

¿Política criminal, política criminológica o políticas públicas en seguridad?:

reflexiones en la coyuntura de la redacción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

*Héctor Chincoya Teutli**

Tal y como ha sido elaborado en los últimos tres sexenios, en el *Plan Nacional de Desarrollo* se advierte la carencia de la definición de una *Política Criminológica*.

En su lugar, se ha preferido elaborar *políticas de seguridad pública* o *políticas públicas de seguridad*, cuya ámbito de aplicación es considerablemente más reducido que aquella y no contemplan el amplio espectro del fenómeno criminal, dentro del cual se encuentran aquellos delitos que son cometidos por quienes detentan el poder político y económico. La circunstancia de que en el instrumento rector de la política pública en nuestro país, se focalice la atención en torno de ciertos delitos, otorga una justificación legal para no perseguir con toda la fuerza del Estado aquellos otros delitos que muchas veces son más lesivos para la sociedad.

As has been made in the last three presidential administrations, the National Development Plan notes de lack of definition of Criminological Policy. Instead, we preferred to improve policies of public security or public security policies, whose scope is quite smaller than that and they do not include the broad spectrum of the criminal movement, within we found the crimes committed by those who own the political and economic power. The fact that the attention of governing instrument of public policy in our country is focused on certain crimes, provides a legal justification for not pursue, with the full force of the State, those crimes that often are more detrimental to the society.

SUMARIO: Planteamiento del problema / I. Marco jurídico de las *políticas públicas en seguridad* / II. *¿Por qué política criminológica y no política criminal?* / III. *¿Política criminológica o políticas públicas en seguridad?* / IV. Las funciones no declaradas del Plan Nacional de Desarrollo / V. Reflexiones finales / Bibliografía

* Egresado de la UAM-A, Maestro en Política Criminal por la UNAM.

Planteamiento del Problema

Partamos de una premisa metodológica: existe una relación inversamente proporcional entre el aumento de la delincuencia y la destreza para contrarrestarla por parte del Estado, de tal manera que los niveles de delincuencia y, consecuentemente, de inseguridad que existen en una sociedad en un momento histórico determinado, son el resultado de la capacidad para poderla combatir con políticas, programas, estrategias y acciones que puedan implementarse dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Tomando como base la premisa anterior, tenemos que reconocer que existen en el escenario nacional un conjunto importante de elementos que nos muestran de manera inocultable, que las denominadas *políticas públicas en seguridad* —también llamadas *políticas en seguridad públicas*—, que se han implementado por parte del Estado Federal Mexicano han tenido muy pobres resultados.

En este sentido, existe una pregunta más que obligada ¿Qué ha fallado? Es decir, ¿qué ha dejado de hacer el Estado mexicano para encontrar una solución que permita vivir con niveles tolerables de delincuencia e inseguridad, en el entendido que resulta ingenuo pensar que sea posible erradicar totalmente al fenómeno criminal.¹ En este texto, se considera como hipótesis que lo que ha fallado ha sido la formulación de una política criminal o, mejor aún, una *política criminológica* como un concepto evolucionado de aquella, asumida como tal por parte del *Estado mexicano*, diseñada conjuntamente con otras políticas de Estado, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y si esto ha sido así, y la *política criminológica* ha sido conceptualmente sustituida por *políticas públicas en seguridad o políticas de seguridad pública*, no ha sido por la falta de precisión terminológica, sino porque la delimitación de una *política criminológica* inserta en el Plan Nacional de Desarrollo, comprometería a los responsables de la conducción del Estado mexicano en el combate de grupos política, social y económicamente dominantes, vinculados con grupos criminales o bien individuos que desde la política utilizan el poder que les da sus cargos públicos para cometer delitos con la mayor impunidad. En virtud de lo cual, ha sido políticamente

¹ No se soslaya que el término “criminal” se vincula más con una tradición anglosajona que la propiamente latina que prefiere el uso de términos tales como: delito, delincuente, delincuencia, delictivo, etcétera; y que existen diferencias no solamente respecto del uso en el lenguaje jurídico, sino también de contenido conceptual, porque, en general, podemos decir que el término “delito” está claramente determinado por la variable jurídica, en el sentido de que “delito” es toda conducta tipificada como tal en los códigos penales; en tanto que el término “crimen” es un concepto mucho más elástico, determinado no solamente por la variable jurídica sino también por otros ámbitos como el social, para el cual algunas conductas, aun y cuando no son consideradas “delitos” por no estar contenidas en los códigos penales, son claramente criminales por ser contrarias a valores sociales dominantes. No obstante, en este trabajo se adopta el término criminal, particularmente en relación con la “política”, por el reconocimiento expreso de los sectores mayoritarios de la dogmática penal y de la criminología, de la existencia de la “política criminal”.

preferible formular *políticas públicas en seguridad*, cuyo ámbito de aplicación es considerablemente más amplio y ambiguo, que una *política criminológica* capaz de definir e identificar claramente conductas delictivas que dañan ostensiblemente a la sociedad, llevadas a cabo ciertamente por individuos pertenecientes a la delincuencia convencional o a la delincuencia organizada, pero también por los grupos de poder antes mencionados.

Solo en este contexto es posible entender que el concepto de *política criminológica* no haya podido sustituir en el texto de la Constitución Federal a la seguridad pública como un concepto que ha sido ya superado, ni que tampoco se haya podido formular una verdadera *política criminológica de Estado*, en el texto del Plan Nacional de Desarrollo. Son los anteriores planteamientos los que constituyen el cuerpo de las reflexiones que a continuación se exponen.

