

L É A S E S I Q U I E R E

**RE
PEN
SAR**

**UNA POLÍTICA
CRIMINAL INTEGRAL
PARA MÉXICO**

MARÍA NOVOA Y DAVID RAMÍREZ-DE-GARAY

María Novoa es coordinadora del programa de Justicia de México Evalúa y
David Ramírez-de-Garay es coordinador del programa de Seguridad de México Evalúa.



RESUMEN

a criminalidad en México es compleja y sus niveles de incidencia daño social se han incrementado en los últimos años, deteriorando la percepción ciudadana y la confianza en las instituciones de seguridad y justicia. No obstante, la respuesta al problema de criminalidad ha estado dominada por estrategias de reacción, una vez que la criminalidad ya se ha producido, mediante el uso de las leyes penales y de políticas de seguridad punitivas. No existe en el país una política criminal integral que permita establecer medidas encaminadas a la prevención y disminución de la criminalidad a un nivel razonable, en la que participen todas las instituciones involucradas para atender las causas de la criminalidad a través de un enfoque integral e incluyente. Por ello, México Evalúa propone el diseño de una política criminal integral, coordinada por una instancia nacional que articule a los distintos poderes y niveles del Estado.

INTRODUCCIÓN

Resultado de innumerables factores de índole social, económico y cultural, la criminalidad es un fenómeno que existe en todas las sociedades. Frente a ello, y ante la imposibilidad de erradicar el fenómeno, los Estados necesitan formular políticas públicas encaminadas a reducirlo y a minimizar sus efectos a niveles razonables.

En México, durante la última década, la criminalidad se ha vuelto más compleja, al incrementarse los niveles de incidencia, de violencia y de daño social. A pesar de ello, no se ha generado una política criminal de Estado que garantice y resguarde el bienestar, los derechos y los bienes de los mexicanos, sin importar su condición social o económica.

Por ello, la futura administración necesita cambiar de paradigma. Debe dejar de pensar en balas y policías y comenzar a desarrollar una política criminal integral, una política de Estado para establecer prioridades, delinear estrategias y poner a trabajar en la misma dirección a las instituciones responsables de reducir y prevenir la criminalidad. Requiere de un marco lógico para generar y ejecutar políticas públicas destinadas a resolver problemas regionales, estatales y locales.

Conscientes de esta ausencia, los programas de Justicia y Seguridad de México Evalúa hemos realizado un diagnóstico de las acciones que el Estado mexicano ha implementado contra la criminalidad. Uno de los principales problemas que identificamos como consecuencia de la ausencia de una política criminal es la fragmentación del entramado institucional. Por ello, presentamos una propuesta para crear una política criminal integral en México. Confiamos en que estas líneas servirán para ayudar a comenzar a delinear una forma distinta de abordar el tema de la criminalidad y, de una vez por todas, comenzar a cambiar el rumbo del país.

CONTEXTO

La criminalidad y la delincuencia son una de las principales preocupaciones de los mexicanos pues impactan directamente en su integridad física, tranquilidad, bienestar y patrimonio. Por lo tanto, se ha convertido en un tema prioritario en la agenda pública nacional. La criminalidad y la delincuencia, como problema público, se caracterizan por las siguientes problemáticas.

1. Incremento de los niveles de incidencia criminal y violencia

Si bien nos encontramos hoy en una crisis de criminalidad y violencia, cuyo inicio se ubica en la guerra contra el narcotráfico emprendida por el presidente Felipe Calderón en 2006, también es cierto que la inseguridad no ha dejado de estar en la agenda del país desde la década de los noventa. Desde entonces, pero con distintas características, el fenómeno criminal en México comenzó a desvelar la debilidad institucional del país para atenderlo.

La delincuencia en los grandes centros urbanos empezó a volverse un problema en los años ochenta. En particular, los delitos asociados a la categoría de robo se incrementaron de manera sostenida a mediados de esta década. Estos cambios en la incidencia delictiva –generalmente asociados al crecimiento acelerado, desigual y desordenado de los grandes centros urbanos– generaron presión en los Gobiernos locales y federales para poner atención al tema de la inseguridad. No obstante, fue hasta mediados de los años noventa cuando se dispararon los delitos de alto impacto (como el secuestro) ampliando la percepción de inseguridad y evidenciando el alto grado de subdesarrollo de las instituciones de seguridad a nivel local y federal. Sin embargo, al mismo tiempo, la tasa de homicidio intencional experimentaba una tendencia sostenida a la baja. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2017e), el país pasó de una tasa de 21.5 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en diciembre de 1992 a una tasa de 5.7 en febrero de 2007, el punto más bajo que se haya registrado.

En el periodo que va de 1990 a 2007, la inseguridad se debía principalmente a la criminalidad urbana y a ciertos delitos de alto impacto. En aquellos tiempos, la violencia asociada al tráfico de drogas era secundaria, al menos como factor de influencia en la percepción de inseguridad. No obstante, estos aumentos en la incidencia criminal bastaron para que el Gobierno federal iniciara un largo –y hasta la fecha inacabado– proceso de reforma para subsanar las grandes deficiencias de los cuerpos policiacos del país. Sin embargo, los cambios iniciados en el Gobierno de Ernesto Zedillo (con la instauración del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] y de la Policía Federal Preventiva [PFP]) y de Vicente Fox (quien creó la Secretaría de Seguridad Pública [SSP] federal y la Agencia Federal de Investigaciones [AFI]) no lograron generar las condiciones mínimas para alcanzar a contener la explosión de violencia que iniciaría con el Gobierno de Felipe Calderón.

En efecto, la estructura institucional del país no estaba preparada para contener ni para procesar la espiral de violencia que generó la estrategia punitiva de persecución a las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas implementada por la administración de Calderón. La primera

etapa de la crisis actual de inseguridad –que alcanzó su punto más alto en mayo de 2011 con una tasa de 26.4 homicidios intencionales por 100 mil habitantes- mostró de la peor manera las grandes debilidades del Gobierno mexicano en todos sus niveles. La ausencia de policías capacitadas se intentó subsanar con la participación del Ejército y la Marina en labores de seguridad, con lo que se aceleró de manera importante el proceso de militarización de las tareas de seguridad ya iniciado por Zedillo¹. Además, el alza en la violencia y en los homicidios incrementó la presión sobre el sistema de procuración de justicia del país. El sistema, que ya tenía problemas para realizar su labor ante los niveles de delincuencia previos a 2007, se vio completamente superado en el contexto de la guerra contra el crimen organizado, lo cual elevó tanto la percepción como los niveles reales de impunidad a lo largo de todo el país.

