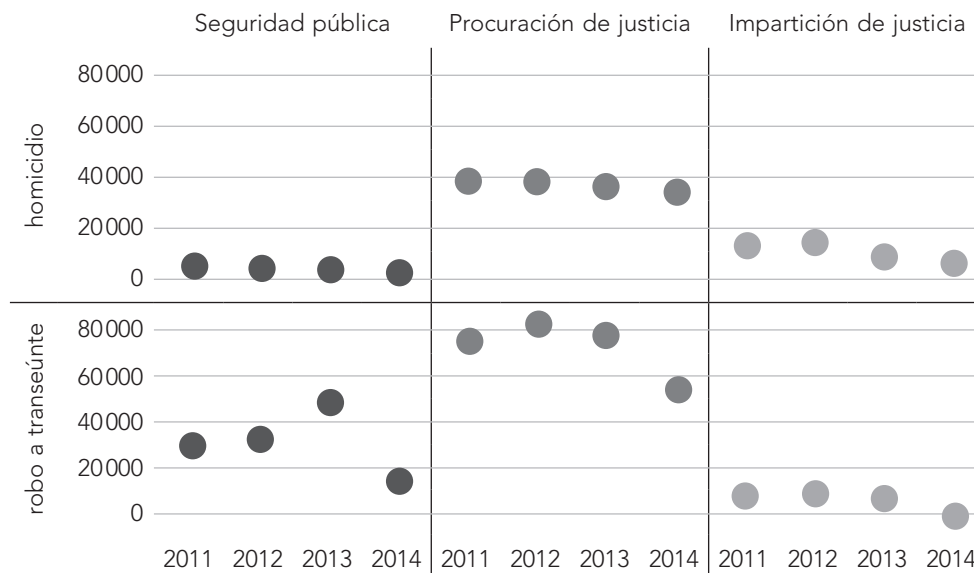
Como se ha mencionado, los datos sobre seguridad y justicia han tenido históricamente problemas de clasificación, desagregación y comparabilidad. Esto limitó el registro y seguimiento de los delitos entre Unidades del Estado y entidades. Para paliar dichas deficiencias, el INEGI diseñó e impulsó una clasificación estadística de delitos para que todas las secretarías de seguridad pública (estatales y municipales), procuradurías, tribunales superiores y consejos de la judicatura estatales clasificaran su información de delitos de manera homogénea. Para ello, el INEGI coordinó un grupo de trabajo conformado por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) y el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, lo que dio por resultado la Norma Técnica para clasificación de delitos con fines estadísticos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2011 (DOF, 2011).

A diferencia de clasificadores anteriores, ceñidos a los códigos penales estatales, la Norma Técnica cataloga el universo de delitos del fuero común, según el *Bien jurídico afectado* y las *características del delito*. El resultado fue un clasificador que contiene 7 tipos de bienes jurídicos afectados y 41 delitos.¹⁹ Igualmente, la Norma Técnica desagrega la información de los delitos, según sus características de ejecución: comisión, forma de acción, modalidad, y elementos para la comisión; características geográficas (entidades y municipios de ocurrencia) y por personas involucradas (víctimas y victimarios). La gráfica 10 ejemplifica la aplicación de esta Norma.

¹⁸ Para conocer más sobre la integración del SNIEG y sus subsistemas, <www.snieg.mx>. Para conocer más sobre la alianza estratégica con la UNODC, <www.cdeunodc.org.mx>.

¹⁹ Clasificadores anteriores contenían 196 clases de delito y un total de 844 delitos. Lo anterior ocasionó que cada Unidad del Estado catalogara su información conforme a sus propios criterios, en detrimento de su comparabilidad.

GRÁFICA 10. DELITOS REGISTRADOS POR INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, SEGÚN TIPO DE DELITO (2011-2014)



NOTAS: las cifras de homicidios incluyen los homicidios culposos y dolosos. Los robos a transeúnte incluyen los robos en vía pública y en espacio abierto al público. Los delitos captados por las Secretarías de seguridad pública muestran el número de delitos registrados por las policías estatales al momento de intervenir en algún hecho delictivo. Los delitos captados por las Procuradurías estatales corresponden al número de delitos contenidos en las Averiguaciones Previas y Carpetas de Investigación iniciadas durante el año. Los delitos captados por los Juzgados corresponden al número de delitos contenidos en las causas penales ingresadas durante el año.