I. Marco jurídico de las *políticas públicas en seguridad*

Como sabemos, por mandato del artículo 26 de la Constitución Federal, al principio de su administración, el Poder Ejecutivo Federal tiene la obligación de diseñar un sistema de planeación del desarrollo nacional capaz de imprimirle dinamismo al crecimiento del país, sistema que tiene como base la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, como eje rector y guía de las más importantes políticas públicas que ponga en práctica el Estado.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establece que para el Poder Ejecutivo Federal,

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública [...]²

En tanto que en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se menciona que la finalidad del plan es

[...] establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno.³

² *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, primera sección, 30 de mayo del 2001, p. 87.

³ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, cuarta sección, 31 de mayo del 2007, p. 403.

Lo transcrito en los párrafos anteriores pone en evidencia lo que todos sabemos: la trascendencia que en la conducción del país tienen las políticas públicas expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales son consideradas *fundamentales* para “hacer frente a *desafíos y problemas* que se consideran de naturaleza pública” (2001-2006); documento en el que se establecen los “*objetivos nacionales*” y “*prioridades*” que deben regir la acción del gobierno (2007-2012). De donde claramente resulta que es el documento rector o eje, a partir del cual deben quedar definidas las líneas principales de las políticas públicas que permitan enfrentar aquellos problemas nacionales que sean considerados como de urgente e inmediata atención.

No obstante, aun y cuando para un sector muy amplio de los mexicanos el problema de la delincuencia, violencia e inseguridad, ha sido, por momentos, el mayor problema nacional, aun por encima del problema económico o cualquier otro,⁴ no hay en los planes nacionales de desarrollo de los últimos dos sexenios la definición de una *política criminológica* como sí hay en otras materias tales como: política social, política económica, política interior y política exterior. Ciertamente, en todos ellos hay un apartado relativo a las *políticas públicas en seguridad*; así, a manera de ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el rubro marcado con el número siete, “Área de orden y respeto”, inciso 7.3, “Objetivos rectores y estrategias”, está planteado el subinciso 7.3.7. “Seguridad pública”, en donde se plantean un diagnóstico del problema de la inseguridad, así como los objetivos y las estrategias del Poder Ejecutivo Federal para hacer frente a dicho problema.

Igualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se encuentra el capítulo Estado de Derecho y Seguridad, en donde aparecen los temas relacionados con la inseguridad y la delincuencia, como el primero de la agenda política del Ejecutivo Federal, además de que en él se incluyen temas como la modernización del sistema de justicia penal, el combate a la impunidad, el fortalecimiento del sistema penitenciario, la prevención del delito, la generación de confianza institucional, el combate a la corrupción, el fomento de la cultura de la legalidad, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el impulso a la participación ciudadana, temas que son totalmente centrales en el diseño de una *política criminológica*, acorde a un Estado Social y Democrático de Derecho.

No obstante, en los planes nacionales de desarrollo mencionados, hay un vacío conceptual, ya que no existe ninguna referencia al término *política criminológica*, lo cual denota, por una parte, la inexistencia, por parte del Ejecutivo Federal, de la idea de que existe y debería formularse, como una de sus más sensibles tareas, una *política criminológica*; y, por otra parte, se observa falta de rigor técnico al momento de redactar el documento programático de mérito, al confundir las políticas públicas en seguridad y la *política criminológica*, que son disciplinas que se ocupan de ám-

⁴ Cf. “Inseguridad es el principal problema del país, según Mitosfky”, 1 de junio del 2011.

bitos distintos, para lo cual es necesario comenzar por afinar nuestros instrumentos conceptuales.

II. ¿Por qué política criminológica y no política criminal?

Las definiciones de la *política criminal* la han intentado tanto penalistas como criminólogos en un debate que no es el tema de la presente reflexión, debido a que lo que nos interesa destacar es que es una noción que desde su formulación primigenia nace aparejada y de la mano con el *derecho penal*. De acuerdo con el profesor Luis Jiménez de Asúa, el término fue utilizado por vez primera en 1793 por Gallus Aloys Kleinsrod,⁵ y retomado por Feurbach (1801), Henke (1823), Mittermaier (1836), Holzendorff (1871) y Prins (1886),⁶ entre otros.

Es precisamente por esta dependencia y subsunción de la *política criminal* al derecho penal, por lo que en nuestro país numerosos autores han planteado el uso del término *política criminológica*,⁷ como un concepto evolucionado y distanciado de la *política criminal*, cuyo adjetivo no solo circunscribe su objeto de estudio a lo *criminal*, sino que, históricamente, ha sido utilizada por el derecho penal como fuente de su legitimación, en la medida que le ha servido para la formulación de criterios *político-criminales* de índole represivo y antigarantistas. En esta lógica, es fácil entender a la *política criminal* como un mecanismo de control social y una expresión del poder punitivo del Estado.⁸

Se ha dicho, no sin razón, que el contrapeso de la *política criminal* es la *política criminológica*, que deslegitima al derecho penal como columna vertebral y eje principal de las estrategias de represión y combate a la delincuencia, y propone un modelo de prevención social en el que el núcleo de las estrategias se basen en la acción comunitaria y en la participación ciudadana, y deje de hacerlo exclusivamente en el ámbito jurídico penal; con lo cual ocurre una transmutación de la *política criminal* como política de Estado, cuya base son decisiones aisladas, establecidas para resolver problemas coyunturales; hacia una *política criminológica*, entendida como un conjunto sistemático, cohesionado y consistente de decisiones de política gubernamental, basadas en análisis científico-sociales del fenómeno criminal, construidas con la participación del Estado y la sociedad.

