

## Seguridad pública y justicia en Oaxaca. Políticas inconclusas para una entidad en conflicto

Por Rogelio Salgado Carrasco

### Introducción

En la última década, México ha sido testigo de un deterioro exponencial de las dinámicas de inseguridad y violencia en su territorio. Buena parte de las explicaciones que buscan dar sentido a este proceso atribuyen sus causas a las actividades de grupos criminales vinculados al mercado de drogas, a la estrategia de combate frontal contra crimen organizado iniciada en 2006 y a las falencias institucionales del estado (Zepeda Gil, 2018).

Si bien este diagnóstico ayuda a entender la situación general de violencia que atraviesa el país, es todavía demasiado amplio para desmenuzar las dinámicas particulares que se viven en las distintas latitudes del territorio nacional. Es decir, no toda la violencia tiene las mismas causas ni se enfrenta en las mismas circunstancias en todas las regiones.

Tradicionalmente, Oaxaca se ha visto afectada por la violencia. En la década de los noventa, antes de que los conflictos entre organizaciones criminales y el inicio de la llamada “guerra contra las drogas” provocaran un dramático incremento del número de homicidios en varias regiones del país, la incidencia de este delito en la entidad se ubicaba entre las más altas a nivel nacional (Guerrero, 2016).

Es cierto que el mapa de la violencia se ha modificado en los últimos años y que Oaxaca ha dejado de ser uno de sus principales epicentros. Pero esto no necesariamente es consecuencia de una mejoría en la seguridad local. Aunque hasta ahora el impacto de las actividades del crimen organizado ha sido relativamente bajo, existen factores –como la debilidad institucional y la conflictividad social– que mantienen la dinámica de violencia en niveles preocupantes.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un diagnóstico de las principales políticas en materia de seguridad pública y justicia que se han implementado en Oaxaca durante los últimos diez años. Interesa, ante todo, realizar una reflexión sobre los principales problemas que enfrentan las políticas a la luz de la complejidad social que constituye a la entidad. El análisis busca identificar cuáles son las debilidades que dificultan la atención efectiva de los fenómenos de inseguridad y violencia en el entorno específico del estado.

Para esto, el texto se divide en tres secciones. En la primera de ellas se realiza una breve exposición sobre las principales características políticas y sociales de Oaxaca y su relación con los procesos de violencia e inseguridad. La segunda sección está dedicada al análisis de las políticas públicas implementadas para encarar el contexto de inseguridad pública. Específicamente, se abordarán las políticas de profesionalización de las policías, las estrategias de prevención del delito y el nivel de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del estudio, así como una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y justicia.

### **Violencia e inseguridad en el marco de la complejidad social de Oaxaca**

Los procesos de violencia e inseguridad que tienen lugar en Oaxaca deben ser analizados a la luz de su complejidad social. La presente sección se muestra un panorama de algunos factores relevantes de la realidad política y social del estado que permiten trazar puentes con los escenarios de seguridad pública que vive la entidad.

#### *El contexto social y político de Oaxaca*

Oaxaca se ubica en la región sureste de México. Tiene un territorio de 95,364 km<sup>2</sup> y una población –según estimaciones de la última encuesta intercensal– de 3,967,889 (INEGI, 2016). Se encuentra dividido en 570 municipios, los cuales, se agrupan en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Cuenca del Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales.

Entre las características poblacionales más relevantes destaca que Oaxaca es una de las entidades que presenta mayores índices de pobreza y marginación. Se ubica como el segundo más pobre del país –solo detrás de Chiapas. El 70.4% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que 26.9% se encuentra en condiciones de pobreza extrema (CONEVAL, 2017). Además, se trata del tercer estado con mayor índice de marginación en el país –superado únicamente por Guerrero y Chiapas–, lo que indica que una parte muy importante de su población se encuentra privada de bienes y servicios necesarios para su bienestar, así como del acceso a oportunidades para su desarrollo (CONAPO, 2016).

También debe mencionarse que se trata de la entidad federativa con mayor población indígena en el país. El 68.7% de su población se identifica con algún pueblo originario mientras que el 32.2% habla alguna lengua indígena (INEGI, 2016). Actualmente, la Constitución de Oaxaca señala que en su territorio habitan 15 pueblos indígenas, a los cuales reconoce distintos derechos que protegen sus formas de organización social, política y jurídica, así como las expresiones culturales que definen su identidad como pueblos. Esta realidad se ve reflejada en su sistema político y jurídico, pues del total de municipios que lo conforman, 417 han optado regirse por sistemas normativos internos, es decir, utilizan métodos tradicionales para la elección de autoridades y la resolución de conflictos.

Otra dimensión fundamental tiene que ver con las estructuras operativas del sistema político oaxaqueño. Sobre esto es posible afirmar que Oaxaca se mantiene anclada al autoritarismo (Gutiérrez, 2017).

Por más de nueve décadas, el gobierno ha sido ejercido por élites formadas al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es cierto que desde finales de los años ochenta comienzan a implementarse reformas que apuntan hacia una mayor apertura democrática –como las modificaciones a la ley electoral y el reconocimiento de la elección de autoridades por sistemas normativos internos. Como resultado el dominio priista a nivel municipal ha disminuido considerablemente, mientras que, en 2010, Gabino Cué, candidato de la alianza formada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, logró ganar la gubernatura del estado.

Sin embargo, estos cambios no necesariamente han significado una transformación profunda de las estructuras autoritarias. Si a finales del siglo XX las disputas entre élites locales por el poder se llevaron a cabo al interior del PRI, en el siglo XXI continuaron mediante los nuevos mecanismos de competencia electoral. Tanto Gabino Cué, como el nuevo gobernador priista, Alejandro Murat, son representantes de una vieja tradición de cacicazgo local (Ramírez, 2016).

No puede negarse que en los últimos años Oaxaca ha sido testigo de incremento en la complejidad del escenario político. Las contiendas por el poder y el acceso a recursos a nivel municipal se han diversificado; en ellas aparecen, tanto expresiones comunitarias como ligadas a los partidos políticos. Asimismo, existen más de 400 organizaciones sociales que suelen articularse con las comunidades para gestionar beneficios en favor de su población (GEO, 2017).

Desafortunadamente, esta realidad no se ha acompañado por la consolidación de nuevos mecanismos de mediación política y social. El clientelismo es todavía un instrumento

fundamental en una sociedad altamente heterogénea como la oaxaqueña y ha sido empleado por las élites en el poder para construir condiciones de legitimidad y gobernabilidad. Para algunos autores tal estructura ha sido esencial en la continuidad del autoritarismo local (Durazo Herrmann, 2015). En este sentido, los recursos para el ejercicio ciudadano de derechos y la expresión de sus demandas son aún limitados, al tiempo que se mantienen prácticas represivas cuando los mecanismos patrimoniales de intermediación se ven rebasados (Gutiérrez, 2017).

Las dimensiones antes mencionadas permiten entender otro aspecto de la actualidad del estado: la conflictividad social. Oaxaca es una de las entidades federativas en las que se registra la mayor cantidad de conflictos políticos y sociales del país (Elizarrarás, 2016; Rodríguez y Matías, 2016).

Indudablemente, la muestra más visible de esto se encuentra en las movilizaciones realizadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), pero sería inadecuado pensar que este contexto se reduce al problema magisterial. Pueden contarse formas de resistencia indígena ante a la implementación de megaproyectos –concesiones mineras, presas o proyectos eólicos– en sus territorios (Matías, 2017); disputas postelectorales, derivadas de la ausencia de reglas claras e instituciones que permitan su mediación, en municipios regidos por sistemas normativos internos (Gutiérrez, 2017); conflictos agrarios en los que las comunidades buscan asegurar el acceso a la tierra y recursos naturales, y frente a las cuales, las instituciones locales han dado muestra de incapacidad e incluso negligencia para su resolución (Villavicencio Rojas, 2013).

Esta revisión de la complejidad social de Oaxaca, si bien somera, permite contextualizar las condiciones de violencia que aquejan actualmente a la entidad. A continuación, se presentan algunos indicadores que permiten trazar con mayor claridad este escenario.

### *Violencia e inseguridad en Oaxaca*

Cuando se llevan a cabo análisis sobre los procesos de inseguridad y violencia a nivel nacional, Oaxaca no suele aparecer entre los casos más críticos. Son otros los estados que atrapan la atención por sus elevadas tasas de homicidio y de incidencia delictiva, frecuentemente asociadas a la presencia de grupos criminales vinculados con el mercado de drogas. Pero esto no quiere decir que la situación que vive la entidad no sea preocupante, pues existen indicios que apuntan hacia un gradual deterioro de sus condiciones de seguridad.

Uno de los indicadores que muestran este proceso de deterioro se encuentra en la percepción de inseguridad en la entidad. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Pública (ENVIPE), mientras en 2012, el 60.7% de la población consideraba que el estado era inseguro, para 2017 esta proporción se había incrementado hasta 74.1%. Si bien este dato mantiene un grado de subjetividad muy alto, no es un asunto menor que, en los últimos cinco años, la población se sienta considerablemente más insegura.

En este sentido, vale la pena contrastar percepción de la población con los datos oficiales sobre seguridad pública.

Según las cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en los últimos años Oaxaca ha mostrado una disminución en la incidencia delictiva. En 2010 el número de delitos por cada 100 mil habitantes era de 1,470, cifra apenas por debajo de la media nacional que fue de 1,507. En cambio, para 2016, la incidencia había disminuido hasta 822, mientras que a nivel nacional fue de 1,316.<sup>1</sup> De este modo, parecería no existir una relación entre la percepción y los datos reportados por las instancias de seguridad pública.

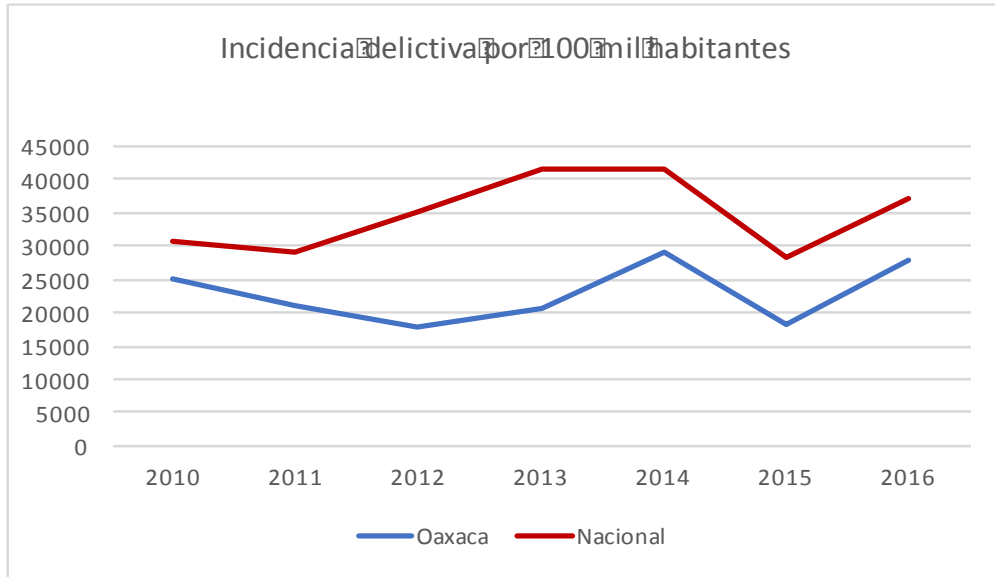
No obstante, esta información debe ser tomada con cuidado, puesto que los datos del SESNSP reflejan únicamente los registros de delitos denunciados ante las procuradurías estatales. Esta limitación puede dimensionarse mejor si se considera que, de acuerdo a la ENVIPE, la cifra negra –es decir, el porcentaje de delitos que no son reportados a la autoridad– se ha incrementado en los últimos años. Mientras que en 2011 esta proporción era de 91.92, para 2016 había pasado a 94.6.

