

Resumen ejecutivo

Introducción: la necesidad de mejorar la evidencia base de las políticas públicas sobre seguridad y justicia

Garantizar la seguridad básica y el mantenimiento del orden público son responsabilidades fundamentales del estado. Éstas en realidad se refieren a la protección de los derechos de los ciudadanos y a la administración de justicia para las víctimas de delitos o abusos, pero sobre todo, la seguridad, la justicia y la ley son también, en última instancia, bienes públicos cuyos beneficios se comparten de manera general por la sociedad. La seguridad y la justicia son la base de las democracias saludables y un componente esencial de la administración pública. Por lo regular, una alta prevalencia del delito se interpreta como una señal de fracaso por parte de un gobierno, reflejándose también en la apreciación pública de los líderes políticos y en la confianza hacia instituciones clave, como el poder judicial y la policía.

La seguridad y la justicia no sólo son importantes para una buena administración; también son precursores de la salud económica. Las amenazas a la integridad de la propiedad y a la seguridad de los ejecutivos y empleados, incrementan el riesgo de inversión e interfieren con las funciones cotidianas de negocios. La exposición al delito transforma los patrones de consumo y la tolerancia, por parte de los negocios, al riesgo, lo que puede causar un impacto directo en el crecimiento económico y la competitividad. La corrupción o los procedimientos de justicia innecesariamente prolongados reducen la confianza del inversionista en la capacidad de las instituciones para intervenir cuando sea necesario para de mantener el estado de derecho. Esto genera costos adicionales en forma de primas de seguros, sistemas de seguridad y compensación para los empleados. Esta situación puede, o bien, alejar a los inversionistas y proyectos de ciertos territorios, o reducir la competitividad de algunos países o regiones en los mercados, debido a mayores costos administrativos y/o de operación.

Si bien el aumento de los costos por “comerciar” puede tener un impacto directo en la competitividad de las empresas, desde una perspectiva macroeconómica, la delincuencia puede reducir aún más la competitividad, al afectar de manera perjudicial al grupo de capital humano (por ejemplo, obstaculizando el crecimiento potencial al promover la “fuga de talentos” de mano de obra calificada hacia regiones más seguras). Por otra parte, los gastos excesivos del gobierno en la prevención o lucha contra la delincuencia, desvía los recursos públicos de inversiones más productivas en educación y/o infraestructura, las cuales podrían mejorar a su vez el atractivo económico de una región para los inversionistas y las empresas.

Por lo tanto, es necesario que los formuladores de políticas ejerzan de manera eficaz un fuerte liderazgo en la lucha contra la delincuencia y que garanticen la seguridad de sus ciudadanos y empresas. Sin embargo, como se observa en este informe, es una tarea difícil de llevar a cabo por varias razones: la delincuencia es un fenómeno multidimensional que tiene varias causas coexistentes; es un fenómeno territorial con

diferentes tipos de delitos concentrados geográficamente y, que a veces, muestra diferentes factores determinantes de acuerdo a la ubicación; la acción gubernamental engulle un ecosistema entero de accionistas que va desde los gobiernos federales y subnacionales hasta la policía local e incluso por los actores no gubernamentales como la comunidad o grupos vecinales; el cumplimiento de la ley y la procuración de justicia deberán enfocarse en prevenir, resolver y castigar el delito, en el marco del respeto de los derechos humanos. Por último, el delito es dinámico pues el tipo y la severidad del mismo evolucionan conforme al tiempo, y es, con frecuencia, altamente reactivo a las intervenciones para el cumplimiento de la ley.

Por lo tanto, las iniciativas exitosas sobre seguridad y justicia necesitan responder al razonamiento del diseño e implementación de políticas públicas y requieren tener una buena gobernanza. Estas políticas deben de tratar las diferentes causas de la delincuencia, al mismo tiempo que se adaptan a la especificidad de las actividades ilegales y de sus ubicaciones, así como a la complejidad del sistema de impartición de justicia responsable de garantizar a los ciudadanos el debido proceso legal en la administración de justicia. Las políticas también deben ser adaptables y receptivas. Su implementación requiere de una estrategia y visión compartida; instituciones policiacas y de justicia capaces y que estén libres de corrupción; así como una coordinación y cooperación efectivas, tanto horizontal, (a través de silos políticos) como verticalmente (entre los niveles de gobierno).

La evidencia es la clave de estos factores de éxito, pues resulta necesaria para guiar la ejecución de las políticas, para que los recursos se concentren donde verdaderamente sean necesarios, así como para evaluar el desempeño de los múltiples actores de este proceso. Más importante aún, la evidencia y la reunión de pruebas deben reflejar la naturaleza territorial del delito y reconocer las competencias compartidas entre las instituciones. Esto requiere la recopilación de información a nivel regional y local, así como un buen entendimiento de la estructura institucional que rige la seguridad, incluyendo las delimitaciones administrativas y la distribución de funciones y responsabilidades.

Pero, a pesar de su importancia, la generación de evidencia para apoyar el diseño e implementación de políticas en este sector es, en algunos países, considerablemente menos desarrollada, con respecto a otros sectores, como el de la educación o la salud. Cuando un estudiante hace un examen estandarizado, ya sea nacional o internacional, o un paciente se somete a un procedimiento médico, estas actividades seguramente son registradas. Sin embargo, el delito es clandestino por naturaleza, lo que hace que su captura estadística sea más difícil. La falta de denuncia es un problema común. Los investigadores y los formuladores de políticas tienen que depender de los datos de percepción y de las pruebas que – a pesar de haber mejorado con el tiempo gracias a un mejor muestreo y métodos de interrogación – tienen una principal limitación, que es la de depender de relatos subjetivos que en ocasiones, ni siquiera las mismas víctimas pueden recordar los acontecimientos pasados con precisión.