⁵ Luis Jiménez de Asúa, *Tratado de derecho penal*, t. II, Buenos Aires, Losada, 1964, p. 138.

⁶ Eduardo Martínez Bastida, *Política criminológica*, prologado por Alejandro Carlos Espinosa, México, Porrúa, 2007, p. 1.

⁷ El concepto de *política criminológica* se atribuye que fue acuñado en México por Alfonso Quiroz Cuarón, quien visualizaba que la política criminal para su existencia debía apoyarse en la criminología y no, como sucede en la actualidad, exclusivamente en el derecho penal. Cf. Alfonso Quiroz Cuarón, *Medicina forense*, México, Porrúa, 1977, p. 948. En nuestro medio han difundido su empleo, con razones convincentes, Eduardo Martínez Bastida, René González de la Vega, Eduardo Lozano Tovar, Luis Rodríguez Manzanera, María de la Luz Lima Malvido, José M. Rico y Gustavo Salas Chávez, entre muchos otros.

⁸ Eduardo Martínez Bastida, *op. cit.*, p. 4.

Este planteamiento, como bien dice el jurista Eduardo Martínez Bastida, cambia radicalmente la perspectiva con la que se debe abordar a los destinatarios de las políticas públicas, ya que dejan de serlo exclusivamente los gobernados, en el caso de la *política criminal*, para ser sujetos de la reflexión *político criminológica* tanto el *Estado como los gobernados* y, en tal sentido, esta última se constituye, dentro de un modelo garantista de *derecho penal mínimo*, como un contrapeso de los procesos de criminalización secundaria que, en el combate a la delincuencia, suele poner en práctica el Estado por medio del derecho penal con el auxilio de la *política criminal*.⁹

Aún más, en la legislación de la materia, el concepto de *política criminal* se encuentra subsumido al de *política criminológica*. En efecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente desde el 2 de enero del 2009, señala en su artículo 20 las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y, específicamente, la fracción IV establece, con énfasis añadido:

Artículo 20.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

[...]

IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y *perfeccionar la política criminal* y de seguridad pública nacional [...]

Por su parte, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que entró en vigor el 24 de enero del 2012, en su artículo 15 complementa las atribuciones del Centro Nacional y, concretamente, la fracción VII, señala, con énfasis añadido:

Artículo 15.- El Centro Nacional tendrá, además de las que le confiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, las siguientes atribuciones:

[...]

VII. Colaborar en el diseño científico de *políticas criminológicas* [...]

Ahora bien, si atendemos al principio de especialidad de la ley, en virtud del cual las disposiciones de una ley relativas a aspectos particulares, prevalecerán sobre las disposiciones generales de la misma ley, cuando entre las unas y las otras hubiere controversia, siempre y cuando tanto la ley general como la ley especial, en sus respectivas disposiciones, contengan los mismos elementos, no debería haber pro-

⁹ Conferencia dictada durante la presentación de su libro *Política criminológica*, el 29 de noviembre del 2007, en el ala Alfonso Quiroz Cuarón del INACIPE.

blema para aceptar que el concepto que debe prevalecer al momento de redactar el Plan Nacional de Desarrollo es el de *política criminológica*. Ello es así, ya que el requisito que hemos mencionado se actualiza toda vez que ambos ordenamientos, es decir, tanto la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia, tienen los mismos elementos, es decir, se refieren a las *atribuciones* del *Centro Nacional*, y no debe quedar duda que este último ordenamiento es una norma especial atendiendo a la especificidad de la materia que regula, por lo que sus disposiciones deben imponerse atendiendo al principio de que la ley especial deroga a la ley general.

En este contexto conceptual, consideramos imprescindible sumar esfuerzos de reflexión y de análisis tendentes a fortalecer una noción que representa, como hemos dicho, un concepto evolucionado de la *política criminal*, en virtud de lo cual podemos comenzar con observar que la *política criminológica* tiene al menos dos acepciones *fuertes*.

Ante todo, debemos entender por *política criminológica* un conjunto de conocimientos articulados con base en teorías, leyes, axiomas, principios y reglas, que conforman el *corpus* de una ciencia cuyo objeto de estudio no solamente son las decisiones que se toman desde el Estado para la prevención de la delincuencia, sino también el análisis de las estrategias que se generan a iniciativa de la sociedad civil. Esta es una acepción fuerte, porque, en nuestra perspectiva, no admite contrastación la circunstancia de que a la *política criminológica*, se le debe de conceptuar como una ciencia, con un objeto de estudio perfectamente determinado, que utiliza los métodos propios de las ciencias sociales, se fundamenta sobre principios universalmente aceptados (respeto a los derechos humanos, de mínima intervención del derecho penal, de coordinación interinstitucional, de eficacia de las estrategias, de participación ciudadana, de transparencia y evaluación de las políticas, entre otros), además de que los resultados de la aplicación de sus estrategias pueden estar sujetos a un proceso de comprobación en el ámbito de la realidad social.