Ante esta situación, la propia ENVIPE ofrece un estimado de la incidencia delictiva en el que se toma en consideración la cifra negra. En este caso, la tendencia es muy distinta, puesto que –a excepción de 2015– el delito en el estado parece estar al alza y coincide con la creciente percepción de inseguridad (Gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Estos datos fueron elaborados a partir de la base de datos “Incidencia Delictiva del Fuero Común Estatal, 1997-2017” del SESNSP y las “Proyecciones de la Población 2010-2050” del Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Gráfico 1

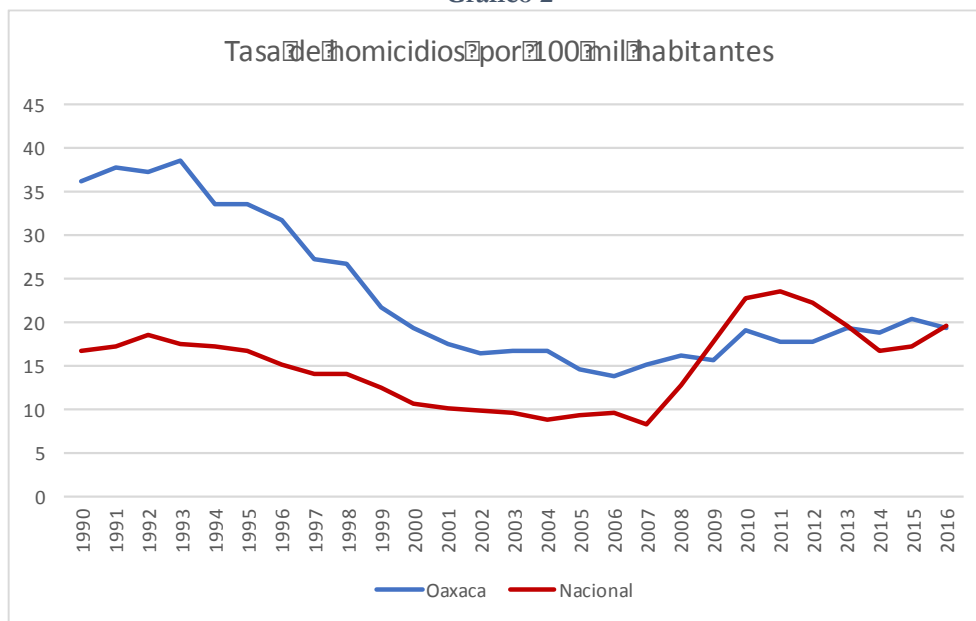


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2017

Ahora bien, más allá del delito en general, una de las dimensiones de la violencia que han impactado con mayor fuerza a Oaxaca tiene que ver con el homicidio. En los años noventa, la incidencia de este delito ubicó al estado como uno de los más violentos del país y, si bien es cierto que la tasa de homicidios mostró un decrecimiento hasta el 2006, a partir del año siguiente iniciaría una tendencia creciente que se mantiene en la actualidad. La magnitud de este problema se entiende mucho mejor si se contrasta con las estadísticas a nivel nacional.

Al comparar la serie de tiempo de la tasa de homicidios en Oaxaca y con la de México en su conjunto, se observa que la entidad solo ha conseguido ubicarse por debajo de la media nacional entre 2009 y 2013 —precisamente en el periodo marcado por la dramática escalada de violencia en algunos estados del norte del país y que se vincula con la “guerra contra las drogas”— y, más recientemente, en 2016 (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y CONAPO

La tendencia en la tasa de homicidio requiere de explicaciones que permitan entender sus causas. Sobre esto, Eduardo Guerrero (2016) ha hecho notar que, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional –donde el crimen organizado es el principal factor explicativo del homicidio–, en el caso de Oaxaca, este delito está relacionado con las condiciones de conflictividad social y política.

De acuerdo con su análisis, entre 2013 y 2016, en el estado se ha registrado un incremento muy importante de eventos de protesta, los cuales muestran “relación positiva y estadísticamente significativa” con el número de homicidios en el mismo periodo. Asimismo, en un análisis cualitativo de los asesinatos de alto perfil, destaca que las principales víctimas son “activistas, dirigentes de organizaciones y líderes sociales”, y que la principal motivación de estos delitos es política (Guerrero, 2016).

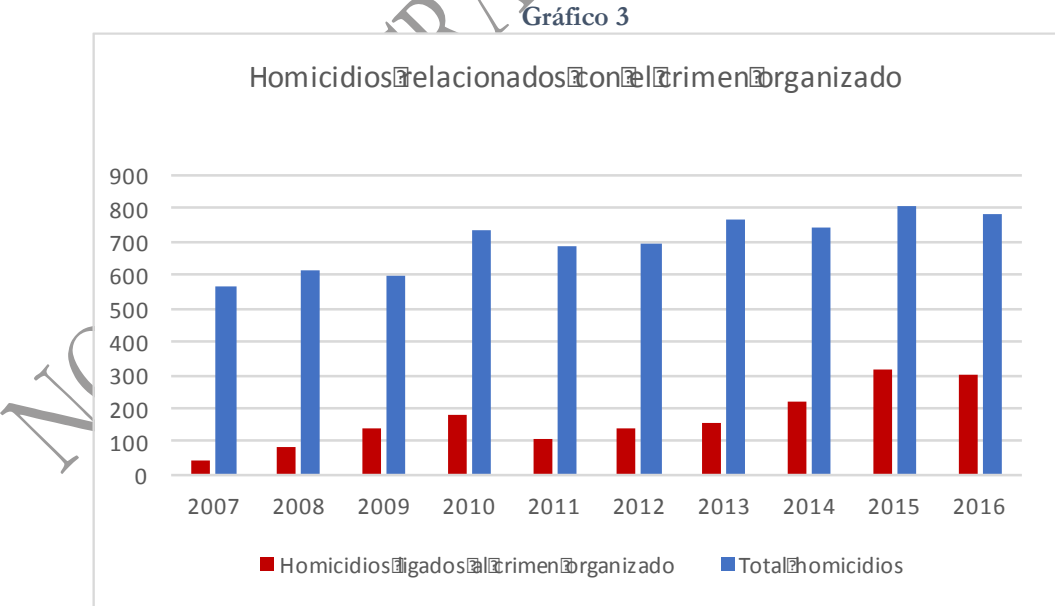
No se cuenta con información pública que permita conocer con precisión la cantidad de dirigentes de organizaciones y líderes sociales que han sido víctimas de homicidio en los últimos años. Representantes de organizaciones sociales como Educa hablan de cifras que oscilan los 300 homicidios entre 2010 y 2015 (Hernández, 2015). Con respecto al número de asesinatos de presidentes municipales, en funciones, electos o exalcaldes, entre 2006 y 2016 Oaxaca presentó 12 casos, por lo que se ubicó como la segunda entidad con mayor cantidad víctimas, solo por detrás de Michoacán (Rueda, 2016).

Es importante mencionar que este tipo de violencia afecta de modo importante a los pueblos y comunidades indígenas. Investigaciones en torno a la violencia suscitada a partir de

conflictividad política en comunidades indígenas muestran que ésta ha ido en aumento durante los últimos años. Natividad Gutiérrez ha señalado que parte de las causas que explican la continuidad de estos problemas tiene que ver con la ausencia de mecanismos institucionales que permitan procesar y resolver las controversias entre las partes involucradas. Sin embargo, debe considerarse también una buena dosis de negligencia e incluso participación de las élites políticas locales, las cuales, buscan mantener control sobre las comunidades (Gutiérrez, 2017).

Ahora bien, esto no quiere decir que la violencia social sea el único factor de riesgo. La operación de grupos delictivos vinculados al tráfico de drogas también juega un papel importante. Los reportes del periódico Milenio (2017) sobre el número de homicidios relacionados con el crimen organizado, muestran que en los últimos años Oaxaca ha experimentado un aumento gradual en la proporción de estos casos. Las regiones más afectadas por este tipo de violencia son la Cuenca del Papaloapan, el Istmo y la Costa (GEO, 2017).

Cuando se comparan con el total de homicidios reportados por el INEGI se observa que, mientras en 2011 solo el 16% tenían relación con el crimen organizado, en 2015 estos aumentaron a 39% (Gráfico 3). Aunque para 2016 la cifra disminuyó levemente, el riesgo de que el fenómeno pueda agravarse en un futuro permanece latente, pues las capacidades de las instituciones de seguridad y justicia en la entidad son —como se verá más adelante— muy limitadas.



