

Metodología para el Diseño de una Política Criminal Integral

Pedro Torres, Gloria Pérez, Rubén Cardoza, Oscar Santiago, Mariela Saldivar, Estefanía Bojórquez, Sandra Alanis, Morayma Arieta, Antonio Cavazos, Jorge Triana, Juan Garza, Rigoberto Rosales.
EGAP, Gobierno y Política Pública,
Tecnológico de Monterrey.
Av. Fundadores, Rufino Tamayo, Valle Oriente,
66269 San Pedro Garza García, Nuevo León
pedro.torres@itesm.mx

Abstract

En el presente documento se muestra el Diseño de una Política Criminal Integral, a través de distintas herramientas metodológicas, basadas en parámetros objetivos y racionales. La Política Criminal así diseñada tiene por objetivo proveer elementos de valor a las procuradurías de justicia de tal forma que puedan hacer eficiente la investigación del delito y la correcta utilización de las instituciones que le asigna el nuevo sistema penal acusatorio. El estudio es relevante ya que a través de una estructuración sistémica de la incidencia delictiva y otros criterios de análisis, provee elementos para la toma de decisiones de la autoridad, para la investigación del delito, la utilización de salidas alternas y actividades de coordinación con otras instancias involucradas en la prevención y persecución del delito; lo que derivará en una optimización de los recursos materiales y humanos.

The actual document shows the design of a comprehensive Criminal Policy, through various methodological tools, based on objective and rational parameters. A Criminal Policy designed like this, has as a main purpose to provide the justice prosecutors with value elements, in order to make the crime investigation more efficient and the right utilization of the institutions that the new accusatory system assigns. The study is relevant because through a systemic structuring of the crime incidence and other analysis criteria, provides elements to authority decision making, for crime investigation, utilization of alternative solutions and coordination activities with more involved instances in crime prevention and persecution; which will derive in a human and material resources optimization.

Palabras clave: Política criminal, pensamiento sistémico, procuración de justicia.

1. Introducción

La Política Criminal, de acuerdo a Orellana [1] se enfoca principalmente a la elaboración de nuevas medidas legislativas recomendables para la eficacia del sistema penal y sus subsistemas. En este sentido, las políticas públicas en materia de seguridad, como lo es la Política Criminal, tradicionalmente se han elaborado a partir del análisis estadístico¹, que permite visualizar el

repunte o disminución de los delitos, para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y la elaboración de marcos normativos que permitan hacer frente a los índices delictivos.

Estos análisis tienen una limitante de origen: la falta de datos precisos sobre la incidencia delictiva. Es por ello que cada vez ha sido más recurrente el uso de modelos econométricos, sin embargo aunque dentro del análisis econométrico existe la modelación de datos panel que considera datos temporales y transversales ya sea por zonas, estados, ciudades, colonias, y permite detectar y medir algunos efectos para estudiar modelos de comportamiento más complejos²[3] no valora las diferentes propiedades que pueden tener intrínsecamente las variables. El fenómeno de la criminalidad es un problema complejo de múltiples

¹“La estadística es una ciencia formal que estudia la recolección, análisis e interpretación de datos de una muestra representativa, ya sea para ayudar en la toma de decisiones o para explicar condiciones regulares o irregulares de algún fenómeno o estudio aplicado, de ocurrencia en forma aleatoria o condicional. Sin embargo, la estadística es más que eso, es decir, es el vehículo que permite llevar a cabo el proceso relacionado con la investigación científica” [2].

² Como los trabajos de Becker [4] y Ehrlich [5].

variables, que tienen distintos niveles de relación entre sí, lo cual no puede obtenerse a través de la aplicación de un método econométrico.

Por lo tanto, este trabajo de investigación propone el uso de un modelo cualitativo bajo los principios del Pensamiento Sistémico, apoyándose en otras herramientas de análisis (Principio de Pareto, análisis tendencial y análisis económico) y criterios para la toma de decisiones (categorización delitos de alto impacto, señalamientos y recomendaciones nacionales e internacionales y percepción ciudadana de inseguridad) con la finalidad de proveer a las Procuradurías de Justicia, elementos de valor para el diseño de su Política Criminal que hagan eficiente la investigación del delito y la correcta utilización de las nuevas instituciones que le asigna el sistema de justicia penal.

2. Metodología

La investigación se divide en cuatro grandes fases: Diagnóstico Contextual, Análisis para la Toma de Decisiones, Síntesis de Resultados e Implementación y Evaluación. La metodología utilizada para recabar la información así como los instrumentos necesarios para el estudio del problema y para el diseño de la Política Criminal, se presentan a continuación.