Una segunda connotación de la *política criminológica* nos lleva a pensarla como aquel conjunto de *políticas sociales* y *políticas penales*¹⁰ que son formuladas por el Estado, tendentes a prevenir las causas, individuales y sociales, de la delincuencia y de la violencia. En esta acepción adviértase que queda contenida la utilización del derecho penal, pero como un recurso más, el último y no el único, para la prevención social de la violencia y de la delincuencia, superando la habitual identificación entre la *política criminal* y el *derecho penal*, imponiéndole límites al instrumento penal como recurso predilecto de la política criminal, considerando, como bien lo señalaba Alessandro Barata que entre todos los instrumentos de política criminal, el derecho penal es, en último análisis, el más inadecuado.¹¹

¹⁰ Es importante precisar que la *política penal* es la respuesta a la cuestión criminal circumsrita al ámbito del ejercicio de la función punitiva del Estado: ley penal y su aplicación, ejecución de la pena y de las medidas de seguridad.

¹¹ Alessandro Barrata, *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídica penal*, México, Siglo XXI Editores, 1986, p. 214.

Y ello es así, porque la cuestión criminal no está ligada sólo a contradicciones que se expresan en el plano de las relaciones de distribución y no es por ello soluble obrando sólo sobre esas relaciones para corregirlas, sino sobre todo en las contradicciones estructurales que derivan de las relaciones sociales de producción. En tal virtud, la *política criminológica* dista mucho de ser una política de “imposición de penas”, poniendo el énfasis en reformas sociales e institucionales.

Este último significado de *política criminológica* se debe considerar también como *fuerte*, porque no debe quedar ningún margen de duda para que unánimemente se pueda aceptar que a la *política criminológica* y no a las *políticas públicas en seguridad*, le corresponde la definición de las políticas públicas, sociales y penales en materia de prevención de la delincuencia y la violencia.¹²

Los rasgos que hemos descrito para la *política criminológica* nos permiten develar el lado más oscuro de la *política criminal*, cuando a ésta se le concibe como una *ideología política que orienta el control social punitivo*,¹³ esto es, como una política pública, basada en consideraciones ideológicas e intereses de grupos económica y políticamente dominantes, dirigida a responder con mayor fuerza respecto de determinadas conductas delictivas. Es en el marco de este concepto en el que consideramos que debe inscribirse la definición que propone Alberto Binder, al entenderla como

[...] el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal (coerción penal), hacia determinados objetivos [...], pues la política criminal determina los conflictos en los que interviene el poder penal y regula la intensidad de ese poder penal (principio de selectividad), así como los instrumentos y el modo (reglas) como esos instrumentos se utilizarán [...] El poder penal es selectivo y la política criminal orienta esa selectividad.¹⁴

En efecto, una definición de tal naturaleza nos permite entender porque en la redacción de los planes nacionales de desarrollo los grupos políticamente dominantes tienden a definir políticas públicas de combate solamente de ciertos delitos y no los persiguen por igual a todos, poniendo énfasis en que la *situación de riesgo* se deriva solamente de ciertas conductas criminales y de ciertos grupos sociales, cometidas por “el Otro”, es decir, por quienes no detentan el poder político, permitiendo la

¹² En nuestro país el ámbito de la prevención ya no se ha limitado a los problemas de delincuencia, sino que se ha extendido a los diversos fenómenos de violencia. Cf. *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia”, primera sección, 24 de enero del 2012.

¹³ Mauricio Martínez, “El estado actual de la criminología y de la política criminal”, Capítulo *Criminológico*, Universidad de Zulia, vol. 27, núm. 2, Maracaibo, agosto 1998, p. 48.

¹⁴ Alberto Binder, *Política criminal. De la teoría a la praxis*, Ad-Hoc, Buenos Aires 1977, citado en Marcos Edgardo Azerrad, *Políticas públicas de seguridad: medidas alternativas y derechos humanos*, Buenos Aires, Ediciones Cathedra Jurídica, 2009, p. 83.

construcción de un *enemigo común*, fácilmente identificable para la opinión pública.¹⁵

No obstante, la definición referida de la *política criminal* nos permitirá elevarnos a un plano del conocimiento que sobrepasa el nivel meramente instrumental de las definiciones tradicionales de la política criminal, formuladas principalmente por los penalistas, para permitirnos discernir uno de los problemas teóricos planteados en la presente reflexión: ¿Por qué, a pesar de la importancia y el impacto que tienen los fenómenos criminales en la sociedad en su conjunto, el concepto de *política criminológica* no ha sido adoptado por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo ni tampoco ha quedado plasmado en el texto de la Constitución Federal? y ¿Por qué en los planes nacionales de desarrollo no se plantea perseguir a todos los delitos por igual?

III. ¿Política criminológica o políticas públicas en seguridad?

En la Constitución General del país, la piedra de toque de las políticas públicas en materia de prevención y combate a la delincuencia, es el artículo 21, cuyo texto, recientemente reformado, refiere literalmente en los párrafos 1º, 9º y 10º, incisos a), b), c), d) y e), lo siguiente:

Párrafo 1º

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[...]

Párrafo 9º

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Párrafo 10º

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los

¹⁵ Lola Aniyar de Castro, "Castigar al 'otro': facies criminológica del derecho penal del enemigo", en Lola Aniyar de Castro, *Criminología de los derechos humanos*, Caracas, Editores del Puerto, 2010, p. 96.

tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.¹⁶

De la transcripción literal de los preceptos constitucionales podemos claramente advertir que, la *investigación de los delitos* corresponde al Ministerio Público; en tanto que la *prevención de los mismos* le es asignada a la *seguridad pública*, al decir

[...] *La seguridad pública* es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que *comprende la prevención de los delitos* [...]; y es al Sistema Nacional de Seguridad Pública, a quién le corresponde c) *La formulación de políticas públicas* tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Asimismo, de la delimitación de competencias antes señalada podemos observar que es al *Sistema Nacional de Seguridad Pública* al que, constitucionalmente, le corresponde *la formulación de las políticas públicas tendientes a prevenir el delito*, atribución ésta que le debería corresponder al Ejecutivo Federal en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y solo al referido Sistema Nacional, la materialización de dichas políticas o directrices generales, por medio de *políticas criminológicas*, en programas, estrategias y acciones para prevenir y combatir al delito, al delincuente, a la delincuencia, a los subsistemas sociales criminales y a la violencia social.

