

1

LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

HÉCTOR DÍAZ SANTANA¹

“Mide lo que se pueda medir; y lo que no, hazlo medible”
Galileo Galilei



1.1 INTRODUCCIÓN

El papel que juega actualmente la información estadística en los regímenes democráticos es fundamental ya que gracias a ello se pueden construir mejores políticas públicas, además de que permiten un mayor entendimiento de la realidad social. En este sentido, el Estado mexicano requiere fortalecer el servicio público de información que brinda a través de la generación de datos estadísticos.

El uso de la información estadística es imprescindible ya que permite argumentar *relatos* basados en información pública validada que proviene de datos estadísticos, los cuales han sido generados por instrumentos de recolección previamente diseñados por expertos, y que tienen como esencia hacer una radiografía objetiva sobre el fenómeno de estudio. Por el contrario, describir una *historia* es hacer afirmaciones tomando como referencia hechos y acciones estadísticamente no representativas, algunas veces subjetivas o sustentadas en hechos de alta visibilidad pública.

En este sentido, habría que preguntarse ¿cuál es la relación de la información estadística con el sistema de seguridad y justicia mexicano?, y ¿por qué es tan importante su uso?, para responder a dichas interrogantes, el presente artículo describe la importancia que tiene la información estadística en las políticas públicas en un momento histórico en el país, a saber, la puesta en marcha del Nuevo Sistema de

Justicia Penal (NSJP) la cual ha servido como factor de cambio en el cómo pensamos se usan los instrumentos de justicia en México y que ha ubicado a las autoridades e instituciones involucradas en el centro del debate.

Este sistema requiere que se le dé seguimiento por diversos motivos: para evaluar cómo se está desarrollando su implementación; rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño; identificar áreas de mejora para hacer los ajustes que garanticen su correcta funcionalidad; evitar que las inercias tradicionales incidan de manera negativa; evaluar si se están cumpliendo los objetivos planteados desde su creación y; finalmente, generar buenas prácticas que puedan servir de experiencia en otras latitudes.

Actualmente los flujos de información sobre política pública son intensos, lo que permite a los ciudadanos valorar el desempeño público. Por ello, los contenidos que se publican deben tener un sentido objetivo y estar procesados de manera profesional para evitar confundir al ciudadano y en algunos casos generar indignación. El tema de justicia penal es uno de los más sensibles, estamos hablando de la tutela de la integridad, el patrimonio, la libertad y la paz pública, por ello la información que se publique debe tomar como base parámetros técnicos, en todos los rubros debe manifestarse como sucedan los hechos y como se desempeñen las instituciones, lo que puede oscilar desde tener desempeño funcional, hasta ineficaz. Lo fundamental, es cambiar paradigmas y evitar, lo reiteramos, que se cuenten

historias con alto sentido de subjetividad, y empezar a narrar el desempeño público bajo una óptica de objetividad instrumental.

sus facetas, sean proporcionadas a los gobernados de manera pronta, expedita, eficiente y efectiva, aumentando con ello la confianza ciudadana en las instituciones.

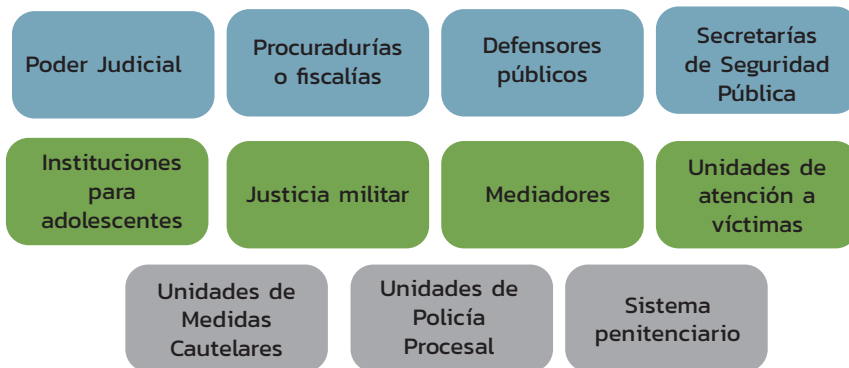
1.2 CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO MEXICANO

Por años, la efectividad del sistema de justicia penal ha sido materia de debate, como respuesta a estas discusiones, el Estado mexicano emprendió un proceso de transición de un sistema de justicia inquisitorio a uno de corte acusatorio adversarial, a través de la implementación de una serie de estrategias orientadas a construir los parámetros que posibilitaran que la procuración e impartición de justicia, en todas

