

**APROXIMACIONES AL ANÁLISIS
DE ESTADÍSTICAS EN MATERIA
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

Ernesto Treviño López

**APROXIMACIONES AL ANÁLISIS DE ESTADÍSTICAS EN
MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
El caso del Distrito Federal**

Ernesto Treviño López
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Seguridad Pública*
Coordinación de la serie: Ernesto Treviño López, Fundar, Centro de Análisis e
Investigación, A.C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute.

Diseño e Impresión: Mono Comunicación S.A. de C.V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel. C.P. 01090, México D.F.

Impreso en México.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

www.fundar.org.mx

Contenido

1. Introducción	7
2. La función de las estadísticas: la descripción de la realidad y la rendición de cuentas	9
a. La función descriptiva de las estadísticas	9
b. Las estadísticas como mecanismo de rendición de cuentas	11
3. Criterios generales y específicos de confiabilidad y validez de estadísticas en materia de seguridad pública	13
a. Criterios generales	14
b. Criterios específicos	15
4. Información estadística en el Distrito Federal	23
a. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	23
b. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	30
5. Conclusiones	43
6. Fuentes de información	45

1. Introducción

Este documento es el segundo de dos cuadernos que tienen por objeto compartir la experiencia de Fundar en el monitoreo que ha realizado a los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones involucradas en la seguridad pública del Distrito Federal, específicamente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Si bien las fuerzas policiales de la Ciudad de México presentan peculiaridades organizativas y funcionales, este estudio puntualiza herramientas estadísticas que pueden ser utilizadas para monitorear el desempeño de fuerzas policiales en los estados de la República mexicana. Las secretarías de seguridad pública estatales y demás instituciones involucradas en la seguridad pública comparten características organizativas y de fiscalización similares a las del DF. Por lo tanto, se espera que el proceso de monitoreo a esta dependencia sirva como modelo para ejercicios similares por parte de organizaciones civiles en los estados.

Asimismo, se busca que estos manuales establezcan lineamientos básicos que puedan ser aplicados al monitoreo de otras corporaciones policiales mexicanas en los ámbitos federal, estatal y local: la Policía Federal Preventiva y las policías investigadoras, que dependen de la Procuraduría General de la República (PGR) y de las Procuradurías estatales, así como las policías municipales. El estudio de las relaciones entre la SSPDF y las Direcciones Generales de Prevención del Delito y Seguridad Pública en las Delegaciones Políticas del DF permite también esbozar herramientas de análisis de las relaciones entre las secretarías de seguridad pública a nivel estatal y las policías municipales.

Este documento parte de una perspectiva ciudadana que enfatiza la importancia de la rendición de cuentas, la cual considera que una dependencia gubernamental democrática debe hacer públicos sus recursos humanos y financieros, las estrategias con las que trabaja, las políticas operativas y los procesos de toma de decisiones. En el caso particular de las instituciones policiales se ha observado una transición del concepto de políticas de seguridad pública (basadas en conceptos de seguridad nacional y prioridad a la política criminal y represiva) a políticas de seguridad ciudadana (fundamentadas en la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas y la acción de las fuerzas policiales de acuerdo a las demandas de la población).

El presente documento pretende convertirse en una herramienta utilizada por organizaciones civiles y ciudadanos en general, para evaluar la calidad de las estadísticas en materia de seguridad pública, publicadas en medios electrónicos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y por la

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). La primera parte del documento busca establecer el vínculo entre el ejercicio de publicar estadísticas por parte de las instituciones públicas y el concepto de rendición de cuentas. Esto conlleva al análisis de las estadísticas publicadas por estas instituciones y la calidad de éstas. Para este fin se establecen, en la segunda parte del documento, una serie de criterios generales y específicos que deben considerar los recopiladores de información, para asegurar la validez y la confiabilidad de los datos obtenidos. La tercera parte del documento es la descripción de un proceso de análisis de las estadísticas publicadas por las dos instituciones mencionadas anteriormente (SSPDF y PGJDF), y su comparación con los criterios establecidos en las dos partes anteriores, así como una serie de consideraciones que permiten identificar las principales fallas encontradas durante este estudio. La cuarta y última parte presenta la síntesis del análisis realizado y una serie de propuestas y recomendaciones que se desprenden del ejercicio llevado a cabo.

2. La función de las estadísticas: la descripción de la realidad y la rendición de cuentas

Las estadísticas proporcionan a las instituciones públicas y privadas, así como a la sociedad en general, la información cuantitativa necesaria para diagnosticar, analizar y evaluar los resultados de los programas gubernamentales, sentar las bases para el diseño y la formulación de políticas públicas, y recopilar los datos necesarios para realizar un proceso eficiente de toma de decisiones. Las estadísticas se utilizan en un sin fin de disciplinas para ayudar a construir un bosquejo de la realidad. Ayudan a identificar tendencias, fenómenos, percepciones, generalidades y particularidades de una realidad. No obstante, también pueden ser controversiales: las estadísticas pueden ser usadas para explicar virtualmente todo, y promover o desmeritar cualquier posición o política pública.

Esto también ocurre con el caso de las estadísticas en materia de seguridad pública. Hoy en día, la información estadística sobre índices de delincuencia es recibida con un debate sobre su veracidad y representatividad. Este es el peligro que rodea a las estadísticas: si no se perciben como confiables, no contribuyen a entender un evento en específico. Es por ello que es vital conocer cómo se elaboran, qué variables se privilegian, quiénes las recopilan, en qué valores se basan, qué excluyen y qué explican.

Las estadísticas tienen dos funciones principales para las políticas públicas. Por una parte, nos ayudan a describir y reflejar una realidad que es vital comprender. En el caso de la seguridad pública, las estadísticas sirven para identificar problemas nacientes, problemas recurrentes, crisis, lugares problemáticos, grupos e individuos vulnerables, entre otros aspectos. Por otra parte, las estadísticas también ayudan a la rendición de cuentas de las autoridades y a la evaluación de sus estrategias para el control de la delincuencia. Es decir, ayudan a evaluar la efectividad de las instituciones y de las acciones emprendidas por ellas.

a. La función descriptiva de las estadísticas

Las estadísticas en materia de seguridad pública ayudan a elaborar una radiografía de la delincuencia. Por lo tanto, deberían aportar elementos para responder algunas preguntas referentes a los delitos, como: ¿quién es el responsable?, ¿quién es la víctima?, ¿cómo ocurrió el incidente?, y ¿dónde, cuándo y por qué? Si no sirven para establecer patrones y elaborar estrategias para la prevención, no están siendo bien elaboradas y no se está aprovechando todo su potencial.

Siempre existe un desfase entre lo que las estadísticas pueden demostrar y la realidad. Existen varias razones que explican este desfase: cuando trabajamos con las cifras que nos presentan las autoridades –estadísticas oficiales–, sólo estamos tomando en cuenta una parte del fenómeno delictivo, el registrado ante las instituciones gubernamentales. Todos aquellos reportes de eventos que no cumplieron con las especificaciones estatales no son registrados. Evidentemente, tampoco se toman en cuenta los incidentes que no fueron reportados a la autoridad. Otro problema es que no existe una percepción única acerca de lo que es un incidente que amerita ser reportado; así, por ejemplo, el robo de una cartera en el transporte público tal vez para muchas personas no requiere ser reportado, a diferencia del robo de un automóvil. Asimismo, se deben tomar en cuenta los falsos reportes que se hacen a la autoridad.

Pese a estos obstáculos, hay formas de reducir el desfase entre la realidad y las estadísticas. Una de ellas es intentar registrar todos aquellos incidentes que no se reportan a la autoridad. Una de las herramientas más utilizadas son las encuestas a la población en general, ya sean de victimización, auto-incriminación o auto-confesión. Las encuestas de victimización surgen debido a la imposibilidad de describir el fenómeno criminal exclusivamente a partir de los hechos delictuosos denunciados al sistema penal, ya sea por la falta de denuncia o por las altas cantidades de subregistro de denuncias. El objetivo fundamental de estas encuestas es proveer información para contribuir a un diagnóstico más completo del problema delincuencial. Las encuestas de victimización permiten determinar la incidencia, prevalencia y denuncia de hechos delictuosos en términos evolutivos. De esta manera, ayudan a determinar la proporción de hechos no denunciados o “cifra negra”, permiten identificar las características y modalidades de los hechos delictivos, las características principales de las víctimas y las características principales de los criminales, con el fin de establecer patrones de riesgo tanto en víctimas como en victimarios. Generalmente, estas encuestas logran obtener cifras altamente representativas sobre la percepción general de la inseguridad por parte de la ciudadanía.¹ Como se puede observar, este tipo de herramientas, elaboradas con el suficiente rigor, sistematización y periodicidad, pueden integrarse a las estadísticas oficiales y presentar una descripción mucho más completa de los problemas de seguridad pública.

¹ Según la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3), publicada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), durante 2004 la población mexicana sufrió un total de 11 millones 735 mil 933 delitos; 7 millones 474 mil 314 personas fueron víctimas de estos delitos, lo que da un promedio de 1.57 delitos por víctima. De las personas victimizadas solamente 2 millones 418 mil 28 realizaron la denuncia correspondiente. En línea: www.icesi.org.mx (consultado en julio 2006).

En México, estas encuestas no se han aplicado de manera sistemática o periódica. Es más, el gobierno mexicano no genera este tipo de información. Las encuestas de victimización que se han llevado a cabo en el país han sido financiadas por instituciones privadas, nacionales e internacionales, con apoyo mínimo de las instituciones estatales. En Estados Unidos, desde los inicios de la década de los años setenta, ha existido una encuesta nacional de victimización (*National Crime Victimization Survey –NCVS*).² El NCVS es una encuesta anual hecha en población abierta, que busca encontrar el tamaño, la naturaleza y las consecuencias de la victimización criminal.

Las estadísticas elaboradas de manera adecuada pueden ser un importante factor de confianza y un insumo de gran utilidad para el diseñador de políticas públicas y para los ciudadanos. Buenas estadísticas permiten tener una distribución más eficiente y equitativa de los recursos humanos y materiales destinados a la seguridad pública. Permiten comprender quiénes son las poblaciones en riesgo, tanto de cometer actos ilícitos como de ser víctimas; cuáles son las horas y lugares de mayor peligrosidad; qué se utiliza para cometer los delitos y por qué se infringe la ley. Esta información permite que la autoridad pueda diseñar estrategias más específicas para la prevención y control de la delincuencia.