¹⁶ La norma constitucional es un hecho público y notorio.

Lo anterior es así, ya que el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, literalmente establece, con énfasis añadido, que:

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que *será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas*.

Y si bien, como todos sabemos, que quien preside dicha instancia superior es el Presidente de la República, en términos del artículo 12 fracción I, del ordenamiento en trato, el titular del Ejecutivo Federal no puede delegar la función sustantiva de la definición de las políticas públicas fundamentales, que deben regir la acción del gobierno para hacer frente a los desafíos nacionales, en ninguna instancia, por más superior que ésta sea.

En esta misma línea argumentativa, debe subrayarse que el texto constitucional, delimita el ámbito de la prevención del delito en la seguridad pública, cuando se lee *“La seguridad pública [...] comprende la prevención de los delitos [...]”*, soslayando que **la prevención del delito (y ahora de la violencia) es competencia no solamente del subsistema de seguridad pública, sino de todos los subsistemas que conforman al sistema de justicia penal**,¹⁷ en la medida de las responsabilidades que tienen la **procuración y administración de justicia y el subsistema penitenciario**,¹⁸ por lo que depositar en el ámbito exclusivo de la seguridad pública la *prevención de los delitos*, conlleva a plantearnos que la actuación de los subsistemas restantes no tienen ninguna injerencia en dicha prevención, premisa que es inocultablemente falsa nada más considerando el cúmulo de delitos que se podrían prevenir desde el ámbito del subsistema penitenciario.

Y es aquí donde más se advierten las inconsistencias constitucionales que nos permiten entender porque el Estado mexicano no tiene una *política criminológica*. Y es que, a pesar de la histórica reforma constitucional del 18 de junio de 2008, el Constituyente Permanente no alcanzó a incorporar, en el texto constitucional, uno de los pilares que conforman la estructura básica de la *política criminológica del Estado mexicano*: el sistema de justicia penal, compuesto por los subsistemas de seguridad pública, procuración de justicia, administración de justicia y ejecución de las penas. Esta afirmación se justifica si consideramos que no existe en el texto de la Constitución Federal ninguna referencia al *sistema de justicia penal*, la única

¹⁷ No se soslaya que la doctrina ha considerado el *sistema de justicia penal* únicamente conformado por los subsistemas de procuración y administración de justicia y de ejecución de penas, mal llamado **sistema penitenciario**, toda vez que éste último no es un sistema propio ni mucho menos independiente. No obstante, la forma como quedó diseñado el *sistema de justicia penal* después de la reforma constitucional de junio de 2008, nos lleva necesariamente a incluir al subsistema prevención del delito, mejor conocido como de *seguridad pública*, como parte integrante e indisolublemente ligada al *Sistema de Justicia Penal*.

¹⁸ Lo que aún más, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la prevención de la violencia y de la delincuencia ya no solamente le corresponde a las “instituciones de seguridad pública”, sino a “[...] las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley [...]”.

alusión se encuentra en el artículo octavo transitorio de la referida reforma de junio del 2008, que literalmente establece, con énfasis añadido:

Octavo. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del *sistema de justicia penal*.¹⁹

De donde claramente podemos observar que el Constituyente Permanente tiene la noción de que existe algo que se llama *sistema de justicia penal*, figura jurídico-política-institucional de la mayor trascendencia, que debería quedar, no en los transitorios de una reforma, sino perfectamente definida en el mismo texto de nuestra Ley Suprema, como referente de la *política criminológica del Estado mexicano*. La falta de esta noción fundamental impide que, con base en la Constitución Federal, se conforme, de *jure* y no de *facto*, un verdadero sistema de justicia penal, es decir, un ente que se integre por varios subsistemas, que comparten propósitos comunes, que se encuentren articulados, que la interrelación entre los mismos sea una característica esencial del sistema, que entre cada una de sus partes exista un cierto grado de continuidad y que, en suma, todo el sistema funcione de manera cohesionada y no de forma desarticulada y autónoma.

Por otra parte, las inconsistencias constitucionales que impiden la existencia de una *política criminológica del Estado mexicano*, están relacionadas con la circunstancia de que no sólo no existe en el texto de la Constitución Federal, la noción de *política criminológica*, sino que se le suele sustituir con las de *políticas de seguridad pública*, e incluso se mezclan los problemas derivados de la “seguridad pública” con los que son propios de la “seguridad nacional”. Estos tres ámbitos —la política criminológica, la seguridad pública y la seguridad nacional—, epistemológicamente abordan objetos y campos de estudio distintos.

Para arribar a lo anterior es conveniente considerar que, como se dijo en un principio, el término de *seguridad pública* fue rebasado, por lo menos desde finales del pasado fin de siglo y de milenio, por al menos tres conceptos: seguridad ciudadana, seguridad urbana y seguridad de los habitantes. Sin embargo, sin entrar a las diferencias de contenido que cada uno de estos conceptos tiene con respecto de la *seguridad pública*, lo cierto es que este último concepto tiene una visión reduccionista del problema tanto de la *inseguridad* como del delito en su totalidad.