Los procedimientos de justicia, diseñados para proteger legítimamente a las víctimas, pero también los derechos de los acusados, crean impedimentos de medición adicionales: primero los delitos deben ser identificados y ponerse a consideración de las dependencias u organismos encargados de la aplicación de la ley la policía y el ministerio público, con apoyo de los servicios forenses, deben ser capaces de reunir información precisa antes de llevar el caso ante un juez, los tribunales deben examinar la evidencia y aplicar de forma correcta la ley antes de que se alcance una resolución. Se deben reunir datos en cada etapa del proceso con el fin de llevar a cabo una captura precisa de la realidad. Para hacer

comparaciones entre los registros de las jurisdicciones, éstos deberán poderse comparar a pesar de las diferencias en los códigos legales y las dependencias.

Hacia la formulación de políticas basadas en la evidencia

La formulación de políticas de seguridad y justicia basadas en evidencia está lejos de ser directa y se debe desarrollar con base en un esfuerzo coherente y sistemático. Para este fin, se deben considerar los siguientes pasos:

- **Generar y recopilar datos básicos:** El primer paso en el proceso de generación de evidencia es la recopilación de datos básicos, enfatizando la recopilación y la armonización de indicadores que permitan la comparación entre unidades y/o tiempo. Los datos pueden (y deben ser) tanto cuantitativos como cualitativos, así como obtenidos a través de diversos medios, que incluyen encuestas a ciudadanos, empresas y formuladores de políticas. Los registros administrativos apoyados por organismos públicos, como la policía, los ministerios públicos y los tribunales son especialmente importantes dada la naturaleza altamente procesal de la impartición y administración de justicia. Como cimiento, la calidad de los datos es de suma importancia, y las capacidades y sistemas deberán ser desarrollados para garantizar la relevancia, representatividad, exactitud y confiabilidad.
- **Transformación de datos en evidencia procesable:** Mientras que los datos son un precursor necesario para la evidencia, por lo general no son suficientes. Es posible que si se analizan los datos por sí solos, éstos no sean concluyentes para los formuladores de políticas, como lo son: las causas e impactos del delito, las capacidades (y deficiencias) de la policía y los juzgados, las áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia, la efectividad de las políticas, así como el costo y los beneficios de implementar ciertas políticas sobre otras, etc. Por lo tanto, es necesario transformar los datos en pruebas procesables que se puedan utilizar para la toma de decisiones. Con tal fin, los marcos conceptuales para la medición y la evaluación deben basarse en teorías probadas, las relaciones entre las variables deben ser probadas y comprobadas, identificando qué indicadores necesitan ser desarrollados para el *benchmarking* entre regiones o países, al igual que se deberá llevar a cabo evaluaciones previas y posteriores de políticas.
- **Uso de evidencias en los procesos clave para la toma de decisiones:** Una vez que se ha estructurado una base de evidencia sólida, es necesario desarrollar o reforzar los mecanismos que permitan el uso sistemático de la evidencia en el proceso de creación de políticas destinadas a la lucha contra la delincuencia y a garantizar el debido proceso legal en la administración de justicia para los ciudadanos. Esto se puede realizar a través de la formulación de estrategias específicas, tales como la implementación de consultas formales o informales, la aplicación en el terreno, monitoreo, y/o la asignación de recursos. Los formuladores de políticas, autoridades y unidades de la organización deben estar abiertos a incorporar dicha evidencia, lo cual puede ser un desafío para los funcionarios que se ha formado en una tradición diferente. Esto puede requerir un cambio cultural en algunos de los actores y también un rediseño sustancial de los procesos, de modo que la evidencia se genere y analice de manera sistemática. Para que la evidencia sea útil, deberá ser confiable, oportuna y fácil de entender por parte de los actores involucrados, con el fin de contribuir eficazmente a la toma de mejores decisiones de política.

- **Difusión de la evidencia y participación de las partes interesadas para sustentar la implementación de una reforma.** La evidencia debe ser compartida, no sólo para justificar decisiones, sino también para movilizar a la sociedad contra la delincuencia y confrontar los intereses enraizados entre las partes interesadas. Para empezar, esto requiere, no sólo, que existan oportunidades adecuadas para poder participar en el propio proceso de formulación de políticas, sino también que exista una liberación de informes autorizados apoyados por estrategias y herramientas de comunicación activas para orientar las expectativas y difundir los resultados.

Esta serie de pasos pueden servir de base para mejorar las políticas de seguridad y justicia en México involucrando actores de todos los niveles. Dicha agenda no debe ser vista como un sustituto, sino como un complemento necesario para las reformas estructurales en la impartición de justicia y en las estrategias de lucha contra las amenazas más inmediatas a la ley, como la delincuencia organizada.

Principales hallazgos: Esfuerzos realizados en la generación y análisis de datos sobre seguridad y justicia en México

La incidencia alta de delitos y el incremento agudo de delitos violentos en los últimos años en México, ha tenido un efecto distinto en la generación y análisis de datos sobre seguridad y justicia. Muchos profesionales e instituciones han empezado a investigar este problema. Diversas instituciones mexicanas han dedicado un esfuerzo considerable para mejorar la confiabilidad y comparabilidad de los datos relacionados con el delito, tal como lo hicieron países más avanzados hace tres décadas. México tiene los medios para evaluar el delito y difundir el conocimiento sobre éste; abordando muchas debilidades pasadas e inconsistencias en los datos sobre los delitos. Esto ha dado lugar a avances concretos en una serie de dimensiones, incluyendo: *i)* un acuerdo institucional para reconocer al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como la máxima instancia en un sistema nacional en recopilación de datos delictivos; *ii)* una mejora progresiva en la calidad y la comparabilidad de los registros administrativos a nivel local y estatal que se han identificado como prioritarios en las discusiones técnicas entre el INEGI y la red de productores y usuarios de dichos datos, particularmente la policía y los ministerios públicos; *iii)* un Censo de Seguridad de alta calidad, que recopile cada vez más, información de los recursos del sector en todos los niveles de gobierno, desde el gobierno federal hasta los gobiernos estatales y locales, desde la policía hasta el ministerio público, así como todas las oficinas públicas relacionadas con este servicio público; *iv)* una de las encuestas de victimización más avanzadas y completas del mundo, en términos de la precisión del cuestionario, el tamaño de la muestra y la temporalidad de la misma; y *v)* la participación de México como contribuyente clave en los principales proyectos regionales e internacionales así como las instituciones destinadas a mejorar la calidad y comparabilidad de los datos relacionados con el delito.