La crisis de inseguridad también se nutrió de nuevos fenómenos criminales que –hasta la fecha- no han logrado encontrar respuestas institucionales satisfactorias. Tanto el incremento de las violaciones a los derechos humanos como los fenómenos de desaparición, desaparición forzada, y el descubrimiento de fosas clandestinas han saturado y –en algunos estados de la República- sobrepasado las capacidades de reacción del Gobierno.

A unos cuantos meses de finalizar, la administración encabezada por Enrique Peña Nieto no deja un balance positivo en la contención, la reducción y la prevención de la criminalidad, pese a que había tomado como bandera la pacificación del país y modificado –al menos discursivamente- la estrategia contra la inseguridad, al enfocarla en la prevención. No obstante, las acciones del Gobierno mostraron rápidamente que el cambio era cosmético. Por el contrario, persistió la militarización de la seguridad pública y se fortaleció con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior el 15 de diciembre de 2017.

¹ En términos cuantitativos, el Gobierno de Zedillo inició el largo proceso de militarización de la seguridad pública, con la inclusión de 5 mil militares en la nueva Policía Federal Preventiva (PFP) y de 1 mil más en la Policía Judicial Federal (PJF). En términos cualitativos, la militarización se dio con la incorporación de esquemas más verticales y jerárquicos en el modelo policial y tomando distancia de los modelos de proximidad.

No obstante, los resultados de la militarización han sido preocupantes. Durante el sexenio se registraron índices históricos de incidencia criminal, pues la tasa de homicidio en 2017 superó la registrada en 2011. Entre 2012 y 2015, de acuerdo con datos del Inegi (2017a), se incrementó la victimización múltiple en todo el país. También se agudizaron las problemáticas de las desapariciones, de las fosas clandestinas, del femicidio, de la trata de personas y éste fue el sexenio donde aparecieron las autodefensas en Michoacán y Guerrero principalmente.

2. Deterioro de la percepción ciudadana y de la confianza en instituciones de seguridad y justicia

Una de las consecuencias más palpables del fracaso gubernamental en los últimos cuatro sexenios es el incremento sostenido en los niveles de impunidad en todo el país. El mejor indicador que tenemos para conocer el grado de impunidad que prevalece es la cifra negra (el porcentaje de delitos que no son denunciados) registrada por las encuestas de victimización. Desde que el Inegi empezó a levantar la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envi-pe) en 2010, la cifra negra ha aumentado de manera constante. Si bien ese año se registraba una cifra negra de 92%, en 2016 alcanzó 93.6%, lo que habla de la incapacidad de las administraciones en la procuración de justicia. La encuesta también muestra que en el 62.4% de los casos, las personas que reportaron no haber llevado a cabo una denuncia cuando fueron objeto de un delito declararon no haberla realizado por razones atribuibles a la autoridad (Inegi, 2011, 2017c).

Sin embargo, cuando las personas deciden acudir ante el sistema de justicia, tampoco reciben una repuesta mínimamente satisfactoria. En 2012, del 6.4% de delitos que se denunciaron y que generaron una averiguación previa o carpeta de investigación², el 53.2% de los proce-

² Antes de la reforma al sistema de justicia penal en 2008, el ministerio público integraba averiguaciones previas que contenían todos los elementos probatorios obtenidos, los cuales eran incorporados de manera formal a un expediente escrito y tenían un valor probatorio preestablecido (lo que se conoce como prueba tasada). En el sistema acusatorio, el Ministerio Público integra carpetas de investigación de manera desformalizada, las cuales deben contener los datos de prueba que le permitan prepararse adecuadamente para el proceso, tomar las decisiones pertinentes para la investigación y construir la teoría del caso, pero que no constituyen elementos de prueba tasada.

sos no generó alguna resolución. Para 2016 esta cifra tuvo una mejora marginal al reducirse al 49%. Es decir, un porcentaje muy bajo de averiguaciones previas o carpetas de investigación tuvo una resolución judicial (Inegi, 2013, 2017c).

El alza constante en la incidencia criminal y la persistente incapacidad de los Gobiernos locales y federal para cumplir con sus obligaciones constitucionales han generado un preocupante deterioro en la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones del Estado, y en especial en las encargadas de la seguridad y la justicia. Es importante subrayar que las instancias que presentan los niveles más bajos de confianza son las que tienen el mayor grado de contacto con la ciudadanía. Así, en 2016, las instancias que registraron los niveles más bajos de confianza ciudadana eran la policía de tránsito y la policía municipal, con 43.1% y 53.2% respectivamente de personas que declaran confiar en ellas. Un poco mejor calificadas, pero todavía con niveles inaceptables, están las instituciones de justicia: la Policía Ministerial o Judicial (52.9%), los Ministerios Públicos y Procuradurías (53.4%) y los jueces (55.1%). Estos datos son un claro reflejo de los graves rezagos en la procuración e impartición de justicia que existen en el país.

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

La atención al problema de criminalidad requiere de distintas aproximaciones, así como de esfuerzos multisectoriales y multidisciplinarios que respondan a una planeación integral. A pesar de ello, en México la respuesta del Estado se ha concentrado en el enfoque punitivo y reactivo, es decir, ha estado dominada por estrategias de reacción una vez que la criminalidad ya se ha producido. El uso de las leyes penales, de las detenciones, del sistema de justicia penal y de la prisión han prevalecido como mecanismos para contener la comisión de delitos. Ello a pesar de que diversos estudios han demostrado que este enfoque no ha producido los resultados esperados (Azaola y Ruiz Torres, 2009; Nuttall y Baxter, 1997). Al mismo tiempo, las políticas y acciones encaminadas a medidas preventivas –lo que incluye a la reinserción social– han sido accesorias y, en todo caso, aisladas.

1. Inexistencia de una política criminal integral de Estado

El contexto que ha hecho posible estos niveles de inseguridad e impunidad y la erosión de la confianza en las instituciones es resultado de una combinación de varios factores que se han consolidado a lo largo del tiempo. Sin embargo, uno de los más importantes ha sido la ausencia sistemática de una política criminal integral de Estado.