FUENTES: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (varios años). INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (varios años). INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (varios años).

Como se observa, todas las instituciones registran paulatinamente menos delitos. Esto no necesariamente indica una menor incidencia delictiva, sino una potencial menor confianza en las instituciones o que se estén utilizando mecanismos alternativos de atención, lo cual puede observarse en su debida dimensión sólo a partir de los resultados de la Encuesta de Victimización. Asimismo, se puede destacar que las procuradurías registran la mayor cantidad de delitos; por esta razón, es imperativo fortalecer y sistematizar sus sistemas de información estadística, de manera que sirva como un insumo para las labores de prevención del delito.

b] Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

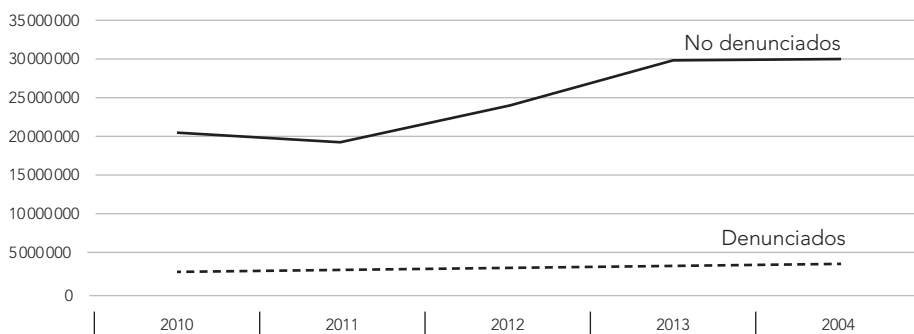
Otro logro importante de los trabajos del INEGI y del Subsistema es la ENVIPE. Se anota que en 2010 el Consejo Nacional de Seguridad Pública generó un acuerdo para pedir al INEGI que se hiciera institucionalmente cargo de la encuesta de victimización, para ello el INEGI diseñó la primera ENVIPE con la participación de la

UNODC y cuyos resultados se publicaron en septiembre de 2011. Esta Encuesta fue declarada Información de Interés Nacional, conforme la Ley del SNIEG, y ha ido manteniendo una periodicidad anual hasta 2016 y una muestra de más de 97 mil viviendas, lo que permite tener estimaciones para los principales indicadores por entidad federativa y actualmente para 32 ciudades y zonas metropolitanas.

Esta encuesta mide el tamaño del fenómeno delictivo, esto es, estima el número de delitos y víctimas los ámbitos nacional, estatal y área metropolitana para personas de 18 años o más. También permite conocer la percepción de inseguridad, los costos asociados al delito, la confianza en las instituciones de seguridad pública y justicia y, más importante aún, estima el número de delitos que no fueron reportados a las autoridades. A esto se le conoce como la cifra negra del crimen (Mork, 2010).

A escala nacional, se pueden observar varias tendencias. Primero, prácticamente 9 de cada 10 delitos no son denunciados. Asimismo, de 2010 a 2014, la brecha entre los delitos denunciados y los no denunciados ha crecido progresivamente (gráfica 11). Entre las causas más importantes para no denunciar, se encuentran tres: por considerarse una pérdida de tiempo (32%); por desconfianza en la autoridad (17%) y porque el delito era de poca importancia (11%).

GRÁFICA 11. DELITOS OCURRIDOS, SEGÚN CONDICIÓN DE DENUNCIA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO (2010-2014)



FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Esto tiene repercusiones inmediatas en las labores de las autoridades, ya que sin información adecuada sobre la ocurrencia de delitos no es posible atacar los problemas de seguridad de manera eficaz. En este sentido, la ENVIPE es un instrumento esencial en las labores de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad pública y justicia. Por lo tanto, es imperativo que instrumentos de esta naturaleza cuenten con objetividad, imparcialidad, continuidad y solidez científica y metodológica.