La delincuencia es un fenómeno territorial distintivo en casi todos los países miembros de la OCDE y esto resulta particularmente cierto México. Más allá de las medias nacionales, las diferencias regionales en las actividades de la delincuencia dentro de los países son a menudo importantes y tienden a concentrarse alrededor de una misma área geográfica. Esta tendencia es particularmente evidente en el caso de México. Dentro de los países de la OCDE, no sólo cuenta con la mayor tasa de homicidios a nivel nacional, sino que también es el país con la mayor disparidad regional respecto a

homicidios. De acuerdo con la *Base de Datos Regional de la OCDE*, en 2009, la tasa de homicidios de Chihuahua fue 56 veces mayor que la de Yucatán, cuya tasa fue relativamente cercana o inclusive más pequeña a la de muchas regiones europeas. En cuanto a los delitos contra la propiedad, México ocupa el segundo lugar debajo de Canadá, en términos de diferencias regionales. Baja California Norte tuvo una tasa de delitos contra la propiedad casi tres veces mayor que la de la media nacional, mientras que el estado del sur, Campeche, tuvo una tasa cinco veces menor que la del promedio nacional mexicano. En contraste con algunos otros países miembros de la OCDE que fueron analizados, en México, la concentración de homicidios se ha incrementado con el tiempo, mientras que en el caso de los delitos contra la propiedad existe una tendencia a la dispersión espacial; por ejemplo, regiones con altas tasas de delitos contra la propiedad tienden a estar más dispersas por todo el país.

Entre las causas principales de los delitos, se encuentran: la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la demografía y la falta de cohesión social. El análisis del Capítulo 2 también revela que hay una dimensión territorial, cuyas causas subyacentes, en algunos casos, difieren según la región. En México, el desempleo juvenil parece ser un móvil en los homicidios, de manera similar ocurre en países como Canadá, Francia y Turquía. Esta variable también se destaca por ser un impulsor clave de delitos contra la propiedad en México.

Estos hallazgos acentúan la necesidad de políticas delictivas que sean horizontales – y que se dirijan a las causas principales – al igual que a las causas “locales”, por ejemplo aquellas relacionadas a las características específicas del territorio. Lo mismo se aplica a la implementación de políticas: el problema de gobernabilidad multinivel es particularmente importante no sólo porque los estados tienen facultades vastas en la organización de la policía y los tribunales de justicia, sino porque, dada la intensa concentración local de la delincuencia, la alineación de los objetivos de la política a través de los niveles de gobierno es fundamental para poder llevar a cabo un aumento en la eficacia de las políticas de prevención y de seguridad.

Aunque las estadísticas del delito y las encuestas de victimización siguen mejorando en México, algunos vacíos en la evidencia sobre la seguridad y la justicia persisten. En la preparación de este informe, el Secretariado de la OCDE, también realizó un ejercicio de evaluación sobre los datos disponibles a nivel estatal. Los datos fueron obtenidos de acuerdo a: *i)* su disponibilidad para un número crítico de estados; *ii)* la alineación, en la medida de lo posible, con los indicadores internacionales existentes como aparece en el Capítulo 1; *iii)* la calidad y la confiabilidad de los datos, a juzgar por los expertos en la materia; y *iv)* la comparabilidad entre las regiones. Además, se evaluaron la relevancia, las fortalezas y las debilidades de cada variable incluida en el estudio (véase el Capítulo 3), en el contexto de su relevancia potencial para la toma de decisiones con base en la evidencia (es decir, cómo se podrían interpretar los datos para la formulación de políticas).

Los resultados muestran que México es cada vez más adepto en la generación de estadísticas para medir la incidencia de los delitos. El INEGI y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), elaboran estadísticas delictivas a nivel estatal internacionalmente armonizadas (por ejemplo, delitos contra la propiedad, tales como robo de autos y delitos violentos incluyendo homicidios). Además como un medio de complementar estos datos y superar el problema de la falta de denuncia, el INEGI dirige la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), con datos desagregados a nivel sub-nacional. El objetivo principal de

la ENVIPE es recolectar información sobre: delitos denunciados y no denunciados, la percepción del desarrollo e interacción con instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia. El marco conceptual de la ENVIPE sigue las directrices establecidas por el *Manual sobre la Encuesta de Victimización de las Naciones Unidas*. Gracias al diseño de muestra que maneja, la ENVIPE proporciona información representativa sobre la incidencia de la delincuencia a nivel nacional y estatal, así como para 17 áreas urbanas de México. Finalmente, el censo gubernamental tiene, desde 2011, información del sector judicial y está disponible a nivel regional. El censo recopila información sobre el personal disponible en la infraestructura de las tecnologías de información y comunicación (TIC), los delitos procesados, y los centros para procedimientos de justicia alternativos.

Estas fuentes aseguran que los datos se recopilen de manera uniforme para todos los estados siguiendo la misma metodología y definiciones. Sin embargo, los mismos problemas existentes para otros países de la OCDE aplican también para dichos datos, llámese problemas de comparabilidad derivados de los diferentes sistemas de clasificación en diferentes instituciones (por ejemplo, por delitos y/o casos).

Por último, existe un conjunto de datos sólidos en México acerca de la percepción de seguridad y los niveles de confianza por parte de la población hacia las instituciones de policía y de justicia. Esta información no solo la recopila el INEGI (como un componente de las encuestas de victimización) sino también lo hacen las encuestas de opinión adicionales que se prestan para comparaciones internacionales. Estos son indicadores clave de resultados, que se utilizan en última instancia para examinar si los cambios en los niveles de delito impactan a su vez en las percepciones de seguridad.