Con la reforma constitucional del 18 de junio del 2008 entró en vigor el NSJP, el cual señala que “el proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación”, cuya operación integra nuevas figuras jurídicas y actores institucionales que tienen como objeto hacer más eficiente el proceso de justicia penal (Figura 1). Con los nuevos procedimientos se espera una investigación del hecho delictivo más ágil y efectiva; así como brindar atención integral a las víctimas, asegurándoles además la reparación del daño y su participación directa en los juicios; primacía del principio de presunción de inocencia en todo el proceso; uso de mecanismos alternativos en la solución

Principales instituciones involucradas en el nuevo sistema de justicia penal

Figura 1



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal.

de controversias; prestación de servicios de defensoría pública; uso restringido de la prisión preventiva; igualdad de condiciones entre las partes para argumentar y presentar pruebas; y presencia directa de los jueces en todas las audiencias, entre otras determinaciones establecidas en la reforma.²

Uno de los más grandes desafíos de la citada reforma es que la ciudadanía conozca su trascendencia y prerrogativas básicas. Ello representa dos retos fundamentales: el primero es lograr un cambio cultural en la manera como se asume la justicia en México, con base en los postulados de eficiencia, legalidad, respeto a los derechos humanos, atención a víctimas, y cumplimiento del debido proceso; el segundo, que las personas conozcan sus procedimientos básicos para evitar interpretaciones erróneas.

1.3 EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y SU VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

Con la adopción de nuevos paradigmas como la Gestión Pública basada en resultados (GPbR) o el enfoque de gobierno abierto,³ el Estado mexicano se ha visto en la necesidad de incorporar nuevas definiciones de la acción pública y desarrollar instrumentos para la medición de su desempeño y resultados, priorizando el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Producto de estos esfuerzos, el suministro y uso de la información ha pasado a entenderse como un activo fundamental de la democracia,⁴ que contribuye a reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones que lo conforman. Por ello, para el cumplimiento de dichos postulados se requiere implementar políticas amplias y eficaces de acceso y generación de información.⁵

Como parte de esos esfuerzos y ante la necesidad de contar con información confiable y de calidad, en el año 2008 se creó el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica con el fin de generar datos oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los estados y los municipios. La generación de información estadística, desde una visión de Estado, configuró la relevancia del uso de la información para delimitar y fundamentar la actuación de gobierno, y asimismo ofrecer a la sociedad información de calidad, pertinente, veraz y oportuna sobre distintos temas que caracterizan la realidad de nuestro país.

En este sentido, las instituciones involucradas en el NSJP no son ajenas a las dinámicas que impone el sistema democrático, que les exige actuar con eficacia y eficiencia. Para ello, se requiere de información que sirva para comunicar el desarrollo de sus funciones, y que además coadyuve en la implementación, monitoreo y evaluación del sistema en las distintas etapas del procedimiento penal, reconociendo que las demandas de información provienen de un entorno que exige un conocimiento integral del funcionamiento del sistema de seguridad y justicia.

Lo anterior implica recopilar una amplia gama de estadísticas que abarquen las distintas etapas del proceso judicial, desde la notificación del acto delictivo, la investigación por parte de la autoridad, las detenciones, enjuiciamientos, hasta las sentencias en tribunales. Dicha información proviene de diferentes fuentes, tales como los registros administrativos que refieren a diversos aspectos relacionados con la gestión de las instituciones, y de encuestas poblacionales -o de establecimientos- que informan sobre los niveles de victimización presentes en la sociedad o sobre la percepción de la ciudadanía en las instituciones de justicia, entre otros aspectos.⁶

No obstante que las fuentes pueden ser fácilmente identificables, existen problemáticas ligadas al suministro de información, específicamente en el acopio, el nivel de accesibilidad y divulgación. Ello se relaciona con el origen de los datos, ya que en algunas ocasiones los insumos de información provienen de esquemas procesales distintos y difícilmente entendibles por usuarios no avezados en temas de derecho, siendo muchas veces incomprensible para el ciudadano común. De la misma manera, por la naturaleza de los datos existen problemas con su difusión, sobre todo por contener elementos que exigen confidencialidad al tratarse de información que refiere a investigaciones judiciales o a otros factores que hacen complicada su publicidad, la cual podría poner en riesgo la correcta impartición de justicia y la integridad de los involucrados.

Aunado a lo anterior, la forma en que es difundida la información constituye otro desafío, ya que la mayoría de las instituciones, generan inmensas cantidades de datos que son registrados en instrumentos escritos, de tal forma que sí no existe un método para sistematizarlos, clasificarlos e interpretarlos, resulta casi imposible que sean acopiados, recibidos y por tanto, entendidos por los ciudadanos.