La primera fase, el Diagnóstico Contextual se encuentra compuesta por cuatro etapas: revisión de literatura, marco normativo, análisis cuantitativo y análisis cualitativo. La primera etapa se refiere a la consulta de bibliografía existente sobre política criminal, sistema judicial penal, políticas públicas anticrimen, prevención del delito entre otras; lo cual servirá de base teórica y conceptual para las siguientes etapas. Por otra parte se encuentra el marco normativo que abarca la ingeniería jurídica referencial para el estado objeto de estudio. El análisis cuantitativo, se refiere a la consulta y manejo de bases de datos, así como su explotación; y el análisis cualitativo consta de la realización de entrevistas a profundidad con actores clave así como procesos de observación a los actores y a los fenómenos que les impactan en la procuración, todas estas etapas tienen la finalidad de obtener un **panorama de la incidencia delictiva y la política criminal en el estado** que se está estudiando; es decir las políticas públicas y acciones de gobierno en los últimos años y su impacto en la tendencia de los delitos.

La fase de análisis para la toma de decisiones, está compuesta por tres etapas, el análisis sistémico, la aplicación de herramientas analíticas (principio de Pareto, análisis tendencial y análisis económico) y otros criterios (categorización delitos de alto impacto, señalamientos y recomendaciones nacionales e internacionales, percepción ciudadana de inseguridad), mismas que se describen más adelante, con el propósito

de brindar un **enfoque estratégico para la toma de decisiones**.

La tercera fase, síntesis de resultados, se conforma por dos etapas, hallazgos y recomendaciones, las cuales integran las **herramientas para el diseño de la Política Criminal** de la procuraduría del estado estudiado, sin embargo variarán de acuerdo a la institución que se esté analizando.

La fase de implementación y evaluación, requiere la designación del área responsable por parte de la Procuraduría de Justicia del estado objeto de estudio, para implementar, actualizar y dar seguimiento a las herramientas para la toma de decisiones para el Diseño de la Política Criminal. Dentro de la fase de implementación y evaluación, se encuentra la etapa de capacitación a personal de la Procuraduría General de Justicia sobre las herramientas analíticas propuestas para los delitos que deben atenderse y los delitos en los que aplicarán salidas alternas. En la tercer etapa, se lleva a cabo la implementación. En la última etapa, se considera el seguimiento a la implementación por parte de la Procuraduría. Al final de esta fase se integrará un **Reporte de la Implementación y Evaluación** de las herramientas de análisis para la toma de decisiones. En la siguiente sección se describen de forma general los resultados de la aplicación de la metodología propuesta para el diseño de la Política Criminal.

3. Resultados

3.1. Análisis Sistémico

El reconocer que la incidencia delictiva es un fenómeno multicausal condujo a un ejercicio que tiene por objetivo identificar las principales variables asociadas al fenómeno y su interrelación, con una perspectiva sistémica. Asimismo, permite identificar con mayor claridad las áreas de competencia de cada una de las instituciones que están de alguna manera vinculadas con la incidencia delictiva y las áreas en las que podría trabajar una agenda en conjunto para la prevención del delito y la disminución de la impunidad.

El producto de esta etapa es un mapa causal que muestra las variables identificadas y su interacción, conceptualizado con la información que se recabe en la *Fase I* y con las entrevistas a profundidad que se lleven a cabo con personal de diferentes instancias al interior de las procuradurías. Es posible simplificar este mapa causal a nivel de ciertas variables causales, lo cual permite identificar cuáles de ellas son las más importantes a considerar en la toma de decisiones.

La Figura 1 muestra el mapa causal de la incidencia delictiva de forma abreviada. A grandes rasgos la incidencia delictiva es el resultado del incremento de

delitos comunes y de delitos de alto impacto, mismos que son generados por condiciones económicas y sociales, e influenciadas en gran medida por la variable de delincuencia organizada. El papel de la autoridad, representado por todas las instituciones a cargo de la seguridad y de la justicia, es fundamental en la incidencia delictiva, debido a que su acción puede desincentivar o incentivar la inclinación a cometer un crimen, dependiendo de los niveles de impunidad percibidos por la población. Es importante resaltar que a partir de este mapa causal de la incidencia delictiva, es posible generar otros mapas causales, que permitan analizar de forma simplificada las variables causales; por ejemplo un mapa causal del contexto económico y social del estado objeto de estudio.

