



La adopción de políticas criminológicas focalizadas

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA

Doctor en Derecho y profesor-investigador del
Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
memozepeda@iteso.mx

RESUMEN EJECUTIVO

En México se está invirtiendo en políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia penal enormes cantidades de recursos; sin embargo, los resultados de la política criminológica del Estado no resiste la menor prueba de efectividad. Al menos 65% de los recursos del sistema penal se destinan a la recepción de denuncias, persecución, enjuiciamiento y sanción de los delitos menores; en tanto que la presencia del crimen organizado y la violencia asociada con su actuación mantiene indicadores alarmantes. Por ello es necesario replantear las premisas, objetivos e indicadores de seguimiento de la política criminológica. En este documento se propone impulsar políticas criminológicas focalizadas que permitan orientar las intervenciones de políticas públicas en la materia atendiendo a la naturaleza y las causas de los diversos tipos de delito que se registran en el país, construyendo líneas de acción adecuadas y proporcionales a la gravedad, violencia y afectación para la víctima y para la sociedad, de cada tipo de delito.

La escalada de homicidios relacionados con el crimen organizado y la alta incidencia de delitos como el secuestro y la extorsión han calado hondo en la sociedad mexicana y han generado indignación.

Contexto e importancia del problema

El tema que más inquietud genera en los mexicanos, por encima del desempleo o la pobreza, sigue siendo la inseguridad. Así opinaron el 57.5% de los encuestados en la Encuesta Nacional de Victimización (ENVIPE, Cuadro 5.1, 2012). El 58% de los encuestados perciben que el municipio o delegación política del Distrito Federal en los que viven son inseguros (ENVIPE, cuadro 5.3, 2012).

En los últimos años la violencia se ha recrudecido en nuestro país. La escalada de homicidios relacionados con el crimen organizado y la alta incidencia de delitos como el secuestro y la extorsión han calado hondo en la sociedad mexicana y han generado indignación.

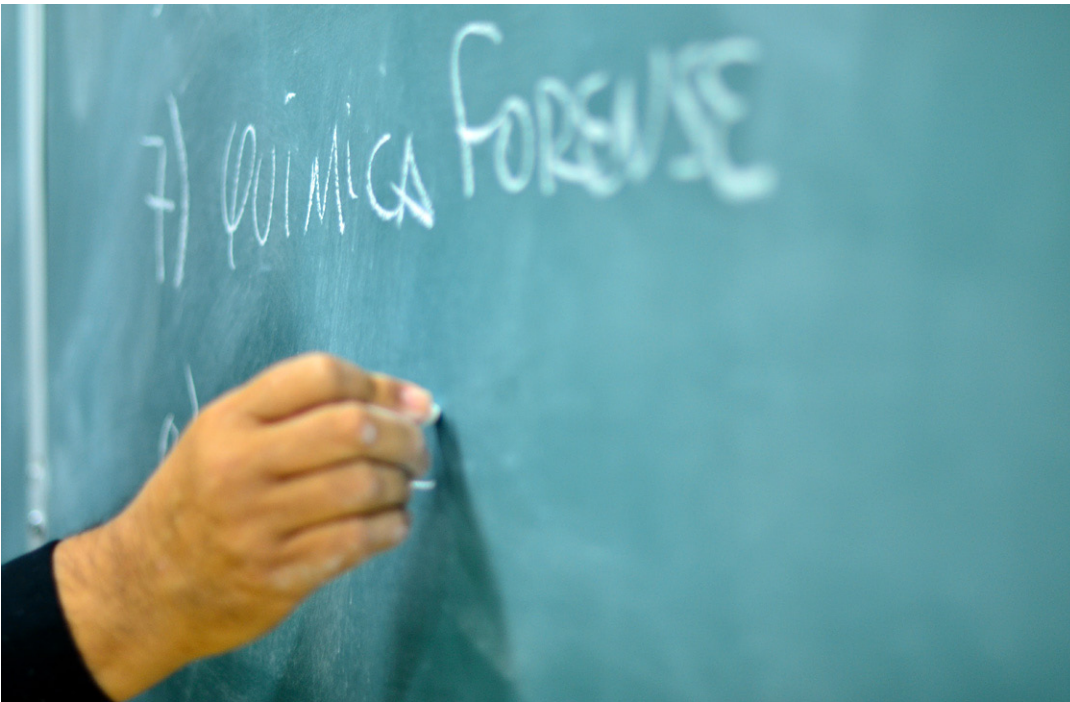
En dos lustros se duplicó el presupuesto federal en seguridad (Bergman y Arango, 2011, p. 3). Para 2012 el presupuesto de egresos de la Federación asignó 125 mil millones de pesos a las funciones de Seguridad Pública y Justicia Penal (Tépach, 2011, p. 9)¹. Los estados del país dedicarán en 2012, alrededor de 140 mil millones de pesos (proyección con base en Zepeda, 2010, p. 145) y los municipios dedicarán una buena parte de sus recursos a la seguridad pública.