En el marco de un Estado de derecho, la política criminal se refiere a aquellas actividades y medidas de distinta naturaleza dirigidas a prevenir, reducir y/o contener la criminalidad en un tiempo y espacio determinados. Desde los inicios del Estado mexicano postrevolucionario, no ha existido una visión sistémica de seguridad y justicia para disminuir la criminalidad, que comprenda todo el espectro de los ámbitos de intervención necesarios, desde la prevención hasta la reinserción social, y permita articular los roles, competencias, marco de actuación y objetivos para cada una de las instituciones que tienen alguna función en este campo (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2017).

Como consecuencia, las instituciones del Estado a cargo de la seguridad y de la justicia actúan de manera aislada, sin objetivos comunes y sin información clara y compartida que permita generar estrategias integrales para abordar el fenómeno criminal en sus distintas dimensiones y manifestaciones. Las acciones que resultan de esta fragmentación son esfuerzos aislados, reactivos y desarticulados, que parten de una lógica desprovista de mecanismos de diagnóstico, de objetivos, de planeación y de componentes de seguimiento y evaluación. Esto se ha traducido en acciones que han dejado de lado la atención de los factores causales de la criminalidad y la violencia.

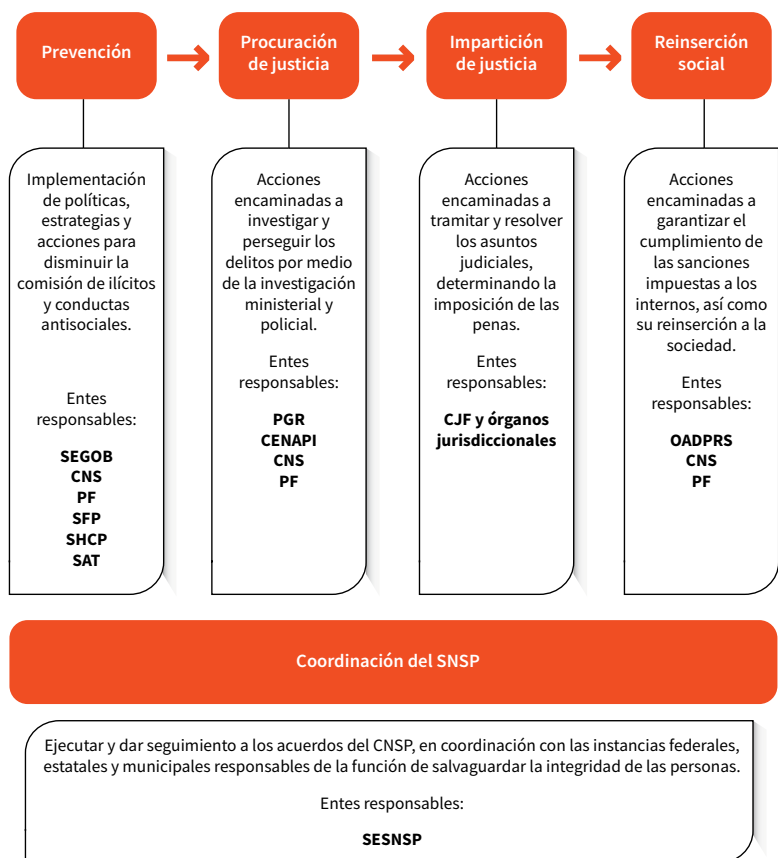
Una forma de observar esta ausencia de visión integral es la desarticulación y fragmentación normativa, programática e institucional. A nivel nacional existe una gran diversidad de normas inconexas. Por un lado, distintos artículos de la Constitución establecen las competencias sobre seguridad, procuración e impartición de justicia. No obstante, la lec-

tura de los mismos impide tener un panorama claro sobre los roles, atribuciones y responsabilidades para la ejecución de las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y justicia. Paralelamente, existe una gran cantidad de leyes que precisan algunos aspectos de estos sistemas y van desde los Códigos Penales federal y estatales, la Ley General de Víctimas, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley de Nacional de Ejecución Penal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Salud, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley de Seguridad Interior, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, hasta la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre muchas otras leyes especiales para el combate a determinados delitos. Esta dispersión normativa impacta el diseño de las instituciones encargadas de prevenir y combatir la criminalidad, que arrojan resultados por demás insatisfactorios (CIDE, 2017).

Por otro lado, la planeación nacional no ha partido de una visión clara con objetivos específicos, por lo que existen diversos planes y Programas Nacionales, desarticulados e inconexos como:

- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018
- Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018
- Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018
- Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014- 2018

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), en años anteriores, conforme al diseño normativo, programático y presupuestario establecido, se instituyeron cinco grandes procesos para atender el problema de criminalidad, valiéndose del andamiaje institucional existente:



Fuente: ASF, 2013.

Sin embargo, el andamiaje institucional actual no permite articular los roles, competencias, marcos de actuación y objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas en prevenir, reducir y contener la criminalidad. Esto fue confirmado por la ASF (2013), que reconoció que los esfuerzos no fueron suficientes, pues la incidencia delictiva incrementó, la percepción ciudadana de inseguridad aumentó, la confianza en las instituciones de seguridad pública disminuyó y crecieron las violaciones a los derechos humanos en el contexto de los operativos de combate de la delincuencia, así como por la inclusión de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública.

Además, otro de los síntomas de esta atomización es la falta de registros de información homologados y compartidos que permitan conocer el fenómeno criminal de manera global, desde el nivel local, establecer objetivos comunes, diseñar políticas públicas focalizadas, así como evaluar y modificar estrategias cuando sea necesario.

A todas luces, la estructura legal e institucional actual no ha logrado evitar esta pulverización. Sin embargo, éste es un problema que acaorea desde sus orígenes el SNSP. Creado bajo la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobada en 1995, el SNSP tuvo la intención de establecer mecanismos de coordinación para las instituciones de seguridad pública. Se conformaron el Consejo Nacional de Seguridad Pública³ para fungir como su eje rector y consejos locales y regionales de coordinación como instancias de representación en los estados y municipios. La Ley General que dio nacimiento al SNSP fue abrogada en 2009, lo que dio pie a la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La nueva ley mantuvo la estructura básica del SNSP y le agregó nuevos elementos, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal.