Sin embargo, siguiendo el marco propuesto en el Capítulo 1, se mantienen algunos vacíos adicionales de información que podrían dificultar la medición del desempeño de las instituciones clave a largo plazo (por ejemplo, policía, tribunales e instituciones penitenciarias):

- **Recopilación de datos y capacidad de registro.** El carácter fuertemente enfocado al procedimiento de administración de la ley y la impartición de justicia, debería facilitar la captura de los datos y el análisis de los registros administrativos. Sin embargo, esto depende de las capacidades de gestión de datos de los diferentes actores. La policía es una de las principales preocupaciones en este sentido, debido a la capacidad y motivación limitada a nivel local para introducir datos en sistemas de información. Esto podría comprometer la calidad y la puntualidad de los mismos con otros actores – como los ministerios públicos locales – que tratan de llenar dichos vacíos.
- **Datos financieros:** Los datos del presupuesto estandarizado para la policía, los tribunales y los sistemas penitenciarios no están disponibles en México a nivel regional. Este problema se complica aún más por la incapacidad de distinguir entre la justicia civil y los gastos de justicia penal, creando así una ambigüedad en las relaciones entre los insumos y los resultados. Por ejemplo, no es posible calcular en esta etapa los costos unitarios, “costo por caso”. Como indicador de los gastos, se pueden utilizar las asignaciones presupuestales y se presentan en este estudio con fines indicativos. No obstante, dadas las limitaciones de esta información (por ejemplo, el grado de flexibilidad que las dependencias tengan sobre cómo y cuándo gastar el presupuesto), el estudio propone nuevas iniciativas de recopilación de datos en este ámbito. Las partidas en los presupuestos estatales

difieren, haciendo compilaciones de datos de enajenación sujetos a cierta subjetividad o a mayor/menor estimación.

- **Datos administrativos para instituciones policiales y judiciales (tribunales):** Este estudio ha encontrado pocos datos comparables acerca del desempeño en el funcionamiento de la policía y de los tribunales a nivel sub-nacional, esto es, la duración promedio de tramitación de un caso, la cantidad de pendientes acumulados, la calidad de las decisiones judiciales que se tomaron (medidas por el porcentaje de casos en apelación, revocados o rechazados por falta de pruebas inadmisibles, errores u otras razones). Tampoco hay mucha evidencia disponible a nivel estatal sobre los procedimientos o el status de las reformas en curso, como aquellas que se utilizan en la resolución alternativa de conflictos o las nuevas políticas de TIC dirigidas a aumentar la eficiencia y permitir el intercambio de información. Una causa para este problema podría ser la falta de alineación en la recopilación de datos administrativos entre las jurisdicciones, lo que representa retos para la recolección de datos estandarizados. En México el ministerio público y la competencia jurisdiccional se dividen entre delitos del fuero local y aquellos del fuero federal. Cada estado tiene un sistema judicial autónomo que imparte la justicia para aquellos delitos de carácter local perpetrados en su jurisdicción. Sin embargo, además de esto, el Poder Judicial de la Federación divide el territorio nacional en 31 circuitos judiciales que, a grandes rasgos, corresponden a los estados, pero no es exacto.
- **Información sobre las prácticas de gestión pública para la policía, los ministerios públicos y los jueces:** Existe una necesidad de armonización en los esfuerzos de recolección de datos de los estados en áreas clave de la administración pública, incluyendo prácticas de recursos humanos, tales como reclutamiento y selección, requisitos de capacitación y oportunidades, evaluaciones de desempeño e integridad (políticas anticorrupción, como los requisitos para la divulgación de conflictos de intereses potenciales, supervisión y el seguimiento de esta información las y oportunidades para los denunciantes, etc.) Estas prácticas influyen en el cumplimiento de la ley y en las instituciones judiciales, que ayudan a identificar otros instrumentos de política pública con las cuales se pueda mejorar su rendimiento. De hecho, confiar en la policía, por ejemplo, podría mejorar si se reforzaran los mecanismos para prevenir la corrupción.
- **Grado de coordinación interinstitucional:** Se necesita de una mayor coordinación interinstitucional para superar problemas de superposición o competencias fragmentadas en todas las instituciones y territorios. También es un factor clave del desempeño positivo, aunque muy poco, si hay datos existentes, por ejemplo, en el grado de información o intercambio de ideas entre los organismos encargados del cumplimiento de la ley, los mecanismos existentes de coordinación formales o informales, el monto del financiamiento conjunto asignado para superar mandatos no financiados, o el uso de iniciativas conjuntas (como la capacitación) para explotar mejor las economías de escala y evitar el derroche de fondos.

Se podría reforzar los mecanismos formales de monitoreo. Los mecanismos formales de monitoreo y evaluación de resultados podrían reforzarse en este sector en México. Actualmente, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública crea algunas obligaciones de reporte de información para los gobiernos estatales. Aparte de la

posibilidad de la retención fondos de transferencias federales, no existen sanciones claras para el incumplimiento. A pesar de que los organismos federales de supervisión, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, tienen derecho a auditar programas y proyectos financiados con transferencias federales, estos recursos podrían aprovecharse más. Por otra parte, no existen auditorías formales de la calidad o confiabilidad de la información proporcionada por los gobiernos estatales a estos y a otros organismos de control. A nivel estatal, existe una gran heterogeneidad en los mecanismos de seguimiento y supervisión; por ejemplo, algunos estados han realizado esfuerzos para trabajar con observatorios de criminalidad y otras organizaciones de la sociedad civil (CSO, por sus siglas en inglés) para mejorar la calidad de sus datos, pero hasta la fecha, esta no es una práctica universal.

