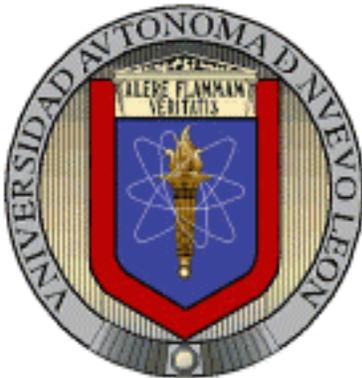


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**“ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE
MONTERREY EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DURANTE
LOS AÑOS 2006 AL 2012”**

**PRESENTA
JUAN GARCÍA RODRÍGUEZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA**

JUNIO 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



**“ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE
MONTERREY EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DURANTE
LOS AÑOS 2006 AL 2012”**

**PRESENTA
JUAN GARCÍA RODRÍGUEZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA**

**DIRECTORA DE TESIS
DRA. LAURA NELLY MEDELLÍN MENDOZA**

JUNIO 2017

La gratitud puede transformar lo que tenemos en suficiente, la comida en un banquete, una casa en un hogar, y un extraño en un amigo. Por muy difíciles que sean tus circunstancias, siempre existirá algo o alguien por lo cual puedes estar agradecido

AGRADECIMIENTOS.

No hay espacio suficiente para agradecer esta oportunidad de llegar hasta esta etapa de mi vida, donde la omnipotencia de Dios se manifiesta en todo acto y en toda acción que nos lleva en este camino del conocimiento.

La familia es la herencia de Dios para construir la formación como seres humanos que somos, nos brinda la oportunidad de caminar sobre un terreno firme a fin de trascender y ser mejor cada día, gracias a mi madre la Sra. Petra Rodríguez Vázquez, forjadora para iniciar paso a paso mi vida.

Cuando el creador mueve los hilos de tu destino, transforma aquello incompleto en grandioso, por ello puso en mi caminar a mi esposa María Guadalupe Tamez Pérez para ser uno solo y así compartir victorias y derrotas, momentos gratos y agris dulces, no olvidando que cuando se comparten nuestros sueños con el ser amado, podrán realizarse para construir lo más sagrado que existe: la familia. Gracias por ser fuente de inspiración, agua clara y aire fresco que inunda mi ser y mi alma, por ayudarme a agradecer cuando la vida es dulce y crecer cuando la vida es difícil.

Al esforzarnos y dar gracias al Señor por cada día que existimos, se nos brinda la oportunidad para el mayor aprendizaje de la vida, el ser padres, porque al elevar una oración tenemos la oportunidad de transformar las vidas de quienes son nuestros hijos y con ello entender que el sabor de la vida nos la brindan ellos, gracias Juan Gerardo y Girasol, por brindarme la gracia de saber compartir y saber ser humilde, para ser una mejor persona cada instante y ser el espejo que engrandece los pequeños grandes detalles que en comunión son mágicos e increíbles.

Cuando nacemos tenemos la oportunidad de crecer y vivir cada momento y aprendiendo a cada instante de quienes están a nuestro lado para brindarnos la palabra y el consejo que llegará a hacer eco en cada lección de vida, gracias a mis hermanos Manuel, José, Guadalupe, Martín y Andrés por estar y apoyar. Pero en especial a mi hermana Rosa quien puso alma y corazón para cimentar el ser humano que hoy soy.

El aprendizaje que fortalece nuestras capacidades y aptitudes deriva de la confianza, no por las jerarquías, sino por el afecto y la confianza, al permitirme ser parte de sus proyectos laborales y profesionales, gracias al Mtro. Héctor F. González (qepd), Lic. Juan Acosta Contreras, José Augusto Martínez Castelán, Dr. Federico Lázaro Sánchez, Ing. Héctor Rene Cantú Guajardo, Mtro. Amador Medina Flores, Dr. Ramiro Ramírez Pérez, Lic. Gabriel Reyes Galván y Lic. María Elena Domínguez Servien; son personas especiales que con su empuje permitieron que el engranaje de mi vida profesional se fincará y no se detuviera hasta llegar a este momento académico de mi vida.

La huella que impacta nuestra alma y nuestro espíritu radica en aquellos que con su enseñanza en el aula y fuera de ella siguen presentes, provocando que trasciendan sus consejos cuando

asumimos el rol que ellos nos dejaron. Gracias Maestros Héctor F. González Salinas (qepd), Marco Antonio Leija Moreno, Ricardo Polo Pérez, Héctor M. Gutiérrez, y en especial al Dr. José Zaragoza Huerta, quien me marco el rumbo en este doctorado con vela y timón firme en momentos de zozobra, apoyando mi proyecto para fijar el rumbo y consolidarlo.

La virtud del agradecimiento se aviva cuando se nos da la oportunidad de generar cambio en el pensar y en el actuar, y que mejor cuando se hace en aquello que nos apasiona, gracias Mtro. Oscar Lugo Serrato por la oportunidad de ser participe en el proyecto académico de Criminología para que nuestra ciencia trascienda y se consolide a la par de las metas fijadas por nuestra alma mater.

En la vida hay complementos tan valiosos que brindan un sabor especial que provoca la oportunidad de cambiar, no esperando nada pero si apreciando todo, ese todo son mis alumnos, los cuales son aliento de vida y de esperanza, de los cuales aprendo cuando los tengo y no cuando los tenía. Bendiciones para ellos que son como una segunda familia.

Mi vida es plena porque los amigos, más que multitud son una minoría extensa que me ayudaron a enfocarme en lo que tengo y no en lo que no tengo. Aquellos que brindan su mano amiga y son música que alegra el camino, elevo una oración para agradecer su amistad y su existencia. ¡Porque mencionarlos si están en mi corazón!

Nunca acabamos de aprender, de crecer, de vivir, de sufrir, de reflexionar, en este proceso están aquellos que en su silencio, presencia o palabra, alientan para dar valor a cada instante, a transformar el tiempo en algo que tenemos que sentir y vivir en un mundo que no alcanza a valorar cuanto debo de agradecerles siempre. Perdón por omitir sus nombres, pero aún y así, están en mi corazón.

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1. Aproximación al significado de política criminal	21
1. Breve conceptualización	21
2. La Criminología y el Derecho Penal, su vínculo con la Política Criminal.	22
3. Antecedentes de la Política Criminal.	27
4. Concepto de Política Criminal.	32
5. Características que derivan de la Política Criminal.	36
6. Como enfrenta el Estado al fenómeno criminal.	38
6.1. <i>Política criminal y control social</i>	38
6.1.1. Formas de control social.	40
6.2. <i>Política criminal y reacción social</i>	43
7. Política Criminal como actividad propia del estado.....	44
8. Necesidad de una política criminal de enfoque multidisciplinario	45
Capítulo 2. Política Criminal en la prevención del delito.....	48
1. Política criminal y prevención del delito.....	48
2. Política criminal: prevención o represión.....	51
2.1. <i>Prevención un esbozo conceptual</i>	52
3. Modelos de prevención del delito.	55
3.1. <i>Prevención especial y general</i>	55
3.1.1. Prevención general negativa.....	57
3.1.2. Prevención general positiva.	59
3.1.3. Prevención especial negativa.	60
3.1.4. Prevención Especial Positiva.	60
3.2. <i>Prevención primaria, secundaria y terciaria</i>	61
3.3. <i>Prevención situacional, comunitaria y social</i>	63
3.3.1. Prevención Situacional.	63
3.3.2. Prevención Comunitaria.	74
3.3.3. Prevención Social.	75
4. Aporte de las teorías criminológicas a la prevención del delito.....	76
4.1. <i>Corriente de un Derecho Penal Clásico</i>	79
4.2. <i>Corriente Positivista</i>	82
4.3. <i>Corrientes Sociológicas</i>	86
4.3.1. La escuela de Chicago.....	86
4.3.2. Estructural funcionalista.....	87
4.3.3. Escuela de Emile Durkheim.	88
4.3.4. Estructura Social y Anomia. Robert Merton.	90
4.3.5. Teoría de la Asociación Diferencial. Edwin Sutherland.....	91
4.3.6. Teoría del labelling approach.	94

4.3.7. Teoría Ecológica	95
5. Corriente del conflicto social	96
6. Corriente Clínica.	98
7. Corriente de la Psicología Social	100
7.1. <i>Teoría Interaccionista</i>	100
8. Corriente Crítica.	102
8.1. <i>La nueva criminología</i>	104
8.2. <i>Realismo de izquierda</i>	106
8.3. <i>Criminología de la liberación</i>	107
9. Corriente Ambiental.	108
Capítulo 3. Políticas públicas de seguridad pública.....	110
1. Introducción.	110
2. Sobre el concepto de política pública.....	111
3. Importancia de las políticas públicas.	112
4. Características de las políticas públicas.	113
5. La estructuración de las políticas públicas.....	114
6. Políticas Públicas en Seguridad Pública en México.....	115
7. El porqué de las políticas de seguridad pública	119
8. Gobernanza en el escenario de las políticas públicas.....	123
9. La gobernanza	125
10. Gobernanza y políticas públicas de seguridad en México.	129
Capítulo 4. Gobierno municipal de Monterrey y su papel en la prevención del delito	139
1. Aspectos generales	139
2. Delimitación conceptual.....	141
3. Administración municipal panista 2006-2009. Alcalde Adalberto Madero Quiroga	143
4. Administración municipal 2009-2012. Alcalde Fernando Larrazábal Bretón	153
5. Síntesis de las administraciones municipales 2006-2009 y 2009-2012	158
6. Problemática delictiva municipal	168
7. Aprendizaje de las políticas públicas municipales de seguridad y prevención.....	170
Conclusiones	173
Anexos	177
Bibliografía	234

INTRODUCCIÓN

"El único propósito del castigo es la prevención del mal; nunca impulsará a nadie al bien".
Horace Mann

La delincuencia no es un fenómeno reciente. Actores sociales que se desvían de la legalidad establecida es un rasgo permanente al interior de las estructuras sociales. Sin embargo, durante los últimos años en México y específicamente en el Estado de Nuevo León, la estructuración de la agenda pública, tanto la agenda del mundo político, la de los medios de comunicación, así como de algunas instituciones académicas, han girado en torno a la delincuencia. Es así que la delincuencia ha sido considerada como el problema que más debiera dedicar esfuerzo las autoridades según la opinión pública, que a otros problemas sociales como la salud, educación, pobreza entre otros. Esto deriva en una demanda ciudadana por mayor seguridad, que se vuelve cada vez más palpable presionando a las autoridades políticas las cuales deben generar estrategias para enfrentar este complejo problema, frente a la tradicional respuesta al delito desde el control (Policía) y sanción (sistema judicial y penitenciario), lo cual viene a ser una oportunidad para las estrategias de prevención al delito se fortalezcan como política pública.

Si bien no existe un único diseño institucional en las políticas públicas de prevención, una parte importante de países delega esta responsabilidad a los gobiernos locales (Municipios), donde el rol de la participación ciudadana es fundamental. Por ello el interés del que suscribe, es la atención y prevención del fenómeno delictivo mediante el análisis de la intervención de estos gobiernos en esta problemática social. En consecuencia, se asume que los gobiernos municipales son las instituciones más pertinentes para trabajar con un enfoque territorial. Son ellos los que poseen una mayor proximidad con la comunidad y una mejor comprensión de sus problemas. Esta característica les permitiría mantener una cierta ventaja, frente a otras instancias de decisión política-administrativa, para conocer qué proyectos de prevención son los más pertinentes a sus realidades locales.

Ahora bien, no olvidemos la naturaleza de la intervención gubernamental en los temas de seguridad pública y prevención del delito, misma que nace de la llamada política criminal que en su noción más elemental son los medios que utiliza el estado para prevenir y reprimir el fenómeno delictivo. De ahí podemos entender los medios que utiliza para prevenir el delito,

estableciendo controles sociales para la solución de este tipo de conflictos que nacen de conductas punibles. Esto último es el claro significado de la esencia de la política criminal misma que potencia la actividad coercitiva del estado con una diversidad de decisiones, criterios y argumentaciones para dar respuesta al fenómeno delictivo. En esta esencia de carácter penal es donde ha radicado una intervención estatal, toda vez que el surgimiento de la política criminal es propiamente la expresión de un programa de reforma del derecho penal.

De ahí que el Estado siga pretendiendo enfocar sus actividades con supuestas medidas que pretende influir en la reducción de los índices delictivos, mismas que se fundamentan en estrategias de naturaleza penal y en especial policial, enfocando presupuestos a el fortalecimiento y equipamiento de Instituciones de seguridad pública, ya hasta en instituciones de seguridad nacional. Y qué decir de actividades de prevención, las cuales se reducen a una variedad de actividades sin enfoque científico, careciendo de indicadores que nos ayuden a desarrollar modelos de intervención con focalización hacia el problema delictivo detectado mediante la variedad de diagnósticos existentes.

Lo anterior se traduce simplemente en iniciativas que han surgido por parte del gobierno, carentes de un enfoque científico y práctico, toda vez que contienen un déficit considerable en materia de investigación social por lo que sus efectos han sido limitados y con pocos resultados favorables en favor de la sociedad neolonesa. Aquí han predominado discursos políticos carentes de fundamentos que dejan atrás las propuestas serias de políticas públicas.

El concepto de prevención es proactivo dado que busca anticiparse a los hechos. Se trata de evitar mediante intervenciones anticipatorias de política pública que los niveles de criminalidad en un determinado lugar lleguen a ser intolerables. Las políticas preventivas, por lo general, tienen una focalización espacial, poblacional y temática para lograr los impactos efectivos ya que las causas y problemáticas son específicas a una determinada población. Por otro lado, las estrategias preventivas inciden no sólo en la violencia y el delito, sino que adicionalmente pueden fortalecer la solidaridad, la participación ciudadana, la calidad de vida, en si el desarrollo integral de la ciudadanía.

Considero que, con una tendencia estatal de carácter penal, represiva y reactiva, la puesta en marcha de proyectos preventivos ha estado condenada al fracaso, por carencia de información e investigación y por una variedad de elementos que se conjugan ocasionando resultados limitados y de poca efectividad, donde predominan las políticas públicas con aspectos de naturaleza jurídico penal o en otras ocasiones basadas en modelos policiales reactivos y represivos.

Con este escenario, pareciera que está surgiendo una crisis, principalmente en centros urbanos, donde el estado atiende y previene el fenómeno criminal con propuestas carentes de datos e información objetiva que permita diseñar acciones y programas que permitan la participación activa de actores sociales dentro de una sinergia social que brinde soluciones a este grave y dañoso problema. Además, es necesario la promoción de estrategias basadas en diagnósticos que permitan la aplicación de modelos preventivos encaminados a focalizar el problema y a una atención donde predominen actos de gobernanza conjuntos y coordinados.

El dilema del Estado es considerar si sigue con la implementación de tareas llenas de un populismo jurídico-penal y policial o atender el delito y la violencia con acciones de política pública con resultados que trasformen a nuestro Estado y puedan darse las condiciones necesarias para que las estrategias de prevención tengan un enfoque social y se inicie una era, donde, ese positivismo que aún deambula entre nosotros, pueda al fin ser superado y podamos estar hablando de la atención de las causas del delito, dándose las condiciones para la aplicación de un modelo interpreventivo con la participación articulada de una diversidad de actores que pueden aportan mucho al tema.

Para comprender el escenario estatal y sus tareas de prevención del delito es necesario que partamos de una precisión conceptual que nos permita el manejo de conceptos a lo largo de esta introducción; porque hoy se habla de una distinción cuando se precisa sobre la cuestión criminal entre dos finalidades de la política pública: la prevención del delito y la participación de los principales actores en esta actividad. Prevenir el delito es la intervención ex ante, antes que el delito se produzca, para evitar que este suceda. Y la participación articulada de actores sociales con el Estado es la esencia de un acto de gobernanza, donde se suman esfuerzos hacia el fin de

una política pública. Para desarrollar estas finalidades, el Estado pone en movimiento diversos recursos que delimitan a su vez esferas en las prácticas sociales e institucionales. Por recursos entendemos aquí una conjugación compleja de dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos.

Nuevo León y en específico Monterrey, ha pretendido tener una participación en el tema y no es la pretensión elaborar alguna reseña que precise el difícil y espinoso camino de las tareas de prevención del delito, más bien, resulta necesario que precisemos que estamos haciendo para ubicarnos en un contexto que nos lleve a precisar nuestra realidad en el tema, pero específicamente, que se hace desde el ámbito denominado local, es decir, desde el tema municipal, donde el Municipio se convierte en un actor clave de las tareas de seguridad pública y prevención del delito, porque no olvidemos que las estrategias preventivas han provocado lo siguiente: la necesidad de enfrentar y prevenir todo tipo de condiciones que general delincuencia y violencia; los cambios en los actores responsables de la seguridad pública y la prevención del delito, cambiando el paradigma de incorporar solo a la policía, sino también a gobiernos, comunidades, iniciativa privada, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Pero aún con carecer de una metodología o de la implementación de una Política Pública integral preventiva, el Estado sigue arriesgándose a experimentar en un laboratorio donde su parece ser tiene una infinidad de pacientes y que no le preocupa el resultado, sino más bien la intervención, al fin y que de eso se trata, de legitimar su actuación y de seguir con discursos temerarios que justifiquen su actuación. Y qué decir de los municipios, son entidades con carencias de presupuestos y sujetos a un centralismo federal, donde el municipio podría asumir un papel como coordinador de esos presupuestos.

Una política pública de seguridad pública y de prevención del delito responsable debería integrar los aspectos positivos de las estrategias de control y prevención. Alcanzar un equilibrio entre ambas estrategias implicaría combatir la delincuencia y violencia tanto en el corto plazo (políticas de control) pues se necesita detener la delincuencia que ocurre en el día a día, como en el largo plazo incidiendo en sus causas o disuadiendo su potencial ocurrencia

Sin duda los factores que influyen en la problemática de la criminalidad son variados, pero poco a poco, pareciera que tienden a ser comunes, principalmente en países en desarrollo, como el nuestro, donde esta está generando lo que estamos llamando, sensación de inseguridad o índices muy altos de violencia.

Delitos de Alto Impacto 2006-2011						
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011⁴
Robo	545,251	610,730	656,877	680,566	738,138	567,113
Lesiones Dolosas	175,738	189,383	186,585	183,421	176,451	122,216
Homicidio Doloso	11,806	10,253	13,193	16,117	20,585	26,965
Secuestro	733	438	907	1,162	1,284	1,016
Extorsión	3,157	3,123	4,875	6,332	6,735	3,417
Total, de delitos de alto impacto	736,685	813,927	862,437	887,598	942,833	720,727
Porcentaje de los delitos de alto impacto respecto al total de los delitos	46.6%	47.2%	48.9%	49.4%	51.3%	52.3%
TOTAL, DE DELITOS	1,580,730	1,724,319	1,763,462	1,796,737	1,838,109	1,379,190

Resulta evidente que el fenómeno delictivo está acompañado de la violencia, donde los dos, pareciera que van ya de la mano y que tal vez pueda ser el sello del sexenio que está por terminar.

Al respecto vale la pena citar las cifras en el rubro de “estadísticas oficiales” México Unido contra la Violencia A.C. precisa, en su Novena Encuesta Nacional sobre la Percepción de Inseguridad en México, de 2006 a 2010 los delitos en el país han aumentado un 16.3% pasando de 1.5 a 1.8 millones. En promedio, durante este periodo los delitos del fuero común representaron entre el 92% y 93% del total de los delitos cometidos en el país. En estos cuatro años los delitos del fuero común aumentaron un 16.0% y los del fuero federal un 20.6%.

Tabla de delitos denunciados en el país 2006-2011						
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011²
Fuero Común	1,471,101	1,587,030	1,627,371	1,665,791	1,705,882	1,278,598
Fuero Federal	109,629	137,289	136,091	130,946	132,227	100,592
TOTAL, DE DELITOS	1,580,730	1,724,319	1,763,462	1,796,737	1,838,109	1,379,190

En cuanto a los delitos de alto impacto se consideraron aquellos que afectan y causan mayor impresión en la sociedad, es decir: robo, lesiones dolosas, homicidio doloso, secuestro y extorsión. La sumatoria de las denuncias de estos en su cuadro de estadísticas del año 2006 al 2001, cinco delitos representaron en cuatro años entre el 46.6% y 51.3% del total de los delitos ocurridos en el país. En el periodo de referencia los delitos mencionados tuvieron un aumento del 28.0% lo que representa 206 mil.