Fuente: Elaboración propia con datos de Milenio (2017) e INEGI

Finalmente, otro fenómeno de violencia que afecta a Oaxaca se expresa en aquella que es ejercida en contra de las mujeres. Tal situación se enmarca por la desigualdad social, la pobreza, así como



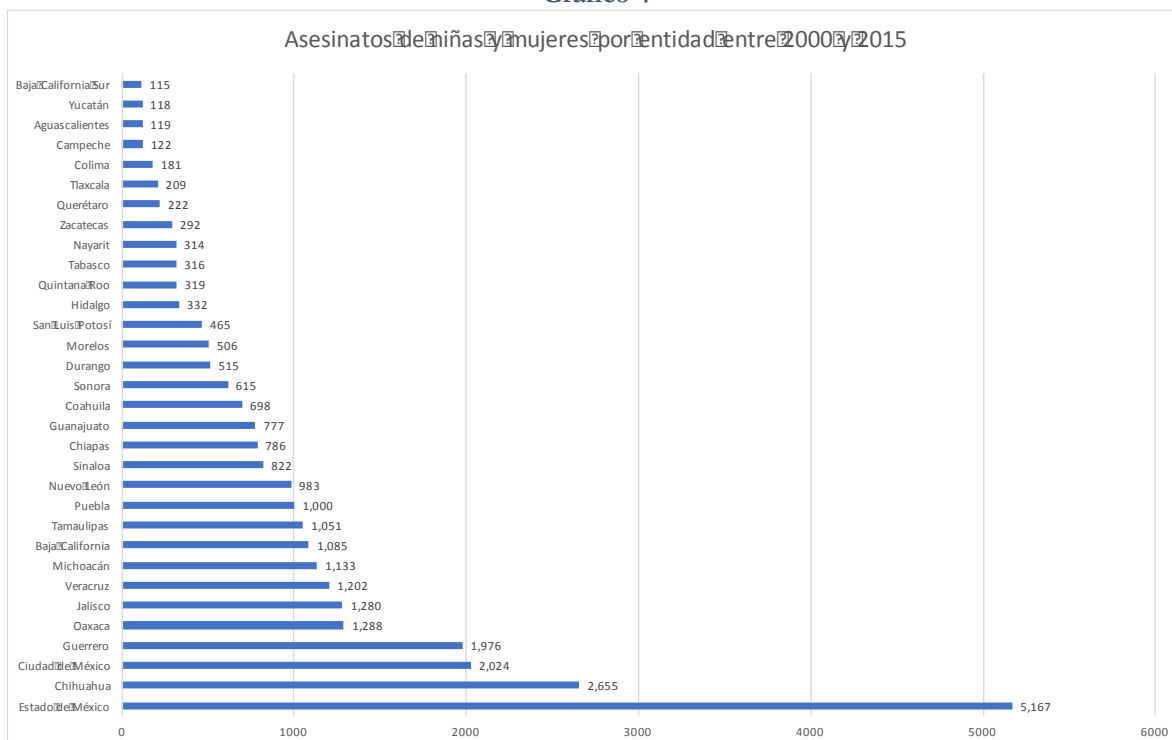
condiciones estructurales e históricas que tienden a colocarlas en una posición de desventaja frente a los hombres, especialmente en el caso de las mujeres indígenas (Briseño-Maas y Bautista-Martínez, 2016).

De acuerdo a la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), en Oaxaca, el 63.7% de las mujeres han sufrido al menos algún tipo de violencia a lo largo de su vida, ya sea en el ámbito familiar, escolar, laboral o comunitario. El 34.9% ha sufrido violencia física, mientras que el 29.2% ha sido víctima de violencia sexual. Asimismo, Oaxaca ocupa el quinto lugar a nivel nacional –por detrás del Estado de México, Ciudad de México, Aguascalientes y Jalisco– en la proporción de mujeres que ha sufrido violencia por parte de su pareja actual o última a lo largo de su relación con el 46.1% (ENDIREH, 2016).

Estos datos muestran la gravedad de la situación en la que se encuentran las mujeres en Oaxaca. Pero las condiciones de alarma crecen en el contexto específico del estado. Briseño-Maas y Bautista-Martínez (2016) argumentan que los conflictos comunitarios aumentan la vulnerabilidad de las mujeres, quienes suelen ser víctimas de secuestros, despojo, violencia sexual, así como desplazamientos forzados. También señalan que la violencia hacia las mujeres rurales indígenas tiende a ser mayor si éstas participan activamente en la defensa de los derechos al territorio de sus comunidades o los derechos a la participación política de las mujeres.

Un análisis reciente sobre la tendencia de los asesinatos de mujeres en México muestra que la probabilidad de que la población femenina muera asesinada incrementa considerablemente en los estados más poblados del país –como Estado de México y Ciudad de México– y en aquellos que son afectados por una mayor violencia social –como es el caso de Chihuahua, Guerrero y Oaxaca– (Kánter Coronel, 2017). Como puede observarse en el Gráfico 4, Oaxaca es la quinta entidad del país en el que se han cometido la mayor cantidad de asesinatos contra mujeres durante el periodo 2000-2015.

Gráfico 4



Fuente: Kánter Coronel (2017)

Los datos que se presentan hasta aquí, reflejan apenas un breve panorama de las condiciones de inseguridad y violencia en el estado. No obstante, sirven para dimensionar que, durante los últimos años, la seguridad de los habitantes de Oaxaca se ha deteriorado de modo importante, y que las principales causas de esta situación están íntimamente relacionadas con el contexto sociopolítico local.

Con esta referencia en mente, ahora queda por explorar las acciones gubernamentales que se han realizado en los últimos años para encarar este escenario.

### Políticas de seguridad pública y justicia en Oaxaca

El análisis que se ofrece en la presente sección tiene un doble objetivo. En primer lugar, describe cuáles son las condiciones de operación de las políticas policiales, de prevención de violencia y la reforma al sistema de justicia penal. Para ello se toman en consideración el contexto social del estado. En segundo lugar, se presentan indicadores que permitan evaluar los resultados de tales políticas, así como identificar sus debilidades.

Para entender las condiciones de implementación y operación de las instituciones policiales en Oaxaca, es necesario hacer referencia a sus particularidades sociopolíticas. Aunque la policía estatal se encuentra bajo la responsabilidad Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (SPPO), los distintos municipios operan sus propias fuerzas de seguridad.

El dato no es menor si se considera, por un lado, la gran cantidad de municipios en la entidad, y por otro, que en los municipios regidos por sistemas normativos existen formas tradicionales de policía –comúnmente llamados topiles–, las cuales no necesariamente adaptan su operación a las disposiciones estatales de seguridad. Tal situación plantea un reto muy importante para la coordinación de estrategias y la aplicación de normativas, pero también para el análisis de las políticas de seguridad. Por esta razón, en adelante se hará referencia, específicamente, a las acciones llevadas a cabo a nivel estatal.

El antecedente más importante para la implementación de las políticas policiales en Oaxaca se encuentra en la reforma constitucional a los sistemas de seguridad y justicia de 2008. Esta ley marca el inicio de una reestructuración de las principales instituciones responsables de la seguridad pública –y, por lo tanto, de las policías– a nivel nacional, la cual quedaría estructurada con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

Acorde a esta normativa, las instituciones policiales debían incorporar esquemas profesionales de carrera, así como implementar mecanismos de sanción al desempeño policial. Los policías, por otra parte, tendrían que someterse a procesos de formación especializada y de certificación. Del mismo modo, se destinaron recursos para mejorar la infraestructura y equipamiento de los cuerpos de seguridad con el fin de garantizar su óptima operación.

Durante los últimos años, la política policial en el estado de Oaxaca ha buscado ajustarse a estas disposiciones. Particularmente, en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 se planteó que uno de los ejes fundamentales de la política de seguridad consistía en fortalecer a las instituciones policiales, las cuales –advertía el propio documento– padecían un gran deterioro por carencia de equipo, preparación, bajos salarios, falta de marcos regulatorios que fundamenten la función policial, etc. (GEO, 2011).

En este sentido, se llevaron a cabo varias acciones orientadas a subsanar tales carencias. Una de ellas fue la aprobación de marcos normativos que respaldaran la operación de las instituciones policiales. Una de las más importantes fue la publicación de la Ley del Sistema

Estatad de Seguridad Pública (LSESP), en la que se definieron los lineamientos generales –de acuerdo con la LGSNSP– de las organizaciones policiales con respecto a sus atribuciones, el desarrollo policial y la coordinación con el resto de las instancias de seguridad pública.

También se expedieron varias leyes y protocolos orientadas a delimitar las reglas de actuación policial. Su finalidad fue asegurar que el ejercicio de las funciones se realice de manera profesional, eficaz y que garantice el respeto a las leyes y los derechos humanos. Pueden mencionarse la publicación de la Ley que Regula el uso de la Fuerza por los integrantes de las instituciones de seguridad pública del estado de Oaxaca (2011), así como el Protocolo de actuación policial para el Uso Legítimo de la Fuerza por los integrantes de las Instituciones Policiales de Seguridad Pública de Oaxaca (2016). Destacan, además, los protocolos para el Control de Multitudes (2016), de Actuación en Materia de Violencia de Género (2014), para la Atención de la Comunidad de la Diversidad Sexual (2014), entre otros.

Para atender las problemáticas de infraestructura y desarrollo policial se emplearon recursos, tanto del gobierno estatal como del gobierno federal. Las participaciones provenientes de la federación se canalizaron a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), del Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) y del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN) –los cuales desaparecerían en 2016 y serían sustituidos por el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG)– (Tabla 1).

**Tabla 1**

Presupuesto en Seguridad Pública en el Estado de Oaxaca						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Presupuesto SSPO</b>	1,119,172,926	1,260,343,045	1,258,694,487	1,210,074,794	1,274,170,588	1,242,453,163
<b>FASP</b>	233,700,000	241,649,059	252,744,651	284,143,862	266,618,548	275,843,550
<b>SPA</b>	74,193,941	77,021,593	81,727,748	86,204,076	--	--
<b>SUBSEMUN</b>	30,000,000	40,000,000	52,678,320	63,956,557	--	--
<b>FORTASEG</b>	--	--	--	--	92,318,007	78,941,076
<b>Total</b>	1,246,736,867	1,619,013,697	1,645,845,206	1,644,379,289	1,633,107,143	1,597,237,789

Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca 2012-2017 y Diario Oficial de la Federación.

Con apoyo de este presupuesto se adquirieron vehículos, insumos para la capacidad de fuego, equipamiento de protección, uniformes etc. No obstante, los aspectos más relevantes tienen que ver con la construcción de cuatro C2 en el estado: Mixteca, Istmo de Tehuantepec, Cuenca de Papaloapan y Valles Centrales. A ellos quedaron vinculadas cámaras de vigilancia instaladas en distintas ciudades, así como las redes de llamadas de emergencia 066 y 089. En el área metropolitana se puso en operación un Centro Estatal de Control, Comando y Comunicación

(C4). También se construyó y certificó un Centro de Control de Confianza (C3) para la evaluación de los cuerpos de seguridad. Mientras que para el apoyo a la capacitación policial se mejoraron las instalaciones del Instituto Profesionalización Policial (GEO, 2011).

Con respecto a la instauración del modelo de desarrollo policial también se llevaron adelante varias acciones. Según la organización Causa en Común (2015), hasta el 2015, la policía estatal de Oaxaca había avanzado en la generación de normativas para reglamentar la carrera policial. A través del Consejo Estatal de Desarrollo Policial, se definieron procesos de reclutamiento, así como de promoción y ascenso.<sup>2</sup> También se inició la capacitación y certificación de instructores y los cursos de formación inicial se realizan de acuerdo al Plan Rector de Profesionalización. El sistema de Régimen Disciplinario avanzó en su consolidación<sup>3</sup> y cuenta con las capacidades necesarias para su funcionamiento. Finalmente, aunque se realizaron procesos de evaluación de destrezas, desempeño y control de confianza aparecieron como los puntos más débiles, porque no se habían llevado a cabo con regularidad.

