

Eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública

Arturo Arango Durán¹

Advertencia

Este documento forma parte de una investigación más amplia que se encuentra en proceso, por lo que la información que aquí se presenta es preliminar y puede cambiar tal vez sustancialmente en virtud los datos no se han completado, sobre todo en lo que respecta a la cuestión financiera; asimismo, no se considera al gasto en prisiones, ni se ha logrado obtener la información sobre el presupuesto federal del poder judicial, para todo el periodo en análisis, por lo que se podría pensar que los costos que aquí se señalan, respecto del sistema de justicia, son mucho mayores.

Algunas definiciones

Sistema de justicia:

En este trabajo consideramos al “sistema de justicia” como aquel que se encuentra conformado por las policías preventivas, las procuradurías generales de justicia, los tribunales superiores de justicia, es decir, los jueces y juzgados, que tienen que ver con justicia penal y al subsistema de prisiones; todos éstos en los tres niveles de gobierno.

Eficacia: Definimos “Eficacia” desde el punto de vista de las autoridades que en la actualidad piensan que habrá menos delincuencia si se logra tener a más personas en prisión, por lo que todos los esfuerzos del sistema de justicia en su conjunto se encaminan hacia ese objetivo, empezando por la legislación que cada vez aumenta más las sanciones, así como convierte a delitos que antes no lo eran, en graves. Haciendo posible que, así, cada vez haya más personas en prisión, esperando procesos que bien podrían enfrentar fuera de ella, mediante el pago de una fianza.

Así, para los efectos de este trabajo, consideramos que “Eficacia del sistema de justicia en su conjunto es el número de sentencias logradas respecto de las averiguaciones previas iniciadas (Eficacia oficial) o contra los delitos cometidos. (Eficacia con cifra negra)”. Es decir que la Eficacia mide el grado en que se cumplen los objetivos del sistema de justicia,

¹ Investigador del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A. C. ICESI.



Eficiencia:

Definimos “eficiencia” como la forma en que se utilizan los recursos para lograr sus objetivos. Según WIKIPEDIA, en Internet, “eficacia” es la capacidad de lograr un efecto deseado o esperado. Efectividad es sinónimo de eficacia. En cambio, “eficiencia” es la capacidad de lograr el efecto en cuestión con el mínimo posible de recursos. Wikipedia nos señala el ejemplo de que matar una mosca a cañonazos es eficaz (o efectivo: conseguimos el efecto deseado) pero poco eficiente (se gastan recursos desmesurados para la meta buscada). Pero acabar con su vida con un matamoscas, aparte de ser eficaz es eficiente.

Eficacia

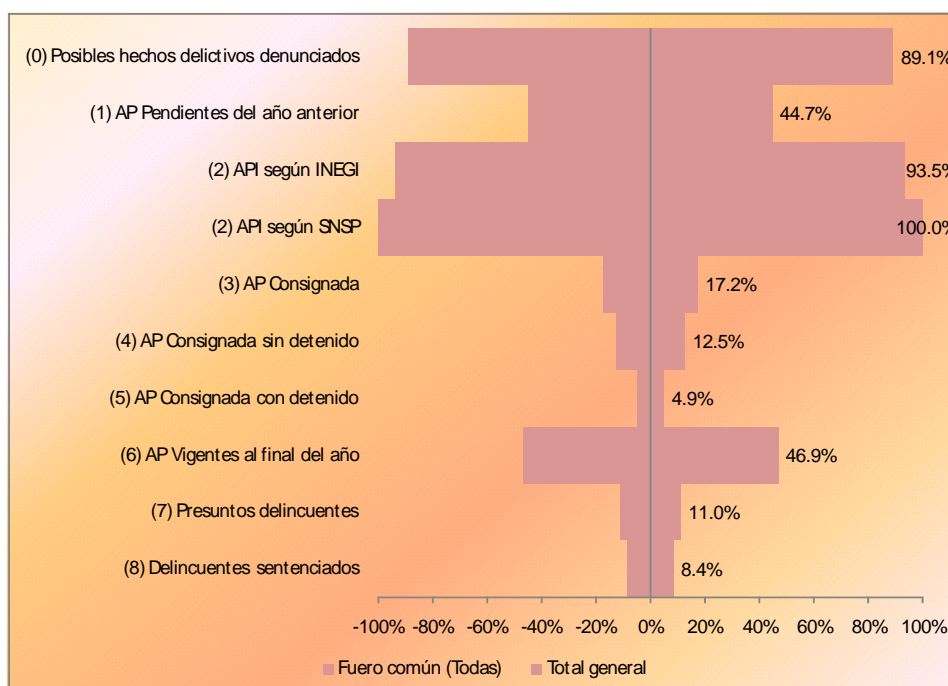
En la siguiente gráfica se muestra, en forma de embudo, a los diferentes desempeños del sistema de justicia, a través de las estadísticas que se generan en cada una de estas etapas. En este embudo el concepto “(0) posibles hechos delictivos denunciados” tiene que ver con las denuncias que hacen los ciudadanos ante las Procuradurías Generales de Justicia, del orden común.