En efecto, el concepto de *seguridad pública* nace en el siglo XIX con la modernidad, es decir, con el individuo libre, propietario y burgués, que no depende ya del poder real para su sobrevivencia, porque se representa a sí mismo como dueño de sus condiciones de vida y que encuentra en la pequeña familia patriarcal burguesa la confirmación de su autonomía. En este nuevo escenario, lo *público* aparece, primero, en oposición a los espacios privados, característicos del antiguo orden feudal,

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, primera sección, 18 de junio del 2008, p. 11.

es decir, a lo doméstico, lo íntimo, lo secreto, lo restringido; y, en segundo término, en un vínculo asociativo con el Estado y sus obligaciones, así, expresiones como institución pública, norma pública, funcionario público y obra pública se relacionan estrechamente con el Estado; en tanto que educación pública, salud pública, orden público y seguridad pública, entre otros, son obligaciones básicas del Estado moderno.

En todo caso, lo público se da en el exterior, en el mundo, en la calle, por tanto se refiere a lo que ocurre a los ojos de todos en el espacio público, esto es, en el espacio social o complejo de relaciones sociales configuradas conceptualmente bajo la idea de lo público y de aquí precisamente los límites conceptuales del término de *seguridad pública*, ya que denota, no al problema de la comisión de delitos —que pueden también cometerse al amparo del ámbito doméstico o bien dentro de la propia estructura del Estado, es decir, fuera de los ojos de todos—, sino al problema de la “seguridad” y más concretamente de aquella *inseguridad* que se expresa en los espacios públicos; de los delitos que alteran el orden público; que son notorios y visibles a los ojos de la colectividad; que son cometidos por la delincuencia convencional o por el crimen organizado y que, además, son de la exclusiva competencia de las instituciones que forman parte del subsistema de seguridad pública, es decir, de las policías preventivas, en el caso mexicano, municipales, estatales o federales. Esta es la visión contenida en el artículo 21 de la Constitución Federal cuando dice que “[...] *La seguridad pública* es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que *comprende la prevención de los delitos* [...]”.

Es decir, el concepto de *seguridad pública* se circunscribe a un ámbito extremadamente limitado de delitos, dentro de los cuáles no quedan contemplados un conjunto muy importante de ilícitos que, incluso, afectan más gravemente a la sociedad que aquellos cometidos por la delincuencia organizada y los grupos de narcotraficantes, como son los cometidos en el ámbito doméstico, dentro de las estructuras del Estado o por las grandes corporaciones transnacionales, es decir, al amparo de una cultura patriarcal, por un lado y de los poderes políticos y económicos, por el otro y, por tanto, cobijados por un enorme grado de impunidad.

El concepto “*políticas públicas en seguridad*” tampoco ofrece pertinencia científica para designar, con la precisión que el caso amerita, el fenómeno que se estudia, en buena parte por la polisemia de la voz “seguridad”, que convierte en un verdadero galimatías cualquier intento por formular políticas públicas en “seguridad”, porque ¿a qué tipo de seguridad nos estamos refiriendo?, a la seguridad exterior, nacional, interna, fronteriza, social, pública, privada, alimentaria, de salud, jurídica, económica, objetiva, subjetiva, colectiva, hemisférica, mundial, etcétera, lo cual denota la multivocidad y la ductilidad de la voz *seguridad* en el habla común y la imposibilidad de aprehender el término en su riqueza desde una sola perspectiva de abordaje o desde una sola óptica de reconstrucción.

A manera de ejemplo, considérese que si el término *políticas en materia de seguridad* lo lee un elemento de las fuerzas armadas, evidentemente que tendrá un significado totalmente contrario a que si el término lo lee un padre de familia que

lleva a su hijo a la escuela; pues el primero, a no dudar, evocará el término con la seguridad nacional y el segundo con la seguridad escolar, lo que demuestra la falta de rigor epistemológico de la noción *políticas públicas en seguridad*.

A diferencia de las *políticas públicas en seguridad*, la *política criminológica* aborda el fenómeno criminal en extenso, es decir, abarca al amplio espectro que conforma al delito,²⁰ al delincuente, a la delincuencia, a los subsistemas sociales criminales, a la reacción social, a los procesos de criminalización y a la prevención de la violencia social y, como consecuencia, la inseguridad derivada de algunos de esos fenómenos; para lo cual, la *política criminológica*, entendida como *Política de Estado, con participación ciudadana, para la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia* (convencional y no convencional), cuenta con cuatro pilares que permiten construir una sólida estructura: las instituciones que integran al sistema de justicia penal, el derecho penal, los medios de comunicación masiva y la participación comunitaria.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, debe decirse que la diferencia entre las *políticas públicas en seguridad* —también llamadas *políticas en seguridad pública*— y la *política criminológica*, no es un giro lingüístico proveniente del saber académico. La ciencia ha opuesto el lenguaje científico al lenguaje vulgar y ha introducido la formalización conceptual como recurso predilecto para avanzar en precisión frente a la complejidad de la realidad y a su insustancial expresión cotidiana en el habla. Es perfectamente comprensible que la conciencia ingenua no alcance a vislumbrar la diferencia de matices que existen entre ambos conceptos; pero los errores en la formalización conceptual son inaceptables en quienes han aceptado la responsabilidad de gobernar.

Por último, debe decirse que la confusión entre *políticas de seguridad pública* y la falta de una *política criminológica de Estado*, inserta en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, indudablemente que sesga de forma dramática la manera como se conceptúa la prevención y combate al fenómeno criminal en su conjunto. Lo anterior, con base en las consideraciones que a continuación se exponen.