Además, en la citada encuesta, cita que para los mexicanos el principal problema (35%) es la inseguridad, la cual es por mucho la mayor respuesta obtenida para ese aspecto de 2007 a la fecha y por primera vez en ese periodo ese problema supera a todos los demás.

Lo anterior indica la necesidad de implementar políticas públicas de prevención y al diseño de intervenciones estratégicas en materia de seguridad pública y prevención del delito en los Municipios, lo cual implica la participación de múltiples actores a fin de que se propongan principios e ideas centrales que guíen iniciativas que puedan ser aplicadas, independientemente del lugar en que se apliquen y de las condiciones que se tengan para esa aplicación. La problemática de la seguridad es multifactorial, además de ser universal. No existe una solución única, sino diversas soluciones para cada uno de los aspectos del problema y muchas de ellas exceden la competencia y el margen de gobernabilidad de los gobiernos locales, quienes sin embargo, por diversos motivos, están tomando un protagonismo cada vez mayor en el diseño de políticas de seguridad y al hacerlo advierten que solo se puede construir una política que aumente el nivel de efectividad si se cuenta con la participación e involucramiento real de todos los actores sociales. Este nuevo enfoque implica lo siguiente:

1. La protección y salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos mediante la participación interdisciplinaria de las diferentes esferas de gobierno, con una estrecha relación con la sociedad civil;
2. Que la participación de las instituciones de gobierno sea de manera interdisciplinaria, a fin de garantizar una adecuada coordinación en la participación de estos actores;
3. El diseño de estrategias de prevención de la criminalidad y la violencia como una política de estado con alta prioridad a fin de aplicar criterios metodológicos en el conocimiento del problema, garantizando con esto, la identificación de los factores generadores del mismo y su dinámica, a fin de generar propuestas para su disminución y atención;

4. Apreciar como un acto de gobernanza la participación de aquellos actores sociales que se pueden sumar a las tareas de prevención del delito y la violencia conjuntamente con el gobierno, lo que podría garantizar un trabajo articulado y focalizado, donde el Municipio adopte su rol de liderazgo y así garantizar resultados más óptimos en bien de la ciudadanía;
5. Apostar por un diseño interpreventivo más que represivo, ya este último modelo de atención al problema de la criminalidad no ha tenido los resultados que la sociedad requiere, por lo que hace necesario, definir estrategias preventivas basadas en estudios científicos del problema de referencia.

Esto representa un nuevo paradigma en la atención de la criminalidad y la violencia, lo que implica la innovación de estrategias para la solución de ello y la disminución de sus efectos. También representa un reto para los actores que participan el diseño de estrategias de prevención, siendo necesario visualizar esta participación con un enfoque transversal donde predomine la coordinación y la planeación.

En el proceso citado, tienen un papel preponderante los centros urbanos como el de Monterrey y su área metropolitana, los cuales constituyen un campo de relaciones y conflictos sociales debido a la diversidad de personas que habitan las ciudades que conforman estos centros. Estos conflictos generan violencia y por ende criminalidad los cuales se han dimensionado a tal grado que, la criminalidad convencional se mezcla con la criminalidad no convencional, lo cual trae como consecuencia un sentimiento generalizado de inseguridad, lo cual fragmenta las ciudades, las formas de interacción social, el uso de espacios públicos, entre otros problemas. Este crecimiento de la problemática ha generado una fuerte demanda de políticas locales de los Municipios que sean efectivas. ¿Pero qué ventaja tiene esto para estos gobiernos?, pues simple y sencillamente, que la problemática tiende a estar focalizada y pueden organizar a las instancias apropiadas para articularlas con la comunidad, permitiendo organizar las estrategias adecuadas para enfrentar el desafío de la criminalidad, de manera conjunta y coordinada.

Pienso que los factores de atención del problema en comento pueden atenderse con estrategias de focalizadas en centros urbanos, específicamente en ciudades en crecimiento, aun

cuando, sus principales limitantes sean la parcialidad, su corta duración, y en ciertos casos que desaparición del escenario creado para su implementación.

Tenemos una realidad palpable que se traduce en lo siguiente:

1. Una percepción existente tiene un cimiento de corte represivo y reactivo, es la “mano dura” donde se le da a la gente el llamado “orden a cualquier precio”.
2. Una estrategia está centrada en una cadena de acciones que demuestran esa represión y reacción: investigación, persecución, arresto, consignación, enjuiciamiento y encarcelamiento, aunque esos eslabones se cumplen a medias a causa de otros factores, a saber, ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria (Alvarado: 2010: 157). Una aseveración como esta, pareciera que tendríamos una reacción de admiración, pero pienso que esto está lejos de acontecer, porque diríamos que la viva imagen de lo que han sido las estrategias gubernamentales mexicanas para prevenir el delito: la mano dura, la represión, y el castigo (la pena).
3. Conjugado con lo anterior, esa estrategia anti-criminal, también contempla la llamada “coordinación” entre las policías municipales, estatales y la federal, incrementando así el modelo represivo y reactivo basado en un aparato policial que carece de esa coordinación y que se tiene que incrementar día con día, porque, según el Estado, a más policías mayor seguridad.
4. La necesidad de la atención del fenómeno delictivo bajo la óptica de la gobernanza, donde todos los actores posibles conjuguen acciones para atender esa problemática a fin de estar dependiendo de un solo modelo de carácter represivo, por esto, es necesario diseñar esa sinergia de participación donde el escenario no solo sea para el gobierno en sus distintos niveles, sino también organizaciones civiles, iniciativa privada, sociedad y organizaciones académicas

Si nuestra realidad conlleva la necesidad del cambio de paradigma acerca de las medidas implementadas para enfrentar el fenómeno delictivo, será necesario aproximarse al modelo preventivo que en este momento pueda aplicarse específicamente en Monterrey, estando así frente a aquello que quede fuera del tradicional discurso, que más que ello son solo acciones de seguridad pública basadas en reacción y disuasión. Ciertamente es, que no existen modelos únicos de prevención, los cuales tendrán que ajustarse a un espacio físico en un lugar y tiempo

determinado. Es por eso que no existen “recetas” únicas para la prevención del delito, pero si es necesario sacudirnos el modelo positivista para que el delincuente deje de ser el centro del estudio criminológico, y encaminarnos hacia las causas del delito, lo cual genera la necesidad de aplicar distintos modelos de prevención. Aunado a esto, es fundamental la participación de otras instancias, no exclusivas de seguridad pública, a fin de estar en posibilidad de cambiar modelos de participación y dejar atrás el hecho de que corresponde exclusivamente al gobierno la atención de las problemáticas que se susciten en los municipios.

Tenemos en la antesala, todo un reto para cambiar paradigmas en la prevención y la participación de actores sociales, a fin de concebirla como un instrumento de cambio social, por lo que dentro de estas fronteras conceptuales, se hace necesaria una política pública y un modelo de interprevención, la cual tenga un enfoque hacia las causas de la criminalidad, donde deben reducirse del campo de la prevención las medidas de intervención penal o para-penal tales como las consistentes en el posible efecto intimidante de la acción policial (patrullas, investigación criminal) o de la sanción penal, o las que persiguen la neutralización o rehabilitación del infractor, la indemnización a la víctima; también aquellas que se conciben como medidas de carácter social, la mayoría de las cuales no tienen necesariamente como objetivo principal la reducción de la delincuencia sino la mejora de las condiciones de ciertas categorías sociales - sobre todo las más desfavorecidas- mediante la instauración de programas de ayuda material y moral. Este tipo de medidas puede tener algún efecto sobre los índices y formas de delincuencia, tratándose sin embargo de un efecto inducido resultante de acciones con otra meta principal.

Considero que, no es posible reducir la explicación de la prevención del fenómeno delictivo una sola corriente preventiva y con solo algunos actores sociales, sino más bien, hacer esto un poco más abstracto a fin de tener una visualización más amplia del mismo, y así estar en condiciones de no caer en un proceso de construcción que nos lleve a considerar a la criminalidad como un “problema” que solo pueda ser tratado con ciertas medidas, única y exclusivamente implementadas por el Estado. Debemos partir de la idea de que, el liderazgo gubernamental está siendo superado por una diversidad de problemas que, lejos de provocar un empoderamiento para brindar soluciones, provoca un estancamiento de acciones creciendo las problemáticas sociales, siendo el más palpable el de la inseguridad y el temor al delito; esto

implica el trabajo coordinado con actores tales como: organizaciones civiles, iniciativa privada, organizaciones académicas, entre otros, lo cual provocaría una atención integral mediante una política pública municipal.

Considerando la crítica al modelo existente, no solo es urgente la necesidad de una interprevención y de más participación, sino además complementar esto con su inclusión dentro de una guía metodológica para el diseño e implementación dentro del diseño de una política pública municipal de prevención del delito y la violencia, basado en una en la combinación de distintos modelos preventivos y de distintos actores, a fin de que se pueda aplicar dentro del área metropolitana de Monterrey.

Por lo anterior es necesario hacer el cambio del modelo de prevención reactiva y represiva imperante en Monterrey y su área metropolitana, por otro basado en actos de gobernanza, donde participen diversos actores sociales de manera articulada con el gobierno municipal y que de ello derive una política pública, con la finalidad de la atención integral del fenómeno de la violencia u la delincuencia.

La investigación de fenómeno criminal y sus diversas manifestaciones siempre ha sido una preocupación de todos los gobiernos del orbe, pero han sido pocos los que han implementado las estrategias necesarias no solo para su atención, sino también para su prevención. En este orden de ideas, el planteamiento sobre el modelo preventivo, va encaminado a su aplicación en un espacio definido geográfica y políticamente, como lo es Monterrey y su área metropolitana.

Este modelo de prevención se encamina a afrontar la desorganización social de cierto tipo de zonas, llamadas urbanas, donde la autoridad local tiene una injerencia obligada y donde puede movilizar a una gran diversidad de actores para la búsqueda de alternativas tanto sociales, situacionales y comunitarias.

Es por eso que este enfoque preventivo para el Municipio de Monterrey deberá tener las siguientes bases:

- Tener una visión multifactorial lo que deviene en una percepción diversa del delito;
- Deberá traducirse en un modelo concreto para Monterrey y su área metropolitana, en este momento;
- Su objetivo mediato, será el control adecuado de los efectos de ciertos tipos de delitos que afectan a un centro urbano como el nuestro; entendiendo por esto, un cambio en los efectos de su implementación;
- La prevención del delito requiere una estrategia coordinada, pluridireccional y la participación de una gran diversidad de actores en articulación de acciones;
- Es necesaria la formulación de una agenda estatal que proponga el estudio del delito y la violencia, que afecta en este momento a Monterrey y su área metropolitana, como un fenómeno social, no solo atacando los síntomas, sino enfocarse a su estudio ex ante y con una política a largo plazo que trascienda los tres años de cada administración.

El enfoque de esta investigación se basa en un principio básico que se fundamenta en la necesidad de trabajar de manera coordinada en entendimiento del fenómeno delictivo, en conocer sus tendencias, sus manifestaciones, situación que provocará la necesidad de prevenirlo con acciones y programas con la tendencia de una participación activa y organizada de todos los actores posibles, de ahí que nos proponemos:

- ✓ Fundamentar del porque un cambio de un modelo basado en la represión y la reacción a otro basado en modelos preventivos con participación activa e inclusiva de actores sociales;
- ✓ Fundamentar y comprobar la necesidad de aplicar, modelos de prevención enfocados a no solo la determinación de las causas de la criminalidad, sino también a incidir directamente e indirectamente en estas, con la finalidad de reducir los efectos del fenómeno que tanto problema genera a centros urbanos como el nuestro;
- ✓ Que el modelo preventivo, se precisen cuáles son los roles de los actores involucrados, lo cuales podrán dar mayor soporte a todas aquellas tareas que puedan mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad de Monterrey y su área metropolitana;

- ✓ Legislar sobre este modelo para dar firmeza a la continuidad en su aplicación, ya que es necesario recordar, que los proyectos y programas de prevención exitosos en el mundo han demostrado su efectividad cuando son longitudinales;
- ✓ Trabajar en el diseño de una política pública donde no solo impere un modelo de prevención basado en la reacción y la disuasión, sino que existan una variedad de acciones y de actores, a fin de estar en posibilidad de atender un fenómeno de naturaleza multifactorial, de ahí la necesidad de una atención basada en el conocimiento del este problema.

Considerando los comentarios vertidos, el objetivo general será, analizar las políticas públicas en materia de prevención del delito implementadas en Monterrey, N.L. y su área metropolitana en las administraciones municipales 2006-2009 y 2009-2012 a fin de analizar la coordinación existente para la implementación de esas políticas. Y los objetivos específicos: Determinar que actores gubernamentales y no gubernamentales se han involucrado en estas políticas públicas en materia seguridad pública de prevención del delito y cuál ha sido su papel y de qué manera se han coordinado para hacer efectiva las políticas públicas de seguridad pública y prevención del delito; Cuál ha sido el modelo de prevención del delito implementado por esas administraciones municipales; Cuales han sido las propuestas en la implementación de estas políticas públicas en las administraciones municipales para mejorar la seguridad pública en el municipio de Monterrey;

Además de plantea la siguiente hipótesis: El modelo de prevención del delito de tipo ¿REACTIVO? implementado en el municipio de Monterrey, durante los años 2009 al 2012, no generó mecanismos para la implementación de la gobernanza, necesaria para una eficacia en la política de seguridad pública, ya que, dado sus limitaciones, solo participó en ellas la policía municipal como único actor de gobierno, lo que limitó la atención y prevención del fenómeno delictivo.

En la búsqueda de la comprobación de esa hipótesis el procedimiento consistirá en el análisis de las políticas públicas de seguridad pública y prevención del delito del municipio de Monterrey durante los años comprendidos del 2006 al 2012, específicamente las

administraciones municipales presididas por los alcaldes Adalberto Madero Quiroga y Fernando Larrazábal Bretón.

Se realizará el análisis de las acciones de gobierno en el rubro de seguridad pública y prevención del delito, así como de los actores sociales involucrados en ellas. Esto nos ayudará a determinar si existieron actos de gobernanza en la atención y prevención del fenómeno delictivo en el Municipio de Monterrey.

En este apartado se llevará a cabo una revisión de fuentes bibliográficas que nos permitirá establecer:

1. El recorrido histórico de los antecedentes de política criminal como estrategia implementada por el estado para la prevención del fenómeno criminal;
2. Identificar las principales corrientes criminológicas para entender el fenómeno delictivo;
3. Comprender la importancia de la gobernanza en el diseño de políticas públicas;
4. Llevar a cabo un breve recorrido de las políticas públicas implementadas en nuestro país en el tema de seguridad pública y prevención del delito;
5. Estudio de los modelos de prevención del delito aplicados durante las administraciones municipales 2006-2009 y 2009-2012
6. El papel de la prevención del delito dentro del diseño de políticas públicas municipales de esos años;

Para las tareas expuestas en los renglones anteriores, se aplicará una metodología de tipo cualitativa con análisis de gabinete, las fuentes utilizadas fueron bibliográficas y de internet; las técnicas de recolección fue el análisis documental, ya que la investigación se basó en el examen exhaustivo de documentos, relacionados con el tema destacando los elementos más resaltantes de la investigación, (informes de gobiernos, uso de datos oficiales sobre la cifra delictiva etc.). En nuestro caso, el nivel de la investigación fue descriptivo, ya que se describieron las características que identifican los diferentes elementos de estudio y su interrelación, como es el caso de las políticas públicas en materia de seguridad pública y prevención del delito del municipio de Monterrey.

La investigación quedó estructurada por cuatro capítulos los cuales se describen de la siguiente manera:

El primero consiste en realizar el recorrido histórico para precisar los orígenes de la prevención dentro de la llamada política criminal, para ubicarla, con objetivo, finalidad y alcance en su aplicación, sobre todo en nuestro país

En el segundo se revisa la relación existente entre la política criminal y la prevención del delito, además se analizan una diversidad de corrientes criminológicas que nos ayudaran a entender el fenómeno delictivo con la finalidad de diseñar adecuadamente las políticas públicas de prevención del delito.

En el tercero tendremos el escenario descriptivo derivado del capítulo anterior, donde se expusieron los antecedentes del modelo de prevención basado en reacción y disuasión, ya con esto, entramos en el terreno de la gobernanza, donde se expone la necesidad de la intervención de más actores sociales en el tema de prevención del delito, dejando atrás el tradicional esquema de una participación casi unilateral de las corporaciones policiales.

Posteriormente, en el último capítulo, se analizan las políticas públicas en materia de seguridad y prevención de la delincuencia y la violencia en el Municipio de Monterrey durante las administraciones municipales de los periodos 2006-2009 y 2009-2012, para determinar que tanto generaron actos de gobernanza en sus políticas públicas.

Finalmente se recopilan las conclusiones y donde se plasma la necesidad de la implementación de políticas públicas en la materia expuesta. Y se adjuntan anexos que comprenden cifras de datos delictivos del estado de Nuevo León, los cuales son un reflejo de la problemática que se presentó duran el sexenio municipal de las dos administraciones municipales estudiadas. Además, se hace la propuesta del que suscribe, de una guía metodológica para el diseño de programas a nivel municipal.

Las razones que me han motivado a realizar este trabajo son fundamentalmente las siguientes: la primera, revisar lo que han llevado a cabo dos administraciones municipales de Monterrey en el tema de seguridad pública y prevención del delito, buscando es estas actividades, el diseño metodológico aplicado en estas tareas tan delicadas y de gran impacto social; segunda, tener el aprendizaje de esas políticas públicas implementadas para entender como una autoridad municipal y su administración enfrentan y previenen el delito; tercera, la inquietud en profundizar en el conocimiento acerca de actos de gobernanza dentro de los programas y actividades gubernamentales en temas de seguridad pública y prevención del delito, ya que estoy convencido, por la experiencia en el tema de la prevención, que el fenómeno

delictivo se ha enfrentado de manera unilateral, por lo que es necesario que los tres niveles de gobierno lleven a cabo una sinergia organizada junto a otros actores sociales en esta problemática que lamentablemente sigue a la alza, en virtud de su atención por medio de un modelo policial que solo es reactivo y disuasivo. Pero es posible solo cuando en el diseño de acciones gubernamentales, esto se considera como ultima ratio y no prima ratio; por tanto, su enfoque debe ser secundario en la investigación del fenómeno delictivo y por ende la de la prevención de este, por ello, es compromiso del estado coordinar todos los actores posibles a fin de que construyan enfoques alternativos de carácter social y dejar a un lado la política de mano dura para dar paso a la que supone una política de coordinación para la atención del problema, es decir, una coordinación, con diversos aportes para dirigirla, no tanto a un control del delito, sino más bien a su prevención. Esto se traduce en una diversidad de acciones que buscan satisfacer las necesidades sociales mediante una coordinación de todos los actores sociales posible en la búsqueda de solución a problemas con el de la criminalidad.

Capítulo 1. **Aproximación al significado de política criminal**

1. Breve conceptualización

Una de las funciones del Estado es la de coordinar, disciplinar y organizar la vida en comunidad, en la medida de lo posible debe de tratar de solucionar los conflictos y tensiones sociales o individuales para que la vida social sea estable y fecunda, esta labor la cumple en un contexto social y político en el que tiene su origen y se desarrolla; no se trata de una actividad neutra o imparcial.

El poder coercitivo concretado sobre todo en las sanciones, constituye uno de los medios de que dispone el Estado para alcanzar ese objetivo. En base a dicho poder, se organiza un sistema formalizado y específico denominado sistema de justicia penal, este sistema está compuesto de un lado, por un conjunto de normas que prevén los comportamientos delictuosos y las sanciones aplicables, como por disposiciones que regulan el procedimiento a seguir para pronunciar y aplicar dichas sanciones y de otro lado, por una red de órganos encargados de hacer y respetar y de aplicar dichas normas penales.

El derecho penal desempeña así un papel importante en la organización y la determinación de las relaciones sociales en interior del llamado control social. No sólo se limita

la libertad de los individuos, también crea las condiciones necesarias para que estos desarrollen su personalidad y lleven a cabo sus proyectos de vida.

La criminología ingresa a este escenario político criminal, cuando nace el movimiento positivista, el cual impulsó las investigaciones dirigidas a individualizar a nivel biológico, psicológico o sociológico, las causas de la criminalidad, la actividad del Estado debe pues estar orientada a prevenir y neutralizar los factores criminógenos, mediante una diversidad de procesos, estrategias y programas encaminados a garantizar el mejor desarrollo de vida de los ciudadanos.