Se necesita de un mayor esfuerzo para transformar los indicadores existentes en evidencia útil. La disponibilidad de datos es clave, pero puede que la evidencia contundente no sea suficiente para orientar la formulación de políticas en el diseño e implementación de una estrategia concreta. Esto podría suceder cuando el análisis comparativo se base en indicadores que están lejos de la intervención de la política planeada y/o en condiciones institucionales no conocidas, o bien, difíciles de determinar. La información sobre los objetivos de la política no es compartida o acordada entre los diferentes actores (autoridades nacionales, locales, ciudadanos y empresas) y/o los vínculos de causalidad y correlación son difíciles de establecer. Las variables recopiladas a través de los datos que se definen en el Capítulo 3, por ejemplo, demuestran estos desafíos para cada indicador y las consideraciones que se deben tener en su interpretación. Por ejemplo, las tasas de resolución, deben analizarse con cuidado, sin representar cuántas denuncias culminan en sentencias. Del mismo modo, todos los indicadores basados en delitos denunciados pueden ser polarizados debido al amparo. Si bien la inclusión de indicadores de seguridad pública y de justicia en el Catálogo Nacional proporcionado por el INEGI es un primer paso importante, es posible hacer esfuerzos adicionales para desarrollar indicadores que se complementen entre sí con el fin de compensar los “vacíos” y que proporcionen información más concreta para ayudar a la formulación de políticas al igual que una visión de las principales preocupaciones de los políticos y del público en general, que incluya información sobre el acceso a la justicia, capacidades existentes y faltantes, capacidad de respuesta de la policía, la confiabilidad y la calidad de las decisiones judiciales así como la eficacia del sistema penitenciario, por citar los más importantes. Para formular una estrategia de evaluación más sistemática y significativa se requiere de liderazgo y de algún grado de centralización (por ejemplo, mediante el gobierno federal) para garantizar la consistencia y su comparabilidad.

Recomendaciones: Fortalecimiento de las políticas basadas en la evidencia sobre la seguridad y la justicia en México

En respuesta a los resultados anteriores, el gobierno de México podría considerar adoptar algunos o todas las propuestas siguientes. Siguiendo la lógica del presente estudio, estas propuestas sugeridas proveen un “mapa de ruta” de cómo las autoridades podrían: *i)* incrementar tanto la cantidad como la calidad de los datos a nivel subnacional; *ii)* transformar estos datos en evidencia “recurrible” que aborde las principales preocupaciones de los hacedores de políticas; *iii)* garantizar que la evidencia sea tomada y utilizada por los tomadores de decisiones clave; y *iv)* ayudar a difundir la evidencia con el fin de maximizar el impacto de las reformas para garantizar la sustentabilidad en el largo plazo.

Abordando vacíos de información existentes.

El estudio ha identificado vacíos de información a nivel subnacional, particularmente en lo que respecta a los insumos (gastos) de datos, prácticas de gestión pública y coordinación inter-institucional. Además, en muchas instituciones del sector en todos los niveles (federal, estatal y municipal) recolectan información limitada sobre su propio desempeño.

- **Datos administrativos básicos. Desarrollar capacidades para la administración y uso de datos por parte de la policía.** A la sombra de la reforma judicial en camino, esfuerzos especiales deben realizarse para el fortalecimiento de la capacidad de la policía para administrar datos a través de la cadena criminal. Este apoyo puede incluir asistencia técnica para aclarar conceptos, así como para asegurar que un buen sistema de recolección de datos en bruto esté disponible; para subsecuentemente organizar correctamente los datos y producir estadísticas básicas para su análisis. Eventualmente parámetros equilibrados en materia de seguridad podrán ser obtenidos y combinados como una canasta de indicadores para diversos propósitos, como: incrementar transparencia, mejorar la gestión, permitir la evaluación del desempeño, etc.
- **Datos sobre gastos. Adoptar la Clasificación de Funciones del Gobierno (COFOG por sus siglas en inglés) – tanto a nivel secundario como a nivel subnacional.** Actualmente, México no proporciona datos sobre gastos de acuerdo a la clasificación COFOG en el Sistema de Cuentas Nacionales, ni a nivel federal ni a nivel subnacional. En ausencia de datos armonizados de gastos a nivel subnacional, el presente estudio utilizó subvenciones estatales (por ejemplo, presupuestos anuales estatales aprobados por la legislatura) como una proxy del gasto subnacional en este sector. Sin embargo, como se mostró en el Capítulo 3, las subvenciones representan las intenciones del gobierno (*ex ante*), y no las acciones (*ex post*) y no son tan precisas como información sobre los gastos dada la flexibilidad de cómo y cuándo los recursos asignados son realmente empleados. Esta ambigüedad crea complicaciones para los investigadores, quienes buscan vincular insumos con resultados para medir la productividad o la eficiencia. En efecto, sin datos detallados del gasto, calcular la unidad del costo de procesar diferentes tipos de casos o de la rehabilitación de los delincuentes no es posible. Idealmente, para comparaciones internacionales, los datos podrían ser obtenidos a través del sistema COFOG. El COFOG clasifica los datos sobre gasto gubernamental del Sistema de Cuentas Nacionales para el propósito para el cual se utilizan los fondos. El primer nivel COFOG divide el gasto en diez categorías, una de las cuales, de interés para nuestros propósitos, es el orden y la seguridad públicos. El segundo nivel COFOG divide aún más esta categoría entre los siguientes grupos de gasto: servicios policiacos, servicios de protección contra incendios, juzgados, prisiones, investigación y desarrollo en orden público y seguridad, y orden público y seguridad no clasificados en ningún otro lado. La consecución de estos datos requeriría un compromiso por la Oficina Nacional de Estadística de México y los estados, y la implementación de esta iniciativa requeriría la formulación de lineamientos centrales así como la formación de capacidades a través de capacitación y apoyo. Sin embargo, sería un esfuerzo que valdría la pena llevar a cabo; pues sería útil no sólo para el análisis en materia de orden público y seguridad, sino también en otras áreas de política (educación, salud). Incluso obteniendo los datos en comento, una limitante de los mismos

sería la desagregación del gasto civil vs. penal, el cual no se es distinguible bajo la clasificación COFOG. Esta es una preocupación para el componente de tribunales, pero que puede ser abordado a través de la siguiente propuesta de ejercicios de recopilación de datos adicionales. Los esfuerzos recientes para incrementar la cobertura de presentación de informes y presupuestos financieros en el Censo del Gobierno para el año 2013, van en la dirección correcta para aumentar la comparabilidad internacional.