IDEAS FINALES

Desde 1989 hasta 2015 han persistido diversos rubros en materia de seguridad y justicia. Sin embargo, el avance y evaluación de estos pendientes ha sido limitado por un tema en común: falta y calidad de información estadística. Por este motivo, este capítulo tuvo por objetivo recapitular la evolución de la seguridad y justicia desde una aproximación estadística. Además, se ha presentado de manera general cómo la función del INEGI y la creación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia han fortalecido la generación y desarrollo de las encuestas nacionales de victimización, la información que viene de los censos nacionales de gobierno y los registros administrativos, instrumentos que si bien son importantes por sí mismos, se complementan necesariamente entre todos para poder tener una visión integral de los fenómenos relativos a la seguridad pública y la justicia.

Inicialmente, las prioridades de seguridad estuvieron orientadas a atender el problema del narcotráfico. No obstante, conforme evolucionó la delincuencia común y organizada, los esfuerzos tuvieron que ser redirigidos al fortalecimiento de las capacidades de reacción y justicia en los ámbitos estatales y municipales. Aquí la importancia de revisar la pertinencia, disponibilidad y calidad de la información estadística.

Al momento, es posible observar mediante los censos nacionales de gobierno y las encuestas de victimización que cada entidad, incluso cada municipio, presenta problemas de índole distinta. Desde la falta de recursos humanos y tecnológicos, hasta la falta de confianza en las instituciones encargadas de mantener el orden público. Esto constituye un reto para que las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres ámbitos de gobierno, asuman la importancia que tienen los datos en el diseño e implementación de políticas públicas.

Es importante resaltar que la autonomía constitucional otorgada al INEGI ha representado un paso fundamental en la consolidación democrática del país durante el último cuarto de siglo, ya que esta independencia permite que el Instituto genere información estadística y geográfica de manera oportuna, veraz y confiable para el Estado mexicano. Al momento, el INEGI cuenta con información de gestión y desempeño sobre los gobiernos estatales y municipales, la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la inseguridad, e información sobre el tamaño de la victimización en hogares, empresas, y víctimas de corrupción, entre otros elementos.

No obstante, aún es necesario avanzar más en la consolidación de la información estadística gubernamental. En primer lugar, es prioritario fortalecer registros administrativos relacionados con la transparencia y el acceso a la Información, el combate a la corrupción, la gestión gubernamental, la protección a los derechos humanos, la procuración e impartición de justicia y las acciones policiales y de reclusión y reinserción social en los diferentes ámbitos de gobierno para su explotación con fines estadísticos. En segundo lugar, se requieren conocer las experiencias y percepciones sobre la calidad regulatoria y de la gestión pública desde el punto de vista empresarial y el impacto de ello en el desempeño económico; la confianza en las instituciones públicas; las condiciones de fuerza de las policías locales; las condicio-

nes de la población penitenciaria; entre otros fenómenos que requieren tratamiento estadístico. Generar, facilitar y difundir información estadística de gobierno, seguridad pública y justicia, permite que autoridades y sociedad civil trabajen de manera conjunta y precisa sobre las áreas de oportunidad más apremiantes en la construcción del Estado de derecho en México.