Cabe mencionar también que, en diversos momentos, el gobierno del estado ha expresado interés en implementar el Mando Único Policial. En este sentido se constituyeron de los Módulos de Policías Estatales, Ministeriales o Custodios Acreditables.<sup>4</sup> Durante el periodo 2011-2016 se utilizó el SPA para conformar la Unidad de Investigación y Unidad Operativa de la policía Estatal dentro del esquema de policía acreditable (GEO, 2011), pero este proceso se vio truncado con la eliminación del subsidio.

Asimismo, en años recientes se realizaron acuerdos con los alcaldes de diversos municipios para que sus cuerpos de policía se integraran al esquema de operación, no obstante, han existido diversos obstáculos para llevarlo adelante. Uno de ellos es la diversidad de los municipios que componen al estado, ya que 417 de los 570 operan bajo el esquema de sistemas normativos internos. En tales casos se deben revisar las legislaciones vigentes, tanto a nivel local como federal, para saber si éstos se incorporarán al Mando Único y la manera en que lo harán.

Sobre este punto, sin embargo, debe realizarse un análisis a mayor profundidad sobre la pertinencia de incorporar a los municipios. Algunos estudios (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2015;

---

<sup>2</sup> Muestra de ello es la realización del primer concurso y promoción de ascensos en la policía estatal en diciembre de 2015, en el cual, 50 policías de 181 postulantes obtuvieron el beneficio. Las evaluaciones fueron diseñadas por el Instituto de Profesionalización policial.

<sup>3</sup> De acuerdo a la propia organización los reglamentos, manuales y protocolos estaban pendientes de adecuarse a la reforma de la LSESP de 2015.

<sup>4</sup> Ser un elemento acreditable implica la tener educación media superior como mínimo, haber aprobado los exámenes de control de confianza, cursar y aprobar el proceso de formación inicial y contar con cursos de actualización.

Romero y Mendoza, 2014) han mostrado que, si bien los municipios regidos por sistemas normativos internos no necesariamente pueden ser considerados “pacíficos”, existen indicios para hablar de que han sido exitosos en mantener condiciones de seguridad. Cuando son comparados con aquellos que cuentan con corporaciones policiales modernas, se observa que los cuerpos de seguridad tradicionales han logrado mantener bajos niveles de delincuencia vinculada al narcotráfico y una positiva percepción de seguridad entre sus habitantes.

Ahora bien, una vez que se ha planteado el marco general de las políticas policiales, es necesario ofrecer indicadores que permitan evaluar sus resultados.

Vale la pena iniciar esta revisión atendiendo las implicaciones del ejercicio de los recursos en seguridad pública. Primero, es necesario decir que el presupuesto en seguridad estatal sufrió una disminución entre los años 2015 y 2016, cuyo principal motivo fue la desaparición del SPA y la reducción del FASP (Tabla 1). Este señalamiento es importante, ya que afecta directamente a los procesos de profesionalización de la policía estatal. Tal como señala Barrachina Lisón (2017), esto significa que los fondos específicos para este rubro deberán de obtenerse de los recursos del FASP, pero, sobre todo, que los objetivos de consolidación de las policías estatales, impulsados a nivel federal, corren el riesgo de perderse.

En segundo lugar, se debe mencionar que ha habido una gestión ineficiente de los recursos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014a), ha identificado problemas sistemáticos en el ejercicio de los subsidios federales, particularmente del FASP. Algunos de ellos tienen que ver con que el estado no realiza planeaciones adecuadas para identificar las necesidades de las instituciones de seguridad, por lo tanto, las adquisiciones realizadas no logran cubrir adecuadamente los requerimientos para su adecuada operación. A esto se suma el empleo de recursos para fines distintos a los que el programa había previsto y escasa transparencia en su manejo.

Señala, además, que existen deficiencias en el cumplimiento de las metas, particularmente en cuanto al fortalecimiento instituciones de seguridad pública y justicia. Asimismo, hay una ausencia de evaluaciones que permitan mejorar el uso de los recursos (ASF, 2014a).

Con respecto a los procesos de profesionalización policial también pueden observarse varios problemas.

Los procesos de certificación han sido irregulares. Si bien el gobierno de Oaxaca dedicó un gran esfuerzo a la evaluación de control de confianza de sus elementos, la continuidad del proceso ha comenzado a rezagarse. La organización Causa en Común (2017) ha señalado que,

en marzo de 2017, el 9% del personal de seguridad pública en funciones no había aprobado las evaluaciones de Control de Confianza, mientras que 41% se encontraba pendiente de renovar sus certificaciones. El rezago, que comenzó en 2016 con un 5% de evaluaciones pendientes, se ha acentuado en el último año. Aunque el rezago no se puede atribuir necesariamente a la disminución de los recursos en seguridad pública, destaca la coincidencia temporal de ambos fenómenos.

Por otra parte, la profesionalización de los cuerpos policiales también muestra sus límites al observar el estado de los salarios. De acuerdo con el SESNSP, el salario del rango más bajo de la policía estatal ha tenido un incremento de 26% entre los años 2010 y 2015, mientras que en el caso de las policías que se beneficiaron con el SUBSEMUN, el incremento es de 29% en el mismo periodo. No obstante, las policías de Oaxaca continúan estando entre las peor pagadas del país.

**Tabla 2**

Incremento de sueldo para el rango menor de la policía estatal y municipal		
Año	Salario de la policía Estatal	Salario promedio en municipios con SUBSEMUN
2010	5,951	5,901
2016	7,474	7,668
<b>Incremento</b>	26%	29%

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP (2011, 2016)

La situación salarial, como también la carencia de recursos operativos ha desatado conflictos entre los policías y el gobierno estatal. Durante los meses de septiembre de 2014 y febrero de 2015 se desataron dos paros de labores que terminaron con la renuncia del secretario de seguridad pública, Alberto Esteva Salinas. Entre las demandas se encontraba el pago de viáticos atrasados, aumento salarial y entrega de equipo y uniformes. Tal situación apunta a que, a pesar de los recursos invertidos, aún existen carencias importantes para la operación óptima de las policías en Oaxaca (Pérez Alonso, 2015).

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el grado en que los marcos normativos que orientan el desempeño policial han permeado en sus miembros.

En este punto, sobre todo, interesa conocer si existen condiciones institucionales para evitar que las policías lleven a cabo violaciones a los derechos humanos. Una observación sobre las recomendaciones emitidas por la Defensoría de Derechos Humanos de Oaxaca. En ellas se realizan investigaciones que documentan algunas de las prácticas recurrentes de los policías. A partir de esta revisión se puede observar que algunos problemas recurrentes de la operación policial tienen que ver con una falta de respeto por los marcos normativos que regulan su



actuación, por ejemplo, abuso en el uso de la fuerza, detenciones arbitrarias, tortura, entre otras. Este tipo de prácticas se evidencian aún más cuando la policía realiza operativos en contra de manifestaciones y protestas.

Un ejemplo de ello fueron los acontecimientos ocurridos en Nochixtlán el 19 de junio de 2016. En el marco de las protestas en contra de la reforma educativa, encabezadas por la CNTE, desde 2013 se llevaron a cabo una gran cantidad de manifestaciones, toma de oficinas de gobierno, centros comerciales y bloqueos carreteros. Estos eventos –que intensificaron de modo exponencial en 2016–<sup>5</sup> rebasaron las capacidades del gobierno estatal y lo llevaron a ceder manejo del conflicto magisterial y de seguridad pública al gobierno federal (Fundar, 2016).

El 13 de junio, se llevó a cabo un bloqueo carretero en las inmediaciones de Nochixtlán para impedir el paso de un convoy de la Policía Federal que se dirigía al centro de Oaxaca. El bloqueo, concentrado en impedir el paso de vehículos de carga y transporte se reforzó con la participación de miembros de las comunidades vecinas, así como de organizaciones afines a la CNTE, y se prolongó por varios días. Ante esta situación, se llevó a cabo un operativo cuyo objetivo fue “permitir el libre tránsito, particularmente de unidades con productos de primera necesidad, y así evitar el desabasto de víveres” (Fundar, 2016: 17).

El operativo, en el que participaron policías estatales y federales, derivó en un enfrentamiento cuyo saldo fueron 8 personas muertas, 226 heridas y 27 detenidas –18 de las cuales no participaron en el enfrentamiento. La Comisión Nacional de Derechos Humanos corroboró que la policía había disparado en contra de los manifestantes y que fue responsable de la muerte de al menos cuatro de las ocho personas fallecidas. El titular de dicha instancia también afirmó que el operativo había sido “mal planeado, coordinado y ejecutado” y que no se habían seguido los protocolos de actuación policial con respecto al uso de la fuerza (Olivares Alonso, 2017).

Estos hechos permiten hacer varias reflexiones. Hablan de que las capacitaciones y los protocolos de actuación no han logrado consolidarse como orientaciones efectivas de la actuación policial. Sin embargo, también son indicativos de un problema mucho más amplio. Esto es, de la ausencia de mecanismos efectivos de mediación de conflictos, los cuales derivan, con demasiada frecuencia, en estrategias policiales para hacerles frente. No se puede olvidar que,

---

<sup>5</sup> Según datos proporcionados por la SSPO mediante solicitud de acceso a la información (folio 82216), en 2013 y en 2014 la CNTE realizó 94 y 97 bloqueos respectivamente. Sin embargo, para mediados de 2016 la cantidad de estos eventos había aumentado a 407.

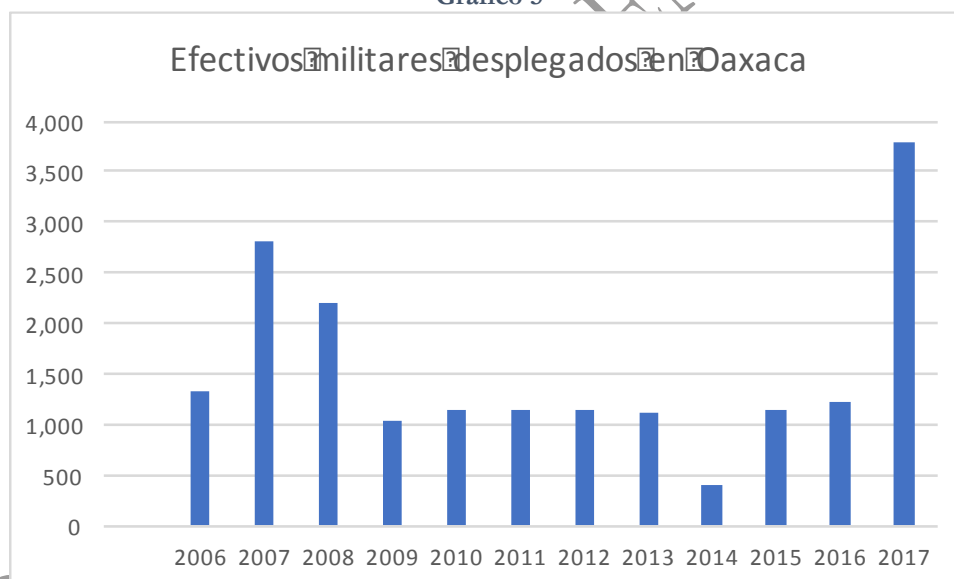


en 2006, se llevó a cabo un operativo similar en el que también tuvieron lugar múltiples violaciones a los derechos humanos.<sup>6</sup>

Los problemas de seguridad, derivados de la conflictividad social rebasan los alcances de una política policial. Pero, aun así, estos no podrán atenderse adecuadamente sin cuerpos policiales profesionales y respetuosos de los derechos humanos.