Ante tales limitantes, es necesario emprender un proceso de sistematización de los datos generados que busque traducir conceptos complejos a elementos medibles. Este proceso de sistematización requiere de una serie de métodos y técnicas que permitan recopilar, agrupar, analizar y comparar, en un tiempo y espacio determinado, información que tenga utilidad estadística. A través de los métodos que ofrece la estadística se puede generar información estructurada, consistente y compatible entre los distintos operadores del sistema, esto mediante la adopción de conceptos y criterios homologados, clasificaciones y metodologías internacionales que coadyuven a su coherencia y consistencia.

Aunado a la necesidad de emprender acciones para la sistematización de los datos, es indispensable que las instituciones cuenten con las capacidades suficientes que permitan materializar tales esfuerzos. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de los Censos Nacionales de Gobierno, se logró identificar la existencia de áreas estadísticas y sistemas de información en las

instituciones involucradas en el sistema de justicia.

En el caso de seguridad pública, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal reveló que 26 entidades federativas, contaban en 2014 con áreas específicas para la generación de información estadística y geográfica en materia de seguridad pública; por su parte, 30 entidades federativas reportaron tener algún sistema de registro de información para el ejercicio de la función de seguridad pública. En la gráfica 1 se puede observar,

por ejemplo, que 30 entidades contaban con registros con información del personal destinado a funciones de seguridad pública; 12 entidades señalaron que contaban con sistemas de información compartidos con corporaciones policiacas de otras entidades federativas; mientras que sólo 16 estados tenían un registro de víctimas.

Por su parte, con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia se encontró que 28 Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas reportaron tener en



Entidades federativas con registros y/o sistemas de información según el ejercicio de la función de seguridad pública 2014

Gráfica 1



¹ Se refiere a personal destinado a funciones de seguridad pública.

Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2015.

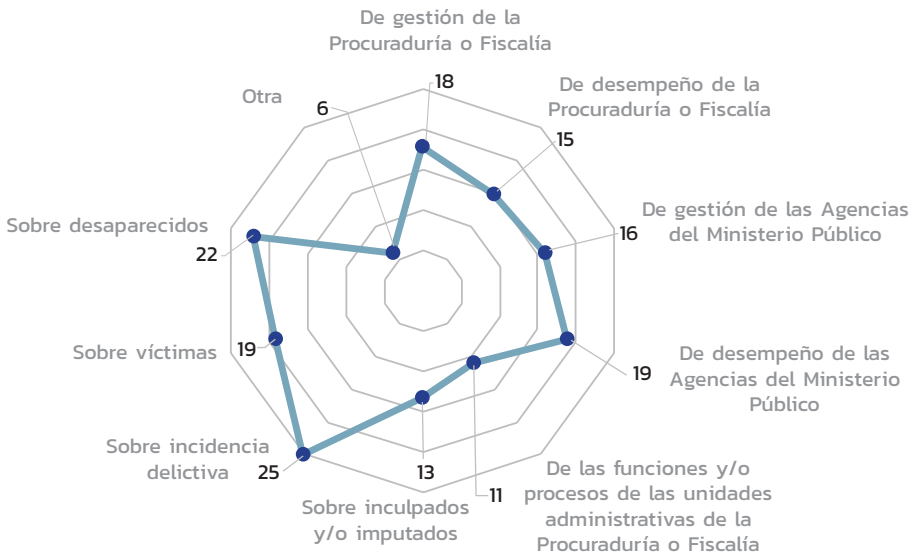
2014 una unidad administrativa destinada a la generación de información estadística y/o geográfica. De estas, 25 Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales estatales generaban información sobre incidencia delictiva; 22 sobre personas desaparecidas; 19 sobre víctimas; 13 tenían registros sobre inculpadados y/o imputados; y 11 generaban información sobre procesos en las unidades administrativas adscritas a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General (Gráfica 2).

En el caso de los tribunales, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal constató que 24 Tribunales Superiores de Justicia y/o Consejos de la Judicatura de los estados reportaron contar en 2014 con algún órgano o unidad administrativa para la generación de información estadística y/o geográfica. Respecto al tipo de información generada, 13 tribunales reportaron generar información sobre aspectos de gestión y 5 sobre aspectos de desempeño del Tribunal Superior de Justicia y/o Consejos de la Judicatura (Gráfica 3).