El mapa causal desagregado presenta siete subsistemas que deben visualizarse por separado para una comprensión intrínseca de la incidencia delictiva. Para efectos del análisis sistémico se presentarán tres de los siete subsistemas que conforman el modelo causal, todos conectados por la variable central del estudio: la incidencia delictiva.

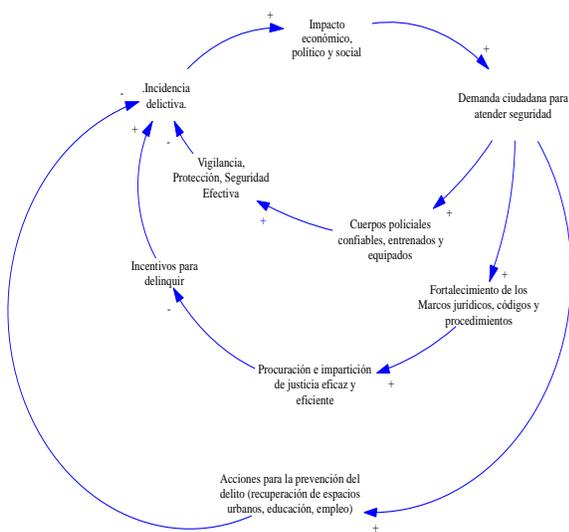


Figura 1. Relación abreviada de los causales de la incidencia delictiva

Fuente: Elaboración propia EGAP

El primero de ellos se presenta en la Figura 2 y es el correspondiente al elemento económico y de los efectos sociales. El modelo determina que la apertura de empresas y negocios generará instituciones de esta índole desembocando en un crecimiento económico en el estado que desincentivará la deserción escolar. El tema es de especial relevancia pues de esta forma la disposición de los jóvenes para vincularse con el crimen organizado disminuirá y a su vez, las actividades

delictivas. Además, si el número de empresas y negocios aumenta, la cantidad de empleos disponibles también lo hará afectando negativamente el desempleo. Esto acrecienta la tendencia para abrir empresas y negocios cerrando de esta forma el ciclo positivo.

La robustez de este subsistema permite evidenciar también el efecto de la migración en la incidencia delictiva del estado. Esta migración incurre en el crecimiento poblacional de las zonas urbanas y bajo el argumento de que este crecimiento genera un ascenso en los conflictos interpersonales, la inclinación a la violencia aumentará también y por consecuencia, la incidencia delictiva.

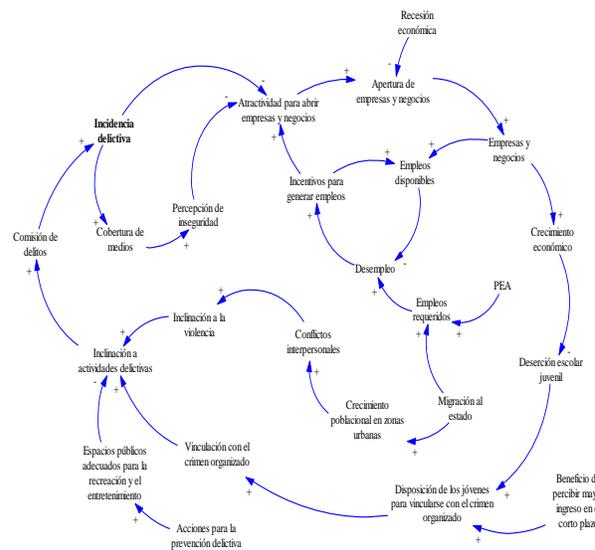


Figura 2. Económico y efectos sociales

Fuente: Elaboración propia EGAP

El siguiente subsistema es el correspondiente a la eficiencia y efectividad de la Procuraduría General de Justicia y se muestra en la Figura 3. Este subsistema muestra el funcionamiento interno de la Procuraduría. Respecto al modelo completo, la variable nodal en este subsistema es la de *consignaciones efectivas*. El número de carpetas de investigación en proceso puede aumentar los requerimientos de recursos humanos y materiales, así como la presión por completar el trabajo en tiempo. Esto causaría un incremento en el requerimiento de tiempo extra, lo que disminuiría el rendimiento y la eficiencia. Si esto sucede, habrá menos carpetas de investigación terminadas y en consecuencia, un menor número de consignaciones efectivas. El subsistema también evidencia que la coordinación inter e intrainstitucional incrementará la generación de información relevante para el caso y funcionaría para disminuir la cantidad de trabajo extra requerido.