No olvidemos que la política criminal tiene esas relaciones con las disciplinas referidas, que si bien es cierto la participación del Estado inicia enfrentando el fenómeno criminal basado en la concepción penal fundada en la culpabilidad y la retribución, la pena esa así considerada como el único medio para disuadir a las personas de cometer infracciones y una vez cometidas era restablecer el orden perturbado. Con el positivismo italiano, que está en el origen de la Criminología y constituye el fruto del desarrollo de las ciencias naturales en el siglo XIX vino a hacer su aporte en la renovación del discurso y de la práctica del Estado en relación con el fenómeno de la delincuencia.

Sin duda consideramos esencial en vínculo del Derecho Penal y la Criminología dentro de la política criminal integrante de una política general estatal, situación que garantiza el planteamiento de criterios debidamente fundamentados para un debido control y reacción sociales dirigidos a evitar comportamientos o a tratar de suprimir ciertas situaciones criminógenas. Y podemos agregar que la Criminología puede y debe destacar la necesidad de una fundamentación científica a la política criminal para que se generen las condiciones de diagnósticos precisos en la prevención de la criminalidad.

2. La Criminología y el Derecho Penal, su vínculo con la Política Criminal.

La Criminología como ciencia empírica y multidisciplinaria tiene por objeto el delito, el delincuente, la víctima y el control social. Pero no ha de restringirse, en exclusiva, a darnos a conocer el fenómeno de la delincuencia en cuanto tal, sino que debe de ocuparse, asimismo, de la otra realidad concatenada con él: la reacción social frente al mismo, la lucha contra el delito. Lucha que ha de dirigirse: 1) a intervenir en la personalidad del autor (prevención especial). 2) a influir en el medio circundante o en los condicionamientos estímulos o factores influyentes en el

paso al acto antisocial, para neutralizarlos en la medida de lo posible. 3) a influir sobre terceros en orden a evitar tales actos antisociales (prevención general) (Herrero: 1997: 377).

Para Bergalli y Bustos “La relación entre ambas disciplinas resulta muy sencilla si se concibe la criminología a la usanza antigua como una ciencia exclusivamente empírica. Difícil en cambio se tornan los términos de la relación si se conciben la criminología como una ciencia crítica, ya que entonces ambas tienden a coincidir, en tanto que ambas estudiarían la legislación desde el punto de vista de los fines del Estado y, además, harían la crítica de ellos para la reforma del derecho penal en general. La diferencia estribaría en el hecho de que la política criminal implica más bien la estrategia a adoptar dentro del Estado respecto de la criminalidad y el control. En ese sentido la criminología se convierte, respecto de la política criminal, más bien en una ciencia de referencia, en base material para configurar dicha estrategia.” (1983: 24).

La expresión “política Criminal” según E. Bacigalupo, expresa un programa de reforma del Derecho Penal dirigido fundamentalmente contra la teoría de la retribución, con fines esencialmente preventivos. Política, en general, implica utilidad social. La política criminal, presupone, por lo tanto, una concepción utilitaria del Derecho Penal y fundamentalmente de la pena: el derecho penal se legitima por su utilidad para la prevención del delito y, en consecuencia, para la protección de los bienes jurídicos. En el pensamiento penal moderno, esta concepción se manifiesta en la tendencia cada vez más marcada, a la prevención especial (1999: 32).

Otros autores como Muñoz Conde y Hassemer precisan que más que un vínculo entre la Criminología y la Política Criminal, esta se encuentra entre el Derecho Penal y la primera (2012: 26). “Entre ambos saberes se encuentra la Política Criminal, que consiste en el conjunto de directrices y decisiones que, a la simple vista de los conocimientos y su concepción existente en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla. Es principalmente una tarea que corresponde a los políticos, tanto en el ámbito de la Administración (poder ejecutivo, Gobierno), como el Parlamento (poder legislativo). Formalmente corresponde al poder legislativo la tarea de convertir en normas jurídicas los conocimientos criminológicos, pero en estas decisiones participa de una forma más amplia, si bien indirectamente, toda sociedad a través de los medios de comunicación, los partidos políticos, las distintas concepciones religiosas o ideológicas, etc., que crean movimientos y grupos de presión a favor o en contra de determinadas opciones

políticocriminales (pro-victima pro o anti aborto- o antipena de muerte, etc.) que a veces tienen más peso en las decisiones políticas que los propios conocimientos criminológicos.”.

En un sentido relativamente semejante se expresa García Pablos quien manifiesta (2008: 204) “Criminología, Política Criminal y Derecho Penal mantienen conceptualmente, relaciones muy estrechas, pues las tres disciplinas se ocupan del delito, si bien seleccionan su objeto con criterios autónomas y tienen sus respectivos métodos y pretensiones”

En efecto, el Derecho penal es una ciencia jurídica, cultural, normativa: una ciencia del deber ser; mientras la Criminología es una ciencia empírica, fáctica, del ser. La ciencia penal, en sentido amplio, se ocupa de la delimitación, interpretación y análisis teórico-sistemático del delito (concepto formal), así como de los presupuestos de su persecución y consecuencias del mismo. El objeto de la ciencia penal viene dado en su propia norma legal (objeto normativo); los juristas emplean el método deductivo-sistemático para analizar el hecho criminal. Este concibe por ellos como realidad legal, jurídica, cuya comprensión reclama puntos de vista axiológicos, valorativos.

La Criminología, por el contrario, se enfrenta al delito como fenómeno real, y se sirve de métodos empíricos para examinarlo. Los criterios jurídicos penales, como se indicó, no permiten una delimitación precisa del objeto de la Criminología, por la misma razón que aquellos tampoco agotan el significado total del crimen como hecho real (García Pablos: 2006: 150).

No hay que olvidar que regularmente la vinculación de Criminología-Derecho Penal la precisan autores como los ya comentados, siendo tan solo algunos, pues la Criminología se ocupa del estudio del delito en sus diferentes formas de aparición, investiga sus causas, su significación en la vida de la sociedad y del individuo; además estudia la personalidad del delincuente, sus características físicas y psíquicas, su desarrollo y sus posibilidades de tratamiento. La Política Criminal pretende brindar al legislador las pautas a seguir y los factores que deben tomarse en cuenta a la hora de decidir si una determinada conducta es merecedora o no de una sanción penal. Desde este punto de vista se comprende con facilidad la relación que existe entre la Criminología como ciencia causal explicativa con la Política Criminal que constituye decisiones valorativas limitadas por valores culturales y por las normas morales y sociales existentes; disciplinas que a su vez se relacionan con el Derecho Penal, que contiene las

normas que constituyen la prevención general y especial del delito; ya que una adecuada lucha contra la delincuencia es imposible sin un conocimiento de la realidad criminológica.

En atención a lo anterior, Zaffaroni (Elbert: 1996: 109) señala que no cree en la separación de la Criminología y la Política Criminal porque todo saber criminológico está previamente delimitado por una intencionalidad política o Política Criminal si se prefiere.

La Criminología, dice Hassemer (2003: 6) prevé los hechos, la verdad y nos dice cómo son las cosas, pero la Política Criminal conduce a la Criminología y al Derecho Penal como una experiencia mundial y realiza, con ello, el concreto orden jurídico penal, y concluye indicando que la justicia surge del Derecho Penal, la verdad de la Criminología y la razón práctica de la Política Criminal en una convivencia armónica.

Pero aun y cuando la Criminología y sus antecedentes ligados al Derecho Penal, precisan el estudio del fenómeno criminal desde una óptica puramente jurídica, deberá extender su interés más allá de los estrictos límites de las normas jurídico-penales. No dudamos que el vínculo existente entre ellas es válido y necesario, pero es fundamental el estudio desde las corrientes criminológicas ya explicadas en el capítulo primero.

Las explicaciones criminológicas de la conducta punible no tienen que limitarse a la punibilidad misma, sino que también deben valorar los cambios que se producen en la punibilidad, las razones por las que se consideran punibles unas conductas y no otras y, sobre todo, investigar en qué se diferencian las infracciones de las normas penales y las infracciones de otras normas de conducta. Las normas del Derecho penal y las normas sociales están en una relación que no siempre es paralela ni conduce al mismo fin, aunque tengan elementos estructurales comunes que las acercan irremediabilmente (Muñoz: 1989: 17).

No todo lo que castiga el Derecho penal (piénsese en el delito ecológico, en el fiscal o en el aborto) es desaprobado igualmente en el ámbito social. Y no todo lo que socialmente merece desaprobación es elevado a la categoría de infracción punible o ni tan siquiera de infracción jurídica (piénsese en el gamberrismo o simplemente el mal comportamiento social o inmoral). Pero tanto las normas jurídico penales como las sociales tienen un factor común que las relaciona inevitablemente y las hace objeto de la misma preocupación científica: una "desviación" o "conducta desviada" de las normas de referencia, y su forma de sanción, el "control social"; en ambas se reflejan los mismos elementos fundamentales (norma-sanción- proceso), aunque luego existan diferencias específicas. (Ídem).

Por todo ello, se considera hoy, de un modo más o menos dominante, que el objeto de la Criminología es, por un lado, el estudio de la "conducta desviada" y dentro de ella también de la "criminalidad"; pero, por otro, también el proceso de definición y sanción de la conducta desviada y de la criminalidad, es decir, el "control social", bien sea un control social informal (que se ocupa de la conducta desviada en general), bien sea un control social formalizado que, como Derecho penal, se ocupa específicamente de la criminalidad (Ibídem).

Lo que sí, en cambio, es importante dejar aclarado es que el derecho penal es supuesto indispensable de la criminología. Sin derecho penal no sería posible concebir la criminología. Ésta surge en razón de que, a través de un mecanismo institucional y formal como es la norma penal, una organización social determinada fija objetos de protección y con ello determina qué es delito y quién es delincuente y al mismo tiempo una forma especial de reacción social (Bergalli: 1983: 24).

Es claro que ese llamado trinomio, del cual hacemos referencia, se encuentra vinculado, con una fortaleza que inicia con aspecto normativo-dogmático, seguido del análisis de la conducta delictiva buscando su etiología y seguido de una política criminal conjunta estos procesos, sumando a los datos jurídicos los empíricos, de lo cual deriva el deber ser lo que sería lo político criminal.

Estas disciplinas representan tres momentos inescindibles de la respuesta social al problema del crimen: el momento explicativo-empírico (criminología), el decisional (política criminal) y el instrumental (Derecho penal), de lo que se concluye que: el saber empírico y el saber normativo no pueden seguir sus caminos distanciados (García-Pablos: 2012: 767).

Consideramos que el vínculo de las disciplinas de referencia es estrecho, aun y cuando la criminología, en la actualidad, se erige en un estudio crítico del propio derecho penal en cuanto forma de definición y control de la criminalidad. En otras palabras, la relación entre criminología y derecho penal en modo alguno puede ser de subordinación.

En cuanto a la relación específica de la criminología y la política criminal resulta ser sencilla si se concibe la criminología a la usanza antigua como una ciencia exclusivamente empírica. Difícil en cambio se tornan los términos de la relación si se conciben, la criminología como una ciencia crítica, ya que entonces ambas tienden a coincidir, en tanto que ambas estudiarían la legislación desde el punto de vista de los fines del Estado y, además, harían la crítica de ellos para la reforma del derecho penal en general. La diferencia estribaría en el hecho

de que la política criminal implica más bien la estrategia a adoptar dentro del Estado respecto de la criminalidad y el control. En ese sentido la criminología se convierte, respecto de la política criminal, más bien en una ciencia de referencia, en base material para configurar dicha estrategia (Bergalli: 1983: 25).

3. Antecedentes de la Política Criminal.

La palabra política criminal es un término muy antiguo utilizado por una diversidad de autores, y que se encamina a las labores relacionadas con la prevención del delito. Sus antecedentes han permitido fundamentalmente las labores del estado en el diseño de actividades que ayuden en el entendimiento del fenómeno criminal y con ello diseñar acciones que impacten severamente a fin de lograr la reducción de sus efectos.

La historia moderna y contemporánea ha demostrado que la evolución del derecho como un sistema de ciencias jurídicas coherentes con la base constitucional que le da origen, ha seguido un desarrollo desigual, irregular y contradictorio, tanto a escala de un país determinado, como a nivel internacional. Lo más frecuente es que avancen primero unas ramas y luego otras, de acuerdo con demandas histórico-sociales inmediatas, derivadas de las condiciones internas de cada país.

Gracias a este hecho se propició una suerte de especialización de ciertas ramas jurídicas, determinada, por una parte, por el carácter y la profundidad de las demandas sociales y, por la otra, por las tradiciones legales del país y el nivel de desarrollo de los centros superiores dedicados a la enseñanza e investigación del derecho. Esta forma de evolución auspició, también, desplazamientos de un país a otro en el desarrollo y consolidación de las ciencias jurídicas. “Así, por ejemplo, durante los siglos XIX y principios del XX, el derecho penal asistió a un gran desarrollo en Italia que luego se trasladó a Alemania, aunque al instaurarse la dictadura del nazismo, fue bruscamente interrumpido. No obstante, esta fractura, la contribución estaba dada. No tomó por casualidad este periodo de las ciencias penales europeas, ya que, es en este momento cuando aparece por primera vez, la política criminal” (García: 1987: 62).

En esa línea argumental del citado autor que han sido los primeros en basar la Criminología Clásica en las teorías del contrato social propuestas, con diferentes matices, por Hobbes, Montesquieu y Rousseau, se sostiene que las leyes son las condiciones para que los individuos, por naturaleza independientes, constituyeran la sociedad. En ellas se establece la

pena como remedio para evitar que el despotismo de unos termine con el consenso social y sumerja a la sociedad en el caos en el que antes había estado (Taylor, Walton y Young: 2001:19)

Los primeros intentos de definición se hacen precisamente desde el derecho penal; en esas definiciones se le asigna exclusivamente a la actividad legislativa la capacidad de señalar cuáles son las conductas que se consideran dañosas y los medios adecuados para proteger el derecho de los súbditos del Estado. Así Feuerbach (1775-1833) al definir la política criminal dice es “sabiduría legislativa del Estado (Zipf: 1979:12).

También se le considera el contenido sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena, según los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución (Von Liszt: 1999: 62). En esta definición se le atribuye a la política criminal un estudio de las causas del delito, en función de definir la magnitud de la sanción y establecer las formas de reprimirlo. El autor también se enfoca en la eficacia de la pena, por lo cual se puede entender que le otorga a la política criminal la responsabilidad de asegurarle un fin positivo. En efecto, la pena solo puede ser eficaz si por su imposición, se logra la intimidación para evitar la proliferación de conductas criminales, que implicaría lo que en la teoría se conoce como la prevención general: Pero también se puede entender dentro de este concepto la eficacia de la pena o sea la llamada “prevención especial” con un fin reeducativo o resocializador del delincuente. En todo caso esta conceptualización propuesta por Von Liszt, sale del estrecho límite que constreñía a la política criminal al ámbito eminentemente legislativo.

La evolución conceptual del término política criminal, dice López Rey y Arrojo (1985: 148), muestra que ésta fue abordada casi exclusivamente por penalistas y correccionalistas, los primeros sumergidos con predominancia en el delito como ente jurídico, y los segundos, en la rehabilitación del delincuente sin ocuparse detenidamente de la correlación existente entre criminalidad y desarrollo, que dicha correlación era fenoménicamente inherente a toda sociedad y que sólo modificando amplia y profundamente la estructura de ésta podría reducirse la criminalidad a una extensión soportable.

El citado autor manifestó que hoy día, la política criminal ha de entenderse en forma muy distinta, considerando como tal aquella que, moviéndose en el área cada vez más amplia que su adjetivación indica, es parte de la política general del desarrollo del país. La Política criminal se

ocupa de la prevención del delito y del tratamiento del delincuente, pero al menos se tomen tales expresiones abarcando toda posible actividad en el área de la criminalidad lo cierto es que la referida política va mucho más allá de la prevención y el tratamiento (López Rey: 1985:61).

Como se puede apreciar en estos conceptos, la política criminal es asumida como la ciencia que determina los mecanismos para prevenir y reprimir el delito. Aunque aquí solo se entiende esa prevención desde el Derecho Penal, que, a pesar de haber evolucionado en nuestra época hacia un Derecho Penal garantista, no avista más instrumentos para prevenir el delito que la imposición de una pena.

La expresión política criminal no es específica, ya que su origen atribuye diversos autores, entre ellos a Feuerbach, Kleinschrod y Hender, quienes fueron doctrinarios alemanes. Sin embargo, algunos autores determinan que fue Beccaria el primero en visualizar la política criminal en su tratado de los Delitos y las Penas en el capítulo “como evitar los delitos”, pues a pesar de no proporcionar el termino formal, ya contemplaba su función (Zaffaroni: 1980: 159).

En este sentido Jiménez de Asúa es partidario de poner punto de arranque de la política criminal un poco antes de 1799, cuando ya se había teorizado sobre la necesidad de reforma del derecho penal. En efecto, a partir de la obra del Marqués de Beccaria puede hallarse una primera dirección de la política criminal, pese a lo cual el citado autor admite que, si la política criminal fue italiana por origen, se hizo alemán por adopción (Rivera: 2005: 24).

La política criminal, como parte de la política general o social del Estado, ha sido considerada desde dos diferentes puntos de vista conforme al alcance de su contenido, por los que algunos la definen como una arte por considerarla una rama de la política general y manifestación de poder, y otros como una ciencia por tratarse de una disciplina de observación, de un conjunto de conocimientos, o bien de una rama del saber y sector del conocimiento cuyo objeto es el fenómeno criminal y la legislación que lo contempla (Borja: 2011: 23).

Es a Feuerbach a quien se le atribuye la definición primaria de la política criminal como un conjunto de métodos represivos con los que el estado reacciona contra el crimen. Esta definición que imperó durante el siglo pasado y gran parte del actual, identificaba la política criminal con la represión, hasta que las corrientes positivistas llamaron la atención sobre la prevención. Así Marc Ancel la planteaba como una reacción organizada y deliberada, de la colectividad contra las actividades delictuosas, desviadas y antisociales (Tocora: 1987: 4).

Es por demás interesante lo citado por el criminólogo francés citado, refiriéndose al tema relacionado con, lo que él llama “colectividad”, siendo este tema tan vinculado a la prevención del delito con participación de la comunidad, implicando esto, la necesidad de considerar a otros actores importantes en el tema preventivo, como lo son los ciudadanos, algo tan primordial en la actualidad, ya que al momento del diseño de estrategias y tareas de prevención, el tema ciudadano representa la oportunidad para el Estado en la búsqueda de tener una perspectiva menos represiva y más preventiva.

Otros autores, quienes adoptan una posición diferente respecto de la política criminal, la definen desde dos puntos de vista, por un lado, como política que el Estado adopta para cumplir su función en materia criminal, y que tiene como objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo a través de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas políticas criminales, y por otro lado, como un conjunto de conocimientos en torno a ese grupo de medidas, estrategias, acciones o decisiones que el estado adopta para enfrentar el problema de la delincuencia (Lozano: 98: 64).

Es evidente que las definiciones expuestas no denotan una inclinación del autor por considerar la política criminal como arte o como una ciencia, sin embargo ambas atienden conceptos diferentes que indican un alcance desigual pero un fin común, en el combate a la delincuencia; además es interesante que, aun y cuando precisa la función del estado como rector en esta labor de prevención de los delitos, no existe rastro alguno que precise el ya ámbito penal tan mencionado por los autores que históricamente han aportado a la política criminal, entendiendo por participación estatal, una serie de estrategias no solo de carácter penal, sino sociales, económicas, educativas, entre otras.

Independientemente de considerarla arte o ciencia, la política criminal siempre va a contemplarse desde dos perspectivas diferentes: la primera como política desarrollada por el Estado referente a las medidas, estrategias y acciones encargadas de la prevención y represión del fenómeno criminal, y la segunda como un conjunto de conocimientos respecto de dichas medidas, estrategias y acciones implementadas por el Estado. En este último caso, ya no hablamos de manifestación de poder, sino de una teoría de la política criminal y en consecuencia de una manifestación del saber en base de ese poder (Lozano: 1998: 64).

La política criminal, como parte de una política general de un Estado, tiene las características básicas para un determinado fin, ya que una de las funciones del estado es la de coordinar, disciplinar y organizar la vida en comunidad, y en la medida de lo posible, debe de tratar de solucionar los conflictos y tensiones sociales o individuales para que la vida social sea estable y fecunda, lógicamente esta labor la cumpla en un contexto social y político en el que tiene su origen y se desarrolla, por lo que no se trata de una actividad neutra e imparcial (Zúñiga: 2001. 23).