Entidades federativas según el tipo de información generada a través de sus actividades estadísticas y/o geográficas 2014

Gráfica 2

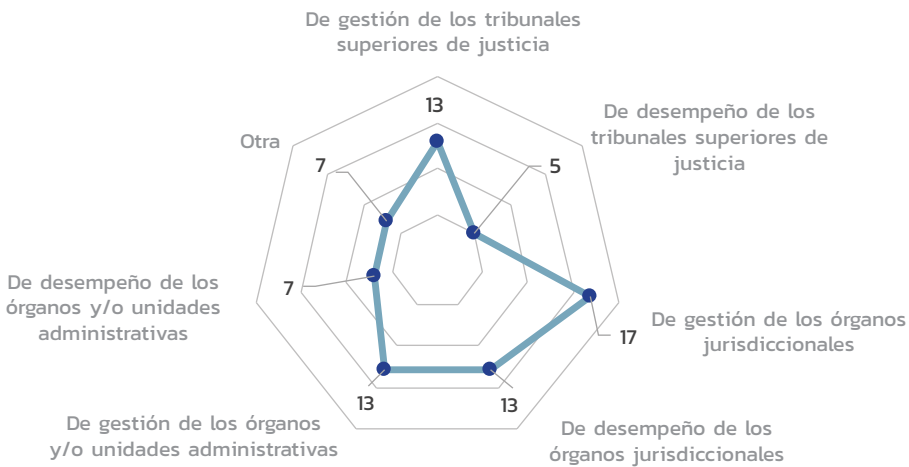


Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.



Entidades federativas según el tipo de información estadística y/o geográfica generada en el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura 2014

Gráfica 3



Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

Otro aspecto a considerar en la generación de la información estadística es el tipo de usuarios al que está dirigida. Por un lado están los usuarios internos de las instituciones, que hacen uso de la información para documentar sus acciones a través de reportes o informes de gestión, para hacer más eficientes los procesos, o para tomar de decisiones respecto al funcionamiento de la estructura organizacional o sobre las políticas internas. Y por otro lado están los usuarios externos, a quienes se les suministra información sobre algún fenómeno en particular o para que tomen “las mejores decisiones” sobre algún bien o servicio

que ofrecen las instituciones, contribuyendo con ello a disminuir las asimetrías de información. Ello requiere pasar de una concepción técnica de las estadísticas a una visión donde estas sean comunicadas eficazmente.⁷

Finalmente, la relevancia de la información estadística se encuentra sustentada por el enfoque de la evidencia,⁸ dicho planteamiento señala que las políticas públicas deben dejar de ser fundamentadas en opiniones para ser basadas en fuentes de información confiables y en la evidencia de las mejores prácticas. Dicha evidencia

debe atender un proceso científico, metodológico y coherente que disponga de la suficiente validez para que pueda ser de utilidad en la toma de decisiones y que impacten en la vida pública.

1.4 EXPERIENCIAS NACIONALES EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

En México, la investigación basada en indicadores o técnicas estadísticas sobre el desempeño del NSJP es una actividad relativamente joven. Los trabajos publicados a la fecha presentan debates oscilatorios y metodologías diferentes, algunos de ellos buscaron formas de medir la implementación, otros se enfocaron en dar indicios sobre la fase de operación. En suma, los resultados muestran diversas vertientes, desde los que afirman que el sistema está presentando resultados satisfactorios, hasta el otro extremo que lo conciben como ineficaz.

A manera de ejemplo, a 4 años de su implementación la Secretaría de Gobernación realizó una encuesta denominada Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México 2012, cuyos resultados vislumbraron que del total de personas entrevistadas, el 11% de la población sabía que en 2008 se dio una reforma constitucional en materia de justicia penal.⁹ Estos resultados conllevan un desafío ya que evidenció que una gran

parte de la población, desconocía en ese momento que la forma de ejercer la justicia en México había cambiado.

Diversos trabajos desarrollados por especialistas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, han sido diseñados con el fin de informar de la mejor manera los avances, retrocesos, buenas prácticas y retos del NSJP en el país.¹⁰ En el campo de los especialistas, Zepeda Lecuona quien, a partir de estudios sobre el seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal, ha propuesto una tipología de variables para evaluar el desempeño de las entidades, y señala que para evaluar el sistema de justicia penal es fundamental considerar de manera básica los objetivos de la reforma, como son: "1. Transparencia en el proceso. Arraigo de los rasgos y las prácticas del Sistema Acusatorio, con audiencias públicas y orales; 2. Respeto al derecho de las víctimas, ofendidos por el delito y otros participantes en el proceso; 3. Respeto a los derechos de los imputados; 4. Racionalizar el uso de las sanciones penales y reducir la impunidad, particularmente en los delitos de mayor impacto social; 5. Mayor capacidad de respuesta y eficiencia de las organizaciones del sistema de justicia penal; 6. Desarrollo organizacional y fortaleza institucional de las entidades del sistema de justicia penal; 7. Recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal."¹¹