Finalmente, queda por hacer una reflexión sobre el futuro de las políticas de seguridad pública y las instituciones policiales. Con la llegada del nuevo gobernador, Alejandro Murat, se ha modificado la tendencia de que la SSPO sea encabezada por civiles. El nuevo titular, José Raymundo Tuñón Jáuregui proviene de la Marina, y su llegada coincide con el incremento del personal en la región (Gráfico 5).

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDENA

El dato no deja de llamar la atención. Primero, porque coincide con la tendencia de incrementar la presencia militar después de momentos de gran conflictividad social en la entidad (2006 y 2016). Segundo, porque ocurre en un momento en el que la violencia vinculada al crimen organizado en algunas regiones de Oaxaca se encuentra en aumento. Tal reacción podría ser

<sup>6</sup> En junio de 2006, después que la policía estatal intentó desalojar un plantón realizado por la CNTE en el zócalo de la ciudad de Oaxaca, iniciaron una serie de protestas para exigir la renuncia del entonces gobernador, Ulises Ruíz. Las distintas movilizaciones, que reunieron una gran cantidad de organizaciones sociales del estado, darían lugar a la formación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. El conflicto terminaría con la intervención de las fuerzas federales a finales de octubre, la cual se extendería hasta diciembre del mismo año, dejando un saldo de 26 personas muertas y más de 150 detenidos.

indicio de que el fracaso en la formación de organizaciones policiales profesionales desembocará en un proceso de militarización de la seguridad pública.

### *Las políticas de prevención del delito*

Uno de los grandes vacíos en la política de seguridad pública en Oaxaca tiene que ver con la estrategia de prevención del delito. A pesar de que han existido algunos esfuerzos promovidos tanto por el gobierno federal y estatal, el escaso apoyo y la falta de continuidad que se les ha brindado han impedido la consolidación de una verdadera política de prevención del delito.

A nivel estatal, la sistemática aplicación del concepto de prevención del delito aparece de manera muy reciente. Es hasta 2011, con la aprobación de la LSESP, que estos conceptos aparecen como responsabilidades explícitas de la política de seguridad pública del estado y se establecen los lineamientos para su implementación. La ley obliga a promover acciones que atiendan las causas que generan el delito y conductas antisociales, y que fomenten el respeto a la legalidad y protección de las víctimas y grupos vulnerables.<sup>7</sup>

En este sentido, se creó la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (DGPDPCC), la cual es una dependencia a cargo de la SSPO, y que se encarga de coordinar las acciones en la materia. Asimismo, se inició la constitución de Unidades de Prevención del Delito y Redes Vecinales en diferentes municipios del estado, y cuya principal función es fomentar una cultura de la prevención de conductas delincuenciales, así como la participación ciudadana en acciones que apoyen la prevención del delito.

Las medidas que se llevaron a cabo por estas instancias consisten esencialmente en pláticas y capacitaciones hacia servidores públicos y miembros de las comunidades. Las principales temáticas fueron el fortalecimiento de los factores de protección, la cohesión comunitaria, la correponsabilidad en las acciones de prevención del delito, medidas de autocuidado, entre otras. El Programa Escuela Segura, también imparte cursos entre estudiantes, profesores y padres para prevenir conductas delictivas y antisociales entre los jóvenes.

Se creó también un Observatorio Ciudadano para la Evaluación de Políticas de Prevención Contra la Violencia y la Delincuencia. Su principal objetivo fue elaborar diagnósticos sobre los principales problemas de seguridad pública, dar seguimiento a los indicadores de seguridad

---

<sup>7</sup> Artículo 5 de la LSESP

pública y dar acompañamiento a las acciones realizadas por las autoridades en materia de prevención. No obstante, en su efímera existencia, el Observatorio nunca realizó evaluaciones de políticas, puesto que su labor era esencialmente de divulgación.

Ahora bien, tal como puede observarse, las acciones realizadas en materia de prevención del delito son sumamente limitadas y parecen ser un elemento poco relevante en las políticas de seguridad pública del estado. Este argumento puede confirmarse con información proporcionada por la SSPO a través de una solicitud de información pública.<sup>8</sup> En ella se muestra que, en el periodo 2010-2015, la DGPDP no contó con un presupuesto operativo anual, esto es, nunca se destinó una partida específica para la implementación de estrategias de prevención del delito. El documento también declara que no existe un registro del número de acciones realizadas por la SSPO en la materia y que no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto para conocer si la política funcionaba o no.

Este escenario refleja que, a pesar de que, a nivel normativo y discursivo la prevención del delito tiene un papel importante en la política de seguridad pública, en el terreno operativo no se ha asumido seriamente tal responsabilidad.

Las estrategias llevadas a cabo desde el ámbito federal no ofrecen mejores resultados. Como parte de un supuesto golpe de timón a la política seguridad pública, en 2013 el gobierno de Enrique Peña Nieto, anunció la creación de Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED).

Los objetivos del programa consistían en “apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, priorizando un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia” (ASF, 2014b). De este modo, la política de seguridad pública buscaba distanciarse de la orientación meramente reactiva que la administración federal anterior había impreso a su estrategia. Para dar cumplimiento a sus objetivos, se creó un subsidio que apoyaría distintos proyectos de prevención del delito en municipios considerados de atención prioritaria.

La selección de los municipios y la distribución de los recursos se determinó a partir de tres criterios: cobertura territorial, incidencia delictiva y población. En Oaxaca fueron dos los municipios seleccionados para beneficiarse del subsidio: Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec –para los años 2014 y 2015 se incluyó también la zona conurbada– (Tabla3).

---

<sup>8</sup> Solicitud de acceso a la información folio 00431017

**Tabla 3**

Presupuesto del Programa Nacional de Prevención del Delito				
	2013	2014	2015	2016
<b>Oaxaca de Juárez</b>	23,707,649	24,608,539	23,686,492	14,844,378
<b>San Juan Bautista Tuxtepec</b>	21,488,574	21,488,944	20,996,725	14,156,114
<b>Zona Conurbada</b>	--	1,038,000	1,073,292	--
<b>Total</b>	45,196,223	47,135,483	45,756,509	29,000,492

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2013-2016

En el marco del PRONAPORED, se llevaron a cabo numerosas acciones orientadas a la prevención del delito. De acuerdo a México Evalúa (2015), en 2014 se implementaron 5,588 acciones a nivel nacional, de las cuales 133 fueron realizadas en Oaxaca. De éstas, la mayor parte consistió en talleres y pláticas (25%), actividades artísticas, deportivas, o eventos de convivencia ciudadana (18%), mejoramiento de espacios públicos (14%), campañas de información y difusión (12%), capacitación de funcionarios y promotores (12%), entre otras.<sup>9</sup>

La diversidad de acciones, sin embargo, no necesariamente se tradujo en una política exitosa. Algunos estudios, revelaron que el programa operó con varias deficiencias. Investigadores de México Evalúa destacaron que frecuentemente los diagnósticos no identificaban con claridad los factores de riesgo que debían atenderse con las acciones a implementar, las estrategias no necesariamente se adaptaban a los entornos específicos en que serían implementadas, existía falta de capacitación entre los operadores, carencias de mecanismos de evaluación de resultados, entre otras (Ayala y López, 2016). La ASF (2014b) llegó a conclusiones similares. En su auditoría de desempeño identificó que el programa carecía de mecanismos para evaluar los resultados de las acciones llevadas a cabo, así como el hecho de que algunas no tenían relación con los lineamientos previstos en el PRONAPRED.

En el marco de este desempeño, en 2016 el PRONAPRED sufriría un recorte importante en su presupuesto para luego desaparecer un año después. Algunos analistas han señalado que, a pesar de los problemas de origen identificados en el programa, este era una oportunidad para la creación de una política de estado que sirviera para detectar y atender “las causas estructurales, factores de riesgo y factores de protección de la violencia y la delincuencia” (Bazbaz Kuri, 2016). El fin del programa implica la cancelación de esa oportunidad.

En suma, las condiciones en las que se ha puesto en marcha la estrategia de prevención del delito, tanto a nivel federal como estatal, no han logrado consolidar una verdadera política

<sup>9</sup> Porcentajes elaborados a partir del Anexo C del estudio citado.

en este sentido. La escasa sistematicidad en las acciones llevadas a cabo, la falta de continuidad en las estrategias, la ausencia de diagnósticos y evaluaciones que permitan conocer sus alcances, y los limitados de recursos –especialmente en el caso estatal–, han sido el sello que ha marcado la política en la materia.

En el contexto específico de Oaxaca, donde el aumento de la criminalidad y la violencia es un riesgo creciente, resulta imprescindible que la prevención sea considerada una política de primer orden para encarar la complejidad de los problemas del estado.

#### *La reforma al sistema de justicia: el Nuevo Sistema de Justicia Penal*

El proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal [NSJP] en Oaxaca ha sido uno de los más largos y accidentados del país. Escasez de recursos, falta de voluntad política, pero también el reto de adaptar este sistema a la complejidad social del estado, han sido algunas de las causas de esta situación.

A diferencia de la mayoría de las entidades del país, la transformación del sistema de justicia comenzó varios años antes de las reformas constitucional penal federal de 2008. Con apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México (Proderecho), el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO) propuso un anteproyecto de Código Procesal Penal que adoptaba el sistema acusatorio adversarial.<sup>10</sup> Esta medida, tenía por objetivo incrementar la transparencia en el proceso penal y “recuperar la confianza ciudadana hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia” (Carmona Castillo, 2008: 8).

El Código Procesal Penal de Oaxaca (CPPO) sería aprobado en septiembre de 2006. En él se contemplaba que el nuevo sistema entraría en vigor de modo paulatino en cada una de las regiones de la entidad, por lo que la implementación concluiría en 2012. En los hechos esto no ocurrió. Los vaivenes políticos, pero sobre todo la inestabilidad de los recursos destinados a la transición retrasó el proceso de implementación (OCJ, 2014; DPLF, 2012) (OCJ, 2014; DPLF, 2012). La operación completa del sistema se lograría solo hasta junio de 2016 –fecha límite para que el NSJP operara en todo el país–, 105 meses después de haber iniciado.

