

INTRODUCCIÓN

La violencia se ha convertido en un tema de gran preocupación para la sociedad mexicana. Sin embargo, su discusión ha tenido mayor presencia en los medios masivos de comunicación que en el ámbito académico, y se ha basado más en las percepciones y elementos objetivos que en las evidencias. Las preguntas que se hacía Fernando Escalante:¹ "¿Qué tan violento es México? ¿Es más o menos violento hoy que hace diez, 20 o 50 años?", siguen siendo válidas, así como su constatación del escaso sustento empírico en el que descansan las múltiples explicaciones y análisis del fenómeno de la violencia en México. En algunos países latinoamericanos, como Colombia² y Brasil,³ el fenómeno delictivo ha llevado a reflexiones colectivas y a investigaciones para comprender, dimensionar y proponer vías de acción para atajar el problema y acercarse a mejores condiciones para el ejercicio de los derechos de las personas, iniciando por el derecho a la vida y a la integridad personal.

Es necesario entonces iniciar por una reflexión conceptual de lo que estamos entendiendo por violencia, dejando claro que puede tener distintas categorías, entre ellas, la estructural, la interpersonal, la institucional, la violencia basada en el género, etcétera, para luego analizar la forma en que es abordada jurídicamente y poder entonces acercarnos a su medición. Sólo de esta manera resulta posible politizar la discusión sobre el delito y la violencia en México, pero no en el sentido de anteponer prejuicios y posiciones ideológicas, sino de volverlos objeto de políticas públicas y, por lo tanto, de programas y líneas de acción, con presupuestos asignados para alcanzar metas con objetivos bien definidos. El diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de tales políticas públicas deben basarse en principios básicos en cualquier

¹ Fernando Escalante, "Homicidios 1990-2007".

² Saúl Franco, "Violencia y salud en Colombia", pp. 93-103.

³ Maria Cecília Minayo, "A violência social sob a perspectiva da saúde pública", pp. 7-19.

democracia: el respeto a los derechos humanos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Si bien la violencia es consustancial a la condición humana y como tal ha estado presente a lo largo de nuestra historia y en todas las sociedades, sus expresiones concretas varían en el tiempo de acuerdo con los distintos contextos sociales, económicos y jurídicos. De la misma manera, la forma como se han organizado las sociedades para hacerle frente ha variado a lo largo de las épocas. Por ejemplo, la salud se trata de un asunto con implicaciones biopsicosociales, por lo que en su estudio confluyen disciplinas tan variadas como la historia, la economía, las ciencias políticas, la criminología, el derecho penal, la criminalística, la filosofía, la administración pública, la psicología, la medicina, la salud pública, la epidemiología, la demografía o la estadística.

Si bien encontramos en la literatura una serie de investigaciones acerca de la violencia y el fenómeno delictivo, éstas suelen ser necesariamente limitadas en su enfoque, concentrándose en algunos aspectos, particularmente el impacto en la salud,⁴ preocupación compartida por organismos nacionales e internacionales, como la Fundación Mexicana para la Salud,⁵ el Banco Mundial (BM),⁶ la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁷ o la Organización Mundial de la Salud (OMS).⁸ Lo anterior puede explicarse en parte por la gran evidencia al alcance en el sector salud, así como la disponibilidad de herramientas metodológicas para su análisis. De tal manera que se pueden calcular sus consecuencias en términos de causas de mortalidad o morbilidad, Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA),⁹ utilización de recursos hospitalarios y costos de su atención.¹⁰

Por lo que toca a los costos de la violencia, a finales del milenio pasado, la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) convocó a diversos centros de investigación de América Latina para realizar un estudio comparativo en los países de la región que permitiese generar conocimiento acerca de la magnitud de la violencia intencional y no intencional sobre las personas y la propiedad. Esta investigación concluía que:

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente el 14.2 % del PIB latinoamericano; es decir US \$168 000 000. Y en capital humano se pierde 1.9% del PIB, este porcentaje es equivalente al gasto en

⁴ Jorge Aviña *et al.*, "Accidentes y violencia en México: un problema de salud en los albores del tercer milenio", pp. 93-100; Martha Híjar *et al.*, "La violencia y sus repercusiones en la salud; reflexiones teóricas y magnitud del problema en México", pp.1-8.