De la misma manera, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado trabajos sustentados en el uso de información estadística, tanto de fuentes públicas como

la generada por instrumentos propios de las mismas organizaciones. Independientemente de su origen, muestran una serie de análisis o evaluaciones sobre la actuación del nuevo sistema de justicia, entre los que se destacan:

- *México Evalúa* tiene amplios estudios en materia de justicia y seguridad, tales como el esquema de evaluación ciudadana denominado Justicia a la medida: 7 indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México.
- *RENACE*, a través de su Observatorio Ciudadano de la Justicia, realiza una serie de informes a través del análisis de información estadística sobre el NSJP, para dar cuenta sobre el monitoreo y el fortalecimiento del sistema en diferentes estados de la República Mexicana.
- *Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad* ha realizado una serie de análisis sobre datos derivados de la incidencia delictiva para mostrar reportes sobre el comportamiento de delitos de alto impacto.
- *CIDAC* elaboró mediante un ejercicio de análisis un reporte denominado Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal.
- *Alto al Secuestro* presentó un informe que compila diversas fuentes públicas relacionadas con información sobre el delito de secuestro y víctimas

registradas a fin de evidenciar en que entidades federativas es más recurrente, entre otros elementos.

Por su parte, entre los esfuerzos gubernamentales, se encuentran los trabajos realizados por el INEGI, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

El INEGI, a través del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), cambió la forma de producir estadísticas oficiales en los temas sobre seguridad y justicia, ya que proporcionó canales de comunicación con distintas unidades del Estado para fortalecer los métodos y técnicas de generación de información. Gracias al SNIGSPIJ, el INEGI ha sistematizado la generación de proyectos relacionados con la producción de información estadística sobre crimen, delincuencia y datos afines mediante diversos instrumentos: censos nacionales de gobierno, encuestas de victimización y percepción, y el aprovechamiento de los registros administrativos, proponiendo además instrumentos regulatorios para obtener datos oficiales sobre la comisión de conductas delictivas, como es la "Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos".

Por su parte, el SESNSP, a través del Centro Nacional de Información, se encuentra en proceso de elaboración de una nueva metodología¹² para guiar el suministro de

información sobre el registro de delitos registrados en las carpetas de investigación abiertas en las procuradurías generales de justicia o fiscalías generales de las entidades federativas. Dicho instrumento, presenta un nuevo esquema para responder al cambio de paradigma que afronta el suministro de información estadística en materia de delitos, incorporando en su estructura de recolección de los datos: el tipo de sistema de justicia penal así como un listado de conductas delictivas basado en la Norma Técnica para Clasificar los Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos elaborada por el INEGI.

Por su parte, la SETEC desarrolló una serie de indicadores para evaluar el grado de avance de la implementación del NSJP a través de una herramienta denominada Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas.¹³ Esta herramienta fue fundamental para monitorear los avances de las entidades en temas de normatividad, capacitación, infraestructura, tecnologías y reorganización interinstitucional; sirvió además para intensificar la labor de los actores políticos y direccionar recursos. Asimismo, el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio diseñó 41 indicadores, 25 de resultados y 16 de operación, para monitorear la gestión y resultados del sistema en el ámbito federal y estatal.¹⁴

La experiencia nacional en la generación de información estadística revela la necesidad de contar con insumos de datos más precisos y con metodologías comunes para

atender las diversas demandas de información, algunas de las cuales tienen como objetivo evaluar el NSJP.

1.5 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

En el terreno internacional, se han desarrollado diversos métodos, modelos y trabajos para ayudar a los países a producir estadísticas en materia de seguridad pública y justicia. Modelos de buenas prácticas han sido promovidos por instituciones internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Estadísticas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de esfuerzos regionales liderados por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA) y la Cumbre Judicial Iberoamericana, entre otras.

Entre los esfuerzos que destacan para fortalecer la generación de información estadística entre los países miembros de la ONU, está el proyecto sobre el mejoramiento de la calidad y disponibilidad de estadísticas sobre delito y justicia penal para la formulación de políticas, el cual parte de tres postulados básicos:¹⁵

- I. Reconoce la importancia y el carácter interdisciplinario de la información y de las estadísticas para desarrollar y apoyar políticas públicas a nivel nacional, regional y mundial, así como para evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal;
- II. Señala el trabajo conjunto entre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Estadística para consolidar esfuerzos en materia de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal;
- III. Recalca la importancia de prestar asistencia técnica a los Estados Miembros, así como del desarrollo de su capacidad para la reunión, el análisis, la comunicación y la difusión de estadísticas precisas y comparables sobre delincuencia y justicia penal.