³ Su antecedente directo era la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación creada en 1994 (Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, 1994)

Todo este marco legal y esta estructura institucional no han tenido los resultados esperados ya que todavía contamos con un sistema profundamente fragmentado y sin una visión integral. Por ejemplo, las primeras versiones del SNSP estaban enfocadas en posibilitar la coordinación, mientras que a partir de 2009 se reenfocó hacia la certificación policial –principalmente– y al desarrollo policial. Desafortunadamente, la crisis actual se explica en gran medida por la falta de resultados del SNSP en sus objetivos primordiales. Se han verticalizado y centralizado los esquemas de toma de decisiones desde el Gobierno federal, debilitando los incentivos para que los estados cumplan con sus obligaciones legales en el ámbito de la reducción y la prevención de la criminalidad. Las policías todavía tienen un grado importante de subdesarrollo, los Gobiernos municipales siguen siendo un eslabón muy débil y la militarización de la seguridad pública ha implicado un retroceso importante en la consolidación del SNSP. Finalmente, uno de los problemas que el Sistema ha arrastrado desde su creación es el extremo enfoque que ha tenido en la seguridad pública y no en la reducción y contención de la criminalidad a partir del trabajo estratégico y conjunto por medio de una política criminal integral.

2. Ineficiencia e ineficacia del sistema de justicia penal

Uno de los primeros intentos que se han realizado para que el país cuente con una política criminal integral fue la reforma penal de 2008. Empero, este proyecto sólo atendió la fragmentación en el sistema de justicia penal, sin subsanar la separación que existe con las otras partes del sistema: prevención, policías y reinserción. Por otra parte, si bien el sistema de justicia penal tuvo avances significativos con la implementación de esta reforma que culminó en junio de 2016, todavía persisten importantes deficiencias que impiden que el sistema acusatorio genere los resultados que la reforma prometió. Estas debilidades no se deben al diseño del sistema acusatorio que nació de la reforma, sino a un intrincado proceso de implementación que dejó importantes brechas (CIDAC, 2017a).

Las procuradurías y fiscalías son las instituciones del sistema de justicia con niveles de eficiencia más bajos (CIDAC, 2017a), pues sólo dan respuesta en promedio a cuatro de cada 10 casos que conocen. Es decir, más de la mitad de estos no ha tenido algún tipo de salida o finalización, quedándose rezagados en las instituciones de procuración de justicia. Esto significa que, sin considerar la cifra negra, más de la mitad de los casos se acumulan en las procuradurías o fiscalías, posiblemente sin ser investigados. Del total de los casos, una mínima parte son judicializados (cuatro de cada 100). Además, en la mayoría de estos (99% en el ámbito federal), el imputado fue detenido en flagrancia, lo que significa que los casos en los que no se da una detención inmediata difícilmente son llevados ante un juez (CIDAC, 2017a). Lo anterior evidencia la ausencia de capacidades de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia.

En general, el sistema de justicia penal ha sido concebido (junto con la policía) como la principal herramienta para combatir a la inseguridad pública. Como resultado, en los últimos años se ha dado una expansión de lo penal que se ha traducido en un incremento sustancial de los delitos definidos en las leyes y de sus penas asociadas. Así, mientras contamos con un sistema penal acusatorio y garantista, algunas leyes contemplan penas de hasta 140 años de prisión y la propia Constitución prevé un régimen de excepción para personas acusadas de delitos relacionados con delincuencia organizada, al establecer una serie de restricciones a sus derechos.

Así pues, bajo este enfoque, se ha pretendido medir los resultados del sistema penal con base en los índices delictivos, lo que ha tenido como consecuencia el impulso de contrarreformas al sistema de justicia penal acusatorio, que buscan endurecer las normas procesales para todos los delitos, ampliar el uso de la prisión preventiva y restringir los derechos de las personas acusadas de la comisión de delitos.

Por el contrario, el sistema penal tendría que ser sólo un componente más dentro de una política criminal integral. Se debe concebir como una instancia especializada que se pone en marcha una vez que la

prevención ha fallado y que los delitos se han cometido, con la finalidad de proveer justicia para las víctimas. De igual forma, más que la prisión, la reinserción social es un componente que se activa una vez que la criminalidad ya se materializó y su finalidad debería de ser la prevención social del delito y no la contención de los criminales.

3. Instituciones de seguridad pública: la eterna reforma policial y la falta de resultados

Cuando se trata de pensar en soluciones a la crisis de criminalidad y de violencia, las instituciones policiales acaparan la mirada pública. De ahí que en los últimos cuatro sexenios los Gobiernos federales hayan impulsado una reforma policial que ha resultado en un proceso largo, impreciso, inacabado y sin los resultados esperados.

México inició la década de los noventa con instituciones de seguridad que no tenían la capacidad de afrontar las nuevas facetas de la criminalidad. En el sexenio de Ernesto Zedillo, la inseguridad se convirtió en un tema importante para la agenda nacional. Si bien en esos años no se contaba con los instrumentos necesarios para obtener cifras de victimización y la estadística criminal y judicial estaba subdesarrollada, era evidente que el perfil de la criminalidad en el país estaba cambiando. Durante este periodo y hasta inicios del 2000, los grandes centros urbanos comenzaron a mostrar nuevos patrones delictivos. Los delitos del fuero común característicos de contextos urbanos incrementaron (lesiones dolosas, distintas modalidades de robo sin violencia y robo con violencia a transeúnte)⁴. Ante tal incremento en la incidencia y frente al subdesarrollo de las instituciones policiales en todos los niveles, se generó una creciente tensión que se buscó resolver con el inicio de un largo proceso de reforma policial.

Este proceso arrancó con el SNSP, como estrategia para mejorar la coordinación institucional en materia de seguridad. No obstante, el enfoque

⁴ De acuerdo con la incidencia histórica de denuncias por delitos del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

del SNSP estaba en la seguridad y en las policías como instrumentos para atacar la inseguridad, mientras que el sistema de justicia, la prevención y la reinserción tenían un papel –en el mejor de los casos– secundario. De ahí que la acción más relevante para el sexenio haya sido la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), un nuevo cuerpo policial que buscaba ayudar a cubrir la falta de personal capacitado a nivel nacional para atender el incremento en la incidencia criminal.