Los conceptos (1) al (6) tienen que ver con procesos de las PGJ’s una vez que se ha iniciado la Averiguación Previa AP

El concepto “(1) AP pendientes del año anterior” representa a las averiguaciones previas que no tuvieron solución en un año en particular, por lo que se pasan al ciclo siguiente como asuntos sin resolver.



Gráfica 1. Embudo de Eficacia oficial del sistema de justicia. Promedio 1997 a 2005



Fuente: elaboración propia con base en datos del SNSP, de los informes de gobierno de la administración del presidente FOX, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI y de las estadísticas judiciales también del INEGI.

Observamos que el concepto (2) se repite, primero como Averiguaciones previas iniciadas API según INEGI y en segundo lugar, como API según el Sistema Nacional de Seguridad Pública SNSP. Esto es así, porque en teoría y dado que la fuente es la misma –las procuradurías generales de justicia, no debería haber diferencia, sin embargo observamos que según se reporte al INEGI o al SNSP, las cifras son distintas. En este trabajo todos los comparativos los haremos contra la cifra dada por las PGJ’s al SNSP.

Los conceptos (3) AP consignada, (4) AP consignada sin detenido, (5) AP consignada con detenido y tienen todas que ver con los procesos internos de las PGJ’s, cuando se ejercita acción penal y que se supone, toda consignación va apoyada con aquellos elementos que permiten acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculgado.

Cabe señalarse que existen AP que no se consignan aunque puedan acreditarse los aspectos materiales del delito y la presunta responsabilidad de alguna persona. En este estudio no tocaremos los otros “estados” en que puede permanecer la AP, como pueden ser: En reserva, en consulta, en trámite, etc., ya que consideramos que en lo fundamental y dado que la salida del proceso de investigación, para nuestros efectos, es la consignación, sólo nos abocaremos a esta etapa.

El concepto (6) Ap vigentes al final del año, tiene que ver con todas aquellas AP que por cualquier motivo no pudieron resolverse en ningún sentido durante



un periodo en particular, por lo que quedan vigentes, es decir en espera de resolución y se pasan así al periodo siguiente.

Los conceptos (7) Presuntos delincuentes y (8) Delincuentes sentenciados se tienen ya en los juzgados y asumen ya una presunta responsabilidad de alguna persona, la cual pudo o no, haberse consignado junto con la AP en cuyo caso, donde no hubo detenido puesto a disposición de algún juez o juzgado se solicita la orden de aprehensión.

Los puntos (7) y (8) se refieren a personas, mientras que los puntos (1) al (6) se refieren a Averiguaciones Previas. Por ello se supone en este documento que cada AP se inicia contra una persona –presunto delincuente- Es decir que hay una correspondencia 1 a 1 entre AP y presuntos delincuentes.

Iniciamos nuestro análisis señalando las diferencias existentes

1. entre los conceptos (0) y (2). En virtud que la lógica nos indica que no puede existir una AP iniciada sin que haya previamente un posible hecho delictivo denunciado. Es decir que:

Posibles hechos delictivos denunciados debe ser mayor o igual que Averiguación Previa Iniciada

2. entre los conceptos (2) API según INEGI y API según SNSP. Esta diferencia indica que al menos existen dos sistemas contables distintos según se reporta a una u otra institución.

Encontramos en este embudo que existen casi 45 AP pendientes de resolver por cada 100 que se inician, casi una de cada dos.

Asimismo, por cada 100 Averiguaciones previas que se inician:

- se consigna a un poco más de 17
- se consigna sin detenido al 12.5% es decir que de cada 100 que se consignan más de 69 son sin detenido.
- Se consigna con detenido bajo esta primera aproximación al problema a 4.9%
- Quedan vigentes al final del año, sin resolución, casi la mitad de las AP sobre las que debieron haber resuelto.
- Cada AP que se consigna con detenido se consigna con un poco más de dos (2.25) detenidos en promedio.
- De cada 100 presuntos delincuentes se sentencia a un poco más de 76

En esta aproximación, encontramos que oficialmente, suponiendo correspondencia 1 a 1, como se citó anteriormente, el sistema de justicia en su conjunto sólo tiene posibilidad de sentenciar 84 delincuentes por cada mil eventos (AP) que la ciudadanía manifestó como posibles delitos.