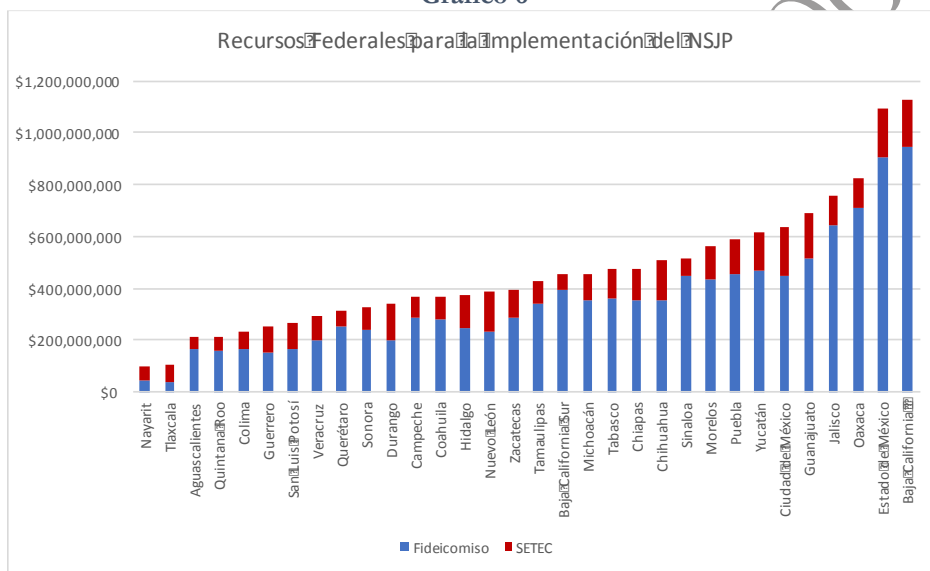
A pesar de que el impulso inicial para la adopción del NSJP provino de una iniciativa local, la conclusión de la transición solo se entiende por la inversión federal. Antes de 2011, la entidad

---

<sup>10</sup> Este anteproyecto serviría de modelo para las reformas penales de los estados de Chihuahua y Zacatecas (Carmona, 2008: 8)

aportaba prácticamente la totalidad de los recursos para el proceso de transición, después de este año, la inversión federal aumentó considerablemente, como también el ritmo de transición en las distintas regiones.<sup>11</sup> Entre el periodo 2011-2016, Oaxaca fue el tercer estado a nivel nacional que recibió la mayor cantidad de recursos por parte de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y del Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal 2014-2016. En total 823.4 millones de pesos (Gráfico 6).

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia con datos de CIDAC, 2017

Además de la cantidad de recursos, la implementación del NSJP en Oaxaca se ha enfrentado a varios problemas institucionales. Un diagnóstico realizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) destacó que, aun cuando se había iniciado un proceso de reforma del sistema de justicia, existían numerosos vacíos normativos y operativos que amenazaban su capacidad para garantizar el acceso a la justicia y el respeto a los derechos de las personas. Entre los hallazgos más relevantes se encontraban: la falta de autonomía de las instituciones de procuración e impartición de justicia frente al poder ejecutivo, la ausencia de un verdadero sistema de carrera judicial y ministerial, capacitación deficiente para sus operadores, la fragilidad operativa de la defensoría pública, entre otras (DPLF, 2009).

<sup>11</sup> Hasta 2011 las regiones del Istmo y la Mixteca lograron operar el NSJP. En 2012, se incorporó la región de la Costa, la región de Cuenca en 2013, la Sierra Norte y la Sierra sur en 2015, y Cañada y Valles Centrales en 2016.

Frente a este escenario, en años recientes se han llevado modificaciones en el andamiaje legal y organizativo de estas instituciones. En el ámbito del poder judicial se realizaron reformas a la Constitución del estado y se aprobó una nueva Ley Orgánica. Entre otros aspectos, tales normativas implicaron la creación del Consejo de la Judicatura, establecieron el sistema de carrera, disciplina, evaluación, etcétera, modificaron los mecanismos de selección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO) y blindaron su presupuesto. Con respecto a la procuración de justicia se generaron normativas similares. Se consolidó la transición de la Procuraduría General de Justicia del Estado hacia un esquema de Fiscalía, de modo que pasó a ser un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, se hicieron cambios los procedimientos para la elección de su titular. Finalmente, se reglamentó el servicio civil de carrera para el personal adscrito a la dependencia.

En ambos casos, el objetivo de las reformas –al menos en términos formales– fue garantizar que el sistema de justicia operara de manera autónoma.

Por otra parte, se llevaron a cabo modificaciones sustanciales a la defensoría pública. Debe aclararse que hasta antes de 2015, la defensa de oficio estaba a cargo de la Procuraduría de la Defensa Indígena (PRODI), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Asunto Indígenas (SAI) cuyo mandato no estaba directamente relacionado con la actividad judicial. La PRODI fue reemplazada por la Defensoría Pública del Estado de Oaxaca, que dejó de estar a cargo de la SAI, para constituirse como un organismo público descentralizado que tendría autonomía técnica, presupuestal y operativa. Con ella se espera brindar un servicio más profesional que garantice el derecho a la defensa de las personas.

Más allá de la cantidad de recursos y las modificaciones institucionales en los que se apoya la reforma al sistema penal, es importante conocer cuál ha sido el avance en la implementación de los mecanismos operativos con los que cuenta y si estos son suficientes para un funcionamiento adecuado.

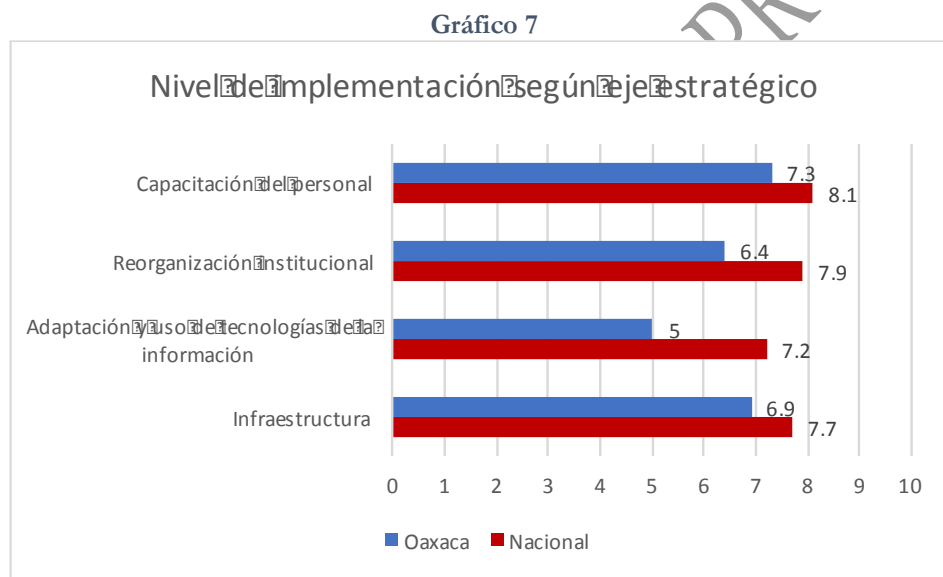
En agosto de 2016 –dos meses después de la entrada en vigor del NSJP en todo el país– la SETEC presentó resultados sobre los avances que habían logrado las entidades federativas en los diferentes ejes estratégicos (capacitación del personal, reorganización institucional, adaptación y uso de tecnologías de la información, normatividad, infraestructura y equipamiento) que sostienen la operación del sistema.<sup>12</sup> La información obtenida deja ver que, aun cuando el

---

<sup>12</sup> La evaluación de cada uno de los ejes toma en consideración diversos aspectos. En el caso de la capacitación, se toma en cuenta la cantidad de operadores que recibieron al menos un curso capacitación básica en el NSJP, así como

proceso de transición se considera completo en todo el territorio nacional, todavía existen numerosos puntos que deben atenderse antes de que el sistema cuente con condiciones óptimas de operación.

Al respecto, el análisis de Islas Delgadillo y Sesma Vázquez (2017) ofrece un desglose de las evaluaciones por eje estratégico según el rango de estratificación establecido en la metodología de la SETEC (Gráfico 7).<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de Islas Delgadillo y Sesma Vázquez, 2017

Como puede observarse, Oaxaca permanece por debajo del promedio de evaluación nacional en cada uno de los ejes. En tres de ellos (infraestructura, reorganización institucional y capacitación de personal), se considera que mantiene un avance “medio-alto”, mientras que el eje de adaptación de uso de tecnologías de la información muestra un rezago importante con un avance “medio”. Con estos datos se puede concluir que el largo proceso de implementación del NSJP se

---

la calidad de tales cursos. Con respecto a la reorganización institucional se consideran las medidas organizacionales que se llevaron a cabo para adecuar sus procesos al NSJP (medidas relacionadas con el Plan Estratégico de Implementación, con el modelo de gestión, manuales de procedimientos y modelo de competencias). El eje sobre tecnologías de la información incluye la existencia y funcionamiento de un sistema informático de gestión interinstitucional, sistema informático de gestión propio e infraestructura en telecomunicaciones e internet. Finalmente, se evalúa si los espacios con que se cuenta son adecuados y suficientes para la operación eficiente del NSJP (Islas Delgadillo y Sesma Vázquez, 2017)

<sup>13</sup> La estratificación de la SETEC contempla siete categorías. 1) Mínimo (0.0 - 1.4): Escaso avance en todos los ejes e instituciones. 2) Bajo (1.5 - 2.9): Escaso avance y disparidad entre ejes e instituciones. 3) Medio bajo (3.0 - 4.4): Escaso avance y menor disparidad entre ejes e instituciones. 4) Medio (4.5 - 5.9): Avance medio y menor disparidad entre ejes e instituciones. 5) Medio alto (6.0 - 7.4): Avance medio con disparidad de algún eje y/o institución concreta. 6) Alto (7.5 - 8.9): Avance alto, pero con disparidad de algún eje y/o institución concreta. 7) Óptimo (9.0 - 10): Avance alto y sin disparidad entre ejes e instituciones (Islas Delgadillo y Sesma Vázquez, 2017).



ha visto acompañado por carencias que han impedido la consolidación de los ejes que –de acuerdo a la SETEC– permitirían una correcta operación del sistema.

Estos datos se complementan con la densidad de recursos humanos con los que cuenta la entidad. En este punto, Oaxaca se encuentra por encima del promedio nacional. Durante 2016 la tasa de agentes del ministerio público por cada 100 mil habitantes fue de 10.5, mientras que a nivel nacional era de 9.6. Por otro lado, la tasa para el caso de jueces en materia penal ascendía a 2.4 por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional la cifra era 1.7 (Islas Delgadillo y Sesma Vázquez, 2017).

La mayor densidad, sin embargo, no se refleja necesariamente una operación más eficaz del NSJP. El estudio más reciente del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC, 2017) sobre la efectividad del NSJP ofrece algunos datos interesantes para el caso de Oaxaca.