La administración de Vicente Fox le dio continuidad a este modelo, al conservar el SNSP y la PFP. El principal aporte de la primera administración federal no priista fue la separación de la PFP de la Secretaría de Gobernación y su incorporación a la nueva Secretaría de Seguridad Pública, movimiento que tenía la intención de marcar distancia entre las labores de seguridad pública y el poder político. Otro cambio clave fue la desintegración de la Policía Judicial Federal (PJF) y la creación de un nuevo cuerpo policial especializado en labores de investigación: la Agencia Federal de Investigación (AFI). Tanto la PFP como la AFI incorporaron nuevos protocolos y procedimientos para profesionalizar las fuerzas policiales federales. Sin embargo, estos no aportaron los resultados esperados y no lograron erradicar los altos niveles de corrupción ni remontar el rezago en las condiciones laborales.

Durante este sexenio, también se incrementaron los apoyos económicos federales destinados a fortalecer a las policías locales. Así, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), creado durante el sexenio de Zedillo, tuvo un importante crecimiento en el periodo foxista, aunque la gran mayoría de los recursos fueron destinados a las policías estatales y no llegaron a las policías municipales.

El inicio de la administración calderonista representó la continuidad del proceso de reforma policial. Debido a que todavía existían deficiencias importantes en las instituciones, la nueva administración quiso crear un cuerpo policial único (al estilo Chile y Colombia) como la solución al subdesarrollo policial. No obstante, al encontrar resistencia para llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias y para atender los indicios de corrupción e ineficacia en la PFP y la AFI,

el Gobierno sustituyó a la PFP por la Policía Federal (PF) y a la AFI por la Policía Federal Ministerial (PFM), con el objetivo de concentrar las labores de prevención policial y de investigación en dos cuerpos centralizados y bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública.

El Gobierno de Calderón también incrementó sustancialmente el presupuesto destinado a la SSP, la PF y la Procuraduría General de la República (PGR). Además, para complementar el FASP, al que dio continuidad, el Gobierno creó un nuevo subsidio para apoyar a los municipios en sus tareas de seguridad, llamado Subsidio de Seguridad Pública Municipal (Subsemun).

Pero, sobre todo, la estrategia de Felipe Calderón se caracterizó por el involucramiento directo del Ejército y de la Marina en las tareas de seguridad pública. Éste comenzó en diciembre de 2006, con la implementación de la “Operación Conjunta Michoacán”, que implicó el despliegue de más de 5 mil efectivos militares (Presidencia de la República, 2006) para emprender la “batalla contra el crimen organizado” y continuó durante todo el sexenio con operativos similares en distintas zonas del país. El protagonismo del Ejército tuvo un claro reflejo en las finanzas públicas. Con un presupuesto aprobado para la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina de 54 mil 940 millones de pesos en 2006, para 2012 este aumentó a 91 mil 026 millones⁵. Desafortunadamente, el involucramiento de las fuerzas armadas en las labores de seguridad y combate al crimen organizado no logró mejorar las condiciones de seguridad y sí contribuyó a generar un contexto más favorable para la violencia y para la agudización de la precaria situación de los derechos humanos en el país.

La crisis con la que terminó la administración panista mantuvo el tema de seguridad como prioridad en la agenda nacional. Al considerar que la estrategia de seguridad de su predecesor había fracasado, el Gobierno de Peña Nieto modificó el diseño institucional que llevaba 12 años

⁵ Presupuesto aprobado (PEF) a precios corrientes de 2018 con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

en operación, a favor de una mayor verticalización del esquema federal de seguridad pública. La SSP federal desapareció y sus facultades fueron reintegradas a la Secretaría de Gobernación para otorgarle mayor capacidad de ejecución y mayor cercanía al Presidente y al Secretario de Gobernación. Junto con la implementación de ese esquema, se redujo el tamaño de la PF y de la PFM⁶, pero se siguieron impulsando los procesos de profesionalización y de desarrollo policial que habían iniciado en el sexenio anterior. Sin embargo, a diferencia de los dos sexenios anteriores, el presupuesto para las instituciones civiles encargadas de la seguridad tuvo incrementos marginales⁷, mientras siguió aumentando el presupuesto destinado a las instituciones militares⁸.

Finalmente, la actual administración tampoco se apartó de la vía militar e indicó que las Fuerzas Armadas continuarían realizando labores de seguridad pública hasta la aplicación de una nueva estrategia que permitiera su regreso progresivo a los cuarteles (ASF, 2013). Sin embargo, esta política ha prevalecido y se ha consolidado con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior (2017), a pesar de que no existe evidencia de que este enfoque haya tenido un impacto positivo para reducir la criminalidad. Por el contrario, se ha documentado que sus costos han sido mayores (Atuesta, 2017; Madrazo Lajous, 2014).

En resumen, en términos de la seguridad pública y de las instituciones policiales, los últimos cuatro sexenios se han caracterizado por dos estrategias en común, una sucesión de cambios legales e institucionales y la militarización de la seguridad, sin que hayan tenido efectos claros en el sentido de un mejoramiento de los cuerpos policiales o de una reduc-

⁶ El estado de fuerza de la Policía Federal y Policía Federal Ministerial a diciembre de 2006 era de 6 mil 489 elementos (Presidencia de la República, 2012), a junio de 2012, de 36 mil 940 elementos (Presidencia de la República, 2012), y a septiembre de 2017, de 37 mil 581 elementos (Información obtenida a través del Mecanismo Ciudadano de Transparencia conformado por la Comisión Nacional de Seguridad y sus órganos administrativos desconcentrados mediante un convenio firmado el 31 de octubre de 2016 con organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se encuentra México Evalúa).

⁷ El presupuesto aprobado para 2013 fue de 23 mil 067 millones de pesos, mientras que fue de 28 mil 231 millones de pesos para 2018.

⁸ El presupuesto aprobado para 2012 para la Sedena y la Senar fue de 91 mil millones de pesos; para 2018 fue de 112 mil 327 millones de pesos.

ción en la incidencia criminal. En otras palabras, se ha dado un largo proceso de reformas e intentos de reformas sin los resultados esperados.

4. Ausencia de mecanismos adecuados de prevención

La política de prevención es otro de los grandes ausentes en los esfuerzos gubernamentales para reducir la criminalidad. En términos estrictos, si entendemos a la prevención del crimen, el delito y la violencia como una política pública destinada a combatir estos hechos antes de que sucedan, a partir de la identificación de los factores de riesgo y de protección que determinan la probabilidad de dichas conductas, entonces los esfuerzos del Estado para tener una política pública de prevención tienen una historia muy breve.