No obstante, las evaluaciones que se han realizado respecto a los resultados

de las políticas públicas de seguridad y el seguimiento de los indicadores de incidencia delictiva, violencia, desempeño, percepción y en materia penitenciaria, ilustran que la mayor preocupación social y el incremento en los recursos presupuestales en la materia, no se han traducido en mayor efectividad de las políticas (Bergman y Arango, 2011; México Evalúa, 2011; entre otros) e incluso se han documentado la irracionalidad en el uso de los recursos, así como casos de resultados contraproducentes (Zepeda, 2010; Zepeda, 2012). Por ejemplo, se ha duplicado el número de personas en prisión sin que los indicadores de incidencia delictiva y percepción ciudadana de inseguridad se reduzcan; y al menos 65% de los recursos públicos para la seguridad ciudadana y la justicia penal se dedican a la recepción de denuncias, persecución, enjuiciamiento y sanción de los delitos menores; en tanto que la presencia del crimen organizado y la violencia asociada con su actuación mantiene indicadores alarmantes (Zepeda, 2010; Zepeda, 2012). Las autoridades mexicanas están atadas a indicadores cuantitativos de desempeño, orientados a incrementar capturas, encarcelamientos y condenas, dejando de lado indicadores cualitativos que den seguimiento a la efectividad de las políticas de persecución y sanción de los delitos de mayor impacto.

Es urgente revisar los fundamentos

¹Monto 50% más alto que el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (84 mil millones de pesos). El rubro de la Seguridad en el ámbito federal solo es superado presupuestalmente, por los recursos asignados a la Secretaría de Educación Pública (251 mil millones de pesos).



de la política criminológica del Estado mexicano.

Alternativas de solución

Actualmente, las autoridades han optado por incrementar el monto de las sanciones penales y reducir las garantías de los procesados en el sistema penal. De hecho, ésta ha sido la estrategia predominante entre los estados y la Federación en materia de seguridad pública. Las frecuentes reformas a los códigos penales han introducido incrementos progresivos de las sanciones, como en Chihuahua, donde se ha introducido la pena de prisión vitalicia, y otros estados en los que las sanciones para delitos como homicidio y secuestro han llegado a los 70 años. Por otra parte, en contra de la intención y el alcance de la reforma constitucional de junio de 2008,

los estados han intensificado la práctica de extender los catálogos de delitos graves, que impide que los acusados por tales delitos accedan al derecho de permanecer en libertad durante el proceso, por lo que son detenidos y encarcelados mientras esperan su sentencia. También figuras como el arraigo; la trascendencia legal de la flagrancia y de las confesiones realizadas sin la presencia del juez ni la asesoría del defensor, son instrumentos que “subsidian” las insuficiencias y deficiencias de la investigación, argumentando que son ventajas requeridas por una autoridad que está en “guerra” contra la delincuencia.

Conviene señalar que este tipo de medidas no representa ventajas en la atención de los delitos y en la satisfacción de las demandas ciudadanas de seguridad; su efecto es únicamente mediático y permite incrementar en el corto plazo los indica-

Está comprobado que el principal componente de la disuasión penal es la probabilidad de captura y bajas tasas de impunidad; y no penas más severas.

dores cuantitativos de resultado de las dependencias del sistema penal. A falta de resultados efectivos la autoridad pretende transmitir a la ciudadanía el mensaje de que se avanza en el combate a la delincuencia.