Lo cierto es que, las premisas históricas y científicas que hicieron posible el surgimiento de la política criminal y su desprendimiento de las áreas afines, son, por un lado, las concepciones que han evolucionado en torno al delito, delincuente y la pena, y por el otro, la puesta en práctica de temas relacionados con los menores y derechos humanos.

Bajo el influjo de nuevas ideas, más humanas y justas, la dogmática penal modificó sus principios alterando la doctrina, tanto en la parte general como en la parte especial de los códigos; al mismo tiempo, el ordenamiento adjetivo se aproximó a una visión renovada del procedimiento equilibrado y armonizando las partes. Por otro lado, y en íntima conexión con lo anterior, el enfoque individualizado de la pena y el tratamiento interdisciplinario del infractor en el proceso de la readaptación, vigorizaron las ciencias técnico-penales y criminológicas (García Pablos: 1987: 59)

Es por eso que la política criminal en su paso evolutivo ha logrado conjuntar una diversidad de ciencias, que articuladas, han trascendido de lo penal a otros ámbitos del conocimiento humano, lo que permite amplificar sus efectos contra el fenómeno de la criminalidad. Pensamos que eso ha provocado que las tendencias político criminales se manifiesten como un conjunto de estrategias con alcances prometedores para la prevención de los delitos, pero también con una participación estatal que vincula, cada vez más, a la población, provocando así, una función cada vez más preventiva, que reactiva y represiva.

Es evidente que, al paso del avance del tema, no podemos ocultar el proceso de tintes exageradamente penalistas en la evolución de la política criminal, pero si con desplantes interesantes de autores con criterios encaminados a elaborar un concepto más social que jurídico, algo con la tendencia de superar el inflacionismo penal, con una proclamación de un derecho penal mínimo o ultima ratio.

De ahí que estemos de acuerdo con Tocora cuando manifiesta “desde nuestro punto de vista, lo primero que afirmamos es que la política criminal es, ante todo, una praxis, que incrusta dentro de la acción política general. Como tal, se impone al concepto de teoría, y aunque estos dos conceptos conservan una relación de interacción y complementariedad, o de alimentación y retroalimentación, lo predominante es esta área de la política es la prevalencia inicial de las prácticas o los métodos, como señalaban Feuerbach y Delmas-Marty. De hecho, uno de los grandes rasgos de la política criminal contemporánea ha sido su deficiencia programática, su falta de estudio y planificación, que se aprecia claramente en las respuestas oficiales de exacerbación de la represión penal dictadas ante situaciones coyunturales, que buscan efectos de apaciguamiento social, ante una reacción social alarmada que reclama contragolpes” (1997: 5)

4. Concepto de Política Criminal.

Franz von Liszt es el auténtico iniciador, desde el punto de vista científico, de la disciplina política criminal. Para el autor alemán, la misma puede ser concebida como el contenido sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena, según los cuales el estado ha de emprender la lucha contra el crimen, por medio de la pena y de sus institutos penales (Jiménez de Asúa: 1965: 25).

Política criminal es un sector objetivamente delimitado de la política jurídica general, en consecuencia, ésta se refiere a la determinación del cometido, función de la justicia criminal, consecución y realización practica en virtud de la función. La política criminal, por tanto, está en constante revisión de acuerdo con las posibilidades de mejorarla (Zipf: 1979: 3).

Se ocupa de orientar sistemáticamente la política destinada si no a erradicar definitivamente la criminalidad, lo cual sería ilusorio, al menos a atenuarla de manera que permita vivir sin inminentes peligros, sobresaltos no alteración de la paz en las relaciones sociales, respetando en especial la vida hogareña (Scime: 1999: 180).

La política criminal viene a constituir el señalamiento que implica las reformas de encauzar la implementación o instrumentación de aquellas directrices que pueden considerarse más eficaz para corregir defectos o disposiciones que no concuerden con la realidad contemporánea y desde luego, que sirvan para mayormente salvaguardar, tanto intereses comunitarios, como los del propio individuo en particular (Quintanilla: 1996: 45).

Recordando una de las iniciales definiciones de Política criminal de Kleinschrod, la misma parece considerarse como arte legislativo, lo que servirá para diferenciarla ya del Derecho penal. En tal sentido, la Política criminal sería el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede hallar, según la especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el Derecho Natural de sus súbditos (Rivera: 2005: 24).

La política criminal es una ciencia que se ocupa de la política de reforma del derecho penal (en sentido amplio) y de la ejecución de la lucha contra el crimen por medio del derecho penal. Por consiguiente, la política criminal debe de ocuparse de la reforma de las normas del derecho penal (en sentido amplio) y de la eficaz organización y equipamiento del aparato estatal de persecución y ejecución penales (Goppinger: 1975: 19.).

Para Muñoz Conde “es el conjunto de directrices y decisiones que, a la vista de los conocimientos y concepciones existentes en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla (2012: 26).

Entrando a una época más actual, la política criminal puede entenderse como una escuela que aspiró a entender que la política criminal era la acción del estado contra el crimen, conforme a los resultados de la investigación criminológica entendida como ciencia empírica. De ella se pueden deslindar dos significados: como disciplina de observación que determina cuales son los objetivos de los sistemas penales y en qué medida son alcanzados en la realidad; y, como arte de legislar o aplicar la ley con el fin de obtener los mejores resultados en la lucha contra el delito (Zaffaroni: 1983:149-150).

De los conceptos vertidos hasta el momento, se aprecian elementos que coinciden y que se presentan en cada uno de ellos. El primero de ellos relacionado con la participación del estado de una política que puede ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial. El segundo es el referente a un sistema penal del cual se espera la reducción de los delitos, sin embargo, es menester aclarar que este sistema actúa siempre después de que se han cometido delitos, porque insistimos en que el derecho penal es el último recurso al que debe de acudir, primero porque no es el instrumento idóneo para resolver las causa de la criminalidad, y segundo, porque se constituye en una medida cuya naturaleza es absolutamente represiva, que no contribuye a una adecuada disminución delictiva.

Consideramos precisar la necesidad de tomar lo importante de los conceptos mencionados, donde es fundamental la participación del Estado en labores del diseño y aplicación de políticas que se encaminen a la prevención de delitos y conductas antisociales, ya que no que Además no hay que olvidar la verdadera esencia del Estado la cual consiste en coordinar, disciplinar y organizar la vida en la comunidad, en la medida de lo posible deberá de tratar de solucionar los conflictos y tensiones sociales o individuales para que la vida social sea estable y fecunda; esta labor la cumple en un contexto social y político en el que tiene su origen y se desarrolla, y como consecuencia de ello, no restamos la importancia que, uno de los instrumentos esenciales que utiliza para estos fines, lo sea el sistema de justicia penal, pero también, serán importantes otro tipo de políticas vinculadas al tema punitivo para garantizar esa estabilidad social tan deseada por la sociedad.

La política criminal puede ser científica y práctica, respecto a la primera, es un enfoque científico de la política criminal se tiende sistemáticamente a la exposición ordenada de las estrategias, tácticas y medios sociales para la consecución de un control óptimo del crimen, y respecto de la segunda, la política criminal práctica, en cambio se limita a aquella actividad estatal que pretende el control del crimen mediante principios, métodos y medios del derecho criminal y que es ejercida particularmente por juristas (Kaiser: 1983: 60).

Pero no podemos pasar por alto que la política criminal deberá estar vinculada al aspecto político en general, esto como una vinculación donde es definitiva la respuesta estratégica ante conductas definidas como delictivas o como comportamientos que atentan contra los valores esenciales de la sociedad, esto permitirá su estructuración, de tal manera que la política criminal no podrá darse de manera aislada e independiente de la estructura estatal, más bien se deberán dar de manera conjunta, pudiendo emanar de forma externa al estado, es decir, de la sociedad con la finalidad de la conjunción de fuerzas ordenadas para la atención del fenómeno delictivo y antisocial. Es implica una visión, ya no tanto totalitaria del estado, sino más bien de un estado democrático donde el marco jurídico- político ofrezca las condiciones de los principios de legalidad.

Independientemente de precisar los alcances de la política criminal, en cuanto a los derechos que protege, mismos que podrán explicarse en otro punto de este trabajo, consideramos prioritario dejar claro hasta donde queremos que una política criminal sea democrática o

totalitaria, punitiva-represiva o preventiva. Ante esto no olvidemos la naturaleza de una efectiva participación estatal vinculando la política general con la política criminal, donde la protección de los derechos humanos es la supremacía que impera para su efectividad, toda vez que la esencia del estado es como un ente político que históricamente fue institucionalizado como centro de decisiones y de prácticas de organizaciones como cuerpos sociales, olvidando su esencia totalitaria para convertirse en democrático, donde las conductas que deberá de proteger es la de todos los integrantes que son amenazados por conductas delictivas y antisociales.

Pero la política criminal no es solamente la que se circunscribe a las conductas que se definen como delitos y a las cuales se les asigna una pena, que no es sino una mera política represiva, una política penal. No, la política criminal implica otras respuestas extrapenales o extra punitivas, como, por ejemplo, los programas de educación, de empleo, de socialización solidaria y participativa, de integración comunitaria, de resolución de conflictos previos que podrán escalar a conflictos más graves de repercusión penal, de seguridad social, etc. Esta sería básicamente una política preventiva. Y es preventiva no solo en referencia a la criminalidad primaria, sino también a la secundaria, porque sobre quien ya ha caído en el delito se pueden adelantar programas, dentro o fuera de la prisión, y si hablamos de preventiva, la prisión ha de reducir sus alcances actuales (Tocora: 1997:13).

Es evidente que los autores tratados son tan solo algunos que consideramos importante mencionar, sin demeritar en ningún momento la opinión de otros. Considero a la política criminal como un conjunto de conocimientos y principios en los cuales se funda la prevención de los delitos, en todas sus modalidades, y de todas aquellas conductas antisociales, que sin llegar a ser delitos afectan a la sociedad, mismos que deberá utilizar el estado y de otras instituciones de control social, para impulsar su estructuración, programación y realización, con la finalidad de aplicar una coherente y correcta lucha contra el fenómeno delictivo y otras conductas lesivas, tendiente, todo esto, a generar auténticas políticas sociales de beneficio social. Y además, con el clásico planteamiento de que el Derecho penal sea el instrumento más importante que se utiliza para combatir la delincuencia no significa que queden descartados otros recursos. Teniendo en cuenta que la lucha contra la criminalidad es un fenómeno social, las respuestas no deberían ser solamente penales, sino que deberían contar con todo un arsenal de mecanismos de respuesta institucional y social estatales, políticos, sociales, educativos,

formativos, así como con los medios de comunicación. En efecto, en un mundo moderno, donde el crimen se configura según criterios múltiples.

De los conceptos vertidos, consideramos pertinente dejar en claro el punto toral del concepto de política criminal, que consiste en la participación del estado como rector del diseño, coordinación y aplicación de toda medida de prevención encaminada a evitar y a tratar conductas delictivas y antisociales; ya que es este el encargado de dar inicio con estas tareas mediante discursos que van cambiando poco a poco, de lo penal a lo social. Y es que es cierto que comúnmente se opta por la reducción del discurso a propuestas meramente represivas con tintes, en gran medida, de participación de órganos del aparato legislativo, judicial y policial, vendiendo, ilusoriamente, la solución del problema, ya sea con nuevos tipos penales, penas más duras, o algo que ya es común en este momento, los modelos policiales con formación castrense.

5. Características que derivan de la Política Criminal.

Comprendiendo de una manera elemental la política criminal con fundamento en los puntos expuestos hasta el momento, podremos tener como características las siguientes:

1. Tiene un carácter preventivo, es decir, la prevención es el elemento inicial y fundamental para resolución de problemas ocasionados por el fenómeno criminal, de ahí su vinculación, necesaria, con otras políticas sociales, donde el Estado deberá de dirigir sus esfuerzos a las causas y factores de la criminalidad mediante el diseño y desarrollo de todo tipo de actividades organizadas para el cumplimiento de sus objetivos preventivos;
2. Existe inmerso en el concepto, un carácter legislativo, donde la política criminal aporta a la función legislativa el conocimiento y los elementos necesarios para la elaboración de normas jurídicas que tengan el sustento adecuado que garantice el aporte para el logro de las tareas y proyectos preventivos;
3. El carácter interdisciplinario de la política criminal tiende a cumplir con la atención del fenómeno criminal con una gran diversidad de campos del conocimiento de varias ciencias, por lo complejo del mismo, con lo que debemos de entender, que el derecho penal no es el único ingrediente para la construcción de una política criminal;
4. Es un acto de Estado y por tal este tiene la rectoría para implementación de medidas para enfrentar la criminalidad de manera previsora de manera permanente, y si bien es cierto, que la política criminal es una actividad de autoridad política, considero que, su

pretensión deberá ser encaminada al manejo racional del poder sancionatorio del Estado. Aquí es clara la participación estatal bajo el modelo disuasorio clásico mediante la aplicación de la pena como pilar fundamental.

5. Al carácter penal de la política criminal habremos de agregar su carácter social, puesto que se aplica a un conjunto social, se hace necesario estudiar previamente dicha realidad, donde las acciones a tomar tendrán su efecto en una sociedad. No olvidemos que, la actividad del Estado se traduce en actos de gobierno que se desarrollan una gran variedad de programas, siendo necesario que los proyectos preventivos, tengan: políticas de salud. Económicas, educativas, entre otras.

Consideramos que por ello la política criminal deberá de extender sus decisiones para cubrir otros aspectos en lo relativo a la prevención y control de la criminalidad, ya que poco a poco se viene descubriendo que esta es predecible por lo que pueden diseñarse medidas concretas con modelos preventivos comprobados, para evitar en lo posible su ocurrencia.

6. El carácter social es el más importante, ya que si tomamos en cuenta que los actos de gobierno se desarrollan en una sociedad, y que la misma contiene una gran diversidad de sujetos, pensamientos, formas y conductas; resulta comprensible que cualquier ciencia que pretenda incidir en el complejo social, necesita estudiar, analizar, entender el entorno donde va a actuar, este conocimiento que Foucault llamó: Política del detalle, es imprescindible en el adecuado diseño de una política pública, y mucho más en aquella actividad que busca proporcionar seguridad a la comunidad.
7. El carácter preventivo (administración de riesgo) surge de la consideración del verdadero sentido del derecho penal: Su simbolismo, que precisamente dota de contenido a principios rectores de la materia punitiva como: ultima ratio, subsidiariedad y de la consideración de las consecuencias, entre otros. Esto es relevante, porque define y ubica al derecho punitivo en su contexto real, dejando a la prevención como el elemento inicial para resolver los conflictos sociales, hecho que permite vincular al sentido estricto de la seguridad pública con el amplio; esto es, la interrelación entre políticas sociales y criminales para dar seguridad a los gobernados.

El cubrir los caracteres señalados, permitirá diseñar una política criminal más acorde a las necesidades sociales, desarrollando una planeación real en lapsos de tiempo previamente

definidos (corto, mediano y largo), dejando atrás las actuales tendencias de actuación regidas por la emergencia en la búsqueda de mostrar eficiencia (más no eficacia) en los resultados.

6. Como enfrenta el Estado al fenómeno criminal.

La actividad de la prevención del fenómeno criminal exige, primeramente a partir de la base de que, la criminalidad es un problema social y multicausal, una serie de medidas, las cuales estarán basadas en el análisis de variables, datos que serán recogidos por la política criminal, a fin de analizarlos para estar en condiciones de diseñar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades y programas, mismas que estarán plasmadas en una serie de instrumentos que garanticen, mediante su valoración y evaluación, el adecuado actuar del Estado en esta materia. Y no olvidemos que, en este proceso de actuación estatal, la intervención deberá estar cercana al estudio real fenómeno criminal, hecho que podrá brindar más credibilidad a las decisiones de autoridad en sus labores de prevención de conductas que dañan a la sociedad y que muchas de ellas se llegan a convertir en delitos.

6.1. Política criminal y control social

El control social, originalmente surge como una especie de mecanismo que posibilita la autorregulación del orden social a través de mecanismos informales que surgen del propio seno social. Así entonces, surge dicha categoría en el marco de las teorías dirigidas a establecer el consenso social como ente natural de convivencia y reproducción de las relaciones sociales, hasta ir adoptando posiciones más adaptables a la época y al desarrollo epistemológico y científico del saber. En ese sentido: Antonio García Pablos de Molina dice, refiriéndose a las teorías del control social, “Según estas, todo individuo podría actuar criminalmente, si bien dicho potencial delictivo es neutralizado por sutiles vínculos sociales que reclaman de aquel una conducta conformista. Cuando fracasan dichos mecanismos de control, quiebra su lógico sometimiento al orden social y se produce el crimen (García: 1996: 215).

“El concepto de control social no es unívoco, por el contrario, se plantea con diferentes contenidos. En lo que convienen los tratadistas que abordan este tema, es que este concepto se maneja como un conjunto de elementos sociales identificables a la llamada modernidad, como una variable esencial del orden social” (Orellana: 4: 2010).

Dentro de la participación del hombre en sociedad, es evidente que su participación no es aislada, por lo que en su interacción con sus semejantes puede ocasionar conflictos, siendo

necesaria la participación de un órgano de autoridad, el cual esté en condiciones de velar por las necesidades de los individuos, y que pueda dirigir actividades o tareas de control social.

En este tipo de control social, se define como el control social como una condición básica de la vida social, pues a través de él se asegura el cumplimiento de las expectativas de conducta y los intereses contenidos en las normas que rigen la convivencia, confirmándolas y estabilizándolas contra fácticamente, en su caso de su fluctuación o incumplimiento, con la respectiva sanción impuesta en una determinada forma o procedimiento (Muñoz: 1999: 10).

Dentro de una gama de visiones, encontramos conceptualizaciones de control social que se cree pertinente analizar, como la que cita Bergalli nos brinda un concepto de control, con el cual se coincide: “el control social se ejerce sobre los individuos con la finalidad última de lograr una disciplina social que resulte funcional para el mantenimiento de las estructuras que sustentan al Estado” (1983: 6).

De este concepto derivan formas como el castigo, el tratamiento, la prevención, segregación. Así, el comportamiento es clasificado con diferentes denominaciones: desviación, maldad, enfermedad, entre otros. La gente a la cual se dirige es vista con una especie de etiquetamiento, como villana, enferma, rebelde o víctima. Y aquellos que responden son grupo o una sociedad para corregir las diferencias de comportamiento o de actitud ante las reglas sociales, y las normas adoptadas por el grupo social o la comunidad estudiada.

Por control social se entiende el conjunto de mecanismos mediante los cuales la sociedad ejerce su dominio sobre los individuos que la componen, y consigue que éstos obedezcan sus normas; o el total de instancias y acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, orientadas a la definición, individualización, detección, de conductas calificadas como delictivas o desviadas, según se encuentre expresamente previstas en un cuerpo normativo (Gabaldón: 1987: 105).

El control social es una expresión concreta de la política general del Estado y uno de sus aspectos de esa política es la política criminal que plantea los criterios básicos del sistema de justicia penal, dirigida a evita comportamientos delictuosos o a suprimir ciertas situaciones criminógenas; esto implica, apenas en las definiciones expuestas, entender, que el control social está ligado a la función estatal, como una respuesta ante condiciones provocadas por el

fenómeno criminal, enfocándose, específicamente a la persona que provoca una conducta delictiva o antisocial.

Sin descartar la clásica participación estatal como forma de legitimar su actividad sancionadora, es claro que el control social brinda una garantía a la sociedad de que la conducta de sus miembros se encuentre acorde a los lineamientos ya establecidos para ese efecto, y que, en la medida de un incumplimiento exista una respuesta de la sociedad a esa conducta.

En todo caso, lo cierto es que para hablar de control social hay que reconocer que el Estado ocupa una posición de privilegio, aun cuando hay que hacer la salvedad de que pareciera que en su actual estadio de desarrollo no constituye la única fuente de control, por lo que hoy en día se habla de otro tipo de controles que no emanan propiamente del estado, pero logran un cometido por medio de la participación de otros actores no propiamente de naturaleza pública.

De lo anterior se dan aspectos interesantes, por un lado, las conductas que se catalogan como negativas y que violentan las normas sociales, que, en un momento histórico, violan la norma jurídica; por el otro, encontramos la respuesta de la sociedad a través del estado ante las conductas que afectan un orden social. En el primero la persona toma como base de su actuación en sociedad valores y pautas de comportamiento; en el segundo, existe una reacción ante conductas antisociales consideradas como lesivas ante la sociedad

6.1.1. Formas de control social.

El concepto de control social se puede interpretar, por un lado, como una estrategia de administración del orden, y por el otro, como un instrumento legitimado por la sociedad para dominar. Y puede ser un instrumento de manifestación formal o informal. En el primero su manifestación es, principalmente coactiva, ejerciendo presión mediante órganos públicos estatales, siendo imperativo y represivo con aquellas personas que no acatan la norma. El segundo actúa también sobre el individuo, pero en forma de valores o patrones de conducta, ejerciéndose de manera indirecta.