De acuerdo con lo anterior, podríamos decir que la política de prevención ha existido en dos tiempos: la etapa de diseño institucional y la de implementación. La primera etapa se dio durante el sexenio de Calderón, cuando se sentaron las bases legales e institucionales para una política de prevención a nivel nacional. Sin ser parte de su plataforma de gobierno y ante el claro fracaso de la estrategia punitiva, la necesidad de desarrollar una política de prevención surgió ante los focos rojos que seguían apareciendo en el territorio nacional. Primero comenzaron a aparecer programas interinstitucionales como la iniciativa “Limpiemos México”, que incluyó los programas “Escuela Segura”, “Salud sólo sin Drogas” y “Recuperación de Espacios Públicos”. Sin embargo, eventos paradigmáticos como la crisis de violencia que afectó a Ciudad Juárez en 2010 y la masacre de 16 jóvenes en Villas de Salvárcar el 31 de enero de 2010, incrementaron la presión nacional e internacional sobre el Gobierno federal.

Ante tal contexto, el Gobierno de Calderón respondió con incrementos al Subsemun y a partir de 2012, la prevención se volvió uno de los elementos que podían ser cubiertos por el subsidio. El mismo año se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) y se puso en marcha el programa emblemático de la administración en materia de prevención, “Todos Somos Juárez”.

La siguiente administración (2012-2018) adoptó la prevención como una estrategia clave para recobrar la paz y la seguridad en el país. A partir de los insumos creados en el sexenio pasado, la nueva administración implementó la política de prevención. Este proceso se dio por medio de la creación del subsidio Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), a cargo de la –entonces de reciente creación– Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Además, el nuevo esquema de prevención se complementó con la aprobación de la Ley General de Víctimas y se dio continuidad a subsidios como el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y el Subsemun, pero ahora bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).

Empero, estos primeros pasos se descarrilaron rápidamente con una serie de medidas que dejaron ver que la prevención no era tan prioritaria como el Gobierno de Peña Nieto lo había anunciado. Errores en el diseño y la implementación del programa, la falta sistemática de diagnósticos y de información transparente para facilitar la evaluación, la inversión en iniciativas sin evidencia que respaldara su funcionamiento, los constantes cambios de titular de la Subsecretaría (cuatro subsecretarios en cinco años, uno de ellos con señalamientos de delitos electorales⁹) y finalmente la cancelación del presupuesto para el Subsidio Pronapred en 2017 son sólo algunos de los elementos que terminaron por sepultar una de las políticas prioritarias de la administración priista.

5. Ausencia de mecanismos adecuados de reinserción social

El Gobierno federal y los Gobiernos estatales han considerado el sistema penitenciario como un recurso para “controlar” la criminalidad. Tan sólo entre 2000 y 2014, la tasa de encarcelamiento (número de prisioneros por cada 100 mil habitantes) creció de 156 a 214. Para 2016 el número total de personas privadas de la libertad era de 211

⁹ Animal Político (2015).

mil, correspondiente a 173 por cada 100 mil habitantes (Inegi, 2017d), disminución atribuible a la implementación del nuevo sistema penal pero que todavía no muestra cambios claros en la tendencia de largo plazo. Aunque estos niveles se encuentran lejos de los que conocen los países con los mayores niveles de encarcelamiento (como Seychelles con una tasa de 738 y Estados Unidos con 666¹⁰), no dejan de ser preocupantes, así como lo son las condiciones en las que se dan los encarcelamientos.

La corrupción es uno de los problemas más graves al interior de las prisiones. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol), en todo el país, el 39.3% de la población en reclusión declara haber sido víctima de actos de corrupción (Inegi, 2017b). Nuevamente, este indicador se dispara en algunas entidades como el Estado de México (57.9%) y la Ciudad de México (56%). Los actos de corrupción que se reportan con mayor frecuencia son el “exentar el pase de lista” (66.4%) y “tener aparatos eléctricos” (50.2%). De igual forma, los centros penitenciarios acumulan un número importante de violaciones a los derechos humanos. Tan sólo a nivel estatal en 2016, los sistemas penitenciarios registraron 4 mil 558 violaciones a los derechos humanos, 2.9% del total de quejas por violaciones de derechos humanos presentadas ante organismos defensores. Asimismo, existen indicios de graves problemas de adicciones derivados de la venta de drogas al interior de los penales, un rubro en el que desafortunadamente todavía se cuenta con muy poca información.

En estas condiciones, la posibilidad de reinserción se ha vuelto una promesa vacía. La reincidencia¹¹ a nivel nacional se encuentra en 25.9% y en algunos estados y reclusorios llega a niveles de 52% y 51%, como es el caso de los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte y Sur de la Ciudad de México, los que presentan mayor reincidencia en el país.

¹⁰ World Prison Brief (2017).

¹¹ Porcentaje de la población privada de la libertad en 2016 que fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual (Inegi, 2017b).

Tradicionalmente, no existen programas institucionalizados de reinserción y acompañamiento tanto al interior como al exterior del centro de reclusión. A pesar de que en 2016 fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, que busca el establecimiento de un modelo integral de reinserción social, su implementación a nivel nacional es aún incipiente, por no decir nula. Las únicas acciones de reinserción que se realizan son básicas, insuficientes y de acceso limitado, y consisten en ofrecer algunos servicios educativos y programas laborales remunerados al interior de las prisiones.

Al contrario, la reinserción social tendría que ser uno de los componentes fundamentales para enfrentar el fenómeno de criminalidad por medio de la prevención terciaria. Si bien, conforme al artículo 18 constitucional, el sistema penitenciario debe servir como mecanismo para la reinserción social, las autoridades también deben contemplar otros elementos que garanticen una adecuada reintegración a la comunidad de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito. Es decir, el Estado debe garantizar que, una vez que hayan cumplido su sentencia, estas personas no sean marginadas ni excluidas y que tengan acceso a educación, trabajo, salud y condiciones de vida dignas.

PROPUESTAS

Contrario a la práctica actual, en un Estado de derecho, la política criminal, como uno de los brazos de la política de Estado, no debe reducirse a la legislación penal. Esta debe integrar otro tipo de medidas encaminadas a la prevención y disminución de la criminalidad a un nivel razonable, y en su definición e implementación deben participar todas las instituciones relacionadas con estas actividades. De hecho, una adecuada y correcta política criminal lograría evitar algunas conductas consideradas como criminales antes de que se produjeran y quizá antes de que fuera necesario legislar (Rodríguez, 2013). Una política criminal que se circunscribe solamente a definir las conductas que constituyen delitos y a asignarles una pena no es sino una mera política represiva. En un Estado de derecho, el sistema penal y la represión deben ser el último recurso del que el Estado se valga para hacer frente a determinados problemas sociales.