IV. Las funciones no declaradas del Plan Nacional de Desarrollo

Como hemos visto, no ha existido en los planes nacionales de desarrollo la formulación de una *política criminológica del Estado mexicano*, en virtud de la cual el Poder Ejecutivo Federal, a partir de un diagnóstico preciso que pudiera definir con claridad los delitos y las formas de delincuencia que mayormente afectan a la sociedad, tanto aquellos cometidos por la delincuencia convencional, como por la delincuencia organizada, por la criminalidad económica y por la llamada criminali-

²⁰ No se soslaya que, desde el punto de vista estrictamente disciplinar, el estudio del delito es propio del *derecho penal*, pero este constituye uno de los pilares sobre los que se apoya la *política criminal*.

dad dorada; planteara objetivos concretos, reales y medibles y asumiera, frente a la sociedad, compromisos y responsabilidades para alcanzarlos.

Por el contrario, a pesar de la situación de extrema delincuencia, violencia e inseguridad, en los dos últimos planes nacionales de desarrollo solamente se han plantado *políticas públicas en seguridad* o *políticas en seguridad pública*, que han sesgado y recortado considerablemente el fenómeno de la criminalidad enfocándolo hacia un grupo particular de delitos, aquellos cometidos por la delincuencia organizada y soslayando marcadamente aquellos otros delitos cometidos por los grupos social, económica y políticamente dominantes. Y ante esta situación vale la pena intentar responder al *por qué*.

Debemos comenzar por precisar que el Plan Nacional de Desarrollo, como el derecho penal, es también una expresión de la manera como los grupos políticamente dominantes “deciden” criminalizar y perseguir determinadas formas delictivas a las que identifica como responsables de toda la violencia que aqueja a la sociedad, en lo que podríamos llamar una *estrategia de distracción de publicidad única*, que pretende hacernos ver un *único* riesgo; que nos trata de convencer de que toda la inseguridad depende de un responsable único, la delincuencia organizada y el narcotráfico, como los grandes *chivos expiatorios* de los que nos habla Girard,²¹ responsables de toda la violencia que aqueja a la sociedad.²² Son los *chivos expiatorios* de la posmodernidad creados en función de una concreta utilidad política: ennegrecer al adversario, como la encarnación y causa de todos los males y aparecer limpio uno mismo, los grupos hegemónicos.²³

Y aunque en efecto, tanto la delincuencia organizada como el narcotráfico generan una enorme violencia, en los planes nacionales de desarrollo se ha dejado de lado los verdaderos riesgos a los que está expuesto el país, es decir, otras formas de criminalidad típicas de los individuos pertenecientes a los grupos que están en el poder y que son, inclusive, socialmente más dañinas, ya que la corrupción generalizada en determinadas instituciones, el contubernio de altos funcionarios con el crimen organizado, el lavado de dinero en las más altas esferas del sistema financiero con el beneplácito de quienes controlan el sistema financiero mexicano y el desvío de recursos por quienes ejercen el poder, conductas que no se han contemplado en las dos últimas versiones del Plan Nacional de Desarrollo, afectan a las instituciones, al erario público, al mantenimiento de la gobernabilidad democrática, al Estado de derecho y a la imagen pública de nuestro país frente al concierto de naciones y ante la opinión pública mundial o, dicho en otras palabras, el recurso a la utilización del *chivo expiatorio* nos muestra cómo los grupos políticamente dominantes atribuyen la propia violencia estructural que ellos mismos generan, a una causa distinta a ellos mismos, hacia la que canalizan todos los esfuerzos por combatirla.

²¹ René Girard, *La violencia y lo sagrado*, 4ª ed., Barcelona, Anagrama, 2005, p. 88.

²² René Girard, *El chivo expiatorio*, 2ª ed., Barcelona, Anagrama, 2002, p. 25.

²³ Frank Pearce, *Los crímenes de los poderosos. El marxismo, el delito y la desviación*, México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 100.

En este sentido, resulta evidente que los grupos políticos responsables de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo son sujetos *del poder*, que tienen la posibilidad de elaborar un instrumento coactivo capaz de definir los sujetos *al poder* del Estado, esto es, decidir los sujetos que serán criminalizados y perseguidos por el Estado y en esta lógica este instrumento rector de las políticas públicas forma parte esencial de los procesos de criminalización que construyen selectivamente el estatus de criminal y la focalización de su persecución en determinadas prácticas delictivas. Se trata, al igual que la ley penal, de un proceso institucionalizado de reacción a la desviación que sirve para cubrir un número más amplio de comportamientos ilegales, propios de la criminalidad de los poderosos, que permanecen inmunes al proceso de criminalización.²⁴

Solamente atendiendo a las razones expuestas es por lo que se entiende que no se haya planteado en los planes nacionales de desarrollo una *política criminológica del Estado mexicano*, que verdaderamente persiga todos los delitos por igual, incluyendo la criminalidad económica y de los poderosos, porque al ordenar el texto constitucional en su artículo 26, apartado A segundo párrafo, que “Habrá un plan nacional de desarrollo *al que se sujetarán obligatoriamente* los programas de la Administración Pública Federal,²⁵ le impone a quienes son los responsables del rumbo del país, a sujetarse *obligatoriamente* no sólo a los compromisos asumidos en dichos instrumentos programáticos, sino a apegarse a los lineamientos en él establecidos y ello, evidentemente, afectaría los intereses ocultos que están detrás de los gobernantes.