En general son los dos modelos clásicos de control social, que comúnmente muchos autores manejan en distintos tratados, ya sea de Criminología, como de derecho penal. En ellos, sin duda, prevalece la esencia de la política, donde, dichas formas de control, son comandadas por un discurso orientado al conjunto de estrategias o procedimientos por medio de los cuales el

estado y la sociedad se organizan para diseñar respuestas, a través de programas de prevención, ante el problema de la criminalidad.

No es de omitir, que el concepto de control social nace de la sociología, por lo que no descartamos pronunciar un concepto meramente sociológico de lo que es control social, la cual es vista como una expresión que ha sido puesta en uso y generalizada sobre todo por los sociólogos norteamericanos. Con estas palabras se trata de designar en conjunto todas las normas colectivas, así como también las autoridades y los poderes sociales, que a diferentes niveles y de diversas maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores (Recasens: 1971: 225).

Consideramos que en este tema es fundamental, no solo para la Criminología, sino también para el diseño de una política criminal, ya que, la orientación para quienes ejercen dicho control, ha de ser en el señalamiento de los factores de integración social acorde con la libertad personal y el principio de igualdad de oportunidades, para potenciarlos, y con un fin próximo de atenuar o neutralizar los efectos del fenómeno criminal.

Pero también el efecto del control social puede no ser tan efectivo, más cuando se le aprecia desde el ámbito penal, ya que, ni el incremento de las tasas de criminalidad registrada significa, sin más un fracaso del control social penal, ni es viable un sistemático y progresivo endurecimiento de éste para alcanzar cosas más elevadas de eficacia (García: 2012: 106).

El control social penal tiene unas limitaciones estructurales, inherentes a su naturaleza y función, de modo que no es posible exacerbar indefinidamente su efectividad para mejorar, de forma progresiva su rendimiento. Antes bien, la prevención eficaz del crimen no ha delimitarse al perfeccionamiento de las estrategias y mecanismos de control social (García: 2006: 70).

Pero en este escenario, resulta interesante conocer las posiciones en relación a la clasificación o formas de control social, ya que comúnmente la intervención normativa es la más conocida, pero existen posiciones, por ejemplo, críticas que visualizan la intervención estatalpenal, como un factor, que lejos de prevenir, provoca problemas que pueden desencadenar en conductas delictivas.

En la posición jurídica, encontramos autores que hablan de un control social institucionalizado se subdivide a su vez en control social no punitivo y control social realmente

punitivo. Este último se bifurca en control social formalmente no punitivo o con discurso no punitivo y en control social formalmente punitivo o con discurso punitivo o conocido como sistema penal. El control social institucionalizado no punitivo, como su nombre lo dice, se efectiviza a través de instituciones formalizadas como tal cuyas directrices modeladoras no se valen del poder coercitivo estatal elevado a su máxima expresión: la pena (Zaffaroni: 1993: 3031).

Aun y cuando del sistema penal deriva aspectos teóricos relacionados con la prevención general, no deja de ser criticado, toda vez de que, la intimidación la logra a través de la pena, de lo cual deriva de la relación entre individuo y castigo, con lo cual se pretende asegurar un buen comportamiento. Es en este proceso donde el sistema penal requiere de un complemento deberá de ser complementado por otros sistemas de control social.

De ahí que, el sistema penal necesita de la existencia de otros sistemas de control social, porque no puede resolver el problema de la criminalidad sin su ayuda. Hay que involucrar a otros sistemas de control social (familia, escuela, etc.) haya existido previamente un proceso de socialización y de aprendizaje de las normas fundamentales que rigen la convivencia, sino también que el contenido aprendido en las normas sociales coincida en sus líneas fundamentales con el contenido de las normas penales. La función preventiva general de la norma penal solo puede ser eficaz si va precedida o acompañada de la función motivadora de otras instancias de control social. El sistema penal no crea un sistema autónomo de valores, sino todo lo más lo estabiliza o lo confirma. Pero tampoco la función motivadora de los otros sistemas de control social puede ser eficaz si no es confirmada y asegurada, por menos respecto de valores fundamentales, por la función motivadora que emana de la norma penal y de la posibilidad de que a través de ella se pueda imponer una sanción penal (Muñoz: 2012: 215).

La posición de tratadista español representa una posición interesante donde ese vínculo de un control social formal y el informal, puede resultar como una conjunción atractiva para los fines que persigue la política criminal, toda vez que, la norma penal se le visualiza como parte importante para incidir en un proceso de socialización para garantizar metas de carácter preventivo. De igual manera el control social informal, mismo que posee un matiz de naturaleza interna, puede ser debidamente complementado por el punitivo, a fin de garantizar, que dicha influencia punitiva influya para que, de forma legal, se puedan resolver una gran diversidad de

situaciones de conflicto que estarían en posibilidad de convertirse en delitos. Y es tal la posición de control informal, que hoy en día, el estado ha sumado los proyectos de transformación social, donde ya está sumando al ciudadano en una participación y proximidad con tintes sociales.

En otra vertiente se encuentra la posición crítica, la cual se encamina a considerar al sistema penal como un instrumento de control, para mantener las estructuras de poder, conduciéndonos a la visión de un estado como mero instrumento, como un intermediario para ejercer el poder sobre la sociedad, así el acto de legislar obedece a un orden, el llamado control formal, beneficiando al estado.

De ahí que, haciendo referencia a la teoría de la reacción social, en ella se exige primero el análisis del sistema penal, y después de la criminalidad; siendo en este estudio donde surgirán las visiones de los llamados controles formales e informales, rompiendo así los viejos esquemas positivistas criminológicos, naciendo su crítica; la cual devela el telón, mostrando lo que existe detrás del sistema punitivo y que la Criminología tradicional se había encargado de justificar; en este entendido, el sistema penal es simbólico y no puede confrontar el delito y erradicarlo, porque el sistema punitivo: interviene sobre los efectos, no sobre las causas; interviene sobre las personas, no sobre situaciones; e interviene de manera reactiva y no preventiva (Baratta: 1989:448).

6.2. Política criminal y reacción social.

Cuando se habla de reacción social frente a la criminalidad, se olvida muchas veces que la libertad es un elemento tan indispensable para el desarrollo de los individuos que integran la sociedad como lo es la seguridad que deben tener esos mismos individuos (en consecuencia, la sociedad también) de que no van a ser expuestos continuamente a peligros y ataques provenientes de terceros. Pero del mismo modo que no hay una libertad absoluta, tampoco puede pretenderse una seguridad absoluta y a cualquier precio que, aunque ciertamente acabaría con la criminalidad, convertiría la paz social en la paz de los cementerios y terminaría por eliminar todo vestigio de la libertad del ser humano. Por eso, bajo el lema libertad toda la que sea posible, represión sola la estrictamente necesaria, las modernas sociedades, inspiradas en principios democráticos y en reglas del estado de derecho, deben desarrollar programas de reacción frente al delito que mantengan lo mejor posible el difícil equilibrio entre libertad y seguridad,

consiguiendo al mismo tiempo unos niveles de eficacia aceptables en la reducción o contención del problema de la criminalidad (Muñoz: 2012: 161-162).

7. Política Criminal como actividad propia del estado.

Teniendo presente la relación ya citada entre criminología y derecho penal, es claro que se encuentran orientados hacia una utilidad social que marca los fines de la política criminal. Fines que en mucho cumple el Estado al orientar sus estrategias de prevención hacia el logro no solo de una utilidad social, sino una verdadera estabilidad social.

Consideramos que toda sociedad requiere de reglas y principios establecidos que le doten de coherencia interna necesaria para alcanzar estándares de convivencia. Por ello crea mecanismos necesarios que aseguren la conformidad de las personas que la componen, dichos mecanismos los ejerce el estado, conociéndose como control social. En este sentido Muñoz Conde afirma que el control social determina, pues, los límites de la libertad humana en la sociedad, construyendo, al mismo tiempo, un instrumento de socialización de sus miembros (2004: 25). Agregamos que este control social tiene una clasificación ya citada, pudiendo ser formal e informal.

Hablando ya en concreto, los conflictos suscitados en la sociedad tienen que ser prevenidos y enfrentados por el estado, por medio de políticas que conlleven atención y resolución mediante su poder punitivo y su poder de convocatoria de todo actor social que este en posibilidad de intervenir de manera conjunta contra el fenómeno delictivo. Pero la esencia de esa intervención estatal se sujetará a los límites derivados de reacciones políticas con sustento jurídico, evitando con ello posibles arbitrariedades de un estado absoluto, construyendo así su intervención formal e informal, con un parámetro de medida democrática de la cual goza la sociedad

Es en este sentido es que democracia y política criminal se vinculan, de tal manera que el uso legitimador de la actuación penal del estado será un indicador del sistema democrático que usualmente pregona en el sentido del respeto hacia la dignidad humana. Así la política criminal como una actividad del estado comprenderá dos vertientes, ya que, con su participación penal, decidirá que conflictos merecen ser criminalizados y por la otra, cuáles serán las medidas para enfrentar preventivamente el fenómeno delictivo, dentro de una esfera eminentemente democrática.

8. Necesidad de una política criminal de enfoque multidisciplinario

La formulación de un programa de política criminal es una tarea compleja porque se refiere justamente a una problemática social también compleja, y esto es aún más cierto en los tiempos que vivimos, marcados por profundos cambios del panorama político, económico y social mundial. Hoy la conflictividad criminal adquiere especificidades propias de la moderna dinámica social, y, junto a una agudización de la problemática delictual urbana aparecen formas de criminalidad altamente complejas por su intrincada relación con el desarrollo económico y político.

Debido a esa amplitud que conforma el espacio social, la política criminal necesita cubrir su conocimiento con el carácter multi e interdisciplinario; esto significa, que no se puede en el diseño de esta actividad pública, atender a una sola ciencia o campo del conocimiento; actualmente, se ha caído en el error, de considerar al derecho penal como el ingrediente único de la receta para construir política criminal. Sin embargo, para lograr entender la complejidad de la sociedad en donde se va actuar, es necesario utilizar los conocimientos de muchas ciencias (multidisciplina), y entrelazarlos (interdisciplina), para poder lograr un mayor acercamiento a la realidad del entorno, que sirva de base para el adecuado diseño de la política pública en la vertiente estricta de la seguridad pública.

Sin afán de conclusiones vanas que nos lleven a un cambio radical en el tema de político criminal con un enfoque preventivo, consideramos que, una moderna política criminal debe descansar sobre las siguientes bases.

1. El objetivo último final, de una eficaz política de prevención no es erradicar el crimen, sino controlarlo razonablemente. El total exterminio de la criminalidad y las cruzadas contra el delito son objetivos utópicos e ilegítimos que propugnan con la normalidad del fenómeno criminal y la de su protagonista.

2. En el marco de la participación del Estado, la prevención del delito suscita inevitablemente el problema de los medios o instrumentos utilizados, y el de los costos sociales de la prevención. El control exitoso de la criminalidad no justifica el empleo de toda suerte de programas, ni legitima el elevado costo social que determinadas intervenciones implican.

3. Prevenir es más que disuadir, más que obstaculizar la comisión de delitos, intimidando al infractor potencial o indeciso prevenir significa intervenir en la etiología del problema criminal,

neutralizando sus causas. Con ello se motiva al delincuente (con la amenaza de la pena, o con un sistema legal en excelente estado de funcionamiento) quedando aquéllas intactas, no se atacan las raíces del problema sino sus síntomas o manifestaciones, lo que no basta.

4. La efectividad de los programas de prevención debe plantearse a medio y largo plazo. Un programa es tanto más eficaz cuanto más se aproxime etiológicamente a las causas del conflicto que el delito exterioriza. Los programas de prevención primaria son más útiles que los de prevención secundaria, y éstos que los de prevención terciaria.

5. La prevención debe contemplarse, como prevención social y comunitaria, precisamente porque el crimen es un problema social y comunitario. Se trata de un compromiso solidario de la comunidad, que moviliza todos sus efectivos para solucionar un conflicto doloroso. El protagonismo y liderazgo de dicha intervención corresponde a la comunidad.

6. La prevención del delito implica prestaciones positivas, aportaciones y esfuerzos solidarios que neutralicen situaciones carenciales, conflictos, desequilibrios, necesidades básicas. Solo reestructurando la convivencia, redefiniendo positivamente la relación entre sus miembros, cabe esperar resultados satisfactorios en orden a la prevención del delito. Una prevención puramente negativa, casi policial, sobre bases disuasorias, carece de operatividad.

7. La prevención del delito científica y eficaz, presupone una definición más compleja y matizada del escenario criminal y de los factores que interactúan en el mismo. Requiere una estrategia coordinada y pluridireccional: el infractor no es el único protagonista del suceso delictivo, puesto que otros datos, variables y factores configuran éste. Los programas de prevención deben orientarse selectivamente hacia todos y cada uno de ellos.

8. Se evita también el delito, previniendo la reincidencia. Pero desde luego, mejor que prevenir más delito, sería producir o generar menos criminalidad.

En este proceso de considerar a la política criminal como una actividad estatal con miras al involucramiento de una variedad de actores que permitan la implementación de una variedad de estrategias ya se formales o informales, a hasta una pluralidad de disciplinas, ciencias o investigaciones, todo en aras de la prevención del delito. Bajo este criterio derivan los principios básicos de una política multi o intragerencial:

1. La política criminal debe ser adelantada y compartida por todos los sectores, ciencias, y disciplinas, que de consumo tiene que mirar hacia el mismo fin, inclusive haciendo caso omiso de las críticas que puedan merecer o hacer unas corrientes de investigación a otras. Les conviene unirse en pro de la prevención, y si para ello es necesario hasta les corresponde combinar ideas, metodologías y formas de trabajo.
2. Ante el fracaso evidente del sistema legal como única respuesta a la desviación, resulta forzoso que el Estado reconozca la ineptitud de sus agencias y abra camino a aquello que puede ofrecer la ciudadanía, también organizada para trabajar la divergencia. Es cuestión de entregar, uno y otra, aquello que pueda aportar la solución al problema.
3. Las investigaciones deben de estar socialmente orientadas y, por ende, es necesario estudiar las causas profundas de los problemas, así como a las víctimas, al público, a los autores de los hechos y las relaciones entre las diferentes agencias que trabajan para la prevención del delito.
4. Los vínculos entre las agencias estatales y el público estar precedidos y acompañados de respeto y cordialidad, con el fin de superar aquello que se ha demostrado: lo ciudadanos tienden a actuar de la misma manera como las autoridades los tratan a ellos. Es evidente que, si las agencias oficiales son descuidadas, irrespetuosas e indiferentes

con la ciudadanía, ésta seguramente responde de forma semejante (Pérez y Pérez: 2006: 220-221)

Es evidente esta última posición habla de la necesidad de la interacción entre los actores fundamentales de la prevención, como lo son el Estado y la ciudadanía, donde consideramos la necesidad de generar una construcción social que se asocie con la jurídica, a fin de que la política criminal se desarrolle en un estado democrático y de derecho. Así pues, la generación de consensos, la política criminal debe ser tan sencilla en su explicación y transparente, de manera tal, que permita el análisis y discusión por parte de las instituciones de gobierno involucradas y la sociedad a quien va dirigida. La intención no es otra que la apertura de espacios necesarios para sumar voluntades, que hagan totalmente viable la instrumentación de dicha política. Sólo si se logra el consenso de las partes (instituciones-sociedad), basado en la confianza del diseño, propuesta, estrategias, acciones y programas, se podrá transitar hacia las soluciones de fondo en materia de seguridad pública, lo contrario, ya lo conocemos y lo estamos viviendo.

Capítulo 2

Política Criminal en la prevención del delito

1. Política criminal y prevención del delito.

La humanidad a lo largo de la historia, ha creado mecanismos que la protejan contra la naturaleza o del hombre mismo, por una parte, se han elaborado una serie de valores, normas y reglas para que disfrute de los derechos y libertades civiles, por la otra, delega en el Estado la función de promover la seguridad de las personas. Una de ellas es la prevención del delito, misma que, regularmente, se la ha caracterizado como un castigo, aumento de penas, mejores policías, más cárceles entre otros esquemas llamados preventivos.

En materia de seguridad pública, prima en las corrientes sociológicas y demandas ciudadanas el criterio preventivo como mejor forma de combatir el delito. La prevención del delito tiene, al menos teóricamente, una importancia fundamental para una sociedad democrática de Derecho. Prácticamente todos los gobiernos actuales diseñan su Política Criminal.

La noción moderna de prevención aparece tímidamente con la Escuela Clásica, según la cual la pena ejerce una importante función de intimidación general, pero tiene su verdadero origen en la Escuela Positivista de finales del siglo XIX (Berdugo: 1996: 79). Así, la preocupación por la prevención existe desde hace siglos y su noción está cada vez más difundida en la Política Criminal moderna.

La prevención con ese enfoque clásico En este sentido se habla de prevención general cuando el fin preventivo se refiere a la generalidad de los ciudadanos, y de prevención especial cuando se dirige a la persona que cometió el hecho delictivo, con el objeto de que ésta, en especial, no vuelva a hacerlo (Berdugo: 1996: 22). El enriquecimiento de esta clasificación, prevención general y especial, llegó más tarde a manos de la doctrina moderna que pronto comenzó a diferenciar entre prevención positiva y prevención negativa, según que la prevención general o especial (Sáenz: 2000: 5) se realice positivamente a través de la corrección del delincuente, o la integración de los ciudadanos en torno a los valores sustentados por la ley, ésta sería la prevención positiva; o que la prevención se realice negativamente, mediante la neutralización del delincuente o la intimidación de los individuos que integran la sociedad,

prevención general negativa, cuya función es la de disuadir a los ciudadanos mediante el empleo o la amenaza de la pena.

Aun y cuando el término de prevención del delito aparece ya con cierta lentitud en el escenario nacional, el fundamento de su necesidad, consideramos, es en base a lo siguiente: los incrementos de criminalidad tanto convencional como no convencional; las repercusiones del fenómeno criminal en la sociedad; el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y sus consecuencias en los diferentes ámbitos del desarrollo social; el ensanchamiento del sistema penal; la falta de participación ciudadana en el o los modelos de prevención implementados por el estado mexicano; la ineficacia del aumentos en las penas; la ausencia de directrices sociales en la política criminal, donde impera un modelo preventivo de carácter represivo y reactivo.

Por otro lado, enfrentarse a la criminalidad y la violencia exige una aproximación multidimensional, con una consideración global que permita identificar sus causas, con un seguimiento que muestre su evolución y los efectos de leyes penales y medidas previas. Hay que elaborar diseños completos de Política Criminal, concibiendo y evaluando programas complejos, con medidas de diversas índoles que comprendan prevención y represión.

Una prevención eficaz de la criminalidad reclama una intervención dinámica y positiva que neutralice sus “causas”, las génesis del fenómeno criminal. El autor sostiene que la prevención debe contemplarse, ante todo, como prevención “social”, esto es, como movilización de todos los efectivos comunitarios para abordar solidariamente un problema “social”. La prevención del crimen no interesa exclusivamente a los poderes públicos, al sistema legal, sino a todos, a la comunidad, pues el crimen no es un cuerpo “extraño”, ajeno a la sociedad, sino un problema comunitario más (García Pablos: 1996: 81)

Por otra parte, sería incongruente enfrentarse a un programa de prevención del delito sin proponerse el fortalecimiento de la red social de aquellos sectores urbanos más expuestos a éste. Esto no significa estigmatizar la pobreza, ya que, si se pudieran hacer mediciones reales de todas las formas delictivas incluyendo la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero, el daño ecológico y todo otro tipo de delitos vinculados con la delincuencia de los poderosos, tal vez se podría ver que, en relación con las franjas poblacionales, se cometen proporcionalmente más delitos desde los sectores con más recursos económicos que desde los sectores humildes, donde posiblemente el trabajo esforzado y honesto prima sobre el delito.

Ante tal escenario, consideramos importante, en efecto, un programa social de prevención del delito, si bien compete exclusivamente al estado en cuanto suministro de los recursos necesarios, debe implementarse también a través de acciones de tipo comunitario, ya que es la propia comunidad la que tiene el conocimiento más preciso de las necesidades en cada lugar, y porque es conveniente en términos de concienciación social que la labor comunitaria de vigilancia y seguridad y acciones sociales aparezcan como partes inseparables de un mismo plan.