- **Procesos: Generar información estandarizada y comparable sobre sistemas judiciales y prácticas de administración pública a través de la participación en la encuesta CEPEJ.** Quizás el hueco más grande de datos disponibles se encuentra en la esfera de los procesos de las instituciones de justicia y las prácticas de gestión pública. El Consejo de la Comisión Europea de Europa para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) realiza una encuesta cada dos años y se encuentra actualmente en su quinta ola de la evaluación, ofreciendo a sus más de 40 países participantes series de tiempo, a través de uno de los más completas esfuerzos de recopilación de datos sobre el sector de justicia. El cuestionario recopila datos sobre toda la cadena de producción del sector de la justicia (insumos, prácticas, productos y resultados), de los cuales, el uso de prácticas de resolución alternativa de conflictos y las tasas de liquidación actuales, pueden ser de gran interés en el caso de México. En México, a través de la cooperación entre el INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas para el control de las Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD), se está mejorando la disponibilidad de información sobre la seguridad y la justicia de acuerdo con las normas internacionales y la metodología de la CEPEJ. El Capítulo 1 ofrece una descripción detallada del contenido de la *Base de datos y la metodología CEPEJ*, que distingue entre los sistemas civiles y criminales. Cada estado puede participar en este estudio, permitiendo una comparación tanto regional como internacional; lo que permite una respuesta más exacta para México. El ejercicio puede ser gradual, con una primera selección de las preguntas formuladas basadas en las prioridades identificadas en el presente estudio, posteriormente, incorporándose poco a poco en el Ciclo de Evaluación integral. Las autoridades mexicanas podrían basarse en las experiencias de otros países federales para completar el cuestionario – como Alemania – con el fin de seguir enfoques de armonización similares. Asimismo, el ejercicio en sí puede ser considerado como una iniciativa conjunta para construir/promover la coordinación interinstitucional entre las autoridades de seguridad y la justicia en todo el país.

Como se muestra en el Capítulo 1, la encuesta CEPEJ abarca diversos elementos de información institucional y de los procesos de gestión de casos. La esfera de las prácticas de gestión pública, sin embargo, no es tan extensa en la encuesta, sino que incluye preguntas relacionadas con determinadas políticas de gestión de recursos humanos para jueces y fiscales, así como las prácticas de gobierno electrónico de *back-office* en el sector de justicia. Otras lagunas se mantienen en las prácticas y en las oportunidades para la denuncia de irregularidades así como en operaciones y decisiones de transparencia. Estas áreas son clave para construir mayor confianza en las instituciones y podrían ser sostenidas en el largo plazo. La OCDE tiene instrumentos de estudio que podrían adaptarse al sector judicial existente. Estos incluyen encuestas particulares sobre: *i)* la contratación y las evaluaciones de desempeño de los empleados del sector judicial; *ii)* prácticas de

compensación para los jueces y la policía; *iii*) los requisitos para revelar posibles conflictos de intereses y mecanismos de vigilancia/seguimiento de la misma; y *iv*) la divulgación proactiva de información y de las decisiones judiciales y la accesibilidad de la información por parte de los ciudadanos. En última instancia, estos instrumentos podrían utilizarse más allá del sector de la justicia para incluir también a la policía y el sistema penitenciario.

- **Coordinación interinstitucional: Diagnóstico sobre la gobernanza multinivel en la seguridad y la justicia.** La OCDE analiza los retos comunes en materia de gobernanza multinivel en varios sectores, entre ellos la gobernabilidad del agua, las TIC y las estrategias de innovación, así como el régimen regulatorio. Ha desarrollado y probado con éxito un marco de referencia para la identificación de los obstáculos a la coordinación horizontal y vertical entre las instituciones gubernamentales. Una vez identificado (por lo general a través de una encuesta de los interesados nacionales complementados con entrevistas con los principales líderes), las mejores prácticas en el sector se destacan como las posibles soluciones. A saber, el marco examina las siguientes dimensiones:
 - **Lagunas normativas:** Los evaluadores podrían analizar si existen suficientes mecanismos (formales e informales) entre los sectores políticos (horizontal) así como los niveles de gobierno (vertical) las políticas específicas de delito (por ejemplo, aquellas destinadas a la delincuencia organizada, o la implementación de reformas para la de gestión de casos, etc.) Se evaluarían las duplicidades, la fragmentación o incluso contradicciones que pueden conducir a estrategias ineficaces o ineficientes. Estas políticas serían elegidas por el gobierno de México y se complementan con la evaluación comparativa y la identificación de buenas prácticas de otros países miembros (por ejemplo, estrategias de crimen organizado de España, Estados Unidos, Italia).
 - **Deficiencias administrativas:** Las lagunas administrativas ocurren cuando hay un desajuste entre el “problema político” a la mano y la delimitación administrativa de responsabilidades para hacer frente a esos problemas. Podría darse el caso de las “fusiones” de las unidades sub-nacionales podrían ocurrir en áreas particulares de la política, o que – alternativamente – debería haber una mayor división de responsabilidades para mejorar la capacidad de respuesta a las especificidades locales. Para los ámbitos políticos elegidos, el diagnóstico evaluaría cuál podría ser la escala adecuada para las políticas más eficaces.
 - **Lagunas fiscales y de capacidad.** Para superar los problemas de fondos insuficientes (“mandatos sin fondos”), el diagnóstico evaluaría por ejemplo, si las unidades subnacionales necesitan considerar mecanismos de financiamiento compartido o iniciativas conjuntas de recurso humanos (formación conjunta) para cumplir con las responsabilidades, y dar ejemplos de mecanismos exitosos de otros países miembros (por ejemplo, Reino Unido).
 - **Los vacíos de información:** En el sector de la delincuencia, los vacíos de información son los principales obstáculos para el éxito. En efecto, las actividades delictivas suelen explotar esas deficiencias y el intercambio de inteligencia entre las agencias de aplicación de la ley ha demostrado, en varias ocasiones, ser necesario. El diagnóstico identificaría las asimetrías de

información entre y a través de los niveles de las fuerzas del gobierno y de la ley con el fin de proponer mecanismos de mejora. La adopción de las TIC y los sistemas de *back-office* integrados podrían ser explotados para facilitar el flujo de información, los líderes de la OCDE en este aspecto (Estados Unidos) podrían incluirse, para compartir experiencias y lecciones aprendidas.