Las estadísticas también permiten unificar criterios para describir y comprender el fenómeno delictivo. En México, como en muchas federaciones, cada entidad federativa tiene su propio código penal. Esto tiene como consecuencia que un mismo tipo de delito no comparta la misma clasificación o nombre en los diferentes estados. Al elaborar estadísticas de manera homologada, se unifican estas clasificaciones y se asegura el registro completo y adecuado de los incidentes delictivos. En el siguiente capítulo se verá como la homologación de criterios para la definición de categorías delictivas constituye un elemento importante para la evaluación del nivel de recopilación de datos en materia de seguridad pública.

b. Las estadísticas como mecanismo de rendición de cuentas

Robert O. Varenik, en su libro *Accountability: Sistema policial de rendición de cuentas*³ explica que el término accountability conlleva una serie de connotaciones que no se encuentran forzosamente vinculadas al término "rendición de cuentas", ya que el primero implica no sólo el proceso de rendir

² US Department of Justice, "Crime and victim statistics," disponible en línea: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm#ncvs> (consultado en febrero 2006).

³ R. Varenik, *Accountability: Sistema policial de rendición de cuentas*, Insyde y Cide, México, 2005, p. 19.

cuentas en cuanto a actos y resultados relevantes, sino también adjuntar consecuencias materiales a la detección y evaluación del desempeño de las instituciones en cuestión. Es en este rubro en el que las estadísticas cobran una relevancia esencial para la rendición de cuentas en materia de seguridad pública.

Desde esta perspectiva resulta sencillo comprender cómo las estadísticas ayudan a evaluar a las autoridades y las estrategias que éstas eligen para garantizar la seguridad de la población. Permiten observar cuáles autoridades cumplen con sus responsabilidades y cuáles no; en qué aspectos se observan avances, estancamientos o atrasos; evaluar la utilidad de ciertas estrategias y la ineficacia de otras. Asimismo, ayudan a comprender cuáles pudieran ser las consecuencias positivas o negativas de las políticas implementadas para la seguridad pública.

Para que las estadísticas puedan ser realmente una herramienta para la rendición de cuenta es necesario que sean sistemáticas, periódicas y confiables. La confiabilidad se puede fortalecer mediante la transparencia y el carácter público de la forma en que son elaboradas. Los ciudadanos e instituciones interesadas deben conocer cuáles son las metas y las estrategias utilizadas para manejar el problema de la delincuencia; cuáles son las prioridades de gasto y de utilización de recursos de las instituciones responsables de la seguridad pública; quiénes son los encargados de elaborar las estadísticas; y cómo es que se recopila la información. Sin estos elementos, las estadísticas no cumplen con la función de ser instrumentos de evaluación del trabajo de las autoridades.

3. Criterios generales y específicos de confiabilidad y validez de estadísticas en materia de seguridad pública

Durante los últimos meses de 2006 y primeros de 2007 se intentó, por medio de solicitudes de información al sistema InfoDF (www.accesodf.org.mx), conocer los criterios, metodología y técnicas utilizadas para la recopilación de datos estadísticos delictivos tanto de la SSPDF como de la PGJDF. Esta búsqueda terminó infructuosa ya que la primera solicitud de información realizada a la SSPDF con el folio número 0109000004506 recibió una respuesta insatisfactoria. La SSPDF en esta respuesta argumenta que:

La Dirección General de Estadística e Información Policial, indica que la información relativa a datos estadísticos delictivos de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del D.F., es competencia única y exclusiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

No omito mencionarle que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, recopila datos de detenidos o remitidos, contando únicamente con estadísticas de detención, mismas que están publicadas para su consulta en la página Web de esta Dependencia en: <http://portal.ssp.df.gob.mx/portal/servicios> a la ciudadanía, en el apartado de Cartografía Delictiva, asimismo, los índices delictivos se refieren a denuncias y éstas se procesan en la Procuraduría General de Justicia del D.F.

Cabe resaltar que esta liga de la página de la SSPDF no funciona y no redirecciona a ninguna página relativa a estadísticas.

Debido a la respuesta se procedió a presentar una solicitud de información con folio número 0113000000807 a la PGJDF requiriendo respuesta al mismo cuestionamiento realizado a la SSPDF. En este caso la respuesta fue totalmente nula, al caducar la fecha de vencimiento de la respuesta que la PGJDF debió entregar, el sistema de InfoDF emitió un Aviso de caducidad y opción a interponer Recurso de Revisión con mismo folio que la solicitud correspondiente. Siguiendo las instrucciones del aviso, se presentó el Recurso de revisión con folio número RR20070113000001, la respuesta al recurso de revisión nunca fue recibida, en el historial del usuario aún aparece "En proceso", sin embargo al intentar cargar las especificaciones del recurso aparece un aviso de error en la página y se eliminan las opciones de visualizar el recurso así como de presentar uno nuevo.

Debido a esta experiencia negativa con el sistema InfoDF y con las respuestas de las instituciones analizadas el estudio no compara los criterios o la metodología utilizada por estas instituciones para la recopilación de datos estadísticos con la que el equipo de Seguridad Pública de Fundar diseñó y obtuvo a partir de diferentes fuentes que se citan en el espacio correspondiente. Los criterios utilizados por estas instituciones, y por lo tanto, la evaluación de las estadísticas en función de la presentación de estos criterios se infiere, únicamente, a partir de los datos presentados por las autoridades en sus páginas de Internet institucionales.

a. Criterios generales

Para definir criterios adecuados de confiabilidad y validez en materia de estadísticas de seguridad pública utilizaremos como referencia a Tim May⁴, quien considera que se deben satisfacer por menos tres aspectos:

- **Homologación.**- Los compiladores de la información primaria deben respetar las mismas categorías para los mismos incidentes, es decir que no debe existir la discrecionalidad al momento del registro ni en la clasificación.
- **Exclusión.**- Las estadísticas deben ser mutuamente excluyentes, de tal forma que un incidente no pueda ser clasificado de dos o más formas distintas.
- **Amplia recopilación.**- La clasificación debe ser exhaustiva, de tal forma que todos y cada uno de los delitos deben ser clasificados y registrados en las estadísticas.

Las estadísticas oficiales deben ser consideradas como un instrumento complementario a otros, cuya información no es posible recabar por medio de instancias gubernamentales. Ejemplos de instrumentos de obtención de información complementaria son las encuestas de victimización y de auto-confesión. Mientras más herramientas se utilicen de manera articulada para identificar tendencias, patrones y circunstancias en las que ocurren los delitos, mayor será la capacidad, tanto de la sociedad civil como de las autoridades, de combatir con mayor eficacia el problema de la inseguridad.

⁴ T. May, "Social Research: Issues, Methods and Process," disponible en línea: <http://www.niehs.nih.gov/translat/k12/ehsic/chapter.pdf> (consultado en enero 2006).

b. Criterios específicos

Existe una ausencia de indicadores satisfactorios en materia de seguridad pública, que puedan ser utilizados de manera eficaz para la prevención del crimen y para el diseño de políticas públicas enfocadas a combatir la inseguridad.

Es preciso enumerar, para los objetivos de este manual, una serie de criterios que deben ser considerados para la correcta recopilación de datos estadísticos en esta materia. La forma de medir el rendimiento de las instituciones de seguridad pública debe estar relacionado de manera precisa con los resultados esperados del trabajo de prevención del crimen. Para cumplir con este objetivo, las organizaciones que lleven a cabo la labor de recolección de datos estadísticos deben cuidar que estos indicadores contengan las siguientes características:

- **Demarcación territorial.**- Deben ser cuantitativos y contener criterios de demarcación territorial.
- **Claridad.**- Deben ser fáciles de entender; no deben ser ambiguos.
- **Vinculación con trabajo policial.**- Deben estar específicamente relacionados a contribuciones policiales a la prevención del crimen.

Algunas de las principales dificultades a las que se enfrentan las personas que analizan el fenómeno delictivo, con el objetivo de conseguir indicadores eficaces, son las siguientes:

1. **Cifra Negra.**- Necesidad de medir la ausencia de eventos (cifra negra, delitos no reportados).
2. **Influencia del entorno.**- Fluctuaciones circunstanciales o indirectas en los índices delictivos.
 - **Contexto político.**- Cambios en políticas públicas a nivel nacional.
 - **Contexto económico.**- Cambios en la situación socioeconómica de la población.
3. **Inconsistencias.**- Variabilidad en la cantidad de denuncias y en la práctica de la policía de registrar datos.

Estos tres puntos, además de limitar la posibilidad de explicar el fenómeno delictivo en México, representan un serio obstáculo para la utilización de esta información en la creación de políticas públicas.

La cifra negra de los delitos en México está compuesta por tres tipos de vacíos en la recopilación de información. Los delitos no detectados, los delitos no

denunciados, y los delitos no contados.⁵ Los delitos no detectados son aquellos en los que la víctima no tiene la noción de que está siendo sujeto de un acto delictivo o aquellos que no se registran por falta de esclarecimiento –debido al tiempo transcurrido o a la ausencia de investigaciones (posibles homicidios de personas desaparecidas, cadáveres encontrados en excavaciones, entre otros).