Con respecto a los procesos de procuración de justicia el análisis muestra que, durante 2016, la capacidad para dar resolución a las carpetas de investigación fue de 34.2% con respecto a las carpetas iniciadas. Esto es, dos de cada tres carpetas de investigación no fueron determinadas, lo que representa un rezago de 65.8%. Por otra parte, la resolución de causas penales ingresadas en el ámbito jurisdiccional mantiene una relación similar, ya que la proporción de carpetas que permanecieron en trámite frente al total fue de 78%.

Los datos sugieren que, a pesar de que la entidad cuenta con una alta densidad de personal, la capacidad que las instituciones tienen para dar atender las carpetas es baja. Esto es un indicador de que los recursos materiales y humanos con los que cuenta el sistema no operan en condiciones adecuadas. En efecto, el rezago que se observado en cada uno de los ejes estratégicos puede ser una de las causas de la baja eficiencia con las que se atiende y se da resolución a las demandas de procuración e impartición de justicia. Subsananar este rezago debe ser una de las prioridades de atención si se busca consolidar el NSJP.

Ahora bien, además de los avances en la implementación y los impactos en la eficiencia del NSJP, resulta imprescindible conocer cuáles son las características cualitativas de su funcionamiento. A continuación, se presentan algunos datos que muestran un panorama general, de los problemas concretos que enfrenta el funcionamiento del NSJP.

Una dimensión en este sentido, tiene que ver con la histórica subordinación del sistema de justicia al poder ejecutivo. En 2009, la DPLF afirmó –a partir de declaraciones de funcionarios y exfuncionarios de las instituciones de procuración e impartición de justicia– que la injerencia de los gobernadores en el trabajo del Ministerio Público era factible y común, también aseveró

la existencia de jueces de consigna, es decir, que no basan sus resoluciones en evidencias procesales sino en intereses externos (DPLF, 2009).

En el contexto de conflictividad social que caracteriza a Oaxaca, estas condiciones se han traducido, no en pocas ocasiones en el uso político del sistema de justicia para desactivar movilizaciones sociales. Ejemplo de ello fue la detención y consignación ante jueces de primera instancia de 141 personas derivado del conflicto de 2006. Las acusaciones, sin sustento probatorio, derivaron en la paulatina liberación de los imputados. Sin embargo, la utilización de este mecanismo permitió que el gobierno local reasumiera el control del estado. Tales prácticas se han repetido en otras ocasiones contra varios líderes sociales (DPLF, 2009).

Las reformas al Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGEO) han buscado transformar esta situación. No obstante, existen indicios de que la independencia del sistema de justicia aún se encuentra en entredicho. Los resultados de la encuesta JusticiaBarómetro muestran que una gran proporción de los jueces de Oaxaca considera que los “buenos contactos políticos ayudan a permanecer en el puesto o a ser ascendido” (69%). Asimismo, 20% está de acuerdo con la afirmación de que, al desempeñar su cargo, se deben tomar en cuenta aspectos políticos (Justice in Mexico, 2016).

Asimismo, las recientes renunciaciones del titular de la FGEO y el presidente del TSJEO muestran que, a pesar de las reformas constitucionales, tales puestos siguen sometidos a los vaivenes políticos derivados del cambio de gobierno. El hecho de que las personas que asumirán los puestos sean cercanas al gobernador, Alejandro Murat,<sup>14</sup> hace pensar que la independencia del sistema de justicia está lejos de consolidarse.

Una segunda dimensión está asociada ver con uno de los objetivos que motivaron la reforma al Sistema de Justicia Penal, esto es, la necesidad de garantizar el respeto a los derechos humanos y al debido proceso legal.

Los datos con los que se cuenta para analizar este asunto pueden extraerse de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). El panorama general de Oaxaca no es alentador. El 47% de la población privada de la libertad no contó con la asesoría de un abogado antes de llegar ante un juez de lo penal. Alrededor del 52% de las personas que fueron presentadas a una Agencia del Ministerio Público sufrió algún tipo de violencia realizado o

---

<sup>14</sup> Destaca la elección de Raúl Bolaños Cacho como presidente interino del TSJEO, quien salió del retiro para asumir, por segunda vez, este cargo. La primera vez que lo hizo fue en el periodo de gobierno de José Murat –padre de Alejandro Murat.

permitido por las autoridades; entre las formas más comunes se encuentran haber sido incomunicadas o aisladas, haber recibido amenazas con levantar cargos falsos, haber sido desvestidas, entre otras. 27% de las personas que firmaron declaración de culpabilidad, lo hicieron bajo presión o amenazas. El 14% fue víctima de algún tipo de corrupción

No deja de ser alarmante la presencia de estas prácticas porque son un indicador de que los derechos de las personas son violentados de manera constante. Se debe poner atención a las futuras publicaciones de la ENPOL para conocer si la implementación del NSJP sirve para transformar esta situación.

Una tercera dimensión a tomar en cuenta tiene que ver con la implementación del NSJP en el marco de la diversidad cultural del estado. Sobre este tema se han realizado diversos estudios cuyas conclusiones mantienen validez en la actualidad (CEPIADET, 2014; DPLF, 2012; OACNUDH, 2007). En general se acepta la idea de que el NSJP contiene principios que mejoran las condiciones de acceso a la justicia para las personas indígenas. Por ejemplo, la introducción de los juicios orales incrementa las posibilidades para un escrutinio de los mecanismos de protección de los derechos específicos.

Sin embargo, persisten distintos obstáculos, tanto a nivel de las leyes que regulan el sistema penal como a nivel operativo para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas indígenas en el marco del NSJP.

Algunos de los aspectos de tales limitaciones tienen que ver con la ausencia de participación de los pueblos indígenas en la elaboración de leyes que afectan la relación entre la jurisdicción indígena y estatal en materia de justicia penal. También debe considerarse que en los Códigos Procesales tanto estatales como nacionales, existen vacíos concernientes al uso de la lengua como parte del debido proceso. Actualmente, en la imputación de una persona indígena la presencia de un intérprete solo es obligatoria si ésta la solicita, a su vez, no existe el deber de que el defensor conozca las leyes y cultura indígena. Asimismo, a pesar de que la Constitución Federal obliga a que el proceso penal tome en consideración las costumbres y especificidades culturales, los jueces pocas veces recurren a peritajes antropológicos en sus resoluciones (Hernández Andrés y Martínez Ortega, 2015).

De igual importancia es el hecho de que las disposiciones que norman la convivencia de la jurisdicción del estado con la de los pueblos y comunidades indígenas tienen limitaciones y ambigüedades que suelen generar tensiones, prácticas de corrupción y discrecionalidad (Martínez, 2009; Martínez, Steiner y Uribe, 2012). La jurisdicción indígena cumple una función

importante al atender numerosos conflictos sociales y que, de ese modo, desahogan la presión sobre los juzgados estatales, pero en tanto no existan mecanismos eficaces de coordinación, el ejercicio de los derechos colectivos y el derecho al acceso a la justicia seguirán siendo motivo de conflictividad.

Finalmente, para los fines de este análisis, es necesario recuperar la relevancia de la reforma al sistema de justicia para la atención de la violencia contra las mujeres. Sobre este tema se han presentado varios avances a nivel institucional, particularmente en cuanto a los mecanismos para atender el feminicidio y otros delitos contra la mujer por razón de género.<sup>15</sup> Sin embargo, su operación ha sido afectada por algunos vacíos en la normativa que guía su funcionamiento su continuidad ha sido afectada por falta de recursos.

Sobre la operación específica del NSJP con respecto al procesamiento de los delitos en los que las mujeres son las principales víctimas es posible referirse a investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, Fundar (2016) llevó a cabo un informe que muestra detalladamente las principales fortalezas y debilidades del NSJP sobre este tema.

Entre los hallazgos de este informe se destaca como un punto positivo el hecho de que los tiempos de resolución de litigios se ha reducido de modo significativo, lo que ha permitido un acceso más eficiente a la justicia (Fundar, 2016) (Fundar, 2016).

No obstante, se encuentran al menos tres aspectos en los que la operación del sistema resulta problemática para la protección de los derechos de las mujeres. El primero, tiene que ver con que el procedimiento abreviado se ha vuelto un mero formalismo, puesto que una vez que el acusado reconoce su participación en los hechos, por lo general la sentencia se reduce a un tercio de la pena mínima. El problema con ello es que este procedimiento evita modular las sentencias en función del contexto en el que se comete el delito. Segundo, existe una deficiente perspectiva de género en las etapas procesales, especialmente en la tipificación de los delitos y las sentencias. Al igual que en el primer punto, la falta de sistematicidad para incorporar las condiciones en las que se cometen los delitos impide visibilizar las desigualdades de género en los que tiene lugar la violencia contra las mujeres. Finalmente, se observa que los recursos de reparación del daño son sumamente limitados y no avanzan hacia la construcción de garantías de no repetición (Fundar, 2016).

---

<sup>15</sup> Se pueden contar la creación de Fiscalía especializada para la atención de delitos contra la Mujer por Razón de Género en 2011. En 2013, se llevaron a cabo varias acciones como la reforma al CPPO para que las investigaciones relacionadas con muertes violentas de mujeres sean iniciadas como feminicidios; la elaboración de un Protocolo de actuación Ministerial, Policial y Pericial en delito de feminicidio; la creación de un Centro de Justicia para las Mujeres.

## Conclusiones y recomendaciones

Como se ha mostrado a lo largo del texto, las condiciones de inseguridad y violencia en Oaxaca han empeorado en los últimos años. Las principales causas de esta situación se encuentran ligadas a procesos sociopolíticos como la gran desigualdad y pobreza en la que vive su población, los deficientes mecanismos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como la continuidad de un sistema político tradicionalmente autoritario. En este marco han proliferado la conflictividad social, la criminalidad ligada al tráfico de drogas y diversas formas de violencia contra la población vulnerable como los pueblos indígenas y las mujeres.

Las acciones llevadas a cabo por el estado para atender esta situación han sido muchas, pero sus resultados están muy lejos de ser satisfactorios. El análisis de la política policial deja ver diferentes obstáculos que impiden la consolidación de cuerpos de seguridad pública profesionales y respetuosos de los derechos de las personas.

La raíz de estos problemas se encuentra la ausencia de una ruta clara –tanto a nivel federal como estatal– sobre qué es lo que se busca de estas instituciones y los mecanismos que serán la base de su transformación. Si bien es cierto que las reformas constitucionales de 2008 parecían ofrecer una guía en este sentido, con el correr de los años se han atenuado los esfuerzos para el mejoramiento operativo de las policías en Oaxaca. La desaparición de los subsidios a la seguridad pública como el SUBSEMUN y el SAP son el ejemplo de un plan que se ha dejado a la deriva. Asimismo, la propuesta de implementación del Mando Único no parece estar basada en evidencia sobre su viabilidad y pertinencia en el contexto específico de la entidad. Acciones emprendidas sin objetivos claros y diagnósticos precisos parecen estar destinados al fracaso.