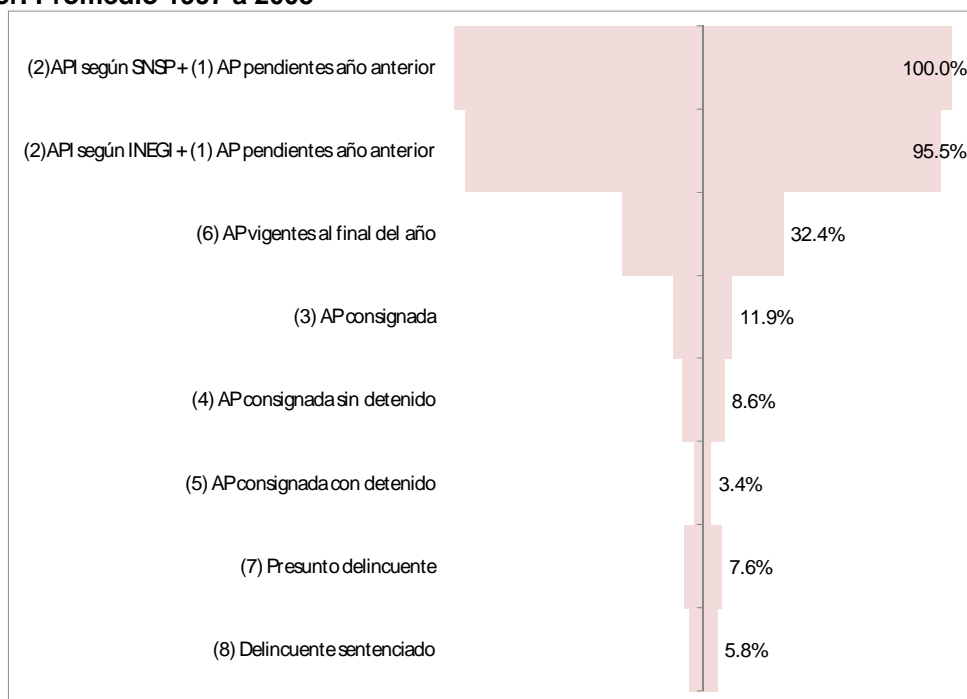
Sin embargo esta primera aproximación tiene una falla sustancial y que es la de que sólo contempla a los sentenciados contra “(2) API según SNSP” cuando



en estricto sentido debería contemplar a éstos contra “(2) API según SNSP + (1) AP Pendientes del año anterior”.

Por lo que el embudo con estas modificaciones se muestra a continuación:

Gráfica 2. Embudo de Eficacia oficial del sistema de justicia con pendientes del año anterior. Promedio 1997 a 2005



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente FOX, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI y de las estadísticas judiciales también del INEGI.

Con este ajuste observamos que disminuye el porcentaje de las AP vigentes al final del año, así como el nivel de consignación, llegando a 3.4%, con detenido vs. 4.9% que tenía al no considerar en las cargas de trabajo a las AP pendientes del año anterior.

Viéndolo así serían 1.5 puntos porcentuales, sin embargo considerando por sí mismas a las AP consignadas con detenido, se consigna a un 30.7% menos con este ajuste. Lo mismo sucede con los delincuentes sentenciados que pasan de 8.4% a 5.8%, es decir un 31% menos considerándolo, por sí mismo, a este concepto.

Es importante destacar que casi una de cada 3 AP sobre las que se actúa en promedio, en un año, queda vigente al final del año.

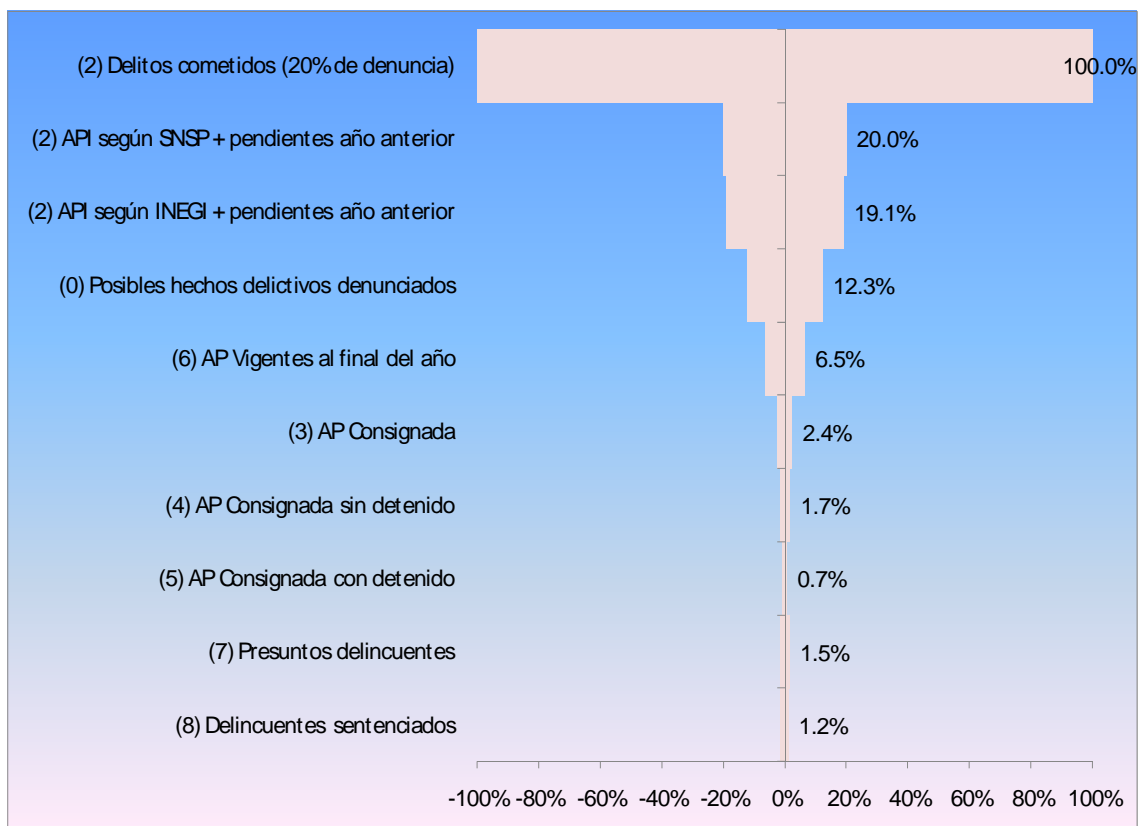
En este embudo no se menciona a aquellas que se resuelven por prescripción. Es decir que a pesar de que una gran cantidad de AP que se inician se resuelven por el paso del tiempo sin que se haya logrado nada, todavía una de cada tres AP queda vigente al final del año.