Complementamos lo anterior con un modelo sistémico de prevención del delito, dice Rotman (1998: 104), debe incluir métodos no represivos, tales como políticos generales de carácter social, económico y educacional; ya que el sistema de justicia penal se yuxtapone, en gran parte, con los sistemas sociales, económicas y educacionales. Esta yuxtaposición no significa que un sistema se subordine necesariamente al otro, pero bien puede plantear cuestiones de coordinación e interacción; de esta manera la solución de los problemas de prevención del delito, no puede verse como algo aislado, sino como un subsistema vital del sistema social total. No planificar de manera conjunta, el trabajo preventivo acorde con estos sistemas, en la lucha contra la delincuencia, es mantener un sistema, en donde priman los fines individuales de la comunidad, en su afán de buscar protección contra el delito.

Es necesario la vinculación de la política criminal y la prevención del delito, toda vez que la primera se incluye dentro de la política estatal la cual tiende a prevenir la existencia del delito en la sociedad, debe de tomar en cuenta que los procesos de socialización que favorecen la integración eficaz de todos los miembros de una sociedad, incluyendo, para favorecer esto, una diversidad de políticas llamadas políticas públicas. Y la segunda deriva de la primera como una necesidad de ir más allá de una justicia penal, donde el modelo preventivo pueda logra esa comunión entre la comunidad social y el sistema gubernamental sobre todo porque la esencia humana está construida por un complejo y vasto sistema de elementos diversos y complejos, como la conducta, el carácter, la personalidad, los sentimientos, los factores, biológicos, sociales, entre otros; hecho que nos lleva a considerar las diversas de teorías criminológicas para el entendimiento del fenómeno criminal en otro capítulo de esta tesis.

A esa política criminal con la esencia penalista de su nacimiento, es indispensable considerarla como la última ratio y fortalecerla con controles sociales adecuados y una reacción social que permita valorar la participación interdisciplinaria de especialistas en el tema de la

Criminología, toda vez que su característica actual se encamina con nuevos tipos criminales y agravamiento de las penas, sin preocuparse de las consecuencias que genera la demanda del Derecho penal en la sociedad. En gran medida, las consecuencias se canalizan en las respuestas, es decir, dependerán de si la respuesta obedece al principio de necesidad, si es la adecuada para conseguir las soluciones más idóneas y eficaces a los problemas planteados y si es una respuesta que se mantiene dentro de los límites de una intervención legítima del derecho penal.

Tal vez observando históricamente las respuestas ante la criminalidad, comprobemos que el exceso del rigor penal no sea el mecanismo en la lucha de este grave fenómeno social. Y de ello deriva que el aumento de la represión penal no produzca disminución de índices criminales, situación que, en opinión nuestra, es aparece en muchos países desarrollados o no, pudiendo ser que, el delito sea una expresión aguda de conflictos personales y sociales complejos, y el sistema penal, dadas sus limitaciones, sólo capta una parte del conflicto, sin alcanzar el trasfondo social y personal de tan variada naturaleza, que ha incidido en la comisión de un delito.

En general una política criminal ha de ser integral para lograr sus fines realmente preventivos y así consolidar una verdadera estrategia de prevención del delito, así, un auténtico esquema preventivo ha de descansar, para ser mínimamente eficiente, sobre las bases de una política criminal integradora. Hay que perfeccionar, para ello, tanto las diversas instancias represivas como condiciones sociales de vida (Herrero: 1997: 385)

2. Política criminal: prevención o represión.

Pareciera que nuestra posición en este cuestionamiento es de la del desconocimiento hacia donde se debe de dirigir la política criminal, pero no es así, ya que las líneas se han encaminado a estar de acuerdo en la necesidad de reforzar el pilar de los estudios penales con otros de enfoque multidisciplinario e interdisciplinario, de tal manera que, el Estado conjuntamente con otros actores sociales, logre una vida ordenada en comunidad mediante trabajos preventivos y en última instancia represivos; esa es la tarea esencial en un estado democrático y moderno. De tal manera que, consideramos, como una política criminal, en sentido amplio, no solo las acciones de un sistema penal, sino la totalidad del control social que es parte de otras políticas que forman parte de un conjunto de políticas que se denominan públicas.

2.1. Prevención un esbozo conceptual.

La prevención de la criminalidad, es parte de la relación social que el fenómeno provoca y la misma debe orientarse de acuerdo a las finalidades de cada país. Poco se ha dicho sobre la prevención, pero basta señalar que la misma es la parte de la política criminal que tiene por objeto minimizar la ocurrencia de la criminalidad, la cual está constituida por una gran gama de actividades que van desde el alumbrado público, para evitar que el criminal aprovechándose de los sitios oscuros lleve a cabo sus actos desviados, hasta el desarrollo integral de un país atendiendo a factores como la educación, el empleo, la salud y vivienda para que los factores desencadenantes de conducta desviada no desemboquen en actos criminales (Reyes: 1996 :366)

Por prevenir debe entenderse prever, conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin. En materia criminológica, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal, disponiendo los medios necesarios para evitarla (Rodríguez: 1996:126).

La prevención de la violencia no es más que un conjunto sistemático de acciones no penales, organizadas y estructuradas para generar situaciones, bienes y servicios, dirigidas a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan a ley, a la moral y la cultura propios de un Estado, a efecto de evitar el acaecimiento de hechos violentos materiales o psicológicos desde el Estado y desde la persona en contra de los derechos humanos individuales y colectivos (Gómez: 2009: 25).

En sentido estricto, sin embargo, prevenir el delito es algo más y también algo distinto que dificultar su comisión, o que disuadir al infractor potencial con la amenaza del castigo. Desde un punto de vista etiológico, el concepto de prevención no puede desligarse de la génesis del fenómeno criminal, reclama, pues, una intervención dinámica y positiva que neutralice sus raíces, sus causas. Por otra parte, la prevención debe de contemplarse, ante todo, como prevención social, esto es, como movilización de todos los efectivos comunitarios para abordar solidariamente un problema social. La prevención del crimen no interesa exclusivamente a los poderes públicos, al sistema legal, sino a todos, a la comunidad, pues el crimen no es un cuerpo extraño, ajeno a la sociedad, sino un problema comunitario más (García Pablos: 1996: 235).

La opinión anterior sigue el derrotero de lo hemos venido afirmando en lo relativo a política criminal y prevención del delito, la necesidad de que las estrategias diseñadas, por parte

del Estado, se encaminen a la búsqueda de propuestas no penales que estén en concordancia a todo aquello que constituyen acciones de control social formal; solo esta actividad solidaria estará en condiciones de crear los efectos adecuado en la sociedad que se ve afectada de manera continua por el fenómeno criminal.

Siguiendo con García Pablos, también entiende por prevención, el efecto disuasorio mediato, indirecto, perseguido a través de instrumentos no penales, que alteran el escenario criminal modificando alguno de los factores o elementos del mismo (espacio físico, diseño arquitectónico y urbanístico, actitudes de las víctimas, efectividad y rendimiento del sistema legal). Se pretende así, poner obstáculos de todo tipo al autor en el proceso de ejecución del plan criminal mediante una intervención selectiva en el escenario del crimen que encarece, los costos de éste para el infractor con el consiguiente efecto inhibitorio (1996: 235)

Para el maestro Peñaloza las premisas básicas de la prevención del delito son:

1. Acatamiento estricto de la ley;
2. Sistema equitativo de justicia
3. Participación ciudadana cuantitativa y cualitativa
4. Análisis específico de las zonas criminógenas (2015: 7)

De lo anterior se desprende que en los dos primeros puntos se encuentra la posición más conocida y mencionada de la política criminal preventiva, donde es la base de su efectividad de esta un derecho penal como ultima ratio y en su efectiva aplicación en un estado democrático. En el resto de las premisas se encuentra dos aspectos fundamentales de la prevención hoy en día; una la participación de la ciudadanía como una medida de control informal del delito y el otro como parte del diagnóstico, tan necesario en toda implementación de proyectos y programas de prevención del delito.

Es necesario entender a la prevención en el contexto de la elaboración y ejecución de una política criminológica, como estrategia para combatir la criminalidad y a través de modelos teóricos y prácticos, definir los espacios sociales que generan problemáticas y organizar formas de atenderlos (Peñaloza: 2015: 8).

Para la ONU hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la

seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia (2007: 291).

La tendencia de la ONU desde el establecimiento de las llamadas directrices para la prevención del delito, es la de dimensionar el concepto con alcances en los temas e victimización y comunidad; además fija lineamientos de carácter multidisciplinario donde la esencia de las mismas se traduce en políticas públicas que garanticen una mejor calidad de vida.

En este tenor de la necesidad de entender aún más el concepto de prevención del delito, consideramos que es la intervención en los mecanismos que causan la criminalidad. Este enfoque preventivista se encamina al hecho de que todo fenómeno tiene su causa, y al disminuir la causa, también disminuiríamos el efecto. Esto exige el conocimiento de las teorías que tratan de explicarnos los orígenes del fenómeno criminal. Así la prevención, aun en su expresión más mínima, implica una intervención orientada técnicamente de otros actores que son parte de este escenario preventivo, de tal manera que, esta no es del dominio exclusivo del Estado, el cual, cuando la lleva a cabo, se convierte en una política pública, donde el conocimiento de las teorías criminológicas se suma a la actividad de planificación cuidadosa de acciones y a la evaluación de la implementación y resultados de esa intervención con el objeto de estimar hasta qué punto se ha logrado disminuir la criminalidad y, en consecuencia, que tan acertada es la teoría o teorías que fundamentan su intervención.

Consideramos afirmar que la prevención del delito no solo consiste en medidas punitivas o hasta otras de carácter represivo, más bien, estamos en la antesala en que los ciudadanos exigen a sus líderes políticos ciudades más seguras, donde la respuesta vaya más allá de lo tradicional, llamémosle así, para que se pueda dar las condiciones de políticas nacionales que tiendan a dar el carácter de científico al estudio de la criminalidad y al delito, donde esas tareas preventivas exploren un acercamiento holístico riguroso para movilizar a todos los actores que tengan un rol participativo y lograr resultados efectivos en dichas labores preventivas. Así la reducción eficaz de los índices de criminalidad será complementada por políticas activas al alcance de todos.

La prevención exige que se adopten una variedad de medidas donde se encuentren las causas del problema. Es importante determinar los factores que inciden en la criminalidad, estableciendo prioridades, comprometiendo recursos, diseñando adecuadamente los programas con estos recursos, con la metodología adecuada que garantice el diagnóstico y la evaluación de las acciones derivadas del primero.

De lo antes vertido, podemos precisar como objetivos de la prevención los siguientes:

- a.) Las investigaciones encaminadas para la obtención de un diagnóstico sobre las actitudes personales y hechos sociales concurrentes a la génesis de la conducta criminal, así como otros tipos de comportamientos delictivos.
- b.) La evaluación de las investigaciones criminológicas para establecer un plano de profilaxis social con el fin de disminuir la incidencia criminal.
- c.) Tener una relación fundamental con la política criminal que tienda a implementarse en un lugar y momento determinado, situación que garantizara el éxito de las medidas preventivas.
- d.) La centralización de todo tipo de información de hechos criminales a fin de establecer bases de datos confiables para el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de prevención.

3. Modelos de prevención del delito.

La política criminal en su doble tarea, tanto de reprimir, como de prevenir el delito, necesita poner en marcha una serie de actividades, tanto institucionales como sociales, para el cumplimiento de sus objetivos, es en este momento donde, a lo largo de la historia ha desarrollado una gran diversidad de modelos de prevenir el delito, reduciéndose, principalmente, a medidas de carácter penal y más recientemente a medidas llamadas extrapenales, donde, en este control informal del delito, hoy en día, adquiere más relevancia la denominada prevención social del delito. De esto deriva la explicación objetiva de esos modelos que a lo la historia han sido el soporte preventivo de la política criminal hasta nuestros días.

3.1. Prevención especial y general.

La idea de prevención parte de tres presupuestos inmanentes, cuales son la posibilidad de un pronóstico suficientemente cierto de la conducta futura humana, que la pena puede adecuarse con tal exactitud a la peligrosidad que el éxito de la prevención resulte al menos posible y,

finalmente, que la inclinación al delito puede enfrentarse eficazmente a través de los elementos de intimidación, corrección y seguridad que la pena ofrece, en especial por medio de la labor pedagógica de la ejecución penal (Jescheck: 2002: 59).

Las doctrinas relativas son prevencionistas y según sea que el fin de la pena mira a la generalidad o sólo al delincuente se distingue, respectivamente, una *prevención general* y una *prevención especial*, cada una de ellas *negativa* y *positiva*, esto es, el objetivo de prevención o evitar nuevos delitos se puede lograr de forma negativa, a través de la intimidación del colectivo social para que sus miembros se abstengan de delinquir, prevención general negativa o intimidatoria, o de quien ya lo hizo prevención especial negativa, y de forma positiva, fortaleciendo el sentimiento de fidelidad al Derecho de los ciudadanos ,prevención general positiva, o reeducando al infractor, prevención especial positiva (Castro: 2008: 35).

De manera objetiva la prevención general se dirige a la colectividad y por medio de ella se intenta impedir que surjan delincuentes de la sociedad. Las teorías de la prevención general se interesan por la generalidad de los ciudadanos, esperando que la penal y su ejecución, por un lado, sirvan para intimidar a los delincuentes potenciales, y por otro, contribuya a robustecer conciencia jurídica a todos. Se apoya modernamente en las ideas de Ancelmo Von Feuerbach expuestas a principios del siglo XIX donde atribuye a la una función de intimidación de carácter general, es decir, pretende que la amenaza que contiene la ley penal de castigar a quien la viole, debe ser apropiada para lograr que cualquier sujeto se intimide o no infrinja (Wiarco: 2000:173). A este respecto, los penalistas han insistido en que la pena de prisión tiene un fin de prevención general, que en otras palabras significa que la amenaza penal se presume conocida por todos y en base a esta premisa, los individuos se abstendrán de cometer delitos.

En la prevención general se suele afirmar, sin ningún fundamento científico, que a mayor penalidad se producirá una disminución de los delitos cometidos. Esto es una falacia maliciosa, ya que se ha comprobado en la pena mayor, la de la muerte, que es la que debería producir mayor intimidación que no provoca los efectos deseados. Tal vez la inflación punitiva no es el camino inmediato a seguir para conseguir efectos preventivos, aun y cuando la ciudadanía, por efectos mediáticos, la siga promoviendo como un mecanismo de castigo ejemplar para quienes cometen delitos.

Consideramos que este tipo de prevención no ha podido probar el efecto intimidatorio y que no pocas veces el aumento de las penas, inclusive la inclusión de la pena de muerte, no repercute en la disminución de los hechos delictuosos, y a veces hasta se presenta el fenómeno de un aumento de la criminalidad.

En cuanto la prevención especial se fundamenta en que la misión de la pena es evitar que el autor de un delito en lo futuro, no cometa otros. Esta prevención se maneja en el terreno de la ejecución de la pena, en pretender corregir, intimidar, y sustraer de la sociedad a quien resulte incorregible e intimidable (Orellana: 2000:174).

Para la prevención especial, es evitar los delitos en el caso y persona concreta. Se trata de evitar que el autor del delito cometa otros en el futuro. Esta concibe la prisión como orientadora a ser el marco de la resocialización o reinserción social de internos en un centro de reclusión. Es decir, que una vez cumplido con el castigo impuesto, se pueda integrar en la comunidad como miembro perfectamente idóneo para la convivencia. Se ha indicado en la doctrina que un individuo más severamente castigado no cometerá nuevos delitos.

En esta, llamada prevención especial, se privilegia la responsabilidad y como consecuencia su peligrosidad, dejando a un lado la culpabilidad del hecho. Y además se sigue con la tendencia de enfocarse en la conducta ligada a un hecho tipificado, sin tomar en cuenta causas o factores del hecho presuntamente delictuosos.

3.1.1. Prevención general negativa.

Iniciando el tema de la prevención general, de ella se desprende que la sanción penal pretende, según los postulados preventivo-generales, impedir la comisión de futuros hechos delictivos; busca, más que dar una respuesta justa a la comisión del delito, prevenir los ilícitos que a posteriori pudieran producirse.

La prevención general negativa, conocida también como prevención intimidatoria, pretende disuadir al infractor normativo mediante el castigo penal.

Desde este tipo de prevención, se persigue coaccionar a la generalidad de los ciudadanos con la amenaza de que la pena, se abstengan de cometer delitos. Cuando el código penal castiga el delito de homicidio con la pena de prisión de ciertos años, lo que pretende el legislador es

crear un estímulo para que el sujeto se abstenga de privar de la vida a una persona, ante la posibilidad de ser merecedor de una pena.

La prevención general negativa supone que la pena, con la amenaza de su mal, coacciona a la generalidad de los ciudadanos que no han delinquido para disuadirlos de hacerlo, es decir, mediante la amenaza e imposición de la pena se intimida a potenciales infractores de la ley (Puig: 1959: 91).

La prevención general negativa, constituye un elemento común entre las finalidades del moderno Derecho penal y las propias del Derecho penal previo a la modernidad, Derecho penal privado y medios de control social, de modo que se trata, según parece, de una constante característica del fenómeno punitivo, cual es el efecto de intimidación, el que, no obstante, no siempre se ha ubicado en el mismo momento del *iter* de la pena, siendo tradicionalmente vinculado a la imposición de la pena concreta y, más aún, a su ejecución, normalmente pública y de un gran contenido aflictivo. A este respecto, la gran novedad introducida por el liberalismo es que el cumplimiento de los fines de prevención general pasa a situarse concretamente en el nivel de la conminación penal típica, momento a partir del cual la amenaza de pena abstracta se convierte en el eje de cumplimiento de la misión del Derecho penal, así como los momentos posteriores se muestran como manifestaciones de la seriedad del Derecho penal en el cumplimiento de aquel cometido (Silva: 1992: 212).

El principal objetivo del Estado es crear la condición jurídica, que consiste en la existencia conjunta de los hombres conforme a las leyes del Derecho, de manera que toda lesión jurídica contradice el fin estatal de que ellas, cualquiera sea, no tengan lugar en el Estado el que por ende tiene el derecho y el deber de hallar institutos ineludiblemente coactivos que impidan estas lesiones, introduciendo en ello, primordialmente, la coerción física del Estado, que cancela las lesiones jurídicas, ya con anterioridad a la contravención, si impide una lesión aún no consumada, lo que puede ocurrir coerciéndolo a dar una garantía a favor del amenazado o doblegando en forma inmediata la fuerza física del injuriante dirigida a la lesión jurídica, o bien con posterioridad, obligando al injuriante a la reparación o a la reposición (Feuerbach citado por Orellana:2000: 173).

Desde este punto de vista surgen variados cuestionamientos, pues para lograr un efecto intimidante en el receptor de la sanción penal se recurre, principalmente, a la ampliación

desmesurada y, en ocasiones, irracional del derecho punitivo; por un lado, se criminalizan nuevos comportamientos y, por otro, se amplían los márgenes de pena; esta última objeción quizás sea la más importante en tanto se emplea al ser humano como medio para conseguir convenientes objetivos preventivo-generales, es decir, se instrumentaliza al individuo para la obtención de dichos fines; así, de una irracional intimidación penal, en aras de obtener eficaces resultados preventivos, al terror de Estado, hay tan sólo un paso, con lo que la barrera divisoria entre ambos resulta francamente imperceptible.

3.1.2. Prevención general positiva.

La prevención general positiva supone que la pena continuamente recuerda y hace presente la vigencia efectiva de las normas penales, ya que se contrapone al delito, que es una expresión simbólica de una falta de fidelidad al Derecho. La pena fortalece la convicción colectiva acerca de la vigencia de las normas penales, y promueve y dirige los lazos de integración social ante posibles infractores y asegura la confianza en el sistema.

Para las doctrinas de la prevención general positiva el destinatario de la pena no es el potencial infractor (prevención general negativa) ni el mismo delincuente (prevención especial) sino que el ciudadano honesto que cumple las leyes, la opinión pública, y cuya confianza en el sistema que fue afectado por el delito hay que fortalecer, siendo la protección de bienes jurídicos a lo sumo un objetivo mediato (García-Pablos: 2006: 277).