Los delitos no denunciados, evidentemente, tampoco llegan a las bases de datos estadísticos. La falta de denuncia en nuestro país es un problema apremiante. Existen muchos factores que inhiben este trámite. La Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-3), publicada este año por el ICESI⁶, señala que los dos principales motivos para la no denuncia son la percepción de que la denuncia constituye una 'pérdida de tiempo' y la desconfianza en la autoridad. Otros factores que inhiben la denuncia son la violencia sufrida por la víctima (violencia intrafamiliar), la vergüenza (en el caso de los delitos sexuales) o la situación de pobreza de las víctimas.⁷

Los delitos no contados son aquellos que a pesar de que la víctima intentó llevar a cabo el trámite de denuncia, ésta no fue oficializada debido a la falta de evidencia –ya sea testimonial o documental–, por la falsedad de los hechos (comúnmente relacionada a la intención de perjudicar a un tercero), o a la figura conocida como concurso de delitos, cuando en un mismo acto se cometieron dos o más crímenes pero sólo se inicia una averiguación previa.⁸

El segundo punto, la influencia del entorno, se refiere al caso común en que el índice delictivo aumenta, y la policía lo atribuye a cambios demográficos o cambios en condiciones sociales. Sin embargo, cuando el índice delictivo disminuye es normal que los cuerpos policiales lo atribuyan a la innovación operativa de las policías o a la aplicación específica de políticas públicas en materia de seguridad. La incidencia delictiva y otras estadísticas relacionadas, como las tasas de arresto y los tiempos de respuesta, son los indicadores de eficiencia más mencionados entre los analistas del tema de seguridad pública. Dar seguimiento a estos indicadores a través del tiempo ha demostrado no ser efectivo para medir los niveles de eficacia de la policía y de las actividades generales de prevención del delito. Se han probado las limitaciones inherentes de definir el éxito de un programa basándose únicamente en las reducciones de la incidencia delictiva. Este indicador refleja

⁵ R. Ruiz Harrell, "¿Cómo se cuentan los delitos?", *Reforma*, 23 de junio 2003.

⁶ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3," disponible en línea: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340> (consultado en mayo 2006).

⁷ Según la ENSI-3, en el DF 63.45 por ciento de los delitos que se llevaron a cabo no llegaron a las estadísticas oficiales.

⁸ Según datos de la ENSI-3, 67.4 por ciento del total de denuncias presentadas no contaron por alguno de estos factores.

la suma de todos los factores, económicos, políticos y sociales, de un territorio específico. Como resultado, no sería preciso establecer una relación causal entre un programa en particular y una reducción generalizada del crimen, sin antes realizar una investigación a fondo.

En México es común que las propuestas de la clase política para combatir la inseguridad se centren en el aumento de penas o en programas de baja tolerancia contra los delincuentes. El experto norteamericano en actuación policial, David Bayley, ha sostenido en diversas ocasiones que las tasas de delitos responden mucho más a las condiciones sociales que a las sanciones legales. Según Bayley, cerca de 80 por ciento de la variación en los delitos se puede atribuir a fenómenos socioeconómicos como el desempleo, los ingresos, la educación, la heterogeneidad racial, la movilidad residencial, la propiedad de inmueble y a los hogares sostenidos por una mujer sola.⁹

Por último, las inconsistencias se presentan principalmente cuando las instituciones gubernamentales intentan ocultar la realidad del fenómeno delictivo. Rafael Ruiz Harrell, con datos obtenidos de las encuestas realizadas por el diario Reforma, ha expuesto la manera en que las cifras de delincuencia afirmadas por las víctimas han seguido un curso totalmente distinto a aquel de las cifras oficiales. Según los datos que presenta para el DF, en el año 2000 se dejaron de contar 60.7 de cada cien denuncias presentadas; en 2005 fueron 67.4.¹⁰ Asimismo, la Procuraduría del DF registró sólo uno de cada 9.8 delitos cometidos en 2000 y uno de cada 11.7 delitos cometidos en 2005. La disparidad de los datos obtenidos, contrastando cifras oficiales y encuestas de victimización, y su constante aumento, evidencia uno de los más grandes obstáculos en la recopilación de datos estadísticos en materia de seguridad pública.

Con la intención de acercar los datos oficiales con aquellos obtenidos con base en encuestas de victimización, y tomando en cuenta la metodología de la ENSI-3, mencionada anteriormente como un instrumento de extremo valor en la obtención de datos delictivos, es necesario observar que un sistema de información delictiva completo debe contemplar la recopilación de datos acerca de por lo menos dos tipos de delitos: 1) patrimoniales, y 2) contra la integridad y la libertad.

⁹ D. H. Bayley, "Eficacia policial y el respeto a los derechos de los otros: ¿Es de suma cero?", en Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial, Insyde, México, 2003. Disponible en línea: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2> (consultado en marzo 2006).

¹⁰ R. Ruiz Harrell, "Realidad delictiva," Reforma, 6 de marzo 2006.

Dentro de los delitos patrimoniales se deben incluir, por lo menos:

1. Robo sin violencia a transeúnte;
2. Robo con violencia a transeúnte;
3. Robo a casa habitación sin violencia;
4. Robo a casa habitación con violencia;
5. Robo de vehículo sin violencia;
6. Robo de vehículo con violencia;
7. Robo de autopartes;
8. Robo a transporte;
9. Robo a negocio sin violencia;
10. Robo a negocio con violencia.

Entre los delitos contra la integridad y la libertad, debe recopilarse información sobre:

1. Violación;
2. Homicidio doloso;
3. Privación ilegal de la libertad;
4. Lesiones dolosas.

Un buen ejemplo de las características que deben tener las cifras obtenidas acerca de estos dos tipos de delitos se encuentra enlistado en la ENSI-3, y son:

- Tipo y lugar del delito;
- Porcentaje de delitos denunciados;
- Cifra negra por tipo de delito;
- Razones de omisión de la denuncia;
- Delitos cometidos con violencia;
- Clase de violencia o amenaza;
- Arma usada, en su caso, en la comisión de delito violento;
- Perfil de las víctimas;
- Características de los delincuentes;
- Daños producidos por el delito;
- Pérdidas causadas por el delito.

Las características recién enlistadas permiten a los diseñadores de políticas públicas, en materia de combate al crimen, focalizar los esfuerzos y, de esta manera, realizar operativos más eficaces. Estas características permiten: determinar áreas geográficas específicas en las cuales se llevan a cabo ciertos crímenes y ubicación detallada de los espacios en donde se deben montar los operativos policiales; patrones reales de los índices delictivos al considerar la cifra negra; fallas institucionales en el sistema de procuración de justicia, que desincentiven la presentación de denuncias; identificar los tipos de delincuentes

(violentos o no violentos) que se encuentran realizando los hechos delictivos y el tipo de operativos a realizar, así como buscar una explicación de las razones sobre la inseguridad.

Diversos expertos concuerdan en que la desigualdad es la principal razón del aumento en los delitos cometidos con violencia. Estas características también permiten trazar patrones entre los perfiles de las víctimas y el de los delincuentes, con el objetivo de disminuir la victimización y eficientar la captura de criminales y evaluar las pérdidas humanas y materiales que provoca la delincuencia, entre otras.

Para que la obtención de cifras con base en estas características sea verdaderamente provechosa es necesario realizar este tipo de recopilación de datos de manera periódica. Sólo así es viable la creación de series de tiempo que permitan analizar, de manera adecuada, los aumentos, reducciones y varianzas en los delitos cometidos, así como evaluar la efectividad de las acciones y programas llevados a cabo con la intención de combatir estos hechos.

El resultado final de un proceso de obtención de estadísticas en materia de seguridad pública que utilice estos criterios sería considerado un proceso confiable y capaz de medir si un programa o institución está cumpliendo con las metas propuestas. Los programas que se construyen a través de diagnósticos adecuados, análisis del entorno, evaluaciones del problema y asesoramiento especializado tendrán un impacto benéfico mayor en las comunidades. Las estadísticas recopiladas bajo estos criterios:

- Proveen un mecanismo de rendición de cuentas;
- proporcionan una base sólida de información para la toma de decisiones;
- indican las áreas en las que se necesitan cambios; y
- Envían un mensaje contundente a los miembros de las corporaciones policiales sobre las verdaderas prioridades de la organización y de la comunidad.

Los indicadores de desempeño, las fallas en la recopilación de datos y las características de las estadísticas efectivas presentadas en este documento deben ser considerados como factores a tomar en cuenta para medir de manera útil la transparencia y la efectividad en el acceso a la información que permiten las instituciones de seguridad pública. Asimismo, los miembros de la sociedad civil interesados en utilizar este documento deberán identificar fuentes alternativas de información que puedan ser fácilmente recolectadas, analizadas y reportadas de manera comprensiva y clara.

A manera de síntesis se presentan: 1) los delitos que deben estar considerados en la publicación de estadísticas delictivas por parte de las instituciones locales encargadas de la seguridad pública; 2) los criterios de confiabilidad de estadísticas generales; 3) los criterios de confiabilidad de estadísticas en materia de seguridad pública; y 4) las características incluidas en la recopilación de estadísticas en materia de seguridad pública.

Tabla 2.1. Lista mínima de delitos a considerar

Delitos patrimoniales	Delitos contra la integridad y la libertad
1. Robo sin violencia a transeúnte	1. Violación
2. Robo con violencia a transeúnte	2. Homicidio doloso
3. Robo a casa habitación sin violencia	3. Privación ilegal de la libertad
4. Robo a casa habitación con violencia	4. Lesiones dolosas
5. Robo de vehículo sin violencia	
6. Robo de vehículo con violencia	
7. Robo de autopartes	
8. Robo a transporte	
9. Robo a negocio sin violencia	
10. Robo a negocio con violencia	
Total de principales delitos	
Total de delitos (índice delictivo)	

Tabla 2.2. Lista de criterios generales y específicos

Criterios generales	Criterios específicos
1. Homologación	1. Demarcación territorial
2. Exclusión	2. Claridad
3. Amplia recopilación	3. Vinculación con trabajo policial

Tabla 2.3. Lista de características a considerar en la recopilación de datos

Características a considerar en la recopilación de datos	
1. Tipo y lugar del delito	7. Porcentaje de delitos denunciados
2. Cifra negra por tipo de delito	8. Razones de omisión de la denuncia
3. Delitos cometidos con violencia	9. Clase de violencia o amenaza
4. Arma usada, en su caso, en la comisión del delito violento	10. Perfil de las víctimas
5. Características de los delincuentes	11. Daños producidos por el delito
6. Pérdidas económicas causadas por el delito	