En este sentido, la ONU aprobó la Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal,¹⁶ dicho documento señala que los Estados miembros buscarán en todo momento: “[...] fortalecer la elaboración y utilización de instrumentos y métodos dirigidos a aumentar la disponibilidad y calidad de la información estadística y los estudios analíticos sobre la delincuencia y la justicia penal en el plano internacional, con el fin de medir y evaluar mejor las repercusiones de las respuestas a la delincuencia y aumentar la eficacia de los programas de prevención del delito y justicia penal en los planos nacional, regional e internacional.”

Aunado a estos trabajos internacionales, y como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,¹⁷ se encuentra el Objetivo 16 denominado “paz, justicia e instituciones fuertes”, integrado por 21 indicadores, con los cuales se busca: *promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*; y para lo cual se tendrán que fortalecer los sistemas de información nacionales para generar los insumos que permitan su medición.

A nivel regional, trabajos como el Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad¹⁸ o el Plan Iberoamericano de Estadística Judicial,¹⁹ elaborados por la Cumbre Judicial Iberoamericana,²⁰ contribuyen a fortalecer los sistemas de información para disponer de estadísticas confiables y oportunas para analizar de forma comparable la actividad de los órganos jurisdiccionales de la región iberoamericana. Asimismo, el CEJA elaboró en el año 2005 un manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas judiciales.²¹ Dicho documento tiene especial relevancia porque permite vislumbrar un esfuerzo sistemático para mejorar la información judicial de los países que conforman la Organización de Estados Americanos.

Por último, son de valiosa referencia las publicaciones estadísticas (*Statistical Publications*) del Departamento de Estadística y Economía del Reino Unido, y el informe anual de estadística judicial para Inglaterra y Gales. Este último considerado como una buena práctica, porque además de generar

información estadística, permite ser un insumo para promover la transparencia en la gestión de las *Magistrates' Courts*, al tiempo que es utilizada para hacer más eficiente su esquema de evaluación del desempeño.²²

1.6 CONSIDERACIONES FINALES

Desarrollar instrumentos y mecanismos para monitorear el desempeño del NSJP debe ser una prioridad para la etapa que ya inició de la consolidación del sistema penal acusatorio. Las dinámicas actuales de la gestión pública hacen que cada día sean mayores las demandas de información, no sólo para la toma de decisiones de política pública y efectos presupuestales, también para la sociedad civil que exige rendición de cuentas la reforma más importante en materia de seguridad y justicia, esto es, el NSJP, que si bien inició constitucionalmente en 2008, ahora debe dar muestras de su efectividad. En este sentido, no basta con generar la información estadística, es imperioso traducirlas a un lenguaje comprensible y accesible para que el ciudadano pueda usarlas con facilidad en su toma de decisiones o simplemente para mantenerse informado.

Asimismo, se requiere por un lado desarrollar marcos conceptuales estadísticos que propongan conceptos homologados, mecanismos de acceso, análisis y difusión de la información, de tal manera que atienda las necesidades de información

de los diferentes actores y facilite su acceso e interpretación. Por otro, es menester emprender un proceso de sensibilización entre las instituciones responsables de la implementación del NSJP (poderes judiciales, fiscalías o procuradurías, defensorías públicas, cuerpos de policías, unidades de atención a víctimas y medidas cautelares) para construir una cultura que deje de concebir la evaluación como mero ejercicio de auditoría y se empiece a considerar como instrumento tendiente a mejorar y a comprender la propia gestión y el quehacer de la acción pública.

Las instituciones deben contar con la *mejor información* para diseñar, reformular y evaluar sus políticas públicas o acciones. Esta es una premisa de las sociedades democráticas, que demandan procesos ascendentes de institucionalización. Para el caso mexicano, es fundamental contar con instrumentos precisos que permitan dar cuentas de cómo está funcionando el sistema penal y qué necesita para incorporar procesos sucesivos de reformas de segunda generación.