Sin embargo esta no es toda la historia, ya que, hasta este momento, todos los cálculos se han realizado contemplando exclusivamente a las cifras oficialmente registradas; es decir, no hay cifra negra.

En investigaciones que hemos realizado en el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A. C. ICESI, derivadas de encuestas de victimización, hemos encontrado que, en promedio, sólo se denuncia un delito de cada cinco. Es decir, sólo se denuncia el 20% de los delitos que se cometen.

La gráfica siguiente muestra los cálculos contemplando esta situación.

Gráfica 3 Eficacia del sistema de justicia calculando una cifra negra de 80% (denuncia de 20%)



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente FOX, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI, de las estadísticas judiciales también del INEGI y de las encuestas de victimización del ICESI.

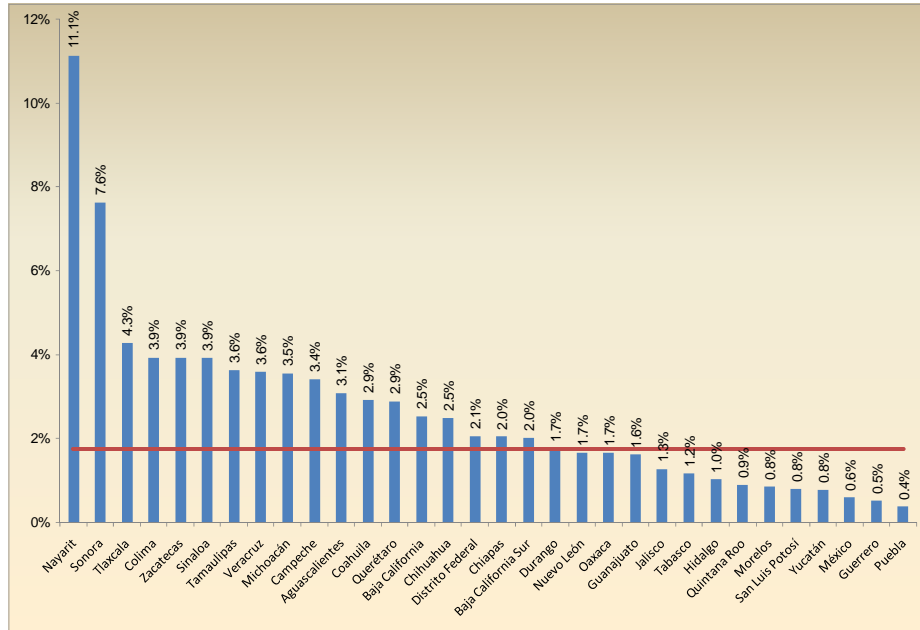
Ante esta situación encontramos que, a nivel nacional, sólo se sentencia 1.2%; es decir a 12 de cada mil delitos cometidos.

Esta eficacia es el promedio nacional, sin embargo, al considerar a cada entidad de la República encontramos que los niveles de eficacia son muy diferentes. Lo anterior se muestra en la siguiente gráfica, donde puede verse como los Estados de Nayarit y Sonora presentan los mejores niveles de sentencia, mientras que los más bajos corresponden a los Estados de México,



Guerrero y Puebla, que tiene la última posición en este indicador con 0.4% de sentencia.

Gráfica 4. Eficacia del sistema por entidad federativa, calculado según las encuestas del ICESI (con cifra negra). Promedio 1997- 2005.