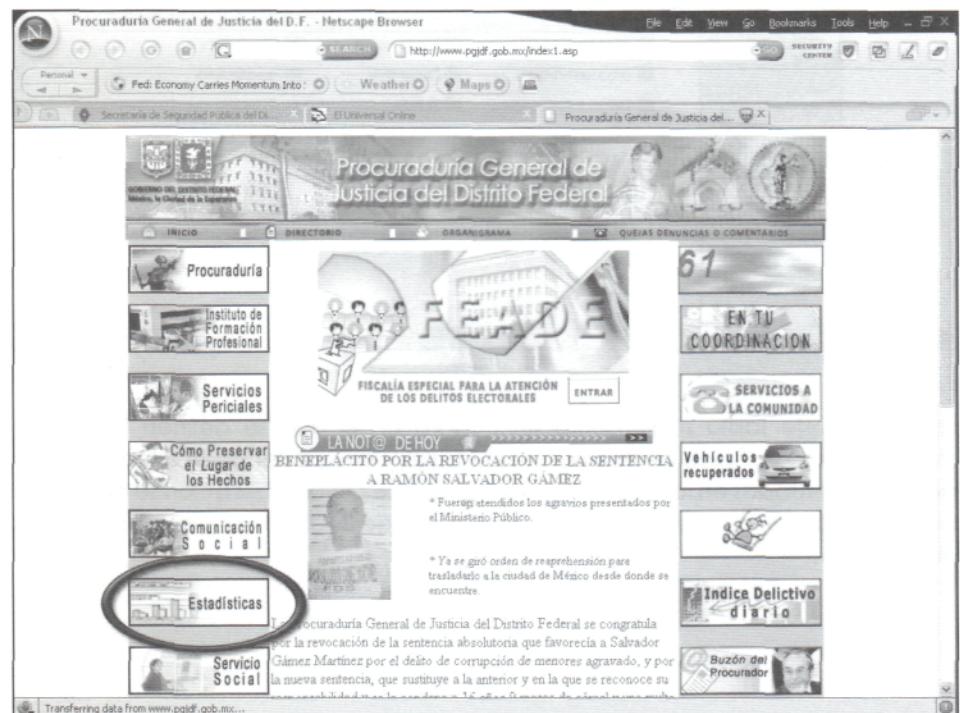
La recopilación de datos estadísticos en materia de seguridad pública que considera estos criterios y que se realiza bajo estas consideraciones resulta un ejercicio eficiente, un mecanismo de rendición de cuentas adecuado y la generación de insumos que pueden ser aprovechados para el diseño de políticas públicas exitosas.

4. Información estadística en el Distrito Federal

Durante este estudio se analizaron las estadísticas presentadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Se encontró que las estadísticas publicadas en medios electrónicos son las siguientes:¹¹

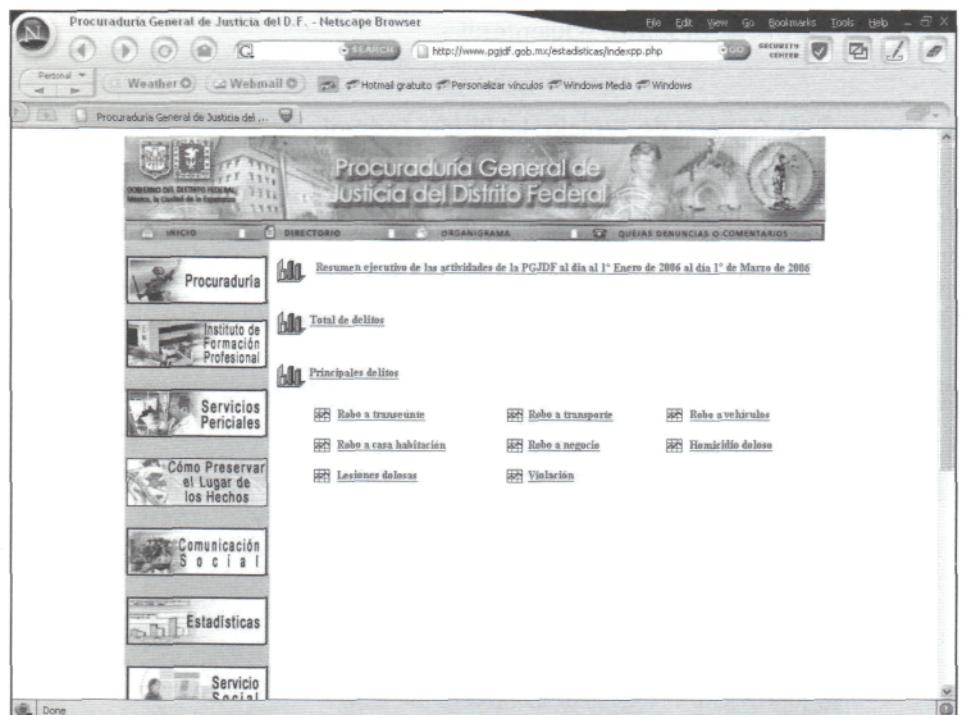
a. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Para acceder a la información publicada en la página de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) se debe teclear la siguiente dirección: <http://www.pgjdf.gob.mx>. Al cargarse la página inicial se puede observar la sección titulada "la nota de hoy" y una serie de enlaces a los costados hacia diferentes áreas de la institución. En la barra vertical izquierda el sexto botón lleva al usuario a la página principal de estadísticas.



¹¹ Cabe recalcar que la información analizada en este estudio es únicamente aquella que tanto la PGJDF como la SSPDF presentan en su página de internet. Esto no quiere decir que sea la única información que tengan, sin embargo sí es la única información que le permiten tener al ciudadano.

En esta página se puede acceder a dos principales conglomerados de estadística: total de delitos y principales delitos. Este último se encuentra desglosado en ocho estadísticas: robo a transeúnte, robo a transporte, robo a vehículos, robo a casa habitación, robo a negocio, homicidio doloso, lesiones dolosas y violación.



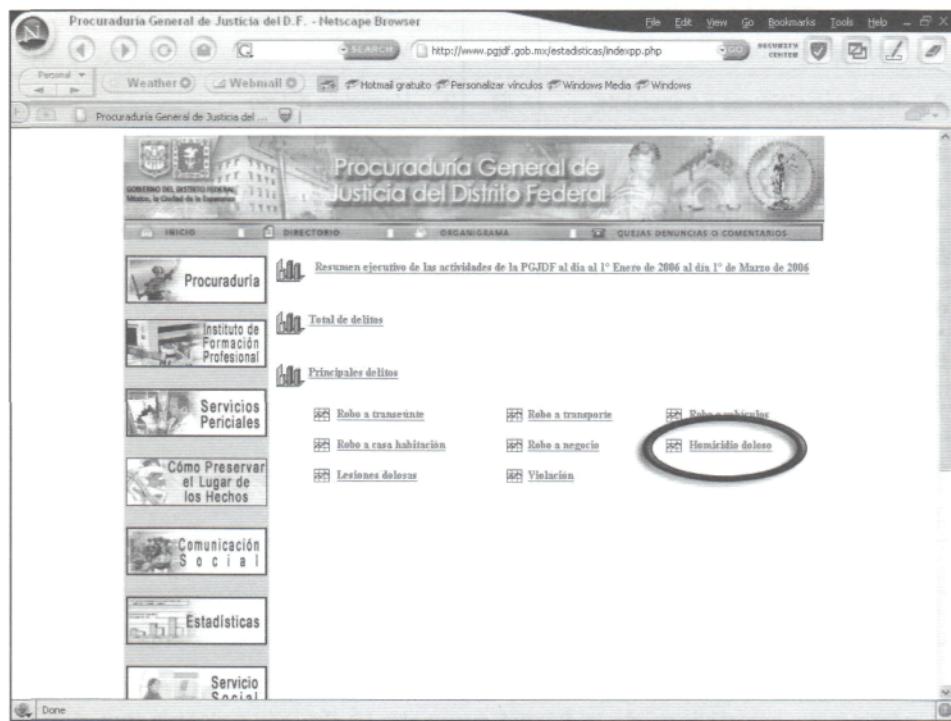
En la siguiente tabla se presenta un cuadro en el que se definen los delitos mostrados en la página de Internet de la PGJDF y que pertenecen a la lista de los delitos presentados en la tabla 2.1., es decir, delitos cuya publicación se considera elemental por parte de las instituciones encargadas de la seguridad pública a nivel local.

Tabla 3.1. Delitos contabilizados en PGJDF

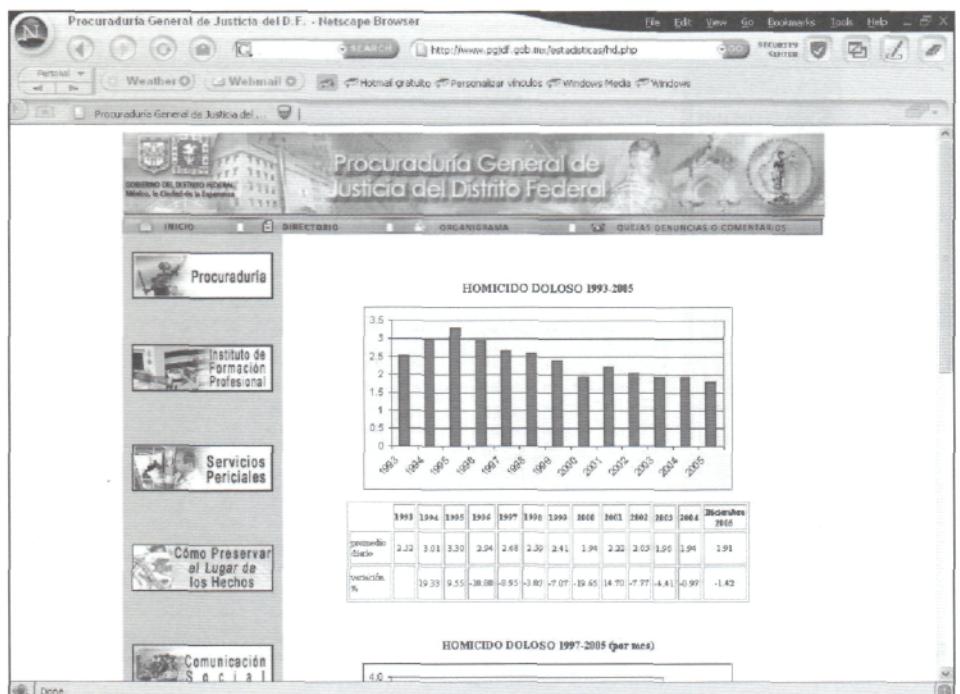
Delitos patrimoniales		Delitos contra la integridad y la libertad	
1. Robo sin violencia a transeúnte	<input checked="" type="checkbox"/>	1. Violación	<input checked="" type="checkbox"/>
2. Robo con violencia a transeúnte	<input checked="" type="checkbox"/>	2. Homicidio doloso	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Robo a casa habitación sin violencia	<input checked="" type="checkbox"/>	3. Privación ilegal de la libertad	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Robo a casa habitación con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>	4. Lesiones dolosas	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Robo de vehículo sin violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
6. Robo de vehículo con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
5. Robo de autopartes	<input checked="" type="checkbox"/>		
7. Robo a transporte	<input checked="" type="checkbox"/>		
8. Robo a negocio sin violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
9. Robo a negocio con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
Total de principales delitos			<input checked="" type="checkbox"/>
Total de delitos			<input checked="" type="checkbox"/>

La página de estadísticas de la PGJDF presenta 10 de los 16 delitos que deben ser contabilizados en un sistema de información delictiva. No publican las cifras correspondientes a: robo con violencia a transeúnte, robo a casa habitación con violencia, robo de vehículo con violencia, robo de autopartes, robo a negocio con violencia y privación ilegal de la libertad (marcados con una "x" en la tabla 3.1.).