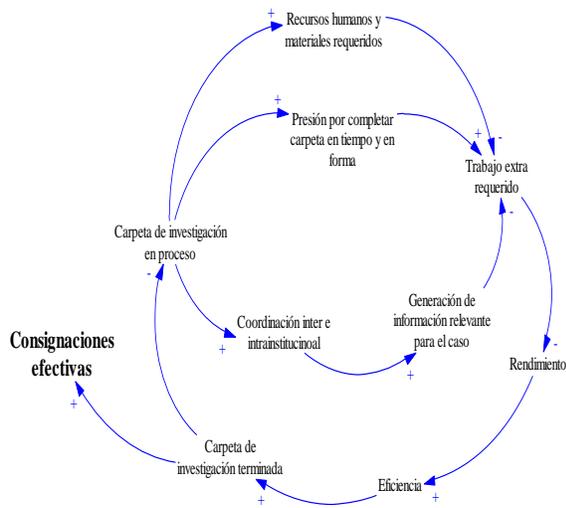


Figura 3. Eficiencia y efectividad de la PGJ

Fuente: Elaboración propia EGAP

Por último, el subsistema de procuración de justicia y poder judicial reflejado en la Figura 4 hace evidente el sistema de salidas alternas como método jurídico para resolver los casos criminalísticos de manera que disminuyan la impunidad. Si se tiene un sistema fuerte que evite la ilegalidad, el temor a ser castigado aumentará y se dificultará la facilidad para delinquir.

El subsistema evidencia también la sobrepoblación carcelaria, producto de las aprehensiones y las sentencias derivadas de los juicios. Si la incidencia

3.2. Enfoque Estratégico para la investigación del delito

La propuesta de enfoque estratégico, buscando la integralidad y transversalidad en la Política Criminal del estado, se basa en el uso de distintos métodos analíticos, diferentes principios, observaciones, así como señalamientos nacionales e internacionales, partiendo de dos premisas:

1. Los recursos que le son otorgados a las instituciones encargadas de la procuración de justicia son limitados y es necesario optimizar su asignación.
2. Dichas instituciones deben de asignar sus recursos de manera estratégica para perseguir los delitos que le son más críticos atender y donde puede tener mayor impacto en el comportamiento de la delincuencia.

delictiva aumenta, un incremento en las denuncias acompañará la variable, lo que desembocará en un aumento en la carga de trabajo para la Procuraduría General de Justicia.

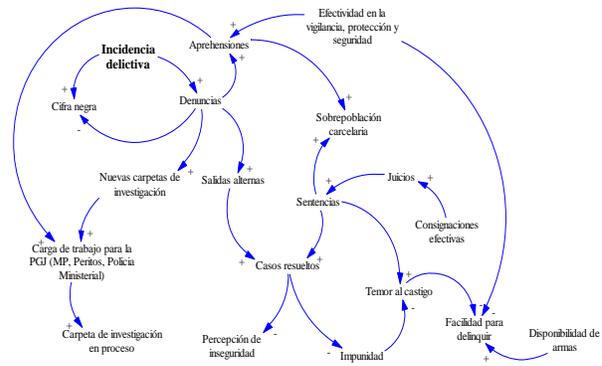


Figura 4. Procuración de justicia y poder judicial

Fuente: Elaboración propia EGAP

De esta forma, el resultado de este análisis son las conductas y delitos que se muestran como causales del incremento en la incidencia delictiva. Asimismo, los delitos producto del análisis sistémico serán tomados en cuenta para la siguiente etapa.

Se entiende por priorización integral, el tomar en cuenta ciertos criterios que le dan un enfoque estratégico a la selección de delitos debido a que estos criterios presentan características que llevan a reducir³ el universo de delitos que le corresponde investigar de manera intensa a las Procuradurías.

Los criterios que deben tomarse en cuenta para priorizar los delitos a investigar son los siguientes:

- Principio de Pareto (80-20)⁴
- Delitos de alto impacto⁵

³Esta reducción le permite a las Procuradurías enfocar sus esfuerzos y asignar de manera estratégica sus recursos para que las tareas que le son encomendadas las desempeñe de una manera más eficiente y efectiva beneficiando así directamente a la sociedad.

⁴El Principio de Pareto, también conocido como el criterio 80-20, proporciona el número de delitos que causan el 80% de la incidencia delictiva [6].

⁵Basado en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [7].