- **Vacíos en la rendición de cuentas:** Un mejor desempeño por parte de las instituciones policiales y de justicia puede ser incentivados si los mecanismos de rendición de cuentas adecuados son puestos en marcha. Las políticas de los gobiernos a nivel nacional, por ejemplo, pueden ser vagas en cuanto a la supervisión o mecanismos de seguimiento. Además, debe haber suficiente información disponible y accesible al público y debe haber oportunidades de participación para la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas. De hecho, junto con las instituciones de auditoría, las organizaciones de la sociedad civil deberían tener el poder de monitorear activamente el rendimiento y mejorar el diseño de políticas. La segunda recomendación, planteada en la sección siguiente, hacia la construcción de un conjunto de indicadores, podría ser un paso más para ayudar a difundir este problema común de la gobernanza multinivel, haciendo que la información clave esté disponible para todos los interesados.
- **Mejorar la comparación internacional mediante la estandarización de las estadísticas regionales del delito en todos los países de América Latina:** Esta iniciativa es muy importante para el fortalecimiento del sistema de datos de la delincuencia mexicana en su conjunto y así obtener un mayor compromiso en la región de América Latina y el Caribe para mejorar y armonizar aquellas estadísticas, como el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados sobre la Coexistencia Pacífica y la Seguridad Ciudadana (SES por sus siglas en inglés) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como un nuevo grupo sobre seguridad ciudadana recientemente creado por la Conferencia de Estadísticas de las Américas. Como país miembro, México puede beneficiarse del intercambio de experiencias, en particular, aunque no exclusivamente, en el ámbito de los registros administrativos. También podría desempeñar un papel más importante al compartir sus avances con los países menos avanzados. Aunque México ha mejorado sus encuestas de victimización y mejorado sus registros administrativos en los últimos años, la abundante información recopilada podría explotarse mejor para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Otros países miembros de SES con más experiencia (Chile y Colombia, por ejemplo) podrían ayudar a México a utilizar mejor los datos en términos de las políticas de justicia y de seguridad ciudadana más eficientes y responsable. Los esfuerzos realizados por el INEGI, junto con el Centro de Gobernanza de Oslo para reforzar este punto son también bienvenidos también en miras a una alianza estratégica con otros países de la OCDE.

La transformación de los datos en evidencia “recurrir” sobre la cual basar políticas y reformas sólidas

Además de la disponibilidad de datos, el estudio ha evaluado las fortalezas y limitaciones de las variables existentes con miras a la construcción de más poderosas “herramientas” (*toolkits*) para los responsables de la formulación de políticas.

- **Realizar un estudio sectorial sobre la competitividad económica y la eficiencia en el sector de la justicia.** Al garantizar la seguridad de los derechos de propiedad, los sistemas judiciales eficientes contribuyen al buen funcionamiento de los mercados, lo que ayuda a aumentar la eficiencia económica global, mejorando así el crecimiento. La resolución oportuna de los conflictos y la previsibilidad de las resoluciones judiciales reduce las posibilidades de que las empresas sufran costos indebidos que obstaculicen su competitividad y ayudan a garantizar la certeza de las transacciones y el retorno de la inversión. El gobierno de México podría, en forma conjunta con otros países miembros, basándose en las estructuras existentes y los nuevos datos recogidos de la encuesta CEPEJ, participar en un estudio de la eficiencia del sector de los sistemas de justicia penal, con el fin de evaluar su impacto en la competitividad económica. El elemento de evaluación comparativa internacional es clave, ya que estos estudios identifican potenciales aumentos de eficiencia a través de la comparación (por ejemplo, la evaluación de que países logran mejores resultados con menos recursos, y las comparaciones de precios posteriores). El estudio también podría servir a un propósito dual, proporcionando una evaluación “*ex ante*” sobre la cual posteriormente se mida el éxito de las reformas actuales de los estados.
- **Facilitar, consultando a las autoridades nacionales y los gobiernos estatales, la creación de un conjunto de indicadores estándar para la evaluación comparativa en seguridad y justicia, a través del tiempo y de las regiones.** La recopilación de datos de calidad es un primer paso necesario en la construcción de una base de evidencias. Sin embargo, los datos deben ser codificados para permitir la interpretación y la evaluación adecuadas. En este sentido, los indicadores son más útiles que los datos en bruto, ya que proporcionan conocimientos sobre temas de interés para los responsables de formular políticas. El desarrollo de un conjunto de indicadores sobre la seguridad y la justicia en México requeriría un enfoque doble, el primero de los cuales es la construcción de un marco conceptual para la selección de indicadores. En el Capítulo 1 se propone un marco de medición del desempeño de trabajo utilizado por el gobierno de la OCDE en un programa de *Government at a Glance* (Panorama de Administración Pública). Este marco podría utilizarse como punto de partida para elementos de desempeño adicionales que podrían ser definidos en reuniones de trabajo o talleres en conjunto con la sociedad civil. Además, el marco conceptual podría ser respaldado con la evidencia de la teoría de la delincuencia – por ejemplo, análisis de las raíces de la delincuencia, a fin de incluir indicadores socio-económicos e institucionales en el marco (PIB per cápita, desigualdad, desempleo, etc.) – así como los factores situacionales que pueden producir oportunidades delictivas. El marco también incorporaría (en la dimensión de los procesos) evidencia sobre las buenas prácticas para políticas de coordinación institucional y lucha eficaz contra el crimen, para garantizar que los indicadores de desempeño están en línea con los enfoques exitosos. Aunque el marco conceptual es la clave, el análisis estadístico más detallado es necesario para justificar la selección de indicadores que son indicativos de las dimensiones más importantes del desempeño del sistema de justicia penal, según las autoridades (por ejemplo, establecer relaciones estadísticamente significativas a productos y resultados deseados, y entre datos cuantitativos y de percepción).