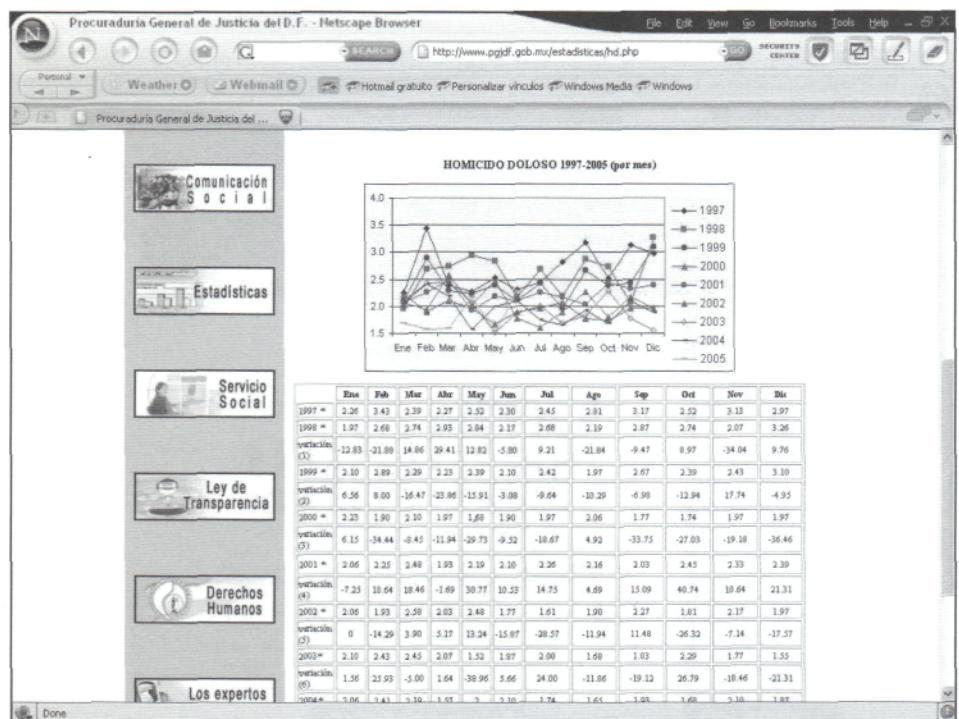
Con la intención de analizar y evaluar las estadísticas publicadas en esta institución utilizaremos como ejemplo las cifras asignadas al homicidio doloso.



Al entrar a la página que muestra la información estadística en el rubro de homicidio doloso, la PGJDF presenta una gráfica con los valores anuales del promedio diario de homicidios denunciados en el Distrito Federal, en una serie de tiempo de 1993 a 2005.



Posteriormente encontramos una gráfica de las variaciones mensuales de este delito entre los años de 1997 y 2005.



En la siguiente tabla se presenta un cuadro en el que se define si las estadísticas de la PGJDF, publicadas en su página de Internet, cumplen o no con los criterios que hemos designado como indicadores de confiabilidad y validez.

Tabla 3.2. Criterios generales y específicos cumplidos en PGJDF

Criterios generales		Criterios específicos	
1. Homologación	<input checked="" type="checkbox"/>	1. Demarcación territorial	<input type="checkbox"/>
2. Exclusión	<input checked="" type="checkbox"/>	2. Claridad	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Amplia recopilación	<input checked="" type="checkbox"/>	3. Vinculación con trabajo policial	<input checked="" type="checkbox"/>

Después de analizar las estadísticas publicadas por la PGJDF, se concluyó que éstas cumplen con dos de los criterios generales y uno de los criterios específicos. Los datos obtenidos en la página oficial de la PGJDF cumplen con el criterio de homologación, ya que se respetan las mismas categorías para los mismos incidentes; con el criterio de exclusión, ya que los incidentes no son clasificados de dos o más formas distintas. Sin embargo, no cumplen con el criterio de amplia recopilación, ya que la clasificación no fue exhaustiva, es decir, no todos los delitos fueron clasificados y registrados en las estadísticas.¹²

Por otra parte, las estadísticas de la PGJDF no cumplen con el criterio de demarcación territorial, ya que éstas no presentan, por lo menos, en qué delegación fue cometido el ilícito, pudiendo aún presentar de manera más específica una zona urbana reducida dentro de la delegación correspondiente. Cumplen con el criterio de claridad, ya que son fáciles de entender y no son ambiguos. Pero no cumplen con el tercer criterio específico, ya que en ninguna parte de la página se presenta una vinculación de las reducciones o aumentos en este delito con el trabajo policial o de procuración de justicia.

En la siguiente tabla se presenta un cuadro en el que se define si las estadísticas de la PGJDF, publicadas en su página de Internet, cumplen o no con las características que se deben considerar en la recopilación de datos en materia de seguridad pública.

Tabla 3.3. Características consideradas en las estadísticas de la PGJDF

Características a considerar en la recopilación de datos			
1. Tipo y lugar del delito	<input checked="" type="checkbox"/>	7. Porcentaje de delitos denunciados	NA
2. Cifra negra por tipo de delito	NA	8. Razones de omisión de la denuncia	NA
3. Delitos cometidos con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>	9. Clase de violencia o amenaza	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Arma usada, en su caso, en la comisión del delito violento	<input checked="" type="checkbox"/>	10. Perfil de las víctimas	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Características de los delincuentes	<input checked="" type="checkbox"/>	11. Daños producidos por el delito	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Pérdidas económicas causadas por el delito	NA		

¹² Ver tabla 2.1.

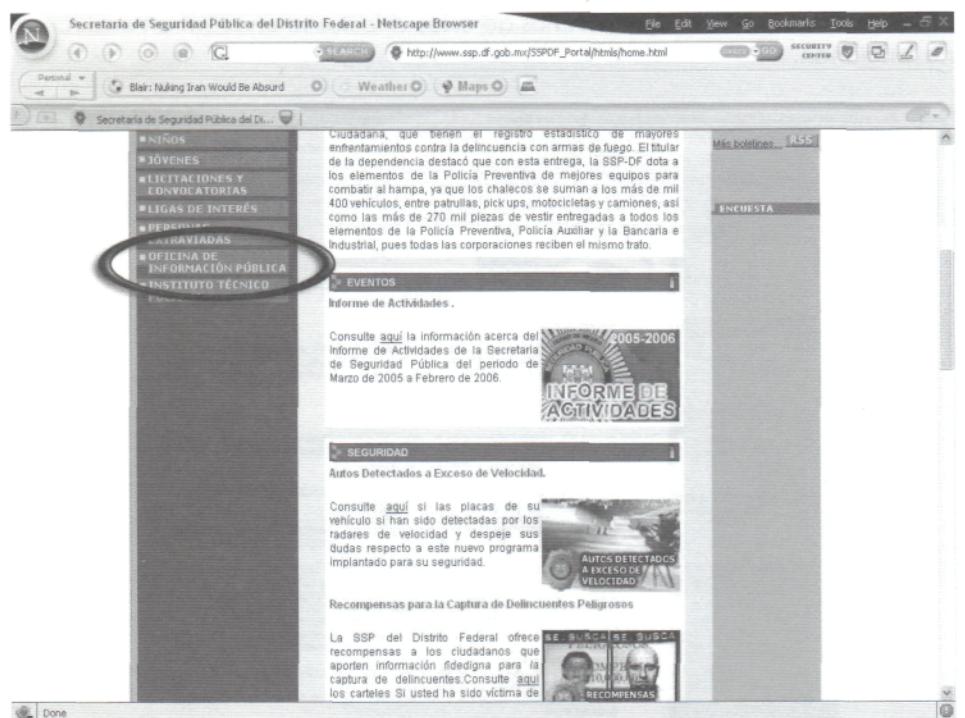
En las estadísticas que publica la PGJDF no se considera ni una de las siete características que aplican para este tipo de delito y que planteamos necesarias para que las cifras recopiladas puedan ser utilizadas como un insumo eficiente en el diseño de políticas públicas exitosas en el combate al crimen. Las cuatro características que obtuvieron NA fueron descartadas, ya que esa información solamente se puede obtener a través de encuestas de victimización. A pesar de que las autoridades podrían llevar a cabo este tipo de encuestas, no son parte del análisis que integran, ya que este mecanismo de obtención de información no está considerado en la presentación de datos estadísticos de instituciones como la PGJDF o la SSPDF.

b. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Para acceder a la información publicada por esta institución el primer paso es cargar la página oficial de la SSPDF que se encuentra en la siguiente dirección: [www.ssp.df.gob.mx](http://www.ssp.df.gob.mx/SSPDF%5FPortal/html/home). Al contrario de la página de la PGJDF, en esta página no hay un apartado específico que lleve a la información estadística.

The screenshot shows the official website of the Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). The top navigation bar includes links for File, Edit, View, Go, Bookmarks, Tools, Help, and a search bar. The main header features the SSP logo and the word "EMERGENCIAS". The left sidebar contains several sections with links: "CONTÁCTANOS", "SEGURIDAD", "TRÁNSITO Y VIALIDAD", "RECURSOS HUMANOS", "NIÑOS", "JÓVENES", "RECLAMACIONES Y CONVOCATORIAS", and "RELIGIAS DE INTERÉS". The central content area displays a news article with a photograph of police officers. The right sidebar includes a "noticias" section with various news items and a "ENQUETAS" section.