⁵ Guillermo Soberón *et al.*, "La violencia como un grave problema de salud pública", pp. 57-67.

⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*.

⁷ José Miguel Cruz, "La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España", pp. 259-267; Etienne Krug *et al.*, eds., *Informe mundial sobre la violencia y la salud*; Organización Panamericana de la Salud, "La violencia: un problema de salud pública que se agrava en la región", pp.1-7; Alberto Pellegrini, "La violencia y la salud pública", pp. 219-221.

⁸ E. Krug *et al.*, "The Global Burden of Injuries", pp. 523-526; E. Krug *et al.*, eds., *World Report on Violence and Health*.

⁹ Un indicador compuesto por la suma de los años perdidos por muerte prematura, y de los años sobrevividos con alguna incapacidad funcional.

¹⁰ Rafael Lozano *et al.*, "Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la ciudad de México".

educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente 4.8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan al 2.1% del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas.¹¹

Otros documentos se refieren a la reforma policial,¹² o bien a la reforma del sistema judicial,¹³ basándose en el enfoque de seguridad ciudadana:

el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal.¹⁴

Algunos autores restringen la seguridad ciudadana a lo relativo a las faltas administrativas y la prevención del delito, separándola del sistema de justicia penal.¹⁵

Sin embargo, rara vez se considera el fenómeno del delito violento en toda su amplitud, tomando en cuenta todas sus fases: desde su ocurrencia, su denuncia, la integración de averiguaciones previas, su transformación en procesos penales, su culminación en sentencias y el cumplimiento de penas,¹⁶ incluyendo la reparación del daño. Por el contrario, suelen hacerse análisis separados de las distintas etapas del proceso, separación justificada en parte por la ausencia de fuentes de información integrales que permitan seguir cada paso. De esta manera, no podemos tener un panorama global, sino acercamientos parciales que resultan forzosamente limitados tanto para el conocimiento del fenómeno como para su comprensión y análisis que sirvan de base al diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Este trabajo pretende ser una aportación en el análisis estadístico de algunos delitos violentos en México: el homicidio, las lesiones, el robo, el secuestro, los delitos sexuales y la violencia familiar. Basándose en fuentes oficiales mediante un esquema de análisis y metodología común, se revisa la ocurrencia de los eventos delictivos, su denuncia, el procesamiento de los sujetos a proceso y las sentencias condenatorias, desde una perspectiva estadística. Además se bus-

¹¹ Juan Luis Londoño y Rodrigo Guerrero, "Violencia en América Latina. Epidemiología y Costos".

¹² Juan Salgado y Ernesto Treviño, *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*; Anita Mendoza, "Supervisión de la policía por sociedad civil en México. ¿Transición hacia la reforma policial democrática?"; Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández, "Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)", pp. 79-92.

¹³ J. Salgado, "Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia"; Guillermo Zepeda, "Seguridad ciudadana y la justicia penal en México. Los desafíos institucionales de su reforma".

¹⁴ Patricia González, *Seguridad ciudadana*.

¹⁵ Miguel Sarre, "Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo", pp. 83-114.

¹⁶ Una notable excepción es Elena Azaola, "Mujeres sentenciadas por homicidio en la ciudad de México", pp. 93-102.

ca evidenciar los cambios registrados tanto en el tiempo —abarcando el periodo 1997-2011— como en el espacio, tomando como unidades de referencia las entidades federativas. Cabe señalar que la ausencia de información nos impidió analizar las fases inicial y final del proceso: las intervenciones policiales,¹⁷ por un lado y, por el otro, la ejecución de las condenas así como las medidas de reparación del daño.