BIBLIOGRAFÍA

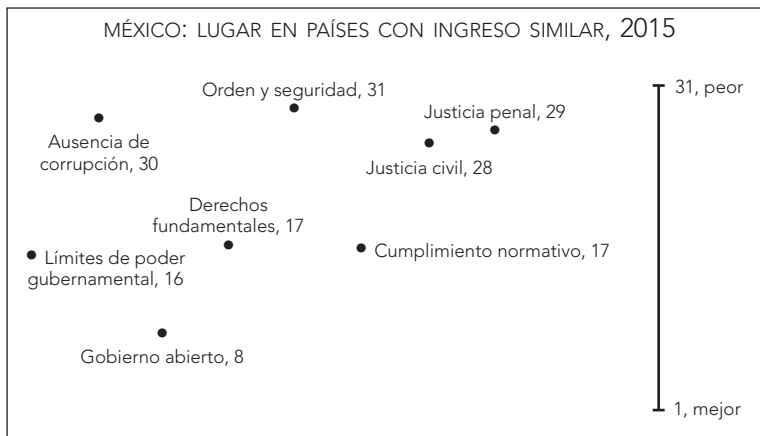
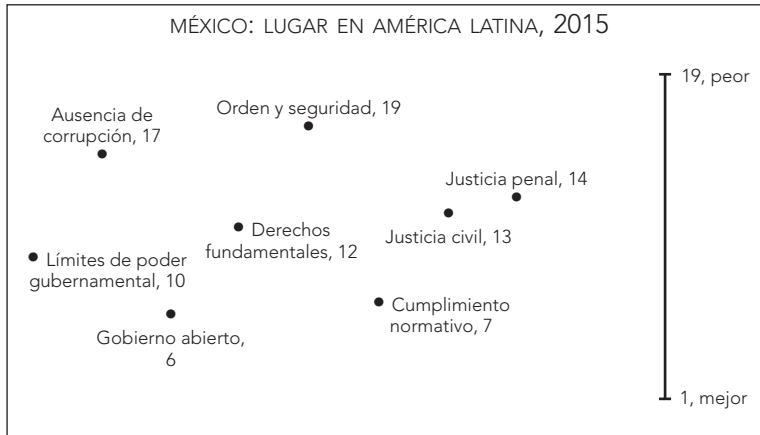
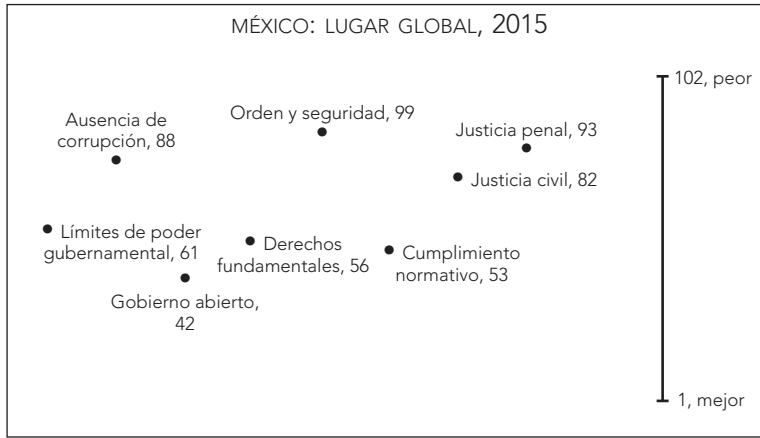
- Astorga, L. (2005), *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés.
- Chabat, J. (11 de 2009), *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, México, CIDE, Estudios Internacionales, <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriadecide.com%2Flibrospdf/DTEI-193.pdf>>.
- Chabat, J. (2007), “La militarización de la lucha contra el narcotráfico”, en M. Bergman, *Seguridad Pública y Estado en México*, Ciudad de México, Fontamara: 119-126.
- Chabat, J. (2010), *Combatting Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*, Ciudad de México, CIDE, <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibreriadecide.com%2Flibrospdf/DTEI-205.pdf>>.
- Dell, M. (2015), “Trafficking Networks and the Mexican Drug War”, *American Economic Review*, 105(6): 1738-1779.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (11 de 12 de 1995), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885840&fecha=11/12/1995>.
- ____ (2 de 1 de 2009), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009>.
- ____ (2 de 7 de 2015), <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399103&fecha=02/07/2015>.
- ____ (21 de diciembre de 2011), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011>.
- ____ (26 de 4 de 1994), <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994>.
- ____ (29 de 12 de 2014b), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014>.
- ____ (5 de 3 de 2014a), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014>.
- ____ (7 de abril de 2006), <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_166_DOF_07abr06.pdf>.
- Escalante, F. (2011), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, enero, <www.nexos.com.mx/?p=14089>.
- Grillo, I. (2012), *El Narco: en el corazón de la insurgencia criminal mexicana*, Tendencias Editores.
- Guerrero, E. (2010), “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, agosto, <www.nexos.com.mx/?p=13844>.
- ____ (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, junio, <www.nexos.com.mx/?p=14318>.
- Hope, A. (2013), “Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta”, *Nexos*, noviembre, <www.nexos.com.mx/?p=15547>.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. (2011), “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, *International Journal of Conflict and Violence*, 5(1), 87-154.
- INEGI (2014), *Estadística de defunciones generales Síntesis metodológica*, Aguascalientes, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825063597.pdf>.