Sin embargo, casi al final de la página, en la barra lateral izquierda, hay un vínculo llamado "Oficina de Información Pública".



Al hacer clic sobre este botón se accede a una página en la que se enlistan las áreas que, según el artículo 13 de la Ley de Información Pública del DF, deben ser de acceso público. Cada línea es un vínculo a esta información. Durante la búsqueda encontramos que muchos de estos vínculos se encuentran caducos o no funcionan.

The screenshot shows a browser window with the title "Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal - Netscape Browser". The address bar indicates the URL is <http://bodegadatos.ssp.df.gob.mx/CarreraPolica/asp/transparencia.asp>. The main content area is titled "SSPDF > Oficina de Información Pública" and features a banner with the text "» OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA". Below the banner, there are two sections: "Artículo 12" and "Artículo 13".

Artículo 12: Todo Ente Público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detallen, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta Ley.

Artículo 13: Al inicio de cada año, los entes públicos deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

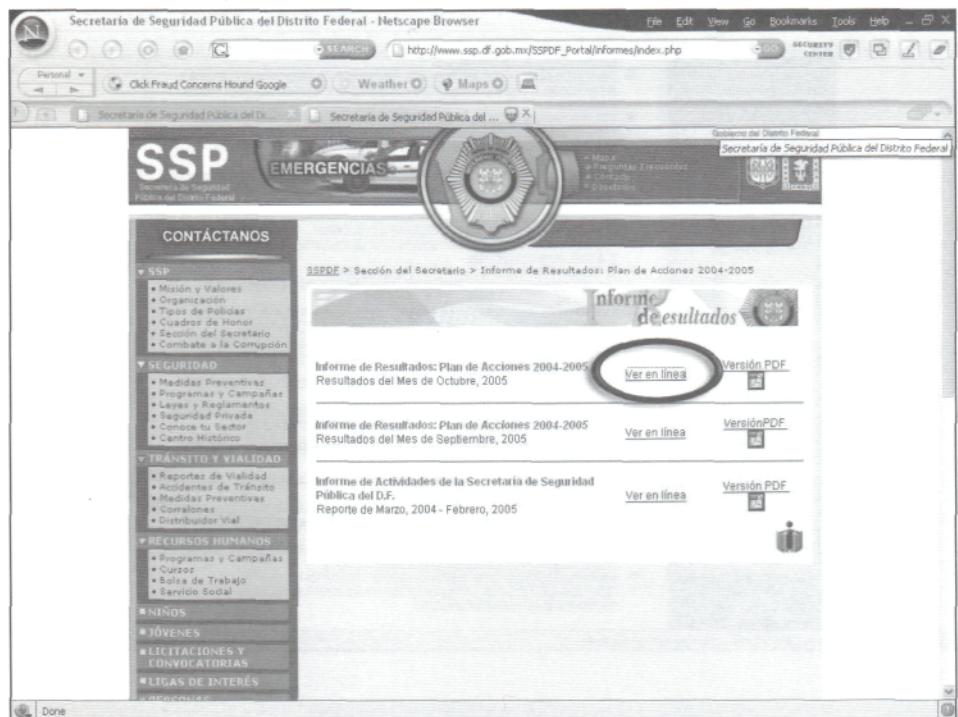
- I. La Gaceta Oficial, leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el Distrito Federal;
- II. La descripción de sus actividades y su estructura orgánica;
- III. Las facultades de su una unidad administrativa y la jerarquía en las que rige, así como el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento y hasta el titular del ente público, o sus equivalentes;
- IV. Descripción de los cargos, enajenamientos, remuneraciones, percepciones ordinarias y extraordinarias o similares de los servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores;
- V. Una descripción análoga de sus programas y presupuestos, que comprendrá sus estados financieros y erogaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, en materia de adquisiciones, obras públicas y servicios, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos aplicables;
- VI. La relación de sus bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. (Consulte también Padrón Inmobiliario de la SSPDF.)
- VII. Información relacionada con los trámites, servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los requisitos, formularios y la forma de acceder a ellos;
- VIII. Las reglas de procedimiento, manuales administrativos y políticas emitidas, aplicables en el ámbito de su competencia;
- IX. El presupuesto asignado y su distribución por programas;
- X. Las concesiones, permisos y autorizaciones que haya otorgado, especificando el beneficiario;
- XI. La información relacionada con los actos y contratos suscritos en materia de otras públicas, y administraciones que haya otorgado, especificando el beneficiario;
- XII. La ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- XIII. La información sobre las iniciativas y dictámenes de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa.

En el punto número XIX, el vínculo titulado "índices delictivos" nos regresó a la página de portada, y el último vínculo de esta línea nos lleva a la página de la PGJDF, que ya fue comentada.

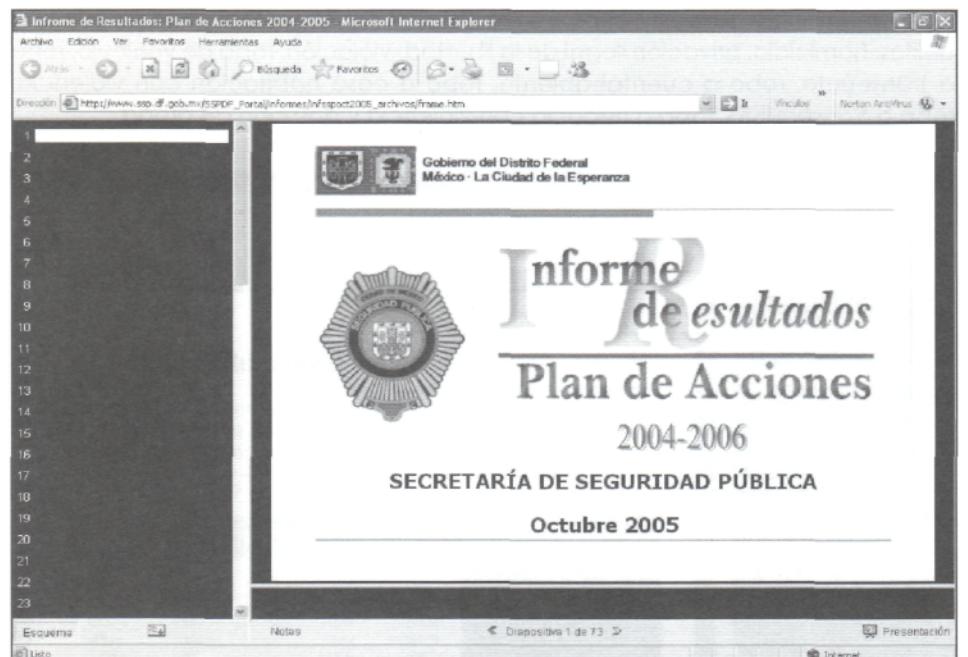
The screenshot shows a Netscape browser window with the title "Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal - Netscape Browser". The URL in the address bar is <http://www.ssp.df.gob.mx/CarreraPolicial/asp/trasparencia/index.asp>. The page content is a list of numbered items under the heading "Transparencia". Item XIX is circled in red.

IV. dar ente público, o sus equivalentes,
IV. Descripción de los cargos, emolumentos, remuneraciones, percepciones ordinarias y extraordinarias o similares de los servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores;
V. Una descripción analítica de sus programas y presupuestos, que comprenderá sus estados financieros y erogaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, en materia de adquisiciones, obras públicas y servicios, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos aplicables;
VI. La relación de sus bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. (*consulte también Padrón Impositario de la SSPDF)
VII. Información relacionada con los trámites, servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los requisitos, formatos y la forma de acceder a ellos;
VIII. Las reglas de procedimiento, manuales administrativos y políticas emitidas, aplicables en el ámbito de su competencia;
IX. El presupuesto asignado y su distribución por programas;
X. Las concesiones, permisos y autorizaciones que haya otorgado, especificando al beneficiario;
XI. La información relacionada con los actos y contratos suscritos en materia de obras públicas, y adquisiciones que haya otorgado, especificando al beneficiario;
XII. La información sobre las iniciativas, dictámenes de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
XIV. Los resultados o sentencias definitivas que se dicten en procesos jurisdiccionales o procedimientos seguidos en forma de juicio;
XV. Las condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a los entes públicos;
XVI. Los programas operativos anuales de trabajo de cada uno de los entes públicos;
XVII. Información sobre los procedimientos y presupuestos;
XIX. Estadísticas e índices delictivos generales; (*consulte también índices Delictivos y situ web de la PGJDF)
XX. Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada año, tanto en el Distrito Federal como a los demás Municipios que integran la Zona ALDF y Auditoría Superior de la Federación;
XXI. Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, una vez terminado el procedimiento de fiscalización respectivo;
XXII. Controversias entre poderes públicos u órganos de gobierno;
XXIII. El nombre, domicilio oficial y en su caso dirección electrónica, de los servidores públicos encargados de la oficina de información;

Al intentar acceder al punto XIX "Estadísticas e índices delictivos generales" fuimos redireccionados a una página en la que se presentan el Informe de Resultados: Plan de Acciones 2004-2005, correspondiente a octubre de 2005; el Informe de Resultados: Plan de Acciones 2004-2005, correspondiente a septiembre de 2005; y el Informe de Actividades de la SSPDF.



En esta página decidimos revisar el "Informe de Resultados: Plan de Acciones 2004-2005. Resultados del Mes de Octubre, 2005", por ser el más actualizado de las opciones presentadas. Todos los enlaces de esta página funcionaron de manera correcta.



En este documento la SSPDF presenta una serie de láminas en las que se señalan los cumplimientos de metas planteadas por esta institución en los últimos años y las acciones y programas que se están realizando en materia de combate al crimen. En la primera sección "Cumplimiento de metas", la cuarta lámina titulada "Meta: 20,000 detenidos principales delitos" muestra un cuadro en el que se incluyen las cifras totales y el promedio diario, en 2004 y 2005, de los siguientes delitos: homicidio, privación ilegal de la libertad, violación, robo de vehículo, robo a transeúnte, robo a cuentahabiente, robo a casa habitación con violencia, robo a transportista, robo a negocio con violencia y posesión de droga.