Una política criminal con una visión integral de seguridad y justicia debe privilegiar un enfoque social e incluye desde los planes y programas del Poder Ejecutivo para prevenir los delitos hasta mecanismos de reinserción social, pasando por las estrategias y acciones de las corporaciones policiales y por la imposición y ejecución de penas y sanciones a cargo del Poder Judicial. Por lo tanto, desde una visión sistémica, la definición de una política integral de seguridad y justicia comprende, dentro de la misma función del Estado, actividades que tradicionalmente se conciben como separadas y que corresponden a instituciones de distinta naturaleza. Debe de concebirse desde una perspectiva integral, tomando en cuenta la diversidad y pluralidad de las entidades federativas y de sus características particulares.

Colombia ha adoptado esta visión desde hace unos años y concibe la política criminal como una “política pública que concentra estrategias y planes dirigidos por instituciones estatales, con el fin garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio, mediante la prevención, investigación, judicialización y castigo a comportamientos considerados delictivos causantes de perjuicio social” (Observatorio de Política Criminal, 2017). De acuerdo con las autoridades responsables de su concepción, esta política pública no se puede reducir solamente a las reformas de leyes penales y a la dimensión primaria de la criminalización, la cual ha generado la congestión judicial que aqueja hoy al Poder Judicial y profundiza las malas condiciones que se presentan en las prisiones.

Así pues, la construcción de una política criminal de Estado debe entenderse desde dos dimensiones:

(1) Normativa: la política criminal debe dar certidumbre a todas las instituciones involucradas para enfrentar el fenómeno criminal, de tal forma que sean capaces de tomar decisiones y elaborar sus planes acordes a la misma. Asimismo, en su dimensión normativa, la política criminal implica la revisión de las conductas que son actualmente consideradas como delito.

(2) Estratégica: La política criminal debe entenderse en clave de política pública, por lo que su diseño y construcción debe llevarse a cabo con todas sus etapas:

- a) Diagnóstico y análisis del problema
- b) Análisis de posibles soluciones
- c) Diseño y propuesta de políticas, planes y acciones
- d) Definición de objetivos e indicadores
- e) Ejecución
- f) Monitoreo y evaluación

Ahora bien, la cuestión que surge es: ¿quién debe definir la política criminal? Al tratarse de una política en la cual convergen medidas y acciones de diversa naturaleza, existe una serie de instituciones que tienen competencia directa en la materia. Por ello, debe ser diseñada por actores de los tres poderes del Estado, de tal forma que pueda ser integral y coherente en tanto a su integración y ejecución. Es necesario considerar que, de acuerdo a la estructura política del Estado mexicano, cada una de las entidades federativas es responsable de la definición de la política criminal en el ámbito de su competencia, para responder al fenómeno criminal en lo local y atender su contexto social, económico y cultural.

El primer eslabón es el Poder Legislativo, quien es responsable de definir cuáles son las conductas que serán consideradas como delitos y cuál será la estrategia para prevenirlas y disminuirlas (desde lo social hasta lo punitivo). La labor de los legisladores es alimentada e, incluso, iniciada por el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo por la sociedad civil.

En un segundo nivel, al Poder Ejecutivo corresponde la tarea de diseñar e implementar las políticas públicas tendientes a prevenir y combatir las conductas criminales, es decir, no sólo las estrategias de seguridad, sino también las políticas sociales y económicas que garanticen a la sociedad las condiciones necesarias para evitar el delito. Asimismo, es responsable de las acciones para la reinserción social.

En un tercer nivel, se encuentran las instituciones del sistema de justicia penal, cuyo papel se activa una vez que las estrategias empleadas por el Poder Ejecutivo han fallado. En este nivel, se debe definir y delimitar un modelo de procuración de justicia, además de fortalecer las defensorías públicas y los poderes judiciales. Como última instancia, se encuentra el modelo de reinserción social (incluido el sistema penitenciario), el cual debe buscar que las personas que hayan cometido un delito no vuelvan a hacerlo, al proveer las condiciones necesarias para que así sea.

En el caso de Colombia, se creó el Consejo Superior de Política Criminal, un organismo colegiado asesor del Gobierno en la implementación de la política criminal. Este organismo tiene la facultad de presentar propuestas -no vinculantes- sobre la política criminal del Estado (Consejo Superior de Política Criminal, s.f.).

En el caso de México, es necesario considerar el establecimiento de una instancia nacional que permita la coordinación de los tres niveles de gobierno, que facilite la producción, el flujo y la evaluación de la información sobre el fenómeno criminal en todo el país y que proponga y articule acciones y políticas transversales para prevenir, reducir y contener la criminalidad a nivel nacional. Estas políticas podrán ser generales pero diferenciadas, de modo que se adecuen a las necesidades particulares de cada una de las entidades federativas, a partir de su definición de la política criminal a nivel local.

La propuesta es alojar esta instancia en el Poder Ejecutivo Federal. Actualmente, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Gobernación para proponer la política criminal y coordinar las distintas acciones en la materia. Sin embargo, se tendría que repensar si se ubicaría la instancia en esta Secretaría o en otro ente del Ejecutivo federal. En esta instancia deben converger a nivel local y federal, los Poderes Ejecutivos, Poderes Legislativos, instituciones de seguridad, instituciones de procuración de justicia, instituciones de impartición de justicia e instituciones responsables de la reinserción social. La coordinación de la instancia puede a su vez armonizarse a través de mecanismos de coordinación



Fuente: Elaboración propia.

ya existentes como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib) y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Es importante tomar en cuenta que una sola institución o acción, por sí sola, no puede resolver todos los problemas relacionados con la criminalidad. Por ello, cada una de las instituciones locales y federales que forman parte de esta instancia debe tener responsabilidades delimitadas y en ese marco construir y ejecutar sus planes, políticas y acciones con el objetivo de cumplir los objetivos de la política criminal. Esta delimitación debe partir de los distintos componentes o ámbitos que se presentan en el esquema.

Para que la política criminal logre efectivamente ser integral, genere resultados satisfactorios en el mediano y largo plazo y evite los errores que caracterizaron las estrategias empleadas hasta ahora requiere, además de voluntad política, contar con equipos técnicos interdisciplinarios para estudiar el fenómeno criminal y proponer acciones realistas. Para que esto suceda, deben generarse determinadas condiciones, que detallamos a continuación.