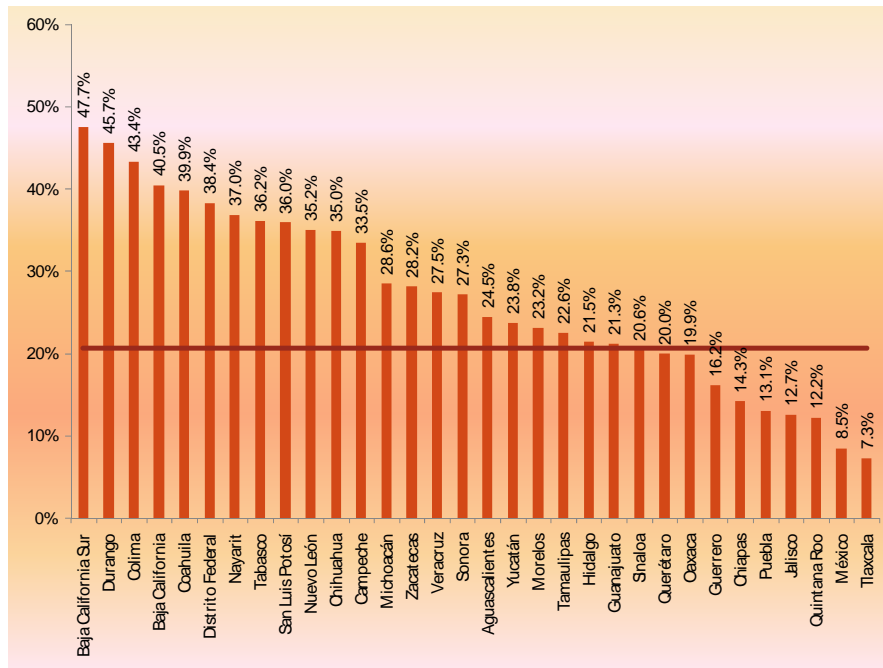


Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los informes de gobierno de la administración del presidente FOX, de los anuarios estadísticos de cada estado publicados por el INEGI, de las estadísticas judiciales también del INEGI y de las encuestas de victimización del ICESI.

Se podría hacer este análisis delito a delito para saber cual tipo es el que más sentencia tiene; sin embargo para efectos de nuestro análisis sólo tomaremos los delitos de homicidio y de robo. El primero se seleccionó por ser un delito que impacta terriblemente a la sociedad y el segundo por ser el que se comete con mayor frecuencia.



Gráfica 5. Eficacia oficial en el delito de homicidio (Delincuentes sentenciados vs. Av. Previas iniciadas según SNSP). No contempla a AP pendientes del año anterior. Promedio 1997 a 2005



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI.

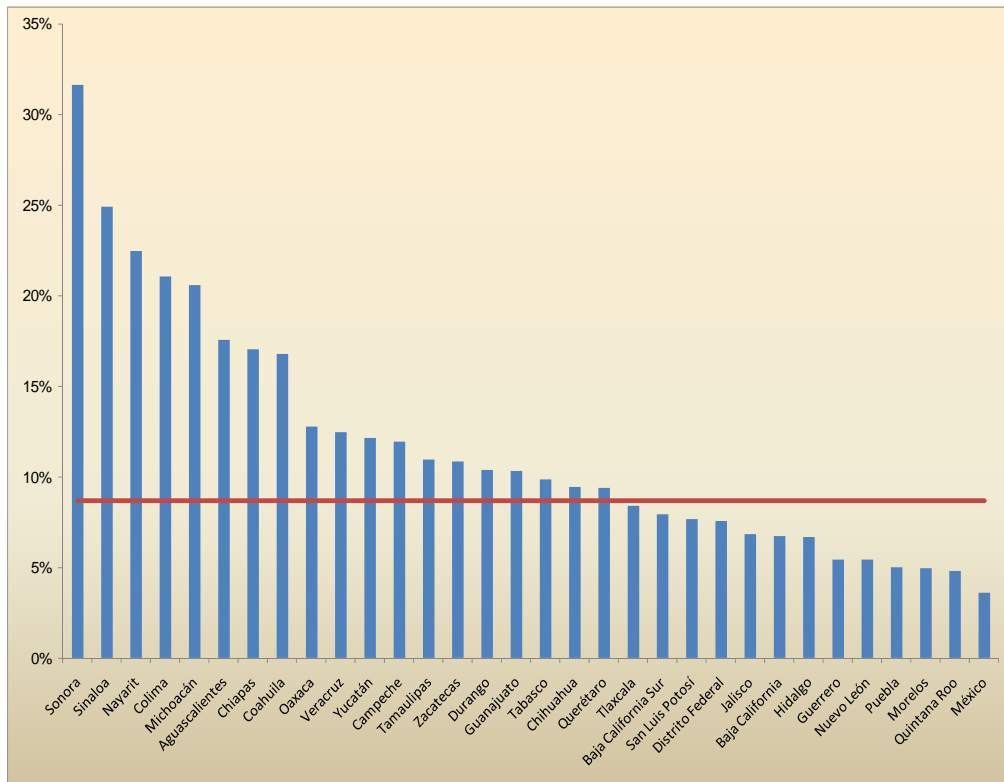
Si observamos con cuidado encontraremos que en el delito de homicidio, a nivel nacional, difícilmente se llega a un poco más del 20% en eficacia. Cabe señalar que, aunque incluso el homicidio tiene cifra negra, este delito es el que más se registra.