Esta medida es meramente efectista, reprime los síntomas sin abordar las causas de la criminalidad y sus mecanismos violan sistemáticamente los derechos humanos de víctimas e imputados. Un sistema de sanciones penales primordialmente privativas de libertad y con cada vez sanciones de prisión más prolongadas, va en sentido contrario de las corrientes criminológicas de vanguardia. Además, está comprobado que el principal componente de la disuasión penal es la probabilidad de captura y bajas tasas de impunidad; y no penas más severas. Por otra parte, cuando las capturas de personas acusadas de delitos de alto impacto social no satisface las cuotas de arrestos impuestas a los funcionarios, los agentes de la autoridad tienen el incentivo a sobrecriminalizar conductas de menor gravedad. Apostar a los grandes números de la efectividad es lo que ha llevado a incrementar la violación de derechos humanos, saturar el sistema penitenciario y a que 64% de los asuntos penales que llegan a sentencia correspondan a delitos menores.

I) Centrarse en el combate a los delitos de mayor impacto social, dejando en segundo término la delincuencia común.

Con estos mecanismos se espera combatir a las organizaciones criminales y la caída de delitos violentos que los acompaña (como homicidios, secuestro, extorsión, entre otros), dedicando muchos recursos a estas políticas, lo que en algunos casos implica escatimar recursos para la prevención y atención de delitos no violentos o imprudenciales.

Ventajas. Si las políticas de combate a los delitos más graves son exitosas, se reducirán los delitos violentos y se minará la capacidad de operación de los grupos delictivos. De esta forma, disminuirá la percepción ciudadana de inseguridad y vulnerabilidad frente al crimen. Ya con niveles delictivos y de violencia bajos, se podrá dedicar mayores recursos a la prevención, atención y, en su caso, sanción de los delitos no violentos.

Desventajas. No atender a los delitos no violentos y menores puede generar condiciones (como la impunidad) para que esas conductas escalen, ante el vacío institucional, hacia delitos más graves o

violentos. Por otra parte, esta desatención puede dar lugar a prácticas corruptas y minar la legitimidad de las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal. Todavía es más grave el escenario cuando el combate a la delincuencia organizada no es exitoso, pues las organizaciones criminales pueden incorporar en sus esquemas de operación a delinquentes menores que operan en los territorios en los que los grupos delictivos extiendan su actividad criminal.

2) Establecer una política criminológica integral para cada categoría de delitos, atendiendo a su naturaleza, causas y afectación a las víctimas y a la sociedad

Esta estrategia implica analizar la incidencia delictiva como un fenómeno complejo que se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Por ello, la incidencia delictiva y la violencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares, de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, y cuyos mecanismos sean proporcionales a la gravedad y nivel de violencia de cada tipo de delitos. Se busca de esta forma implementar medidas específicas y efectivas para

la prevención, tratamiento y, en su caso, sanción de las infracciones y delitos.

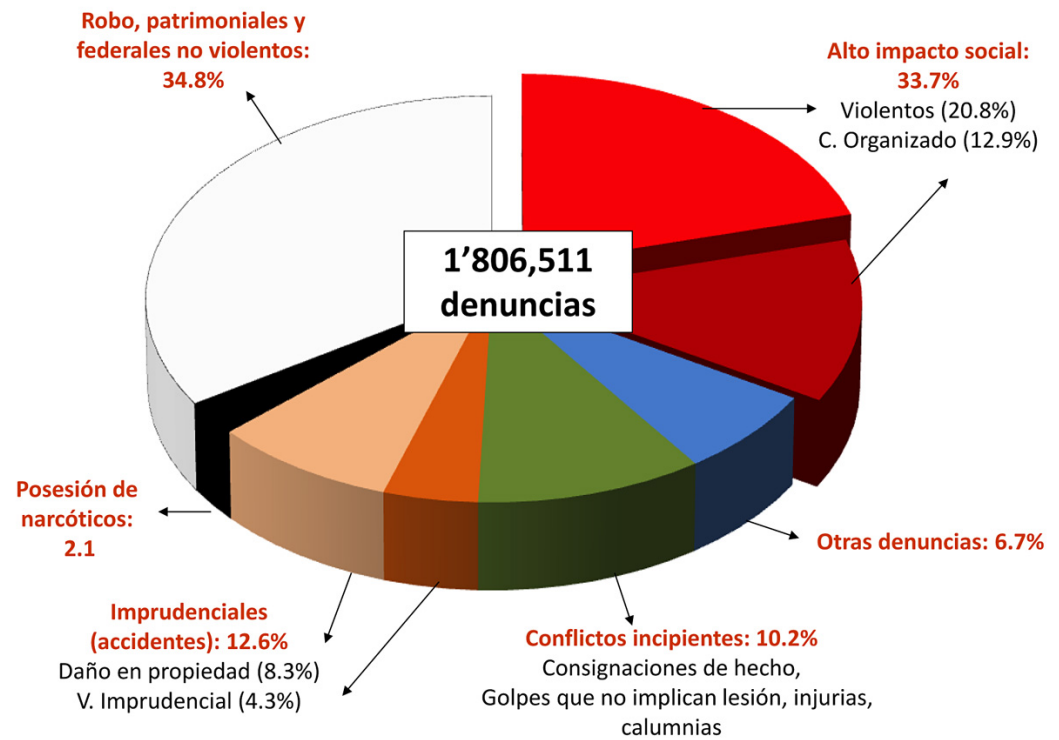
Ventajas. Se atiende a las causas de cada tipo de delito, lo que permite anticipar y prevenir los delitos, así como detectar poblaciones vulnerables. También permite hacer un uso más racional de los mecanismos del sistema penal, privilegia la reparación a la víctima y utiliza mecanismos alternativos de solución de conflictos para delitos menores, reservando el proceso penal sólo para los delitos de mayor impacto social. Ha demostrado que permite un uso más eficiente de los escasos recursos públicos e incrementa la efectividad del sistema.