Sin embargo, este tipo de información en la mayoría de los casos, requiere actualmente de revisar y definir protocolos específicos que puedan captar con precisión la acción que se pretende medir; ello derivado de una serie de dificultades que hacen complicado su acopio, procesamiento y difusión, ligadas principalmente a la naturaleza de los datos ya que muchos de ellos responden a procesos penales y sistemas jurídicos, entendibles sólo por conocedores del derecho. Aunque la población

demandante de tal servicio es muy escasa y las investigaciones en la materia tienen pocos años, es relevante destacar que persiste la problemática de contar con fuentes de información precisas. Las estadísticas desde el contexto del esquema de seguridad y justicia, buscan asumir el rol de una herramienta que apoye el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de las instituciones involucradas para comunicar sobre las acciones realizadas, en particular sobre la calidad del servicio ofrecido.

El NSJP instaurado en el país tiene poco tiempo de ejercicio integral pues en junio de 2016 concluyó su implementación. Por ello es necesario monitorearlo con la mayor precisión posible y en el acto hacer las correcciones que se requieran. La información generada debe ser parte fundamental

para los esquemas de planificación, monitoreo y evaluación, al tiempo que apoya el proceso de la toma de decisiones. Si se descuida el monitoreo y la evaluación del NSJP y opera de manera ineficiente, se puede correr el riesgo de perder la inversión hecha y posteriormente será más complicado recomponerlo.

Finalmente, el Estado mexicano tiene la oportunidad histórica de cimentar el suministro de información estadística para las políticas públicas de seguridad y justicia sumando los esfuerzos de las distintas instituciones y niveles de gobierno. Sólo con información confiable se podrá atender la demanda ciudadana de gozar de espacios donde prevalezca la seguridad y la justicia. Es tiempo de transitar de contar historias a narrar con argumentos.

NOTAS Y REFERENCIAS

- ¹ Héctor Díaz Santana, ocupó el cargo de Director General de Coordinación Interinstitucional de la SETEC; actualmente es profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico hdiazsantana@yahoo.com.mx. Adicionalmente, para la elaboración del presente capítulo se contó con el valioso apoyo y participación de Diana Rubí García Ortiz, Subdirectora de Diseño de Instrumentos Regulatorios de Información Gubernamental del INEGI.
- ² Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.
- ³ El gobierno abierto, es el modelo gubernamental que busca entablar una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Gastón Concha y Alejandra Naser, eds, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, (Chile: CEPAL, 2012), 5.
- ⁴ Enrique Cabrero Mendoza y Roberto Rodríguez Rodríguez, "Información estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática" *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Número 3 (septiembre-diciembre 2012): 60.
- ⁵ Sandra Elena, "El Poder Judicial Frente al Desafío de los Datos Abiertos", Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, 08 de septiembre de 2014, <http://datosabiertos.org/el-poder-judicial-frente-al-desafio-de-los-datos-abiertos/> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- ⁶ Consejo Económico y Social, "Informe sobre el 44° periodo de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)", Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, <http://unstats.un.org/unsd/statcom/44th-session/documents/statcom-2013-44th-report-S.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- ⁷ Carlos Gregorio De Gracia y Rodrigo Menese, "Estadísticas Judiciales: antes y después de las aplicaciones de e-justicia" en *Buenas Prácticas para la Implementación de Soluciones Tecnológicas en la Administración de Justicia* (Buenos Aires: AR: IJusticia, 2011), 10.

- ⁸ Nicoletta Stame, "US Sociology and Evaluation: Issues in the Relationship between Methodology and Theory", en *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences* (New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 2010). Enrique Cabrero Mendoza y Roberto Rodríguez Rodríguez, *op cit*.
- ⁹ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México (ENSJUP 2012)* (México: Secretaría de Gobernación, 2012).
- ¹⁰ Es de señalar que los ejemplos descritos sobre los trabajos desarrollados por especialistas y las organizaciones de la sociedad civil, no son exhaustivos. Los contenidos presentados fueron de interés porque dan pie a reflexionar sobre la importancia de contar con información para generar esquemas de evaluación ciudadana, artículos de reflexión y debate académico, y sobre todo para generar sinergias de incidencia para elaborar o mejorar las políticas públicas sobre seguridad y justicia pensando en las mejoras y debilidades que enmarca el nuevo sistema de justicia penal.
- ¹¹ En este texto se puede apreciar análisis interesantes sobre mediación penal, indicadores sobre procuración de justicia y de prisión preventiva y desempeño penitenciario. Guillermo Zepeda Lecuona, "La operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México: lo que dicen las evidencias", en *La nueva justicia penal* (México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, AC, 2016), 21.
- ¹² La nueva metodología para el registro y reporte de la incidencia delictiva se realizará a través del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15, como lo señalan los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.
- ¹³ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal, "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal, http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- ¹⁴ Secretaría de Gobernación. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2016.
- ¹⁵ Consejo Económico y Social, "Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. 24º periodo de sesiones". Consejo Económico y Social, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L10_Rev1/ECN152015_L10Rev1_s_V1503481.pdf (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).