Promover el uso de la evidencia en el proceso de formulación de políticas

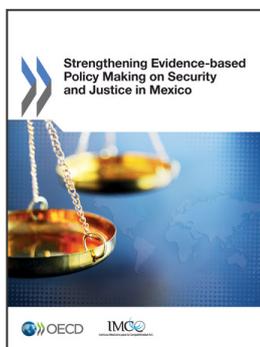
Este estudio ha llegado a la conclusión de que los mecanismos formales de seguimiento y evaluación podrían fortalecerse como un medio de promover la incorporación de la evidencia en las decisiones.

- **Investigar el uso de la evidencia en la toma de decisiones de política en los diferentes niveles.** Mientras que la percepción general en México es que el uso de la evidencia para el diseño y aplicación de políticas en materia de seguridad y de justicia es muy limitado, esta cuestión debe investigarse más a fondo. En particular, las encuestas y estudios de casos podrían ser desarrollados para evaluar no sólo el grado en el que los datos y la evidencia es subutilizado, sino también para identificar las buenas prácticas que podrían ser difundidas en todo el sistema.
- **Fortalecer la supervisión institucional y rendición de cuentas para incentivar el uso de la evidencia.**
 - **Designar claramente el liderazgo.** Varios actores institucionales en México deben estar involucrados en los esfuerzos para mejorar la evidencia y el uso de ésta: las agencias de aplicación de la ley, los tribunales y los sistemas penitenciarios, los gobiernos estatales, la oficina nacional de estadísticas, la Entidad Fiscalizadora Superior y numerosos ministerios. Un liderazgo claro y fuerte deberá coordinar las diferentes entidades para alcanzar objetivos comunes; se necesita cierto grado de centralización con el fin de armonizar las metodologías y los esfuerzos de todos los estados. El SESNSP, organismo autónomo de la Secretaría de Gobernación, ya es responsable de algunas de las iniciativas de recopilación de datos y, posiblemente, podría desempeñar ese papel.
 - **Contar con auditores independientes y con la sociedad civil.** La Entidad Fiscalizadora Superior de México podría considerar la adopción de las evaluaciones mediante un “cuadro de mando” (*scorecard*) (propuestas más adelante). Del mismo modo, el gobierno puede querer comisionar universidades y expertos independientes (*think-tanks*) para “emprender” estudios basados en los indicadores elaborados para desarrollar estudios comparativos y evaluaciones.
 - **Incentivar el uso de la evidencia.** Las evaluaciones de desempeño de los responsables de formular políticas y líderes podrían incluir criterios para demostrar el uso de la evidencia; las propuestas o iniciativas de nuevas políticas podrían ser requeridas para demostrar el costo-efectividad antes de la asignación de fondos; las transferencias federales a los estados podrían hacerse, en parte, dependiendo de las mejoras demostradas.

Difundir la evidencia e involucrar a las partes interesadas para mantener la aplicación de la reforma

La recopilación e interpretación de evidencia es un primer escalón para mejorar los resultados, pero el impacto y la sostenibilidad de estos esfuerzos puede ser limitada sin la aceptación por parte de los interesados. Las propuestas sugeridas aquí sólo son posibles con una base de evidencia suficiente y una vez que se han completado los otros pasos.

- **Creación de “cuadros de mando” (*scorecards*) en seguridad y justicia.** Una vez identificados los indicadores básicos de comportamiento, el gobierno de México podría considerar la posibilidad de usarlos como base para la creación de “cuadros de mando” en los estados para supervisar la actuación de la policía y los tribunales en el tiempo. Aunque los “cuadros de mando” tradicionalmente sobresimplifican las complejidades del desempeño, han sido, sin embargo, herramientas útiles para comunicar al público las políticas que se están llevando a cabo y para promover un diálogo más informado sobre las causas y los efectos de la delincuencia. También ofrecen una alternativa a los indicadores anexos que a menudo oscurecen los resultados, ya que no presentan claramente los datos subyacentes. El gobierno de México tiene uno de los más completos portales de gobierno de la OCDE (<http://portaltransparencia.gob.mx/pot>). Las puntuaciones del “cuadro de mando” y los resultados de las evaluaciones independientes deben ser divulgados de forma proactiva y hacerse públicamente disponibles a través de éste y otros medios (por ejemplo, portales regionales/ministerial).
- **Reducir los costos de transición.** Los cambios en las metodologías para la recopilación de datos y monitoreo incurren en costos para todos los involucrados. Ciertamente, a nivel nacional, esto puede implicar más costos de liderazgo y dirección por parte de la Oficina Nacional de Estadística y la Secretaría de Gobernación. Pero son, quizás, los estados y las instituciones locales, sin embargo, los que pudieran enfrentar los más grandes retos: por ejemplo, como resultado de nuevos mecanismos de monitoreo, la presentación de informes de las policías tendría que cambiar con el tiempo para asegurar la comparabilidad; los sistemas judiciales y de cumplimiento de la ley necesitarían invertir en TICs nuevas o cambiar las existentes para monitorear y medir cómo se procesan los casos, a qué velocidad, etc. Es necesario reconocer y medir estos costos. Para lograr ese fin, el gobierno de México podría llevar a cabo un análisis de costo-beneficio de la adopción de indicadores estándar y ofrecer asistencia financiera y técnica a los estados y organismos durante la transición.



From:
Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264190450-en>

Please cite this chapter as:

OECD/The Mexican Institute for Competitiveness (2013), "Resumen ejecutivo", in *Strengthening Evidence-based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190450-3-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.