Desventajas. La complejidad del nuevo sistema, así como la magnitud y profundidad de las transformaciones institucionales y culturales necesarias para la implementación y arraigo del sistema acusatorio y adversarial, representan un complejo proceso de administración del cambio, con numerosos riesgos de regresiones legislativas, impopularidad de las políticas y la persistencia de inercias en las prácticas de los operadores del sistema, que desnaturalicen o anulen algunos de los cambios e impidan la eficacia de los principios y objetivos del nuevo modelo de justicia penal.

Gráfica 1

Incidencia delictiva denunciada en México durante 2011.

FUENTE: Elaboración con categorías propias con base en la información desagregada del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2011.



Recomendación de política pública

Decididamente nos inclinamos a impulsar “políticas criminológicas focalizadas”. Este modelo de política criminológica parte de principios garantistas como la mínima intervención penal, proporcionalidad del sistema de sanciones penales, respeto irrestricto de los derechos humanos (de víctimas e imputados); y asume el desarrollo de las garantías del debido proceso propio de un Estado de derecho.

Estas políticas reconocen la complejidad del fenómeno delictivo que pondere la incidencia delictiva según los niveles de violencia, la lesión y daño inferido a la víctima y relevancia para el interés social. Todos los conflictos penales o delitos deben ser atendidos de acuerdo con sus caracte-

rísticas específicas. Por ejemplo, no debe abordarse de la misma forma un problema de violencia intrafamiliar, que el robo de un vehículo; ni es posible que se dedique en nuestro país más recursos al procesamiento de accidentes de tránsito que a la investigación de robo de vehículos.

De acuerdo con la ENVIPE-2012, en 2011 se habrían cometido 22.4 millones de delitos en México, de los cuales 5.6 millones habrían sido a mano armada (ENVIPE, cuadro 2.10, 2012). En la gráfica 1 se presenta la “radiografía” de los delitos sí denunciados en nuestro país (Sistema Nacional de Seguridad Pública): 1.8 millones. Como se puede apreciar, 33.7% de estos ilícitos son de los considerados de alto impacto, que consisten en delitos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más las-

timan a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía (Zepeda, 2010; CIDAC, 2012). En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas.

Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad, y los conflictos sociales que están atrás de cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales. Esta clasificación de los delitos es muy útil porque destaca que cada tipo de conflicto social, por su propia naturaleza (incipiente o desbordado; violento o no intencional), requiere medidas de prevención y atención específicas. En la actualidad nuestro sistema legal ofrece mecanismos formales de atención de estos conflictos muy rígidos, con pocas variantes, y muy costosos tanto para las personas involucradas, como para el Estado y en general para la sociedad.