Con la prevención general positiva lo más importante es que mediante la conminación penal y la condena del culpable se evita la legitimación del delito y se alienta la aversión normal que espontáneamente surge contra el injusto, lo que contribuye en gran medida a poner límite a la predisposición delictiva latente en la comunidad (Jescheck: 1993: 60). En si este tipo de prevención no significa exclusivamente intimidación general, sino algo más; la afirmación del derecho, la actitud de respeto hacia el mismo, la de recordar y hacer presente constantemente la vigencia efectiva de las normas penales, la internalización positiva en la conciencia colectiva de la reprobación jurídica de los delitos, y, por otro lado, la satisfacción del sentimiento jurídico de la comunidad.

La pena desde este modelo de prevención, cumple una función de ejemplo, reforzando la pretensión de vigencia de las formas jurídicas en la conciencia de la comunidad a través del veredicto que la conminación legal entraña.

3.1.3. Prevención especial negativa.

Denominada a su vez prevención individual, está orientada a prevenir la comisión de nuevos ilícitos por parte de aquellos individuos que hayan ya infringido la norma penal, a través de su inocuización (prevención especial negativa) o mediante su resocialización (prevención especial positiva).

La prevención especial negativa supone que la pena actúa sobre quien ya delinquiró cumpliendo un fin de evitar que éste cometa futuros delitos.

En este tipo de la sanción penal pretende evitar la futura comisión de ilícitos apartando, para dicho fin, a aquellos individuos que carecen de capacidad de corrección, esto quiere decir que el delincuente será inocuizado, aislado por ser incapaz de convivir en el sistema, evitándose así la posible comisión de delitos

3.1.4. Prevención Especial Positiva.

La prevención especial positiva o resocialización es la finalidad de la pena que mayor aceptación ha tenido dentro de la doctrina penal que ha estudiado el asunto. A través de ella se busca reintegrar a la sociedad al infractor de la norma a través de su resocialización.

La prevención especial positiva importa que la pena, desarrollando una función admonitoria o resocializadora, tiende a impedir que el delincuente recaiga en el delito, consiguiéndose la amonestación normalmente a través de penas no privativas de libertad o privativas de libertad de corta duración

Si el autor es alguien integrado socialmente, como especialmente sucede con delincuentes ocasionales y de situación (sobre todo en casos de culpa), el medio primario de reacción, aquí, es la pena pecuniaria. Si la imagen de la personalidad del autor no está intacta y no se halla aun socialmente integrado, es necesario una intervención (re)socializadora, a objeto de capacitar al individuo para una participación consciente y responsable en la vida social. Concordante con el estado que presente el sujeto, los principales medios de reacción ahora son la remisión condicional de la pena (resocialización ambulatoria) y la influencia mediante la ejecución de la pena privativa de libertad o la medida (resocialización estacionaria), consiguiéndose la combinación entre el tratamiento ambulatorio y el estacionario a través de la libertad condicional. Y, en este punto ha adquirido creciente importancia la idea de impedir la no

socialización, de la cual surge, en casos adecuados, la preeminencia de las sanciones ambulatorias por sobre las estacionarias, y derivándose de aquí muchas tareas y posibilidades para la labor de asistencia mientras transcurre el cumplimiento condicional de la pena (Maurach y Zipf: 1994: 108).

3.2. Prevención primaria, secundaria y terciaria.

A partir de la década de 1970 los métodos de prevención del delito se han clasificado en primarios, secundarios y terciarios. Los métodos primarios de prevención son aquellos dirigidos principalmente a la prevención del evento delictivo; los secundarios se dirigen a prevenir la criminalidad entre los grupos en riesgo de involucrarse en el delito y los terciarios se concentran en la prevención de comportamientos delictivos recurrentes entre individuos que ya están involucrados en estos actos (Caballero y otros: 2102: 29). Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia. Documento conceptual, desarrollo metodológico e informe de campo.

Referente a la prevención primaria, consiste en toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos (Rodríguez: 2001: 127).

Generalmente la prevención primaria está constituida por un conjunto de acciones que tienden a anticipar los impulsos y motivaciones delictivas. Desde una perspectiva médica, se entiende como una estrategia para evitar el inicio de una enfermedad. En el ámbito de la justicia penal, detecta en base a programas, cimentados en política criminal, el condicionamiento y motivación del delincuente, es decir, sería visto como medidas adoptadas para evitar el nacimiento del delito. Pero esta lleva implícita que su análisis jurídico intervenga el trabajo de materias interdisciplinarias como el derecho, la criminología, la psicología, sociología, antropología. Los programas de este tipo de prevención tratan de resolver situaciones de carácter criminógeno, procurando una socialización más acorde con objetivos sociales. Esta esfera de prevención, que a veces sale de la esfera penal, suele ser un ámbito de prevención fundamental en las tareas de prevención de la criminalidad.

Desde Von Liszt se insiste en que la mejor política criminal es una política social, pero la verdad es que los legisladores suelen olvidar esto acudiendo a la *prima ratio*, es decir, al sistema penal. En efecto, no bastaría con promulgar una ley para luchar contra determinada criminalidad, sino es preciso también planificar una lucha a largo y mediano plazo, sobre todo en hechos

criminales que afectan considerablemente a una sociedad. En estos casos los programas de prevención se orientan a las esferas de educación, socialización, vivienda, trabajo, bienestar social, calidad de vida, etc. En general los ámbitos relacionados con el desarrollo de la persona en la sociedad. Los fines de esta prevención consisten en dotar a los ciudadanos de capacidad social para superar de forma productiva eventuales conflictos sociales, por lo cual, sus estrategias son de política cultural, económica y social (Zúñiga: 2001: 41).

En la prevención primaria, se acumulan una gran variedad de medidas sociales como se menciona en el párrafo anterior, y es ahí donde radica su esencia, ya con esta variedad de medidas se pretende evitar que el factor de riesgo prospere y se cometan acciones o hechos considerados como delitos. Así mismo en esta modalidad de prevención intervienen las instituciones del estado con el fin de procurar hacer desaparecer o mitigar factores de riesgo.

Consideramos que la prevención primaria implica la existencia de escenarios políticos, jurídicos, económicos y sociales donde prevalezcan las condiciones necesarias para garantizar las condiciones de vida que permitan el crecimiento de la cohesión y el tejido social, y esto se logrará en la medida de la interacción con otros modelos de prevención con la coordinación adecuada de los actores que pueden aportar lo necesario para el crecimiento de una sociedad.

La prevención secundaria se aplica en una fase donde una determinada sociedad en la que debido a las circunstancias concretas de su situación, mejor o peor, de los parámetros que componen la prevención primaria, hemos de aplicar los planes y programas de prevención del delito con el fin de reducir los efectos de los factores criminógenos que han aparecido producto de la carencia de factores de protección. Se trata pues, de paliar las carencias de la prevención, llamada estratégica, es decir la primaria, aumentando la capacidad para enfrentar, con las estrategias adecuadas, los efectos de una gestión y control de los efectos delictivos.

La prevención secundaria tiene un doble objetivo, por un lado, evitar o reducir los factores criminógenos, y por el otro, concientizar a la población en su participación o conocimiento, de las causas y las medidas que debe adoptar para dificultar la acción delictiva. Esta actúa a partir de la investigación criminológica, diseñando estrategias preventivas específicas en base al estudio de un ámbito o grupo humano determinado, tomando en consideración el hábitat, los potenciales autores y víctimas, así como su entorno.

Son muchas las medidas destinadas a las personas que se hallan en riesgo de convertirse en delincuentes y/o víctimas. Es la que se ejerce sobre las personas de las que se pueda afirmar la

posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida de las que pueda hacer especialmente peligrosas (Rodríguez: 2001: 127). En materia penal, la prevención secundaria vendría a significar la toma de estrategias para intentar tomar el control de cierto índice delictivo, que lamentablemente ya ha aparecido (Brucet: 2001: 742). Este tipo de prevención actúa después, no en los orígenes del hecho criminal, sino cuando el conflicto criminal se produce o se genera, cuando se manifiesta. Opera a corto y mediano y se orienta selectivamente a concretos sectores de la sociedad: a aquellos grupos que exhiben mayor riesgo de protagonizar el problema criminal. Los operadores sociales de esta prevención son jueces y policías, es decir, pertenece ya al campo del sistema penal, donde la política legislativa y la acción policial cobran especial relevancia. Aquí el que prima es el modelo punitivo, es decir, el del control de las calles y la prevención policial. Los estudios empíricos demuestran que la certeza y prontitud en la intervención penal es un factor inhibitor para los delincuentes, por lo que en los últimos años se ha potenciado un sistema preventivo de patrullaje en las calles de las grandes ciudades para aumentar la seguridad ciudadana, pero a costa de las libertades de los ciudadanos (Zúñiga: 2001: 43). Consideramos a este modelo, se puede sumar acciones comunitarias en las cuales se puedan precisar las intervenciones necesarias para fijar puntos de partida en espacios de riesgo ya manifiesto y estar en posibilidad de sumar esta actividad básica en las acciones preventivas.

En cuanto a la prevención terciaria viene a constituirse como el conjunto de medidas encaminadas a prevenir la reincidencia en personas que han cometido delitos, esto mediante acciones traducidas tratamiento que permita evitar que cometan delitos de nueva cuenta. Generalmente este modelo de prevención se conecta con el fin de la prevención especial positiva de la pena, concretamente en sus fines socializadores. Su intervención es cuando el delito ya se cometió y no se encamina a las causas de la delincuencia, por lo que sus efectos son limitados, principalmente por las carencias con que cuenta el sistema penitenciario en la actualidad.

3.3. Prevención situacional, comunitaria y social.

3.3.1. Prevención Situacional.

La prevención situacional parte de una ideología racionalista y utilitarista. Se concibe al hombre como un ser racional, que se mueve estimulado por el placer y el dolor y que por lo tanto frente al delito es capaz de calibrar los beneficios y los costos de su acción y obrar en consecuencia.

Se entiende por prevención situacional el conjunto de medidas no penales tendentes a impedir el paso al acto mediante la modificación de las circunstancias particulares en el marco de las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse^{vi}. Se trata pues de evitar que infractores potenciales realicen ciertos actos suprimiendo o haciendo menos interesante la ocasión de llevarlos a cabo (Chinchilla y Rico: 1997:22).

Cuando se habla de la prevención situacional del delito se hace mención a una estrategia diseñada desde una directriz ideológica conocida como realismo de derecha. Según esta visión el delito es prevenible si se estudian los lugares y/o los momentos donde estos ocurren. Previo a esta labor han de identificarse cartográficamente, cuáles son las zonas y las características favorables al delito.

Las premisas teóricas más profundas de las que parte la prevención situacional provienen, de la denominada Escuela Clásica en la que se asume que el delincuente es un ser racional, pensante, que es capaz de valorar el hecho delictivo desde todas las perspectivas, es decir, él (el delincuente) en su libre albedrío puede discernir entre lo que es bueno y lo que es malo. Siendo ello así, éste, al observar que lo que hace no le será útil, beneficioso o positivo (en los términos más subjetivos) por los obstáculos que se le hayan colocado, puede desistir de la intención de delinquir (Larrauri y Cid: 2002: 43).

La prevención situacional comparte con el pensamiento clásico la idea de que el delito es una opción racional, utilitaria, instrumental y altamente selectiva. Por lo tanto, el delincuente es responsable de sus actos y la sociedad es la víctima, que tiene el derecho de utilizar todos sus recursos contra quien, calculando racionalmente la mejor oportunidad, ha decidido hacer daño a la sociedad delinquiendo (García Pablos: 1999: 891).

Al entender que la única causa de los delitos es una decisión tomada en forma individual y calculada, la política criminal queda despojada de cualquier responsabilidad sobre el contexto del delito y la criminología despojada de cualquier preocupación por las causas remotas del delito, la denominada prevención situacional no se interesa por las causas del delito, sino por sus manifestaciones o formas de aparición, instrumentando programas que se limitan a neutralizar las oportunidades, pero dejan intactas las raíces profundas del problema criminal y de esta manera, liberada la sociedad, pero especialmente el Estado, de cualquier compromiso con la génesis del delito, la lucha contra el mismo se convierte en un problema de resultados.

Este modelo de prevención encuentra sus raíces en la denominada Escuela de Chicago, en sus formulaciones teóricas donde encontramos la introducción de un nuevo objeto de observación en el saber criminológico hasta entonces dominado por el pensamiento positivista. Para los teóricos de la Escuela de Chicago no será el delincuente el objeto de su atención; el nuevo campo u objeto de observación será la ciudad y en particular la ciudad de Chicago.

En la Escuela de Chicago surgió la teoría ecológica, su referente conceptual fue la ecología, la rama de la biología que se encarga de estudiar la relación entre los seres vivos de éstos con el ambiente. De acuerdo con este esquema explicativo los autores de la Escuela de Chicago, asumen que la ciudad se puede considerar como un organismo vivo, en el cual se encuentran todos los fenómenos que se presentan en la naturaleza: simbiosis, invasión, dominación y sucesión. Estos fenómenos son tomados de la biología. Las plantas que crecen juntas llegan a tener cosas en común. A este fenómeno se le denomina simbiosis.

La teoría ecológica plantea, que las características físicas y sociales de determinados espacios urbanos de la moderna ciudad industrial generan la criminalidad y explican, además, la distribución geográfica del delito por áreas o zonas, es la tesis más relevante de la Escuela de Chicago (García Pablos: 1999: 644).

En las afirmaciones anteriores, podemos ver que la prevención situacional no examina las causas de la conducta criminal, su enfoque es de naturaleza ambiental, donde importa el cuidado de los espacios donde se desenvuelven las personas a fin de mermar las oportunidades para cometer ilícitos. Por lo tanto, la prevención situacional considera que la lucha contra la delincuencia no es un problema que tenga que ver con las desigualdades sociales, la exclusión o las condiciones materiales en las que vive gran parte de la población, sino un problema que se puede resolver mediante mayores controles sociales y disminución de oportunidades a los delincuentes. Pero hoy interesa más, pues, prevenir el crimen e intervenir en el mismo, que elaborar nuevos expedientes teóricos explicativos del comportamiento delincuencia. Pero, de otra parte, la sociedad exige hoy a sus políticos e instituciones un control del delito eficaz, con resultados a corto plazo, que evidencien la rentabilidad de los recursos públicos e inversiones destinadas a tal fin. Los programas de prevención primaria concitan escaso entusiasmo porque nadie apuesta por intervenciones altruistas a medio y largo plazo cuyos éxitos, difíciles de evaluar, cosecharán en cualquier caso otros. Es lógico, por tanto, optar por estrategias abreviadas

de prevención que, por contar con un sólido apoyo estadístico (alta selectividad temporal, espacial y situacional del crimen) aseguran, al menos, a corto plazo los rendimientos deseados.

Para el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana en sus lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana D.O.F. 26 de enero 2011, establece que las características de este modelo de prevención son:

1. Vertiente de la política de prevención social que actúa sobre el espacio público: municipio, ciudad, barrio y/o comunidad.
2. Consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva
3. Sus acciones eliminan los obstáculos físicos que dividen y confrontan a la población con el fin de establecer vínculos de diálogo y comunicación.
4. Fortalece el sentido de pertenencia e identidad al propiciar el disfrute y acceso de todos los servicios y beneficios que las ciudades ofrecen.

Con los siguientes ejes de acción:

A. Mejoramiento del entorno urbano y dotación de equipamiento social y comunitario

1. Rehabilitación y construcción de centros comunitarios.
2. Recuperación de espacios públicos.
3. Mejoramiento del barrio y la recuperación urbana.
4. Ampliación y rehabilitación de alumbrado público.
5. Implementación de áreas verdes.
6. Construcción de espacios culturales y deportivos.
7. Eliminación de barreras físicas que impidan el contacto y la comunicación entre los habitantes.
8. Ampliación de caminos, calles y avenidas, etc.

B. Movilidad urbana confiable y segura.

1. Ampliación y mejora de rutas y horarios de transporte.
2. Paraderos en lugares seguros e iluminados.
3. Transporte escolar municipal.
4. Promoción de esquemas de transporte para empleados.
5. Levantamiento de un padrón de choferes.
6. Introducción de sistemas modernos de transporte.
7. Regulación del transporte ya existente.

Este tipo de prevención ha sido utilizado en prácticamente en todos los programas de prevención social del gobierno mexicano. Aparecen en las Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales; por ejemplo, en el año del 2011 en DOF del 31 de enero de 2011 el Programa No. VII denominado: Responder a las necesidades de prevención situacional detectadas en recorridos exploratorios vecinales. En 2012 en el DOF del 15 de febrero de ese año el denominado: Recorridos exploratorios con enfoque de Ciudades sin Violencia hacia las mujeres. En el DOF de 2014 y 2015 del 30 de enero respectivamente, el proyecto de Movilidad Segura.

La Prevención del delito situacional proporciona un modelo de intervención en los problemas delictivos, esto se hace mediante la evaluación de aquellas oportunidades que se presentan en situaciones específicas y que a su vez facilitan o promueven la comisión de un delito; en este modelo se han identificado cinco formas principales por medio de las cuales se puede modificar una situación con la finalidad de reducir las oportunidades de que se cometan delitos.

1. Incrementando el esfuerzo que el delincuente debe llevar a cabo para poder cometer un delito.
2. Incrementando el riesgo que el delincuente debe enfrentar para completar un delito.

3. Reduciendo los beneficios o recompensas que el delincuente aspira obtener al completar un delito.
4. Limitando las excusas que el delincuente puede emplear para “racionalizar” o justificar sus acciones.
5. Reduciendo o evitando las provocaciones que pueden incitar o tentar a un delincuente a cometer actos criminales.

En general el modelo situacional ha sido vinculado, en mucho, con los ambientes que son propicios para que la conducta criminal encuentre los elementos necesarios y pueda manifestarse, de tal manera que esa corriente ya ha sido encaminada como Criminología Ambiental, disciplina que se encarga del análisis del estudio de la criminalidad tomando en cuenta que aspectos tales como: la geografía. Horarios, lugar y tiempo en conjugación con el actuar de una persona motivada para cometer un delito, en otras palabras, estudia los factores climatéricos que influyen en la realización de delitos. Estudia el vínculo ambiente-delito y de las consecuencias de los citados factores ambientales.

Consideramos que, en términos criminológicos la prevención situacional representa un camino hacia: la priorización de la prevención de la criminalidad ante el control mediante políticas orientadas de manera práctica y menos académica; un énfasis en alteraciones del medio ambiente físico; la relevancia del proceso de control social informal.

En ese tema situacional donde el ambiente se convierte en una posible oportunidad para cometer delitos, Santiago Redondo planteo en 2008 el modelo del triple riesgo delictivo (TRD) con el que realiza un importante esfuerzo de calificación y ordenación de la compleja etiología de la conducta delictiva. Según este autor, un primer objetivo del modelo TRD es efectuar una nueva conceptualización y ordenación parsimoniosa de los factores de riesgo y de protección para el estudio en tres fuentes con la intención de superar el nivel esencialmente descriptivo de la Criminología de forma que esos factores puedan ser estudiados como eventuales variables causales de la conducta antisocial y no como meros correlatos de la misma. Para ello, los factores de riesgo y de protección son concebidos desde esta perspectiva, no como fuerzas antagónicas (unas de entidad negativa-de riesgo- y otras de entidad positiva- de protección- en su influencia sobre el individuo), sino como variables únicas y continuas a las que Redondeo denomina

dimensiones de riesgo. Cada dimensión de riesgo tendría, como extremos definatorios, pares correlativos de los actuales factores de riesgo y de protección de análoga naturaleza (por ejemplo, impulsividad autocontrol, amigos antisociales-prosociales, etc.), que delimitarían un gradiente amplio de posibles influencias criminógenas. Este autor considera que este cambio de perspectiva es más coherente con la naturaleza dimensional de muchas variables individuales y sociales, que no una concepción maniquea sobre factores radicalmente negativos o positivos. Además, todas las dimensiones de riesgo son agrupadas exhaustivamente en tres fuentes: personales, del apoyo prosocial recibido por cada sujeto, y de oportunidades delictivas que se ofrecen (Vozmediano Et al: 2011: 25-26).

Lo indicado en los párrafos anteriores son solo una parte de los estudios también llamados ecológicos ambientales para tratar de explicar la conducta criminal mediante la influencia de variables ambientales, donde también se conjuga la dimensión espacio-temporal, situación que en mucho su antecedente principal es la citada Escuela de Chicago. Además, surgen otras variantes de carácter ambiental donde tratan de hacer aportes a esta corriente. Entre ellos se encuentran los enfoques de elección racional, actividades rutinarias, patrones delictivos y más recientemente el CPTED, los cuales atienden a los determinantes ambientales del delito, a las circunstancias concretas y a las oportunidades que ofrece el entorno como marco para comprender la actividad delictiva. Estos enfoques tratan de explicar toda esta corriente ambiental y situacional, por lo que consideramos interesante conocer y así poder entender mejor los derroteros de la Criminología ambiental y por ende la prevención situacional.