- ¹⁶ Se celebró en Doha (Qatar) en abril de 2015 su elaboración forma parte del marco más amplio del Programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y la participación pública. Naciones Unidas, "Prevenir la Criminalidad, clave para el desarrollo sostenible", 13º Congreso sobre prevención del delito y justicia penal. <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- ¹⁷ Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, establecieron objetivos ambiciosos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible -desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental- apoyadas por el principio de buena gobernanza. Naciones Unidas, "La Agenda de Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible", Naciones Unidas, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- ¹⁸ Documento aprobado unánimemente por la Asamblea Plenaria de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada del 25 al 27 de abril del 2012, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana. http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos (Fecha de consulta 20 de junio de 2016).
- ¹⁹ El Plan Iberoamericano de Estadística Judicial fue aprobado en noviembre del 2006, en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Cumbre Judicial Iberoamericana, "Plan Iberoamericano de Estadística Judicial", Cumbre Judicial Iberoamericana, <http://159.16.245.28/pliej/> (Fecha de consulta 18 de octubre de 2016).
- ²⁰ La Cumbre Judicial Iberoamericana es una estructura de cooperación, concertación e intercambio de experiencias, que se articula a través de las máximas instancias de los Poderes Judiciales de la región Iberoamericana; actualmente la Cumbre está integrada por instituciones de 23 países. Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana. http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos (Fecha de consulta 20 de junio de 2016).
- ²¹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 13, (enero 2003).
- ²² Santos Pastor Prieto y Jesús Robledo, "Relación de buenas prácticas". Capítulo II en *Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al ciudadano* (España: Proyecto Eurosocial, 2006), 273. Farzana Bari, "Time intervals for criminal proceedings in magistrates' courts", *Statistics on Magistrates' Courts* Febrero 2007, <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/statistics/tis1206.pdf> (Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Concha, Gastón y Naser, Alejandra, eds. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Chile: CEPAL, 2012.
- De Gracia, Carlos Gregorio y Menese, Rodrigo. "Estadísticas Judiciales: antes y después de las aplicaciones de e-justicia" en *Buenas Prácticas para la Implementación de Soluciones Tecnológicas en la Administración de Justicia*. Buenos Aires: AR: IJusticia, 2011.
- Pastor Prieto, Santos y Robledo, Jesús. "Relación de buenas prácticas". Capítulo II en *Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al ciudadano*. España: Proyecto Eurosocietal, 2006.
- Stame, Nicoletta. "US Sociology and Evaluation: Issues in the Relationship between Methodology and Theory" en *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 2010.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México (ENSIJUP 2012)*. México: Secretaría de Gobernación, 2012.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "La operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México: lo que dicen las evidencias" en *La nueva justicia penal*. México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, AC, 2016.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodríguez Rodríguez, Roberto. "Información estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática". *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Número 3 (septiembre-diciembre 2012): 60-71.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada DOF 15-08-2016. Diario Oficial de la Federación.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 13, (enero 2003): 279-284.

- Secretaría de Gobernación. 2008. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008.
- _____. 2015. *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015*. Diario Oficial de la Federación. 05 de octubre de 2015.
- _____. 2016. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*. Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2016.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Bari, Farzana. "Time intervals for criminal proceedings in magistrates' courts", Statistics on Magistrates' Courts, Diciembre 2006, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/statistics/tis1206.pdf> (Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).
- Consejo Económico y Social. 2013. "Informe sobre el 44° periodo de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)". Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/44th-session/documents/statcom-2013-44th-report-S.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- _____. 2015. "Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. 24° periodo de sesiones". Consejo Económico y Social. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L10_Rev1/ECN152015_L10Rev1_s_V1503481.pdf (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=de347a4a-cbcf-4923-8a43-0f5e4ce4e7a9&groupId=10124 (Fecha de consulta 05 de agosto de 2016).
- _____. "Plan Iberoamericano de Estadística Judicial". Cumbre Judicial Iberoamericana. <http://159.16.245.28/pliej/> (Fecha de consulta 18 de octubre de 2016).
- Elena, Sandra. "El Poder Judicial Frente al Desafío de los Datos Abiertos". Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, 08 de septiembre de 2014. <http://idatosabiertos.org/el-poder-judicial-frente-al-desafio-de-los-datos-abiertos/> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- Naciones Unidas. "Prevenir la Criminalidad, clave para el desarrollo sostenible". 13° Congreso sobre prevención del delito y justicia penal. <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).

____. "La Agenda de Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal. "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal. http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).