Para los delitos menores como conflictos incipientes y daño en propiedad ajena derivada de accidentes de tráfico (sin homicidio o lesiones ni consumo de estupefacientes), el primer cuestionamiento es ¿debemos mantener estas figuras en los códigos penales y disponer

para ellos de un proceso judicial? Aquí no hacen falta ministerios públicos, policías ministeriales, ni jueces; lo que se requiere es dar atribuciones, mejorar y fortalecer a la justicia cívica; crear y capacitar una policía de proximidad y desarrollar los centros de mediación municipales; ya en el ámbito penal se deben desarrollar los mecanismos alternativos de resolución de controversias en materia penal, cuando, de acuerdo con la legislación respectiva, se trate de casos no violentos y conflictos incipientes. Son inversiones que evitan conflictos mayores y evitan la erosión de los valores comunitarios y el capital social.

Por lo que se refiere a delitos patrimoniales no violentos y de montos moderados no vinculados con delincuencia financiera que generalmente concluyen con una multa de menos de mil pesos (después de costar al erario 8 mil pesos en la investigación y 12 mil pesos en el proceso penal), pueden abordarse con procedimientos simplificados en menos tiempo y a un menor costo. ¿No valdría la pena establecer atajos entre la consignación y una multa? Considerando que no sean delitos violentos se pueden diseñar, cuidando las garantías fundamentales de procesados y víctimas, soluciones alternativas como breves audiencias ante conciliadores o jueces de paz; suspensión del procedimiento a prueba (que en estados con reforma ha sido un mecanismo muy efectivo); y

Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad, y los conflictos sociales que están atrás de cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales.

procedimientos abreviados, en los que se pacten acuerdos que indemnicen a la víctima, se impongan multas, sanciones de servicio comunitario, tratamientos toxicológicos, terapias familiares o psicológicas o sanciones reducidas (a las que actualmente se suele llegar después de prolongados procesos).

Si bien estos esquemas exigen un departamento de servicio social y de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y de las condiciones de la suspensión, se podría tener un enorme ahorro en recursos que podrían reorientarse hacia infraestructura y la operación de los trabajos sustantivos de investigación criminal, dictámenes periciales e impartición de justicia. La adopción del juicio oral, acompañado de las medidas de descongestión y profesionalización de la justicia, sería fundamental para mejorar la legitimidad, calidad y transparencia de nuestro sistema penal.

De esta forma se podría contar con mayores recursos que se dedicarían a la investigación y sanción de los delitos violentos; desarrollar labores de inteligencia policial que se anticipen a las acciones del crimen organizado; fortalecer grupos de élite para el combate a delitos específicos y para intervenir en situaciones de crisis (como casos con rehenes); así como para dar atención profesional y esmerada a la investigación y comprobación de los delitos que más ofenden y preocupan a la sociedad, evitando que queden impunes por omisiones o deficiencias de las autoridades.

También se podría dedicar recursos para crear unidades de investigación criminal en la que participen autoridades federales y locales, que intercambien información de inteligencia e incrementen su capacidad de despliegue territorial. Del mismo modo, se pueden crear las unidades de investigación patrimonial, entre otras buenas prácticas documentadas en estudios comparados.

Lecturas recomendadas

- CIDAC, “8 delitos primero”, Centro de investigación para el Desarrollo A.C., Ied., México 2012, 55 pp.
- Bergman Harfin, Marcelo y Arturo Arango Durán, 2011, *Mucho Gasto y Resultados Inciertos: El Costo Creciente de Nuestra Policía Federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), México. Disponible en www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm.
- ENVIPE-2012, 2012, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- México Evalúa, 2011, *El Gasto En Seguridad: Observaciones en la ASF a la gestión y usos de recursos*, México Evalúa, Centro de Análisis en políticas públicas, A.C, México, Disponible en www.mexicoevalua.org.
- Tepach, M, Reyes, 2011, *El Presupuesto Público Federal para la Función de Seguridad Pública, 2011-2012*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México.
- Waller, Irving, 2007, *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ied., México.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, 2010, “Manejo diferenciado de conflictos y nueva gestión en la seguridad pública”, en Arellano Trejo, Efrén y Arturo Alvarado (eds.), *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, 2010, “Política criminológica y Justicia Penal en Jalisco: Diagnóstico y Perspectivas”, en Acosta, Adrián (coord.), *Jalisco a futuro 2012-2032*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara. (En prensa).