Meta: -15% denuncias principales delitos

En lo que va del año, las denuncias por los principales delitos han disminuido 9.2% al compararlas con el mismo periodo de 2004. De éstos, los delitos que más se han reducido son: robo a casa habitación con violencia (-26.5%), privación ilegal de la libertad (-16.8%), robo a cuentahabiente (-15.3%), y robo de vehículo (-12.3%).

Delitos	2004*	2005**	Variación % 2004-2005		
	TOTALES	DIARIAS			
Homicidio Doloso	569	1.9	539	1.8	-4.6%
Privación ilegal de la libertad	292	1.0	242	0.8	+16.8%
Violación	1,048	3.4	966	3.2	-7.3%
Robo de vehículo	26,131†	96.0	22,758	75.4	+12.3%
Robo a transeúnte	14,325	47.1	13,815	45.7	-3.9%
Robo a cuentahabiente	1,445	4.8	1,217	4.0	-15.3%
Robo a casa habitación con violencia	638	2.1	488	1.6	-26.5%
Robo a transportista	5,262	17.3	4,883	16.2	-8.6%
Robo a negocio con violencia	4,074	13.4	3,659	12.1	-9.6%
Total	53,786	176.9	48,544	160.7	-9.2%

* Denuncia al 30 de octubre de 2004.
** Denuncia al 20 de octubre de 2005.
† Robo a vehículo - Fuerza contra la persona de Juzgado de 1º. P.

En resumen, nuestras metas para este año son:

A continuación se muestra una tabla que permite evaluar la cantidad de delitos contabilizados en las estadísticas publicadas en la página oficial de la SSPDF.

Tabla 3.4. Delitos contabilizados en SSPDF

Delitos patrimoniales		Delitos contra la integridad y la libertad	
1. Robo sin violencia a transeúnte	<input checked="" type="checkbox"/>	1. Violación	<input checked="" type="checkbox"/>
2. Robo con violencia a transeúnte	<input type="checkbox"/>	2. Homicidio doloso	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Robo a casa habitación sin violencia	<input type="checkbox"/>	3. Privación ilegal de la libertad	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Robo a casa habitación con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>	4. Lesiones dolosas	<input type="checkbox"/>
5. Robo de vehículo sin violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
6. Robo de vehículo con violencia	<input type="checkbox"/>		
7. Robo de autopartes	<input type="checkbox"/>		
8. Robo a transporte	<input checked="" type="checkbox"/>		
9. Robo a negocio sin violencia	<input type="checkbox"/>		
10. Robo a negocio con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>		
Total de principales delitos			<input checked="" type="checkbox"/>
Total de delitos			<input type="checkbox"/>

El Informe de Resultados presentado por la SSPDF no cuenta con las cifras correspondientes a los delitos de: robo con violencia a transeúnte, robo a casa habitación sin violencia, robo de vehículo con violencia, robo de autopartes, robo a negocio sin violencia, lesiones dolosas y el total de delitos. La SSPDF presenta las estadísticas para nueve de los 16 rubros que deben contemplarse. Además, estas estadísticas solamente están actualizadas para los años de 2004 y 2005, lo que no permite realizar un análisis de la evolución de estos delitos en los últimos años. Cabe señalar que algunas de las estadísticas presentadas por la SSPDF en este informe, como la relación entre población carcelaria e índices delictivos, la cantidad de detenidos por los principales delitos o el porcentaje de denuncias por los principales delitos, son cifras extremadamente vulnerables a ser manipuladas con base en criterios y objetivos políticos.

Tabla 3.5. Criterios generales y específicos cumplidos en SSPDF

Criterios generales		Criterios específicos	
1. Homologación	<input checked="" type="checkbox"/>	1. Demarcación territorial	<input checked="" type="checkbox"/>
2. Exclusión	<input checked="" type="checkbox"/>	2. Claridad	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Amplia recopilación	<input checked="" type="checkbox"/>	3. Vinculación con trabajo policial	<input checked="" type="checkbox"/>

Se puede considerar que las estadísticas presentadas por la SSPDF cumplen con el criterio de homologación y de exclusión de los criterios generales, ya que se respetan las mismas categorías para los mismos incidentes, a la vez de que los incidentes no son clasificados de dos o más formas distintas. Sin embargo, no cumplen con el criterio de amplia recopilación, ya que la clasificación no fue exhaustiva; una vez más, no todos los delitos fueron clasificados y registrados en las estadísticas.¹³

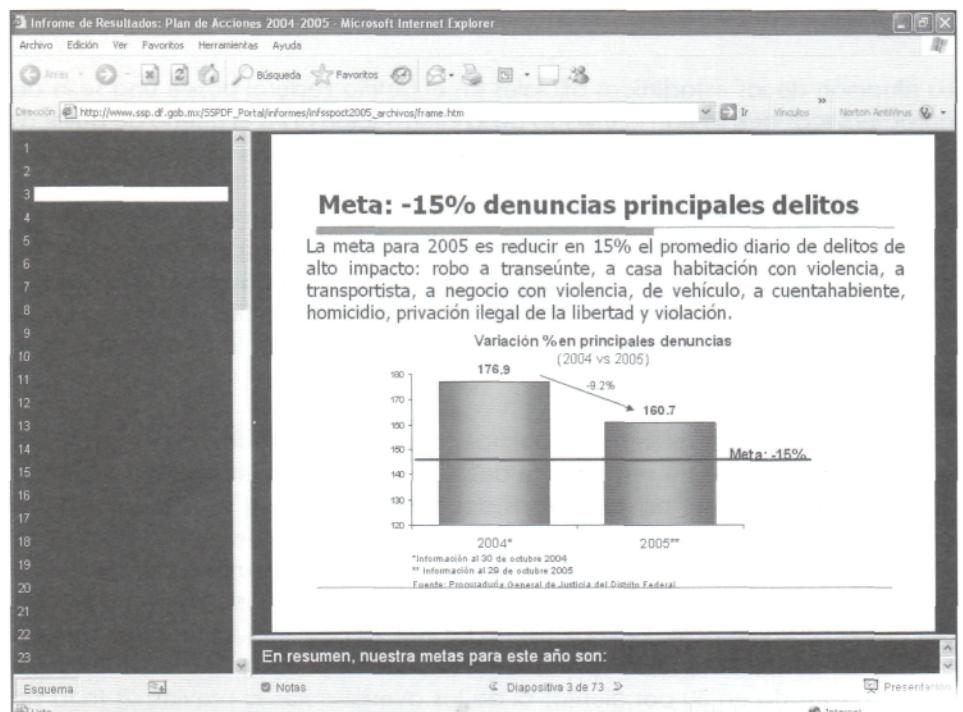
Por otra parte, las estadísticas de la SSPDF no cumplen con el criterio de demarcación territorial, ya que éstas no presentan la ubicación geográfica específica de la comisión del delito. Cumplen con el criterio de claridad, ya que son fáciles de entender y no son ambiguas. También cumplen con el criterio de vinculación con el trabajo policial, ya que en la segunda parte del informe presentan la serie de programas y acciones con las cuales la SSPDF considera haber llegado a estas cifras.

Tabla 3.6. Características consideradas en las estadísticas de la SSPDF

Características a considerar en la recopilación de datos			
1. Tipo y lugar del delito	<input checked="" type="checkbox"/>	7. Porcentaje de delitos denunciados	<input checked="" type="checkbox"/>
2. Cifra negra por tipo de delito	<input checked="" type="checkbox"/>	8. Razones de omisión de la denuncia	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Delitos cometidos con violencia	<input checked="" type="checkbox"/>	9. Clase de violencia o amenaza	<input checked="" type="checkbox"/>
4. Arma usada, en su caso, en la comisión del delito violento	<input checked="" type="checkbox"/>	10. Perfil de las víctimas	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Características de los delincuentes	<input checked="" type="checkbox"/>	11. Daños producidos por el delito	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Pérdidas económicas causadas por el delito	<input checked="" type="checkbox"/>		

¹³ Ver tabla 4.1.

En las estadísticas que publica la SSPDF se contemplan dos de las once características que aplican para la recopilación de datos y que planteamos como necesarias para que las cifras obtenidas puedan ser utilizadas como un insumo eficiente en el diseño de políticas públicas exitosas en el combate al crimen. La característica número tres "delitos cometidos con violencia" se cumple de manera parcial, ya que sólo algunos de los delitos presentados en la tabla de la SSPDF contienen la recopilación del número de delitos realizados con violencia. La característica número siete se cumple, ya que el Informe de Resultados presenta un par de láminas con el porcentaje total de delitos denunciados.



La inconsistencia en la recopilación de datos estadísticos es una de las principales constantes que se puede concluir a partir del análisis de las cifras disponibles en cada institución de seguridad pública. La información generalmente está dividida por rubros, sin embargo estos rubros aparecen un año sí y otro no, de manera aleatoria. Asimismo, la falta de series de tiempo en la obtención de datos estadísticos es otra de las fallas que se detectaron. En el caso de la SSPDF solamente se presentaron las cifras correspondientes a los años de 2004 y 2005.

Otra de las complicaciones que se presentan durante la compilación de estadísticas en materia de seguridad pública en las instituciones del DF es el fin que se le piensa dar a esta información. En la mayoría de los casos, las estadísticas son utilizadas para medir la actividad administrativa y, de esta manera, influir en los criterios para la asignación de presupuestos. Las instituciones encargadas del tema tienen sus propias agendas y, por lo tanto, la elaboración de informes estadísticos se realiza de manera desarticulada y en función de los fines particulares de cada institución. La obtención de indicadores en materia de seguridad pública, con fines puramente administrativos/presupuestarios, impide elevar los niveles de eficiencia de las autoridades encargadas de la labor de brindar seguridad a la ciudadanía.

La situación de las estadísticas oficiales en el Distrito Federal posee una serie de características que limitan la utilidad de la información para el diseño de políticas públicas eficientes en materia de seguridad pública. Los principales obstáculos de las estadísticas oficiales analizadas son la inconsistencia, la desarticulación y la falta de actualización. La limitada importancia que el Estado Mexicano le ha conferido a la obtención de información estratégica ha mellado la capacidad de modernización de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad pública. Hasta el momento, la información estadística ha sido utilizada por las autoridades como un instrumento político, manipulado de manera facciosa por los intereses de la clase política.