Existen entidades que logran poner en prisión casi un delincuente por cada dos AP iniciadas por el delito de homicidio, mientras que en otras se encuentran por debajo de 10 delincuentes por cada 100 AP iniciadas por dicho delito.

Es importante señalar que los cálculos se realizan sólo con las AP iniciadas en el año, es decir aquí no se cuenta con información que nos permita desagregar como se reparten, por delito, a las AP pendientes del año anterior, por lo que las cifras aquí comentadas pueden ser mucho menores.



Gráfica 6. Eficacia oficial en el delito de robo (Delincuentes sentenciados vs. Av. Previas iniciadas según SNSP). No contempla a AP pendientes del año anterior.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI.

En lo que corresponde al delito de robo la Eficacia promedio nacional es menor al 10%, siendo los Estados de Morelos, Quintana Roo y México, los que presentan una menor Eficacia, sentencian a menos delincuentes por cada 100 AP iniciadas por este delito; mientras que en Sonora, se sentencia a más de treinta delincuentes por cada 100 AP, en los estados antes señalados se sentencia a menos de cinco delincuentes por cada 100 AP.

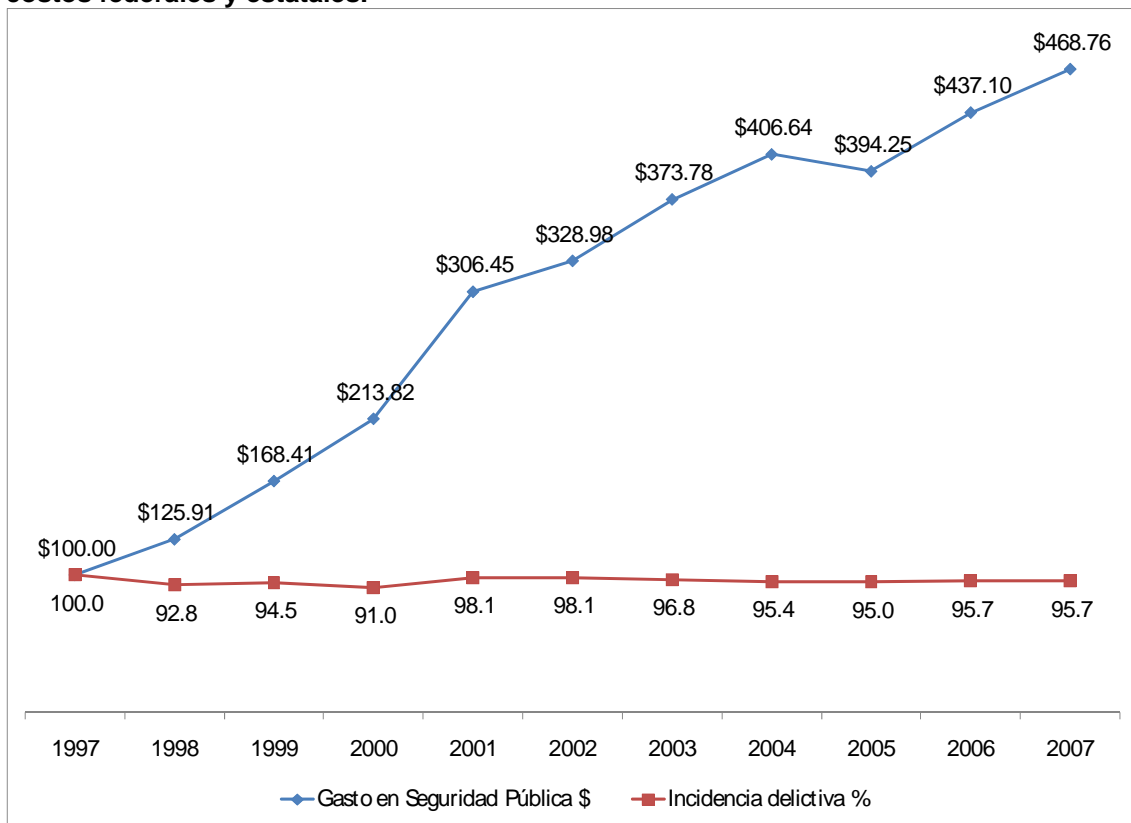


Eficiencia

Hasta este momento hemos revisado cual ha sido la Eficacia del sistema, encontrando que, en promedio, oficialmente ésta es del orden de 5.8% y considerando la cifra negra, esta pasa a un 1.2%. Ahora nos toca observar a la eficiencia.

La gráfica siguiente nos muestra (1997 = 100) un índice construido con dos conceptos a saber: costos del sistema donde se contemplan los recursos ejercidos por la Secretaría de Gobernación, la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP y los gastos realizados por entidades y municipios en cuestiones de seguridad pública donde, para estos últimos, se calcularon los años 2005 a 2007, en virtud que la información con que se cuenta es incompleta.