- ____ (2014), *Medición y análisis de la delincuencia contra el sector privado: Experiencias internacionales y el caso mexicano* (G. Mugellini, ed.), Ciudad de México, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/economico/delincuencia/702825067199.pdf>.
- ____ (abril-junio de 2015a), “Características de las víctimas de corrupción en México”, *En números. Documento de análisis y estadísticas*, 1(2), 47, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078096.pdf>.
- ____ (octubre-diciembre de 2015b), “Estadísticas sobre la Victimización de Empresas”, *En números. Documento de análisis y estadísticas*, 1(4), 58, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078423.pdf>.
- López-González, J. (2012), “Civil-Military Relations and the Militarization of Public Security in Mexico, 1989-2010: Challenges to Democracy”, en G. Philip, y S. Berruecos (ed.), *Mexico’s Struggle for Public Security Organized Crime and State Responses*, Palgrave Macmillan: 71-98.
- Mena Vázquez, J. (2012), “Legislación Nacional y Federal en materia de Seguridad Pública”, en E. Rabasa Gamboa, *El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, Legislación secundaria y Tratados internacionales*, Ciudad de México, Porrúa: 27-87.
- Merino, J. (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Nexos*, junio, <<http://www.nexos.com.mx/?p=14319>>.
- México Evalúa (2012), *La cárcel en México: ¿Para qué?*, Ciudad de México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, <http://mexicoevalua.org/2013/10/mex-eva_idx-carcel-mexico_10142013/>.
- Moloeznik, M. (2013), “Organized crime, the militarization of public security and the debate on the “new” police model in Mexico”, *Trends in Organized Crime*, 16(2), doi:10.1007/s12117-013-9186-4: 177-194.
- Mork, H. (2010), “The Politics of Numbers Crime Statistics as a Source of Knowledge and a Tool of Governance”, en S. Giora Shoham, P. Knepper y M. Kett (eds.), *International Handbook of Criminology*, Northwest Washington, CRC Press: 118-148.
- Phillips, B. J. (2015), “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *Journal of Politics*, 77(2): 324-336, <www.jstor.org/stable/10.1086/680209?origin=JSTOR-pdf>.
- Poiré, A. (2011), “Los homicidios y la violencia del crimen organizado, una revisión a la tendencia nacional”, *Nexos*, febrero, <www.nexos.com.mx/?p=14126>.
- Rabasa G., E. (2012), “El ámbito constitucional de la seguridad pública en México”, en E. Rabasa G., *El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, legislación secundaria y tratados internacionales*, Ciudad de México, Porrúa: 1-25.
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (2008), *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, <www.snieg.mx/contenidos/espanol/subsistemas/seg/Creacion%20del%20Subsistema%20de%20Seguridad.pdf>.
- Trejo, G., y Ley, S. (2016), “Federalismo, drogas y violencia por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y gobierno*, 23(1): 11-56, <www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/741/598>.
- UNODC (2010), *Manual para encuestas de victimización*, Ginebra, Naciones Unidas, <www.cdeunodc.inegi.org.mx/articulos/doc/Manual_Victimization_surveys_espa%C3%B1ol.pdf>.
- ____ (2014), *Global Study on Homicide 2013*, Ginebra, United Nations Office on Drugs and Crime, <www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>.
- Valdés C., G. (2012), *Historia del narcotráfico en México*, Ciudad de México, Aguilar.
- Vilalta, C. J. (2014), “How did things get so bad so quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War Against Organized Crime in Mexico”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20(1): 137-161.
- Villalobos, J. (2010a), “La guerra de México”, *Nexos*, agosto, <www.nexos.com.mx/?p=13890>.

- (2010b), “Doce mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero, <www.nexos.com.mx/?p=13461>.
- Zepeda L, G. (2013), *Situación y desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano*, Ciudad de México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, <www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>.

NOTACIÓN GRÁFICA

POSICIÓN DE MÉXICO, SEGÚN LOS FACTORES DEL ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO, 2015



FUENTE: elaboración propia con datos de World Justice Project.