- Análisis Tendencial⁶
- Percepción ciudadana de inseguridad⁷
- Señalamientos de organismos internacionales
- Observaciones de organismos internacionales
- Causalidad⁸

En este sentido, es posible obtener la siguiente priorización base de los delitos, es decir, a todos los criterios anteriormente mencionados se les asigna el valor de 1 si es que el delito se encuentra dentro de este criterio. Por ejemplo, si el “delito x” está dentro de los criterios: principio de pareto, delitos de alto impacto, tendencia de los últimos dos años, percepción ciudadana de inseguridad, señalamientos de organismos internacionales, observaciones de organismos internacionales y causalidad este delito tendrá el valor de 7 y así sucesivamente con todos los delitos. De esta manera, entre más criterios estratégicos presente “el delito x” su posición respecto a los otros delitos será superior.

3.3. Análisis Económico aplicado a la Política Criminal

El análisis económico aplicado a la política criminal busca definir cuál es la cantidad óptima de recursos, que deberían canalizarse al cumplimiento de cierto marco normativo, utilizando como criterio la eficiencia económica: el balance entre los beneficios sociales, y los costos de lograrlos (análisis costo-beneficio) [10].

De esta manera, el análisis económico, una vez realizado el análisis sistémico y el enfoque estratégico para la investigación del delito, permitirá conocer hasta que etapa del proceso penal conviene llegar en un determinado delito.

La aplicación del análisis costo-beneficio implica calcular los costos de las etapas del proceso de toma de decisiones de las entidades de procuración de justicia, así como el impacto social de los delitos. En el proceso de toma de decisiones se identifican cuatro etapas relevantes:

1. Denuncia del delito (supone su ocurrencia).
2. Investigación de la denuncia (supone el levantamiento de la denuncia).

⁶El análisis tendencial se utiliza con la finalidad de no perder de vista aquellos delitos que su tasa de crecimiento va en aumento, pero que no forman parte del 80-20 de la incidencia delictiva. De acuerdo a Schmerler et al. [8] para el análisis de tendencias a largo plazo, deben analizarse por lo menos dos años de registro.

⁷Considerando la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) ya que es representativa a nivel nacional y estatal (para ciertas variables) y considera variables de incidencia delictiva [9].

⁸ Delitos resultado del Análisis Sistémico.

3. Ejercicio de la acción penal (supone la investigación de la denuncia y el hallazgo de elementos para proceder a la consignación).
4. Juicio (supone el ejercicio de la acción penal).

Se deben sumar todos los costos relevantes en los que incurren las entidades de procuración de justicia en cada etapa, para poder estimar el costo unitario por delito, de tal manera que se obtenga el costo de ingresar cierto delito a cada una de las etapas.

Por otro lado, para calcular el impacto social del delito debe tomarse en cuenta aquellos delitos que resulten de la aplicación del principio de pareto (80-20) y de esta forma obtener como resultado el ranking de los delitos que tienen mayor impacto en la sociedad. El impacto social se calcula a partir de tres componentes:

- **ISD monetario:** Refleja el monto de los valores robados en la conducta delictiva.
- **ISD violencia:** Refleja los costos de salud ocasionados por el delito, derivados de lesiones o necesidad de atención psicológica.
- **ISD productividad:** Refleja los ingresos perdidos por las partes debido al desahogo del proceso.
- **ISD total:** captura el acumulado de los tres componentes antes mencionados.

Los costos por etapa del proceso, así como el impacto social de cada delito, deben contrastar buscando detectar aquellos delitos en los cuales el impacto social sea mayor que el costo de cada etapa del proceso. Desde el punto de vista económico, aquellos delitos con un impacto social mayor al costo de una etapa del proceso, deben tener prioridad para ingresar a dicha etapa, mientras que aquellos cuyo impacto social sea sustancialmente menor que el costo de procesarlos en cierta etapa, deberán desahogarse por algún mecanismo alternativo.

El análisis económico de la política criminal, a través de la aplicación de la razón beneficio-costo del delito proporciona a las procuradurías de justicia un mecanismo para conocer la eficiencia en su gestión así como la probabilidad de éxito de su actuar y tener mayor impacto en la sociedad.