Gráfica 7. Eficacia vs. Eficiencia del Sistema en su conjunto. Aproximación utilizando los costos federales y estatales.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de Gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.

El índice se construyó considerando al año 1997 como igual 100, de tal forma que la gráfica nos muestra al inicio, 100 pesos y 100 delitos. Observamos que en 1998 se gastaron casi 122 pesos por cada \$100 que se gastaban en 1997,



mientras que la incidencia bajo a casi 93 Averiguaciones Previas/delitos² AP/d por cada 100 que se registraban oficialmente en 1997.

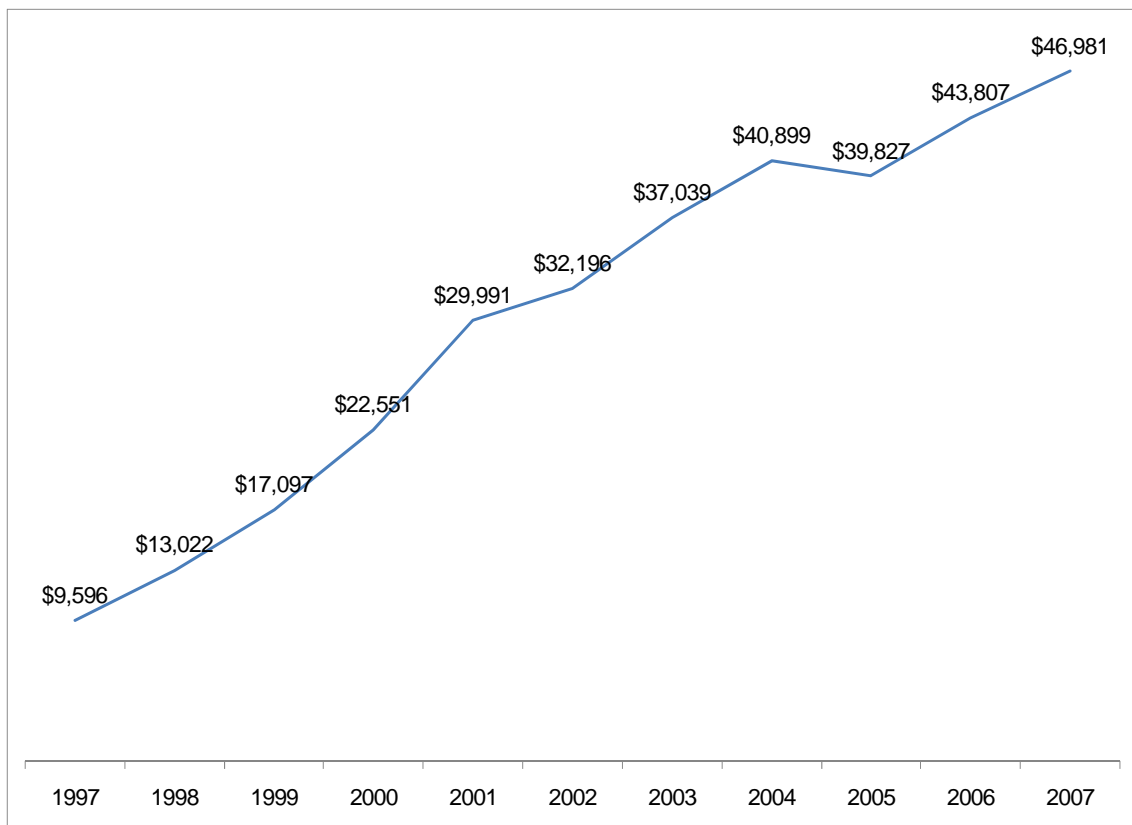
Es decir que un incremento en el gasto de casi un 26% llevó a una disminución en la incidencia delictiva oficialmente registrada de un poco más de 7%.

En 1999, el gasto aumentó en 33.75% al pasar de \$125.91 a \$168.41 –por cada \$100.00 que se gastaban en 1997-, mientras que la incidencia delictiva oficialmente registrada aumentó en 1.83% al pasar de 92.8 AP/d oficialmente registrados a 94.5 (éstos por cada 100 AP/d que se registraban en 1997).

Observamos que a pesar de los incrementos monetarios importantes que año con año se han venido dando en ese renglón, la incidencia en ninguno de los años ha bajado a más allá de 95 AP/d por cada 100 que se registraban oficialmente en 1997.

Considerando sólo al gasto tenemos la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Pesos gastados por cada AP/d registrada oficialmente.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de Gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.

² Se hace referencia de AP/d en virtud que la estadística oficial considera una relación uno a uno entre las AP y los delitos.