- (1)** Para la definición de los objetivos y el replanteamiento periódico de la política criminal, es imperante homologar e interconectar los registros y bases de datos de incidencia delictiva y factores de riesgo y prevención a nivel nacional. Todas las fuentes de información que sean relevantes para la definición de política criminal deben ser tomadas en consideración independientemente de las fuentes de donde provengan, más allá de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia. Es necesario crear una plataforma común de información.
- (2)** En la medida en que el fenómeno criminal cambie, es probable que las prioridades y acciones en materia criminal deban reorientarse. Por ello, el seguimiento a esta información y la evaluación

de la política criminal son fundamentales para diseñarla y, de ser necesario, modificarla.

Además, la instancia puede dotar de incentivos a las instituciones y entidades federativas, por ejemplo, al etiquetar recursos específicos, con reglas y lineamientos claros y transparentes.

Por otro lado, deben examinarse algunas consideraciones que, si bien no condicionan el éxito de la política criminal, pueden subsanar las deficiencias que hoy existen.

En primer lugar, el diseño de una política criminal integral exige una revisión exhaustiva de las leyes y códigos penales, de manera que, atendiendo al derecho penal mínimo, se reduzca la inflación penal y se descriminalicen conductas que pueden ser resueltas por vías no penales. En ese sentido, la expedición de una legislación penal única que restrinja la expansión de lo penal y defina de manera clara la distribución de competencias en el ámbito local y federal podría servir como eje rector a la política criminal de Estado, lo que facilitaría la operación de las instituciones de procuración e impartición de justicia (CIDE, 2017). Esta legislación penal única debe ser diseñada considerando el contexto nacional, pero también establecer disposiciones claras para poder adecuarse al contexto o al fenómeno criminal en el ámbito local.

En el ámbito de la prevención policial, cuya responsabilidad es de las instituciones de seguridad pública, es necesario privilegiar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las policías en el ámbito local, para eventualmente poder retirar, de manera planificada, estratégica y gradual, a las fuerzas armadas las funciones de seguridad pública que aseguran hoy. En este sentido, consideramos conveniente el restablecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública fuera de la Secretaría de Gobernación.

CONCLUSIÓN

El desarrollo de una política criminal nacional integral coordinada por una instancia en la que converjan instituciones de los tres niveles de gobierno involucradas en la prevención, reducción y contención de la criminalidad conlleva retos importantes.

Al confluir distintos poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, el principal desafío consiste en lograr fundar un acuerdo nacional tanto institucional como social para que las autoridades de todos los niveles de gobierno en el país acepten llevar a cabo acciones coordinadas e integrales que permitan superar en el mediano y largo plazo la crisis de violencia y criminalidad que México atraviesa. Como lo detalla el capítulo 2, nuestro Estado federal debe fortalecerse, al generar las capacidades y condiciones en las entidades federativas y en las distintas instituciones para que, desde lo local, atiendan el problema de criminalidad. Sin embargo, en su autonomía e independencia, los distintos Poderes y niveles del Estado necesitan atender sus contextos particulares, siempre con la voluntad política de llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, su tarea dentro de una política criminal integral.

A partir de este acuerdo nacional, otro reto radica en dar un viraje al enfoque actual, centrado en políticas punitivas y de reacción. Si queremos lograr un país menos violento, debemos dejar atrás la concepción de que el bienestar social se alcanzará con más penas y más policías. Tomarse en serio este enfoque integral implica no reaccionar ante la presión social con un discurso y acciones punitivos, sino buscar tener una sociedad más informada y satisfecha con los resultados.

De no hacerlo de esta manera, las acciones aisladas y de reacción no sólo nos dejarán atascados en esta crisis, sino que, como en los últimos años, la agudizarán cada vez más. Sólo mediante la definición de una política criminal integral de país podremos ver mejores resultados en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Diario Oficial de la Federación. México, 26 de abril de 1994. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994

Animal Político. (18 de septiembre de 2015). Organizaciones civiles “rompen” con Escobar; piden a Peña removerlo de Prevención del Delito. *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/2015/09/organizaciones-civiles-rompen-con-escobar-piden-a-pena-removerlo-de-prevencion-del-delito>

Atuesta, L. (1 de marzo de 2017). Las cuentas de la militarización. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2013). *Evaluación número 1207. “Política Pública de Seguridad Pública”*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf

Azaola, E. y Ruiz Torres, M. A. (2009). Política criminal y sistema penal en México. *El Cotidiano*, 54(153), 5-11. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515302>

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. [CIDAC]. (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. [CIDAC]. (2017b). *La cara del sistema de justicia penal. ¿Qué le hace falta al Policía Primer Respondiente?* Ciudad de México: CIDAC. Recuperado de: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2017). *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado de: <http://construyamosjusticia.mx/>

Consejo Superior de Política Criminal. (s.f.). *¿Qué es el Consejo Superior de Política Criminal?* Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Qu%C3%A9-es-el-CSPC>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2011/default.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2013/default.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a). Características de la victimización y victimización múltiples de la población en México, 2010-2015. *En Números. Documentos de análisis y estadísticas*, 1(9). Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bviniegi/productos/nueva_estruc/702825094386.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016* [Base de datos]. Recuperado de www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encuestas/enpol/2016/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017d). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. *En Números. Documentos de análisis y estadísticas*, 1(11). Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825098575.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017e). *Estadísticas vitales* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/>

Ley de Seguridad Interior. Diario Oficial de la Federación. México, 21 de diciembre de 2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf

Madrazo Lajous, A. (2014). *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. Aguascalientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de: <http://ppd.cide.edu/los-costos-constitucionales>

Nuttall, C. P. y Baxter, R. J. (1997). Sentencias severas: ¿no disuaden el delito? En E. Carranza (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Observatorio de Política Criminal. (2017). *Retos de la política criminal en contexto de construcción de paz*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20\(1\).pdf?ver=2017-03-09-181919-103](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20(1).pdf?ver=2017-03-09-181919-103)

Presidencia de la República. (2006). *Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán*. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Presidencia de la República. (2012). *Sexto Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado de http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto_Informe_de_Gobierno.pdf

Rodríguez Manzanera, L. (2013). *Criminología*. Ciudad de México: Porrúa.

World Prison Brief. (2017). *World Prison Brief Data*. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>