Por ejemplo, según el Gobierno del Distrito Federal, el número de delitos reportados disminuyó 5.2 por ciento respecto al de 2004, y 12.9 por ciento respecto al de 2000 –pasando de 162 mil 485 delitos del orden común en 2004 a 153 mil 956 en 2005. Sin embargo, existen diversas razones para argumentar que estas cifras se encuentran manipuladas. Rafael Ruiz Harrell, en su columna del periódico Reforma¹⁴, plantea algunas de estas razones: 1) Una averiguación previa puede dar cabida a varios delitos; el cálculo de los índices delictivos se hace en función de las averiguaciones previas, por lo tanto la cantidad de delitos realizados debe ser mayor (hasta en 30 por ciento) al de las averiguaciones previas; 2) falta de denuncia: solamente una de cada 6.4 personas que han sufrido un delito acudió a realizar una denuncia; y 3) diferencia entre averiguaciones iniciadas y personas iniciadas: no a todas las personas que acuden a presentar una denuncia se les abre una averiguación.

En el caso del DF, 83 mil 267 personas acudieron a denunciar un delito sin haber podido abrir una averiguación previa. Esto se debe a que no pudieron probar

¹⁴ R. Ruiz Harrell, "Mentiras oficiales I," y "Mentiras oficiales II," Reforma, 16 y 23 de enero 2006.

haber sido víctima de tal delito o porque varias personas fueron víctimas del mismo delito al mismo tiempo (por ejemplo los asaltos al transporte público son contados por el ministerio público como un delito, sin contar la cantidad de víctimas del suceso).

La cifra de homicidios es comúnmente considerada una estadística apegada a la realidad, ya que es uno de los pocos conceptos estadísticos válidos por ser registrado casi al 100 por ciento. Delitos como el robo patrimonial, el robo a mano armada o los secuestros, aún en países con sistemas policiales muy avanzados, tienen niveles de subregistro de arriba del 50 por ciento.

Como lo demuestra Rafael Ruiz Harrell, la comparación de las cifras de homicidio doloso de la PGJDF con las cifras del sector salud o las del servicio médico forense del DF, evidencia que las primeras son poco confiables.¹⁵ Segundo datos de este investigador, las cifras del sector salud son 27.3 por ciento más altas que las de la PGJDF, mientras que las del servicio médico forense del DF son 38.3 por ciento más altas. El hecho de que la institución encargada de documentar los cadáveres tenga una cifra de homicidio más alta que la de la institución encargada de evitar este crimen resulta un argumento contundente en contra de los datos publicados por las instituciones involucradas en la seguridad pública en el DF.

La reincidencia de criminales es otro elemento arrojado por la información estadística, que debe ser tomado en cuenta para el diseño de políticas públicas. En el caso del DF, no es capturado por las instituciones oficiales. Enfocarse en áreas de reincidencia automáticamente concentra los esfuerzos en zonas de alta criminalidad y en individuos en mayor riesgo. Vincula de manera explícita las tareas de prevención y detección de posibles crímenes. Según la Tercera Encuesta Sobre Inseguridad, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC, del total de víctimas de la delincuencia, 27 por ciento sufrieron dos o más delitos. En otras palabras, 54.2 por ciento de los delitos se realizó a personas que ya habían sido víctimas del delito. El delito que más se presenta en los datos de reincidencia es el robo, representa 46.6 por ciento de los delitos reiterados.

Esta información se obtiene gracias a una organización civil, no gracias a los sistemas de recopilación de datos de las entidades gubernamentales. Al conocer estos resultados, y analizar las condiciones sociodemográficas de las víctimas y contextuales de los delitos, se podrían crear políticas públicas extremadamente focalizadas que combatan la situación de inseguridad en dónde más apremiante es.

¹⁵ R. Ruiz Harrell, "Robo a casa-habitación", Reforma, 18 de abril 2006.

Como se puede ver, son muchas y diversas las fallas en la recopilación de estadísticas. A continuación se presenta una lista de las principales fallas:

- No hay una sistematización periódica en la manera de recolectar la información.
- No hay un sistema institucionalizado para registrar los delitos no reportados (encuestas de victimización y auto-confesión).
- No se registran las condiciones en que fueron cometidos los delitos (por ejemplo, sitio del crimen, condiciones físicas del sitio del crimen, horario, características de la víctima, relación víctima-victimario, pérdidas materiales o físicas, entre otras).
- No hay una desagregación extensa del tipo de delito.
- No hay criterios homologados entre las diferentes instituciones para la captura de la información estadística. Esto crea problemas de definición y, por lo tanto, desarticulación en la información estadística.
- No hay información sobre la víctima (edad, sexo, ingreso, empleo, entre otros).
- No se cuenta con datos sobre reincidencia delincuencial.
- No todas las instituciones gubernamentales involucradas en seguridad pública producen información estadística.

Sin duda la recurrencia de este tipo de errores evita que las estadísticas cumplan con las dos funciones principales que establecemos en este documento. En primer lugar, no son capaces de describir o reflejar una realidad que es vital comprender. No permiten identificar problemas nacientes, problemas recurrentes, crisis, lugares problemáticos, grupos e individuos vulnerables. En segundo lugar, no representan un mecanismo eficiente de rendición de cuentas de las autoridades, Por medio del cual se puedan evaluar las estrategias para el control de la delincuencia y la eficiencia policial. Es decir, las estadísticas en materia de seguridad pública en el DF no permiten evaluar la efectividad de las instituciones y de las acciones emprendidas por ellas.

5. Conclusiones

Con base en la información presentada en los tres capítulos anteriores es posible realizar tres principales afirmaciones: 1) las estadísticas pueden ser un elemento esencial para describir la realidad en materia de comportamiento delictivo e inseguridad; 2) las estadísticas pueden ser un mecanismo de rendición de cuentas eficaz para las instituciones gubernamentales; y 3) las dos principales instituciones involucradas en el servicio de seguridad pública en el DF tienen sistemas de recopilación de datos delictivos inefficientes, poco actualizados, no exhaustivos y desvinculados al diseño de políticas públicas para el combate al crimen.

Estadísticas de calidad permiten la creación de políticas apuntaladas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor, y con objetivos articulados, de largo plazo y productos de un proceso estudio y análisis de la realidad. Asimismo, permiten elaborar estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares. Las estadísticas de calidad, publicadas de manera constante y accesible para la ciudadanía, representan un mecanismo efectivo de rendición de cuentas de las autoridades gubernamentales.

Para cumplir con los puntos afirmados anteriormente, es necesario que las instituciones de seguridad pública hagan más eficientes sus sistemas de recopilación de datos delictivos, utilizando una serie de criterios para que los registros públicos del fenómeno delictivo sean confiables. Es importante recalcar que el hecho de que estas instituciones no realicen encuestas de victimización, recopilen datos de victimización durante el proceso de prevención del delito y procuración de justicia o reconozcan o utilicen como insumo las encuestas de victimización y de percepción de inseguridad hechas por actores externos, va directamente en detrimento del sistema de información delictiva y, por lo tanto, de la creación de políticas públicas eficientes en materia de seguridad.

Resulta apremiante la creación de un sistema único de información delictiva, que concentre en una sola base de datos las estadísticas generadas por las 33 procuradurías estatales, la PGR, las más de 2000 policías municipales, las 33 policías estatales y las policías federales, de manera homologada en cuanto a criterios de recopilación, características de recopilación y conceptos de clasificación, a través de categorías integradoras. Esto permitiría crear políticas públicas focalizadas y coordinadas entre los tres órdenes de gobierno. Para la obtención de este tipo de información es necesario que la ciudadanía desempeñe un papel activo. Un sistema de información delictiva que recopile esta información bajo los lineamientos establecidos y con la participación activa

de la sociedad permitiría legitimar a las corporaciones policiales, incrementando la confianza de la ciudadanía. Esta legitimidad se vería retribuida por un mejor desenvolvimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública y, por lo tanto, de estrategias de combate al crimen más efectivas.

Fuentes de información

Bibliografía

- Arango Durán, Arturo, *Sistema de Información Delictiva*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.
- Bayley, David H., "Eficacia policial y el respeto a los derechos de los otros: ¿Es de suma cero?", en *Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial*, Insyde, México, 2003. Disponible en línea: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2> (consultado en marzo 2006).
- Hopkins, Kenneth D., Hopkins, B.R., Glass, Gene V., *Estadística Básica para las Ciencias Sociales y del comportamiento*, Prentice Hall, México, 1997.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3," disponible en línea: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340> (consultado en mayo 2006).
- May, Tim, "Social Research: Issues, Methods and Process," disponible en línea: <http://www.niehs.nih.gov/translat/k12/ehsic/chapter.pdf>. Consultado en enero 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Las encuestas de victimización y el miedo al delito," disponible en línea: www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/encuestavictimizacionelmiedoaldelito.pdf (consultado en mayo 2006).
- Ruiz Harrell, Rafael, "Candidatos y propuestas", Reforma, 29 de mayo 2006.
- , "¿Cómo se cuentan los delitos?", Reforma, 23 de junio 2003.
- , "Exigencia colectiva", Reforma, 15 de mayo 2006.
- , "Mentiras oficiales I", Reforma, 16 de enero 2006.
- , "Mentiras oficiales II", Reforma, 23 de enero 2006.
- , "Realidad delictiva", Reforma, 6 de marzo 2006.
- , "Robo a casa-habitación", Reforma, 17 de abril 2006.
- US Department of Justice, "Crime and victim statistics," disponible en línea: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm#ncvs>. Consultado en febrero 2006.
- Varenik, Robert O., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, Insyde y Cide, México, 2005.

Leyes y marcos normativos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disponible en línea: http://www.asambleadf.gob.mx/Marco_Leg/Estatutos/estatut.htm

Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, tercera edición, disponible en línea: <http://shcp.gob.mx>

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, disponible en línea en: <http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=leycap1>

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, disponible en línea: <http://www.finanzas.df.gob.mx/atribucionesGrl.html>

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 12 de Julio de 1993, disponible en línea: www.ssp.df.gob.mx/htmls/segu_ley_segPub_01.html

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, disponible en línea: http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ley_transparencia.html

Página Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, www.ssp.df.gob.mx.

Página Institucional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, www.pgjdf.gob.mx.