3.4. Utilización de Salidas Alternas

Con la finalidad de aportar a la autoridad, enfoques racionales para la toma de decisiones en la utilización de diversos recursos jurídicos, como los criterios de oportunidad y la instauración de la justicia alternativa, aprovechando las nuevas instituciones que le asigna el Sistema de Justicia Penal. Se propone que se analicen los delitos que cumplen con los lineamientos del Código Procesal Penal para el estado analizado:

- Delitos que pudieran ser considerados como socialmente insignificantes⁹.
- Delitos que pueden ser de mínima culpabilidad.
- Delitos que no hayan sido cometidos por un servidor público en el ejercicio de su cargo.
- Delitos que no hayan sido cometidos por un servidor público con motivos de su cargo.
- No Delitos sexuales.
- No Delitos de violencia familiar.
- No Delitos contra personas que se pueden encontrar en especial vulnerabilidad.

Del total de delitos enunciados en el Código Penal para el estado analizado, se separaron aquellos delitos cuya pena mínima es menor a nueve meses de prisión. Después, aquellos delitos que los cometen funcionarios públicos en ejercicio de su cargo o con motivo del mismo, delitos sexuales, delitos de violencia familiar y delitos contra personas que se puedan encontrar en especial estado de vulnerabilidad. De esta forma, del análisis realizado, se obtienen los delitos a los cuales se pudiera aplicar los criterios de oportunidad. Es importante resaltar, que dentro de este análisis no se incluyen aquellos delitos que puedan tener una relación directa con otros tipos delitos considerados como graves o los que la ley prohíbe la aplicación de criterios de oportunidad.

4. Conclusiones

Los resultados obtenidos en este estudio, señalan la importancia de la utilización de los mecanismos aquí propuestos, para el diseño de una política criminal integral para hacer eficiente la labor de investigación de las procuradurías de justicia y se logre incidir en el control de la inseguridad y la impunidad. Lo anterior, permitirá contar con política pública basadas en criterios técnicos, ordenados y sistematizados para la toma de decisiones. Asimismo, el estudio considera los diferentes enfoques y áreas de conocimiento, para que la eficiencia en la procuración de justicia impacte de manera positiva en el desarrollo económico y social del país.

Además, ayudará a las Procuradurías de Justicia a diseñar y planear sus presupuestos, recursos humanos y materiales; así como definir su estrategia de comunicación, es decir ordenar las acciones de las

Procuradurías de Justicia en materia de política pública en un periodo de tiempo.

Otra de las aportaciones del estudio, es el que se contemple el problema de incidencia delictiva como un **sistema** y no hechos aislados, el cual depende de otros factores como educación y salud. En esta misma línea, es importante recalcar que las herramientas metodológicas, aquí propuestas, para la toma de decisiones de las procuradurías, permiten analizar el conjunto de delitos; sin embargo los ministerios públicos deben tomar en cuenta cada caso en particular.

Finalmente, este trabajo de investigación, además de aportar una metodología para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad y justicia, es un acercamiento de la autoridad con la academia, ya que se complementa el conocimiento empírico de la autoridad con las técnicas y métodos de investigación de la academia. A su vez habla de una sociedad más participativa que se involucra y colabora en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

5. Bibliografía

- [1] O.A. Orellana, *Criminología, moderna y contemporánea*, 1era. Edición, Porrúa, D.F, México (2012)
- [2] Y. Dodge, *The Oxford Dictionary of Statistical Terms*, 6ta. Edición, Oxford University Press, Nueva York (2006).
- [3] D.Gujarati, *Econometría*, 4ta. Edición, Mc Graw Hill, México (2003).
- [4] G. Becker, "Crime and Punishment: The Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76 (2), pp. 169-217 (1968).
- [5] I. Elrich, "Crime, punishment, and the market of the offenses", *Journal of Economic perspectives*, 10, pp.43-67 (1996).
- [6] R. Marey, "Metodología de Identificación de Imputados Desconocidos en la Policía de Investigaciones en Chile". En *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina*, Fundación Paz Ciudadana. p.109 (2012).
- [7] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Incidencia Delictiva", http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva, consultada el 4/7/2013.
- [8] K. Schmerler, J. Wartell, & D. Lamm, "Resolviendo los delitos y problemas de alteración del orden a través de la investigación aplicada". En *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*, Fundación Paz Ciudadana. pp. 107-32. (2010).

⁹Para considerar los delitos que son socialmente insignificantes, se toman en cuenta aquellos cuya pena mínima sea menor a los nueve meses prisión y que no afecte a un número significativo de personas.

[9] INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>, consultada el 18/7/2013.

[10]D.K. Brown, “Cost-Benefit Analysis in Criminal Law”, *California Law Review*, 92 (2), pp. 323-372. (2004).