El volumen inicia con una descripción de los procesos existentes en nuestro sistema penal, el cual tiene la particularidad respecto de otros países para mantener separada a la policía llamada preventiva —la cual depende en la mayoría de los casos de los municipios, pero no así en el Distrito Federal, además de coexistir con policías estatales en varias entidades— de la ministerial, antes mal llamada “judicial”. De esta manera tenemos un aparato policial, otro de procuración de justicia, uno más de impartición de justicia el cual corresponde al Poder Judicial, y luego los casos regresan al Poder Ejecutivo para la ejecución de las sentencias. Además, contamos con delitos del orden federal además de los del orden local.

Resulta de particular importancia este análisis descriptivo de los procesos, porque nos permite identificar las oportunidades de producción de información, así como ubicar en estos complejos procesos de dónde viene la información oficial actualmente disponible, así como los cambios que se están dando en la generación, compilación y puesta a disposición del público por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹⁸

Se propone una metodología de análisis común a todos los delitos considerados en el volumen. De tal manera que se ponen en relación los eventos, las denuncias, los sujetos a proceso y las sentencias condenatorias para obtener cinco razones: 1) efectividad del aparato de procuración de justicia (sobre delitos denunciados); 2) efectividad del aparato de impartición de justicia (castigo a delincuentes que consigna Ministerio Público); 3) efectividad del aparato de procuración e impartición de justicia (condenas por cada delito que se denuncia); 4) efectividad del aparato de procuración e impartición de justicia (condenas por cada delito que ocurre, tomando en cuenta la cifra negra), y 5) indicador de denuncia (de la confianza en el aparato de procuración e impartición de justicia, así como de la gravedad que se asigna al hecho).

Además, se describe otra herramienta de análisis propuesta, el indicador de concentración espacio-temporal, el cual toma en cuenta la evolución de cada uno de los fenómenos y razones, tanto a lo largo del periodo considerado como entre las entidades federativas, de tal manera que resulta posible identificar los lugares y tiempos donde se dan incidencias mayores o menores a las esperadas, tomando en cuenta las especificidades de cada entidad federativa y de los distintos momentos en el tiempo. De esta

¹⁷ Si bien las intervenciones policiales en el ámbito municipal fueron preguntadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, éste no recoge la totalidad de los municipios, por no respuesta total o parcial del cuestionario, porque no le aplica el tema consultado o bien porque no contó con datos o elementos para responder sobre el tema. Además, la *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos* fue publicada hasta finales de 2011, por lo que se espera tener información de mejor calidad a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2012.

¹⁸ INEGI, *Estadísticas sobre Seguridad Pública y Justicia 2010. Estadísticas comparativas*.

manera, es posible realizar un análisis homogéneo de cada uno de los delitos considerados, atendiendo las distintas etapas del proceso, al periodo temporal para el cual está disponible la información y con la desagregación adecuada para este estudio.¹⁹

Esta propuesta metodológica atiende también al problema que se presenta cuando se quieren comparar eventos estadísticamente poco frecuentes en unidades territoriales de diferente tamaño, situación en la que tanto los números absolutos como las tasas (eventos divididos entre la población, usualmente multiplicado por 100 000) presentan problemas, puesto que incluso un solo caso que se ocasione en un año —en unidades administrativas con poca población— puede introducir grandes sesgos en las tasas.

Nuestra propuesta va más allá de otras presentes en la literatura,²⁰ puesto que además de considerar las diferencias entre las entidades federativas, toma en cuenta de manera simultánea la evolución de los fenómenos analizados a través del tiempo. El volumen guarda entonces una uniformidad metodológica, lo que permite el análisis comparativo de sus resultados. Terminamos con un apartado de conclusiones, el cual contiene una serie de recomendaciones en términos de políticas públicas para enfrentar los delitos violentos en México.

¹⁹ Si bien resultaría deseable poder efectuar análisis con mayor desagregación geográfica —municipios y localidades—, los sistemas de procuración e impartición de justicia penal corresponden a las entidades federativas, además de que en muchos municipios la ocurrencia de los delitos es muy escasa, lo que dificulta el cálculo de cualquier indicador.

²⁰ Jorge Giraldo y José Antonio Fortou, "Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio", pp. 98-106.