Por otro lado, resulta preocupante observar el uso desmesurado de la fuerza policial para el procesamiento de la conflictividad social, el cual, ha sido causante de múltiples violaciones a los derechos humanos. Es evidente que la emisión de normativas y las capacitaciones no han logrado consolidarse como un marco efectivo para la práctica de los policías. Este proceso se dificulta aún más cuando desde los mandos se ordena llevar a cabo acciones represivas, tal como ocurrió en Nochixtlán.

Así pues, resulta imprescindible recuperar un proyecto claro y de largo aliento sobre la profesionalización y dignificación de las instituciones policiales. Una policía poco profesional en un contexto de alta conflictividad social es un factor que puede empeorar el entorno de violencia en el estado. También debe plantearse seriamente la necesidad de incorporar mecanismos de

control que fortalezcan la vigilancia de la acción policial, pero también la intervención política en el uso represivo de estas instituciones.

Respecto a las políticas de prevención del delito es importante levantar la voz para reconocer que poco se ha hecho en este rubro. Parecería ser que las acciones llevadas a cabo son solo accesorias y no se plantean como una verdadera alternativa para mejorar las condiciones de seguridad pública. La falta de sistematicidad en su implementación y la ausencia de información precisa hacen muy difícil conocer su impacto, o bien, ofrecer recomendaciones para mejorar lo que se ha hecho.

Es necesario sensibilizar a los responsables de la seguridad pública sobre la relevancia de consolidar una política de prevención, como complemento y/o alternativa a la política policial. También se requiere incrementar la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de proyectos, así como generar y transparentar la información de las acciones que se lleven a cabo para poder darles seguimiento.

Finalmente, la implementación del NSJP es un avance fundamental para asegurar el acceso a la justicia y el respeto al debido proceso. No obstante, en Oaxaca existen serias condicionantes que afectan su actual funcionamiento, tanto a nivel interno como provenientes del entorno político del sistema. Sobre esto, se requiere subrayar la importancia de seguir un plan para la consolidación del NSJP, esto es, que asegure la suficiencia de recursos técnicos y humanos para procesar eficientemente los casos y evitar la permanencia de altos grados de impunidad. También es primordial capacitar adecuadamente a los operadores del sistema, especialmente para la atención de mujeres y personas indígenas, y garantizar de este modo la protección de sus derechos. Estas medidas, deben acompañarse por un proceso que permita avanzar hacia una verdadera independencia del sistema de justicia frente al poder político. En tanto esto no ocurra, será difícil que la función de generar certidumbre en el procesamiento de conflictos.

Queda por decir que las posibilidades de construir un entorno de paz y seguridad en el estado rebasan por mucho las capacidades específicas de las instituciones de seguridad pública y justicia. Sin embargo, éstas son una herramienta fundamental para encarar los procesos de violencia e inseguridad que enfrenta la entidad actualmente.



## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2014a). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Gobierno de Oaxaca. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal- Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-20000-14-0792*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0792\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0792_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2014b). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Secretaría de Gobernación. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Auditoría de desempeño 14-0-04100-07-0113*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0113\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0113_a.pdf)
- Ayala, M., y López, A. (2016). Prevenir delitos: Crónica de una muerte anunciada. *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/09/15/prevencion-del-delito-cronica-una-muerte-anunciada/>
- Barrachina Lisón, C. (2017). Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015. En R. Benítez Manaut y S. Aguayo Quezada (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016* (pp. 117–129). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Briseño-Maas, M. L., y Bautista-Martínez, E. (2016). La violencia hacia las mujeres en Oaxaca. En los caminos de la desigualdad y la pobreza. *Revista LiminaR. Estudios Sociales Y Humanísticos*, XIV (2), 15–27.
- Bazbaz Kuri, S. (2016). La ficción de la prevención. *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/08/27/la-ficcion-la-prevencion/>
- Carmona Castillo, G. (2008). *Juicio oral penal, reforma procesal penal de Oaxaca*. México, D.F.: Jurídica de las Américas.
- Causa en común. (2015). Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015: Oaxaca. México, D.F. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/Oaxaca-semáforo-2015.pdf>
- Causa en común. (2017). Seguimiento mensual del avance de control de confianza Secretarías de Seguridad Pública u homólogos (corte al 31 de marzo de 2017). Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Seguimiento-mensual-del-avance-de-control-de-confianza-en-SSP-de-entidades-federativas-050517.pdf>
- Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC]. (2017). Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México. México. Disponible en: <http://cidac.org/hallazgos-2016-2/>
- Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción [CEPIADET]. (2014). Los Pueblos Indígenas Frente a la Reforma Procesal Penal en Oaxaca: Estrategias para una Implementación Democrática. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2014/12/PueblosIndigenasFrenteAlaReformaProcesalPenalEnOaxaca.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2017). *Comunicado de prensa No. 09. Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>

- Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2016), Índice de marginación por entidad federativa y por municipio 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>
- Díaz-Cayeros, A., y Magaloni, B. (2015). Policía y seguridad pública en Oaxaca: hacia una reforma basada en evidencia. *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/26/policia-y-seguridad-publica-en-oaxaca-hacia-una-reforma-basada-en-evidencia/>
- Fundación para el Debido Proceso Legal [DPLF]. (2009). *Independencia Judicial en Oaxaca, México: ¿Una ficción?* Estados Unidos de América: Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundar. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/independencia-judicial-en-oaxaca-mexico-una-ficcion>
- Fundación para el Debido Proceso Legal [DPLF]. (2012). La protección de los derechos de los Pueblos indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal. Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero. Washington, D.C.: Fundación para el Debido Proceso.
- Durazo Herrmann, J. (2015). Clientelismo y democracia en Oaxaca. *ULUA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, 17, 159-180. Disponible en: <http://revistas.uv.mx/index.php/ulua/article/view/1258>
- Elizarrarás, R. (2016). La conflictividad social en Oaxaca y la CNTE. *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-agenda-de-riesgos/2016/06/28/la-conflictividad-social-en-oaxaca-y-la-cnte/>
- Fundar Centro de Análisis e Investigación A. C. [Fundar] (2016). *Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*. Disponible en: <http://fundar.org.mx/10475/>
- Fundar Centro de Análisis e Investigación A. C. [Fundar] (2016). *Operativo "Oaxaca", 19 de junio. Informe de violaciones a Derechos Humanos. Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Vigüera. México*. Disponible en: <http://fundar.org.mx/operativo-oaxaca-19-de-junio-informe-de-violaciones-a-derechos-humanos-nochixtlan-huitzo-telixtlahuaca-hacienda-blanca-y-viguera/>
- Gobierno del Estado de Oaxaca [GEO]. (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Disponible en: <http://www.jefaturadelagubernatura.oaxaca.gob.mx/index.php/monitoreo/ped>
- Gobierno del Estado de Oaxaca [GEO]. (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022*. Disponible en: <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/08/PED-2016-2022-Oaxaca.pdf>
- Guerrero, E. (2016). La violencia social. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=29003>
- Gutiérrez, N. (2017). Violencias en Oaxaca: pueblos indígenas, conflictos post electorales y violencia obstétrica. En F. Enciso (Ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México* (pp. 315-349). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Hernández, O. (25 de septiembre de 2015). 300 líderes sociales han sido asesinados en Oaxaca. *NVI Noticias*. Disponible en: <http://old.nvinoticias.com/oaxaca/general/seguridad/303975-300-lideres-sociales-han-sido-asesinados-oaxaca>
- Hernández Andrés, V., y Martínez Ortega, G. (2015). Derechos indígenas en el sistema penal: Caso Oaxaca. En *Ensayos sobre la implementación de la reforma penal en México Vol. I* (pp. 141-174). México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).



- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. (2016). Panorama sociodemográfico de Oaxaca 2015. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825082307>
- Islas Delgado, A., y Sesma Vázquez, S. (2017). Análisis del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal. En *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal* (pp. 25–47). Ciudad de México: INEGI.
- Justice in Mexico (2016). Justiciabarómetro 2016. Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores? San Diego, CA. Disponible en: <https://justiceinmexico.org/justice-in-mexico-releases-justice-barometer-survey/>
- Kánter Coronel, I. del R. (2017). Asesinatos de mujeres en México. Un recorrido por los datos actuales. *Revista Pluralidad y Consenso*, 7(31), 18–43.
- Martínez, J. C., Steiner, C., y Uribe, P. (2012). *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*. México, D.F.: Konrad-Adenauer-Stiftung E. V
- Matías, P. (2017). Oaxaca, segundo lugar en conflictos indígenas. *Proceso*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/501290/oaxaca-segundo-lugar-en-conflictos-indigenas>
- México Evalúa. (2015). *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?* Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>
- Milenio. (2017). Organized-crime group related homicides (2007-2015) from Milenio. San Diego. Disponible en: <https://justiceinmexico.org/data/>
- Observatorio Ciudadano de Justicia [OCJ] (2014). *Primer informe del Observatorio Ciudadano de Justicia. Avances y retos del nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*. Oaxaca, Oaxaca.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2007). *El acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*. México, D.F.
- Olivares Alonso, E. (2017). Efectivos federales y estatales cometieron graves violaciones en Nochixtlán. *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/19/politica/005n1pol>
- Pérez Alonso, J. A. (2015). Fuerzas federales asumen vigilancia en Oaxaca por paro de 2 mil policías. *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/02/15/estados/026n1est>
- Ramírez, C. (2016). Las revueltas de Oaxaca. *Letras Libres*. 15 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico/politica/las-revueltas-oaxaca>
- Rodríguez, A., y Matías, P. (2016). Oaxaca, un amasijo de conflictos... *Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/445529/oaxaca-amasijo-conflictos>
- Romero, V., y Mendoza, C. (2014). Is Communal Organization an Effective Deterrent to Crime? The Cases of Guatemala and Mexico. *APSA 2014 Meeting of the American Political Science Association*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2451725>
- Rueda, R. (26 de julio de 2016). En la última década van 78 asesinatos de alcaldes y exalcaldes. *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-la-ultima-decada-van-78-asesinatos-de-alcaldes-y-exalcaldes.html>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP] (2011). *Sueldos de policías estatales y municipales*. Disponible en: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Reso\\_urce/347/1/images/Salarios de Policías 2010 y 2011\\_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Reso_urce/347/1/images/Salarios de Policías 2010 y 2011_210911.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP] (2016). *Resultados del diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país*. Disponible en:

[http://www.secretariadocjecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Resultados diagnostico sueldos prestaciones Policiales SESNSP.pdf](http://www.secretariadocjecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Resultados_diagnostico_sueldos_prestaciones_Policiales_SESNSP.pdf)

Villavicencio Rojas, J. M. (2013). Tierra y violencia en la Sierra Sur de Oaxaca, México. *Historia y Memoria*, 6, 67–100.

Zepeda Gil, R. (2018). Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y Gobierno*, 25(1), 185–211.

NO CITAR, TRABAJO EN PROCESO