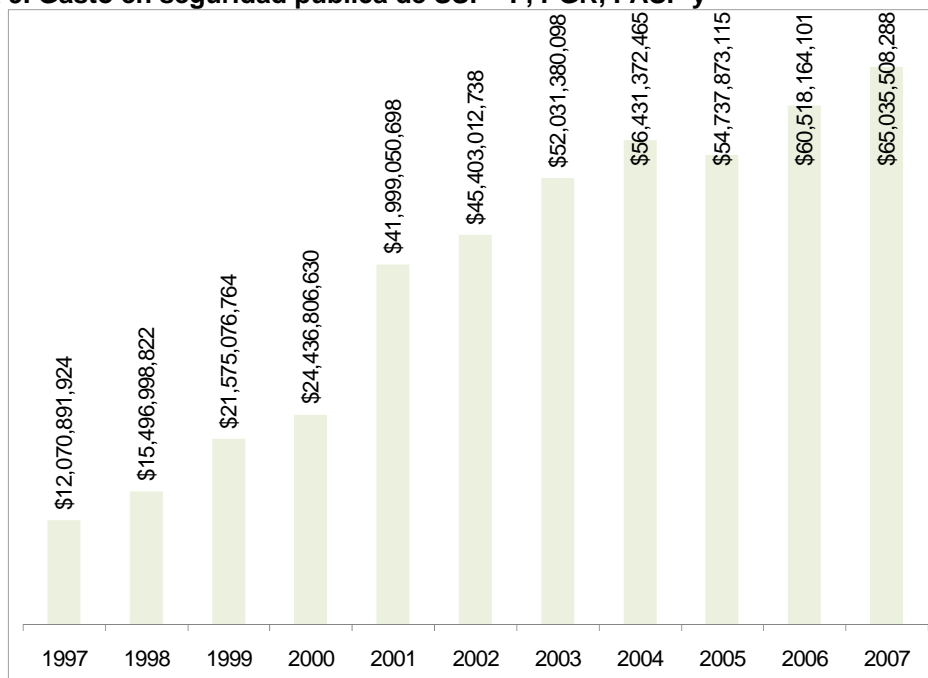


Al inicio del periodo de análisis se gastaban \$ 9 596.00 por cada AP/d iniciada con incrementos importantes año con año, hasta llegar a la cifra de \$ 46 981.00 por cada AP/d iniciada.

Es importante mencionar que no están contemplados todos los gastos que se realizan en seguridad pública; así, por ejemplo, no se contabilizó a los realizados por las secretarías de la Defensa y Marina, que tienen erogaciones importantes. Tampoco se consideró a los gastos de los jueces y juzgados ni a los realizados por las Cámaras de senadores ni de diputados, ni a los congresos estatales, en las comisiones de seguridad pública y justicia; por lo que los cálculos aquí reseñados son mucho menores a los reales. Quizá se muestre sólo la mitad de los costos, considerando que el gasto en el poder judicial federal es casi igual o mayor que el gasto federal en la PGR; SSP y FASP juntos. Obviamente tampoco se contempla en este documento el gasto realizado en nuestro país por instituciones o países extranjeros en la atención a este problema como pueden ser aportaciones de los Estados Unidos para apoyo en el combate al narcotráfico, gasto de las naciones unidas, etc. Considerando a todos estos gastos consideramos que el costo por AP/d registrada oficialmente anda por encima de los 100 mil pesos en el año 2007.

El gasto en seguridad pública contemplando sólo a la SSP- F, la PGR, el FASP y el gasto estatal y municipal en seguridad pública se muestra en la siguiente gráfica. No olvide que no se contempla todo el gasto.

Gráfica 9. Gasto en seguridad pública de SSP –F, PGR, FASP y



Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, INEGI, los informes de Gobierno de la administración del presidente Fox y la SHCP.



Al menos ¡Se han gastado cerca de 450 mil millones de pesos! en el periodo en cuestión, sin embargo la delincuencia sigue estadísticamente igual que en el 98 pero con una violencia cada vez mayor.

Conclusiones

A pesar de las carencias de información, sobre todo en la que tiene que ver con el gasto en seguridad pública, donde las entidades no reportan sus gastos en forma regular o los ocultan entre otros rubros, por ejemplo Aguascalientes o Baja California Sur, se puede configurar una tendencia (hipótesis de trabajo, no probada aún) que señala claramente que no existe una relación entre el dinero gastado y la incidencia delictiva.

El sistema de justicia en su conjunto con cuenta con eficiencia ni eficacia.

- Oficialmente se sentencia en 58 de cada mil API (5.8%).
- Considerando a la cifra negra se sentencia en 12 de cada mil delitos cometidos (1.2%)
- En siete entidades federativas, la eficiencia es menor al 1%, donde los estados de Puebla, Guerrero y México son los de menor eficiencia.
- La incidencia delictiva oficialmente registrada ha permanecido constante a pesar de los incrementos presupuestales.
- Existe un alto número de delitos no denunciados (cifra negra en aumento, delito registrado a la baja)
- Cada delincuente sentenciado cuesta en promedio poco más de 181 mil pesos.