V. Reflexiones finales

La publicación inminente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a no dudar, será una ocasión invaluable para medir la sinceridad política del titular del Ejecutivo Federal respecto de su efectivo compromiso de perseguir los delitos que más dañan a la sociedad mexicana.

Si al darse a conocer no están contemplados programas y estrategias concretas de combate al lavado de dinero, a la corrupción, al enriquecimiento ilícito, al desvío de recursos, a la evasión fiscal, entre muchas otras, sabremos los mexicanos que el compromiso del titular del Ejecutivo Federal se encuentra con los grupos políticos a los que pertenece, para que las *políticas públicas en seguridad* (y no la *política criminológica*), eviten perjudicar la funcionalidad del sistema de corrupción que permea en importantes sectores de la administración pública, ni los propios intereses económicos de los grupos hegemónicos ni de los poderes fácticos. Porque, efectivamente, se trata de dirigir los mecanismos de la reacción institucional hacia el crimen organizado, pero también hacia la criminalidad económica y la criminalidad de sujetos insertos en las instituciones del Estado, a favor de los intereses colectivos.

²⁴ Cf. Alessandro Baratta, *op. cit.*, p. 168.

²⁵ Cf. nota 10 *supra*.

La sociedad mexicana también espera que el titular del Ejecutivo Federal, al publicar el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, replantee la forma como se ha venido abordando la prevención y combate del delito, de la delincuencia y de la violencia social, para dejar de enfrentar dichos problemas con el diseño de *políticas de seguridad pública* y formular una *política criminológica de Estado*, acorde a la magnitud, dimensión y extensión del problema que nuestro país enfrenta, considerando en forma superlativa, que la mejor *política criminológica* pasa, antes que por cualquier otra cosa, por una inmejorable política social de atención prioritaria a la educación, al empleo y a los jóvenes.

Sin una verdadera *política criminológica de Estado* que se acompañe con acciones en materia económica, social, educativa, deportiva, laboral y de salud pública, sin atender las causas originarias de los fenómenos delictivos y los factores de riesgo a los que están expuestos un importante sector de los jóvenes mexicanos y con la apuesta de obtener, mediante el uso de políticas punitivas, de contención, de reacción, es decir, de *mano dura* contra la delincuencia, difícilmente se resolverán los problemas de delincuencia, violencia e inseguridad que en la actualidad lesionan gravemente al tejido social.

En este sentido, es indispensable una revisión autocrítica y honesta respecto de la complejidad y la dimensión del problema que se enfrenta y el correspondiente viraje en el planteamiento de las *políticas públicas en seguridad*, hacia la *política criminológica del Estado mexicano*.

En la hora presente, los objetivos nacionales que deban ser considerados como prioridades y en función de ellos diseñar las líneas principales que sirvan de eje a las políticas públicas que deban regir la acción del gobierno, resulta indispensable diseñar una *política criminológica* desde una perspectiva multidisciplinaria, con el mayor rigor científico y desprovista de cualquier intencionalidad ideológico-política, con objetivos a corto, mediano y largo plazos, que evite que los fenómenos de violencia, delincuencia e inseguridad empeoren la situación de zozobra en la que viven grandes núcleos de población y se comprometa la gobernabilidad y la vigencia del Estado de Derecho en varios Estados del territorio nacional.

La prevención y el combate al delito, a la delincuencia y a la violencia social, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho y el abatimiento de los niveles de inseguridad y violencia, son reclamos legítimos. Los reclama la sociedad y los reclama México.

Bibliografía

- Aniyar de Castro, Lola. "Castigar al 'otro': facies criminológica del derecho penal del enemigo". En Lola Aniyar de Castro. *Criminología de los derechos humanos*. Caracas [Venezuela], Editores del Puerto, 2010.

- Azerrad, Marcos Edgardo. *Políticas públicas de seguridad: medidas alternativas y derechos humanos*. Buenos Aires [Argentina], Ediciones Cathedra Jurídica, 2009.
- Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídica penal*. México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Binder, Alberto. “Política criminal. De la teoría a la praxis”. Ad-Hoc, Buenos Aires 1977, citado en Azerrad, Marcos Edgardo. *Políticas públicas de seguridad: medidas alternativas y derechos humanos*. Buenos Aires, Ediciones Cathedra Jurídica, 2009.
- Diario Oficial de la Federación*. “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Secretaría de Gobernación. Primera sección, México, 30 de mayo del 2001.
- _____. “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. SEGOB. Cuarta sección, México, 31 de mayo del 2007.
- _____. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. SEGOB. Primera sección, México, 18 de junio del 2008.
- _____. “Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia”. SEGOB. Primera sección, México, 24 de enero del 2012.
- Girard, René. *El chivo expiatorio*. 2ª ed. Barcelona, Anagrama, 2002.
- _____. *La violencia y lo sagrado*, 4ª ed. Barcelona, Anagrama, 2005.
- Jiménez de Asúa, Luis. *Tratado de derecho penal*. T. II. Buenos Aires, Losada, 1964.
- Martínez, Mauricio, “El estado actual de la criminología y de la política criminal”, *Capítulo Criminológico*. Universidad de Zulia. Vol. 27, núm. 2, Maracaibo [Venezuela], agosto 1998.
- Martínez Bastida, Eduardo. *Política criminológica*. Prol. Alejandro Carlos Espinosa. México, Porrúa, 2007.
- Pearce, Frnak. *Los crímenes de los poderosos. El marxismo, el delito y la desviación*. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Quiroz Cuarón, Alfonso. *Medicina forense*. México, Porrúa, 1977.