La sigla CPTED corresponde a las iniciales en inglés de la fórmula: Crime Prevention Through Environmental Design, vale decir, Prevención del Crimen mediante el Diseño Ambiental. Esta sigla se utiliza para definir al conjunto de estrategias de prevención del crimen orientadas a la reducción de los delitos de oportunidad y de la percepción de inseguridad de la comunidad local. Para la aplicación de dichas estrategias, se manipulan variables del ambiente físico y social que inciden en la percepción de inseguridad y en la mayor localización espacial de delitos de oportunidad. Además de incidir en estas variables se realizan actividades que buscan fortalecer las redes comunitarias y los lazos afectivos de la comunidad en relación a su ambiente.

“Los principios en que se basa la metodología del Prevención del Crimen mediante el Diseño Ambiental son:

1. Promover la vigilancia natural: promover la posibilidad de ver y ser visto es esencial para crear o mantener un espacio seguro. La alta visibilidad de un lugar aumenta control sobre éste por parte de sus usuarios y disminuye la probabilidad de que ocurran delitos de oportunidad.
2. Fomentar el control natural de accesos: busca incentivar, por medio de estrategias de diseño, el control social sobre los accesos de un espacio determinado.
3. Estimular la confianza y colaboración entre los vecinos: el reforzamiento de la confianza mutua y el sentido de pertenencia de los habitantes con su entorno fomentan el control social que se ejerce sobre un sector, lo que contribuye a generar un uso adecuado y cuidado de éste.
4. Reforzar la identidad con el espacio público: una estrategia que refuerza la identidad con el espacio público involucra a la comunidad en su recuperación y diseño, de modo que ésta lo sienta como propio, se apodere de él y lo cuide. El diseño de estos lugares con participación ciudadana es una necesidad esencial para la comunidad, porque colabora al conocimiento de las personas entre sí y a la profundización de los lazos comunitarios.
5. Diseñar y planificar barrios a una menor escala: el tamaño de un conjunto urbano puede afectar la sensación de seguridad de sus usuarios. En conjuntos de gran tamaño es difícil establecer lazos comunitarios profundos. En una escala menor, el ciudadano siente que puede controlar su espacio, que responde a su tamaño personal.
6. Fomentar la participación y responsabilidad de la comunidad: implica que los residentes participen de manera activa en la vida social de una comunidad, usando una estructura espacial y administrativa que los apoye.
7. Administrar adecuadamente los espacios públicos: una administración de un espacio nuevo o recuperado en el tiempo que establece programas municipales de mantención y actividades comunitarias que deleguen parte de la responsabilidad en los vecinos, es vital para que una estrategia de prevención sea sostenible y fomente el encuentro y el uso colectivo de dicho espacio” (Revista Invi: Vol. 23: 2008).

La metodología CPTED como una parte de la Prevención Situacional, también está vinculada al fortalecimiento de procesos comunitarios de control social informal. En este sentido las estrategias situacionales deben tener un énfasis comunitario. Por ejemplo, los ambientes

residenciales deben ser diseñados para que permitan fortalecer el proceso informal de control social entre residentes para facilitar la vigilancia natural

Una de las principales atracciones de una estrategia CPTED es su aparente simplicidad y su capacidad de proveer lo que parecen soluciones reales a tipos específicos de crímenes en una variada gama de contextos. Estas estrategias están orientadas a la reducción de oportunidades delictivas en lugares y tiempo específico.

La metodología CPTED es entendida como una respuesta pragmática al problema delictivo ya que se basa en que el espacio, el diseño y el medio ambiente son factores que pueden ser más fácilmente modificados que el agresor. Sin embargo, dado lo anterior, se puede decir que es una visión limitada del problema delictivo, que es multivariado y multicausal y que debe sumarse a otras, ya que no se hace cargo de las causas del crimen.

Sumándose a las estrategias de carácter ambiental, se encuentra la denominada elección racional centra su atención en las motivaciones previas y la evaluación de las circunstancias que realizan los delincuentes para proceder e incurrir en un hecho delictivo. Se busca entender cómo el individuo va tomando decisiones, empujado por un motivo particular en un entorno determinado que ofrece las oportunidades para satisfacer ese móvil. Los delitos se cometerían cuando un delincuente estima que los beneficios de cometer un delito son mayores que aquellos asociados a no cometerlo. En este sentido, quienes violan la ley serían individuos que creen que probablemente no serán atrapados y que tendrán una buena recompensa. Es necesario realizar análisis por categorías específicas de delitos, puesto que cada delito es motivado por propósitos muy diversos, siendo influido, cada uno de ellos, por factores situacionales distintos (Comunidad+Prevencion Boletín No. 6: 2007: 4).

Para esta teoría, el delito puede ser prevenido a través de políticas que convencan a los delincuentes a desistir de actividades ilícitas, retardar sus actividades o evitar un determinado blanco. Desde esta perspectiva, las estrategias relevantes incluyen el reforzamiento de blancos así como disuasivos legales.

No obstante, es importante señalar que comprender las motivaciones de individuos que han cometido delitos desde una perspectiva racional y lógica, tiene sus limitaciones. Las personas no siempre actuamos de manera racional ni podemos dar cuenta de nuestro

comportamiento de manera ordenada y secuencial. Además, las motivaciones de los agresores van cambiando de acuerdo a los contextos socio-culturales, por lo que el análisis debe ser cuidadoso en cuanto a su nivel de generalización.

La Teoría de Actividad Rutinaria examina la concurrencia de ciertos factores necesarios para delinquir, centrándose en la interdependencia de las actividades sociales desarrolladas diariamente en un área urbana. Esta teoría ha resultado especialmente fructífera para el análisis de delitos contra la propiedad. Para la perpetración de un delito se deben cumplir tres requisitos en un mismo tiempo y lugar:

- a.) Un blanco adecuado, el cual puede ser una persona, objeto o lugar.
- b.) La inexistencia de alguien que vigile dicho blanco en posición de desalentar la perpetración de un delito.
- c.) Un individuo con motivaciones para perpetrar un delito.

Si cualquiera de los tres requisitos es removido, no se perpetrará el delito. Esta teoría busca explicar cómo los cambios en el número de blancos, o en el número de vigilantes competentes, puede incidir en un aumento o disminución de la delincuencia. Para los autores de esta teoría, el número de delitos perpetrados no se relaciona tanto con las posibles motivaciones delictivas, sino que con los factores que incrementan el rango de blancos adecuados o con la disminución de eventuales vigilantes que puedan prevenir o alertar acerca de la perpetración de un delito.

Los delitos no ocurren al azar ni uniformemente en el espacio, el tiempo y las sociedades. Existen puntos conflictivos en los que se producen muchos más delitos que en otros lugares. Hay presuntos delincuentes muy activos que cometen múltiples delitos y hay objetivos o víctimas que son victimizados repetidamente. Hay, por tanto, tendencias, es decir patrones.

La Teoría de Patrones centra su análisis en el lugar y tiempo preciso en que se producen los delitos, atendiendo a los movimientos y actividades diarias de víctimas y victimarios. Es de suma importancia el examen de las áreas urbanas donde se generan problemas de delincuencia, considerando especialmente los lugares desde y hacia donde las personas se desplazan. En este sentido, el delito es considerado en el contexto de los desplazamientos habituales de los habitantes, de modo de abstraer aquellos patrones que determinan la interacción de los mismos

con el entorno físico, produciendo un aumento o disminución de las oportunidades para delinquir. Ello implica un trabajo acucioso de seguimiento del delito, en base a su distribución espacial (mapas del delito) y temporal (mapas diferenciados por las distintas horas del día, días del año, etc.), lo que facilita la planificación y gestión de los recursos preventivos, por ejemplo, de las fuerzas policiales.

Esta teoría propuesta por los Brantingham en el año de 1978 proponía explicar el modo en que los infractores seleccionaban el lugar para cometer el delito. Planteaban que un individuo motivado para cometer un delito concreto pasará por un proceso de decisiones de múltiples etapas, en el que buscará e identificará un objeto o víctima concreta, con una posición determinada en el espacio y en el tiempo. Sea cual fuere la motivación, el ambiente emite muchas señales, claves que ofrecen información sobre sus características físicas, espaciales, culturales, legales y psicológicas. El individuo que pretende cometer un delito utiliza estas claves del ambiente para localizar e identificar objetivos (Vozmediano: 2011: 74-75). A esta teoría se suma el factor relacionado con la distancia, misma que interviene como zona de confort del posible delincuente, así como el espacio ya conocido de más por parte del posible delincuente, situaciones que, según esta teoría, influyen para tomar la determinación de delinquir.

Sin duda consideramos que este modelo preventivo no atiende las causas del delito y su enfoque es dirigido a la reducción de las condiciones de las oportunidades para delinquir, situación que conlleva que la etiología no es atendida y por ende su efecto es reducido, siempre y cuando se aplique de manera aislada. Pero haciendo una recapitulación de las críticas se al citado modelo se resumen en lo siguiente:

1. En primer lugar, se critica que es un modelo que no es aplicable a todos los delitos sino sólo a los que tienen un corte de oportunidad. Por ejemplo, en un crimen pasional no se dan las condiciones para aplicar el modelo. Si se puede aplicar a los delitos caracterizados por un perfil de oportunidad. Pero si es cierto que los modelos de prevención se pueden aplicar a los delitos contra la propiedad, que son los que más frecuentemente se cometen, y los que más inseguridad producen. Por todo ello se trata de una crítica fácilmente rebatible.

2. La segunda de las críticas que se formula es la referida al problema del desplazamiento. El modelo de prevención situacional se caracteriza por actuar sobre el entorno del delincuente. Si el delincuente se desplaza a otro entorno no serían útiles los modelos.
3. En mucho es un modelo que administra el miedo, el control que se pretende hacer mediante la reducción de oportunidades lejos de favorecer una cohesión entre los integrantes de una comunidad, solo favorece, entre otras cosas, la oferta de seguridad privada ante la ineficacia del Estado ante demandas ciudadanas.
4. Favorece a las llamadas comunidades cerradas como mecanismos de prevención y resguardo de acontecimientos delictivos, donde la integración hacia el resto de la comunidad se limita y se dirige hacia una integración privada y muy limitada en el número de personas. En si se da el fenómeno de la segregación residencial, propio de un enclaustramiento y aislamiento de los barrios privados, con ciertos alcances dirigidos a ocasionar efectos segregacionistas desde una perspectiva socioeconómica.

Existe consenso en que la complejidad del fenómeno requiere de la mayor batería de alternativas de acción posibles que permitan aprovechar las oportunidades del contexto local y los recursos limitados del gobierno local. En este sentido es importante introducir en la política urbana la prevención situacional del delito de manera transversal, es decir, que, en las indicaciones para el desarrollo de espacios públicos, conjuntos habitacionales, viviendas sociales, mobiliario urbano, etc. existan elementos “estandarizados” que definan la construcción dentro del marco normativo que regula al sector. Mientras que se deben difundir estos principios para incorporarlos al desarrollo urbano desde las propias entidades vinculadas como universidades, agrupaciones de urbanistas y arquitectos y planificadores urbanos, entre otros.

3.3.2. Prevención Comunitaria.

La prevención comunitaria del delito se orienta a cambiar las condiciones de vida de los vecindarios que sufren privaciones y bajos niveles de cohesión social, en que son altos los riesgos de que se involucren en el delito o sean sus víctimas (Undoc: 2010: 1). (Ficha informativa 12º Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. UNDOC, Brasil 2010 El involucramiento de la comunidad tiene varios significados y como tal aparece hoy como un discurso clave en la nueva prevención y en las políticas de seguridad en general.

Como es sabido, el involucramiento de la comunidad en el control de la criminalidad es una cuestión compleja y puede ser considerada desde varias perspectivas: por un lado, la comunidad puede ser un actor, un lugar, o simplemente la destinataria de intervenciones de prevención y control.

Ya en esta ambivalencia de la idea de involucramiento de la comunidad se intuye en qué medida la prevención comunitaria es un concepto compuesto, en el cual se engloban tanto medidas de prevención social como situacional. En esta interpretación extensiva, la prevención comunitaria comprende todas las estrategias dirigidas a sostener la participación de los ciudadanos en la prevención, en el plano individual o colectivo, con objetivos, sin embargo, diferentes: del respaldo social a la comunidad, al mejoramiento del ambiente físico y social, hasta la reducción de oportunidades a través de formas diversas de vigilancia llevadas adelante por parte de los mismos ciudadanos.

Esta variedad de intervenciones ha sido resumida en estos tres enfoques, (Graham y Bennet: 1995: 71), citados en la Revista Urvio No. 6 de enero de 2009:

- Organización de la comunidad, basada en la movilización de los residentes a los fines de la prevención y de la reconstrucción del control social informal;
- Defensa de la comunidad, a través de varias formas de autoprotección de los ciudadanos o estrategias defensivas de carácter urbanístico y arquitectónico;
- Desarrollo de la comunidad, que comprende medidas dirigidas a la reconstitución de la dimensión comunitaria y al mejoramiento de conjunto de las condiciones sociales, de vivienda y de los servicios.

3.3.3. Prevención Social.

Este modelo de prevención está enfocado políticas públicas en general: factores de riesgo estructurales (pobreza, exclusión social, etc.) Comúnmente se concentran las iniciativas en factores de riesgo familiares, de salud mental, educacionales y laborales. Concentrándose en la búsqueda de causas de la criminalidad en factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social, con la anomia y los problemas de adaptación social; en este sentido se plantean políticas preventivas que abordan factores estructurales y que trabajan sobre grupos de riesgo focalizados.

Este modelo de lleva implícito una variedad de acciones considerando la gran variedad de factores de riesgo que se presentan en un momento y tiempo determinado, ello implica

fundamentalmente intervenciones y programas, generalmente a largo plazo, orientados a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que a menudo originan conductas criminales y/o favorecen su desarrollo. Este tipo de prevención se extiende, como se mencionó, a una amplia gama de factores relacionados con el delito, mediante acciones realizadas en el marco de diversas políticas de desarrollo social (por ejemplo, en materia de educación, salud, vivienda, seguridad de ingreso y servicios sociales).

4. Aporte de las teorías criminológicas a la prevención del delito

Pocas realidades sociales están tan extendidas a lo largo del tiempo y el espacio como la criminalidad y las formas de reacción social frente a la misma; crimen y castigo es algo más que el afortunado título de una novela del gran escritor ruso Feodor Dostoievski, es una amarga realidad que cualquiera puede experimentar en cualquier parte del mundo, bien como autor de un delito, bien como víctima, y no solo como mero espectador (Hassemer; 2012: 17).

Estas palabras del maestro alemán conllevan la necesidad de tener claro que el fenómeno criminal es una preocupación científica que desde los albores de la historia ha sido objeto de las ciencias ya sea normativas, sociales y de cualquiera que tenga como finalidad estudiar el hombre en sociedad.

El fenómeno criminal siempre se ha estado vinculado de la ciencia criminológica, ya que, si se piensa que el crimen ha existido en todos los tiempos, por lo que sería válido que: criminología la ha habido siempre, desde que ha habido crímenes, no será preciso insistir en la antigüedad y universalidad del delito, inseparable de la especie humana.

Pero en esa evolución histórica del fenómeno criminal, este ha tratado siempre de ser estudiado tanto empírica como científicamente, lo cual ha dado lugar y ubicarla como una ciencia que la reacción social ante dicho fenómeno, por lo que abarcan al conjunto amplio de comportamientos humanos que acaban produciendo una reacción social de rechazo. Algunos de estos comportamientos dañan gravemente a otras personas, mientras que otros tienen una menor entidad. La reacción social más extrema consiste en la persecución de los delitos a través de la justicia penal. Sin embargo, existen también otros mecanismos de control social, llamados

informales, provenientes de las familias, amigos, del vecindario, o de los medios de comunicación (Garrido: 1999: 4).

Es claro que el panorama científico de la criminología está plagado de la producción de muchos descubrimientos lo cual generó cambios tanto técnicos como sociales gestando así el reconocimiento de la investigación científica. Pero es hasta la publicación de un libro de Garófalo, que llevó por título *Criminología*, en 1885, la reunión de conocimientos previos, o sea, sus precedentes inmediatos, tenían un marcado carácter híbrido de ciencia social y natural, que no encontraba un punto exacto de equilibrio integrador. En esta polidisciplinariedad sobre el fenómeno criminal está el germen de la muy compleja y siempre actual naturaleza interdisciplinaria de la Criminología (Elbert: 998: 47).

De lo anterior deriva la ciencia criminológica tiende a sintetizar los conocimientos de otras disciplinas o ciencias, afirmando lo que manifiesta Rodríguez Manzanera: “quizá la característica más sobresaliente de la criminología es ser sintética; sino se llega a la síntesis no hay criminología, podrá haber una parte, podrá existir psicología criminológica o sociología criminológica” (Manzanera: 1981: 58).

No olvidemos que en todo momento el visor criminológico no podrá ser otro que el unificado, con orientación y sustento provenientes por entero de la criminología, o sea no confundiendo los términos de ésta y los de las demás otras ciencias, que pasan a ser auxiliares de ella, aunque cueste admitirlo. Además, en muchos casos, estudiosos de la criminología son especialistas que llegaron a ella después de transitar por la ciencia que los acogiera, tales como el derecho, Vg.: el derecho penal, la psicología, la biología, la medicina, la sociología, la psiquiatría, lo cual da como resultado que cada autor la practique desde su propio enfoque, tornándose sus investigaciones trabajos que guardan inescindible relación con el campo de su procedencia, reduciéndose así su aporte a capítulos o puntos de vista de la sociología criminal de la psicología criminal, de la medicina legal, etc. El sentido de "unidad", de "unidad de enfoque" pero de "enfoque criminológico", es el que permitirá en las investigaciones del campo de la criminología, obtener su propio rumbo científico aún con los aportes de las ciencias que conforman su especial naturaleza de "interdisciplinar" calificante ésta que objetivamente no es

única de nuestra ciencia sino también de otras que por igual requieren participación o colaboración de distintas disciplinas (Scime: 1999: 41-42).

Bajo esta condición de unificación de la criminología, consideramos que sus aportaciones brindan la oportunidad de complementar las concepciones básicas del derecho penal, las cuales se fundamentan en la culpabilidad y retribución. Sin duda el desarrollo de las ciencias naturales en el siglo XIX provocó que el Estado tuviera ya otra visión de la delincuencia, ya que la conducta del delincuente se individualiza al nivel de considerarlo un ente bio-psico-social, y como tal encaminarlo a la búsqueda de las causas de la criminalidad, con la planeación de estrategias encaminadas a la prevención del delito y a la aplicación de procesos de tratamiento y resocialización.

Y qué decir de la aportación científica de nuestra ciencia, donde resalta, no sólo la explicación científica del problema criminal, de su génesis, dinámica y principales variables, la intervención en el criminal, sino todo lo relacionado con la prevención del delito. Sobre esto, es obvio que cabe prevenir el delito no solo contramotivando al infractor potencial con la amenaza del castigo (contraestímulo psicológico), sino de otros muchos modos, con programas que incidan en diversos componentes del selectivo fenómeno criminal, el espacio físico, las condiciones ambientales, el clima social, los colectivos de víctimas potenciales, la propia población penada, etc. Por ejemplo: neutralizando las variables espaciales y ambientales más significativas de aquel (programas de base ecológica, arquitectónica-urbanística, territorial); mejorando las condiciones de vida de los estratos sociales más deprimidos con las correspondientes prestaciones (vg. programas de lucha contra la pobreza); informando, concienciando y asistiendo a aquellos grupos y colectivos con mayor riesgo de victimización (programas de prevención de víctimas potenciales); procurando la reinserción social efectiva de los ex penados, una vez cumplidas las condenas, a fin de evitar la reincidencia de los mismos (García Pablos: 2006:142-143).

Pero abordemos las principales teorías criminológicas a fin de entender el desarrollo de esta ciencia misma que se encamina, entre otras cosas, al diseño de la política criminal, además de que, esta evolución, nos permitirá revisar la manera en que se ha abordado el problema, para así comprender la importancia del análisis científico de este y la importancia de la política

criminal al momento del diseño de estrategias que permitan impedir el surgimiento o avance de la criminalidad.

No hay que olvidar que esta política deberá de ir más allá de un simple abordaje penal, ya que en su evolución conceptual muestra que ésta fue abordada casi exclusivamente por penalistas y correccionalistas, los primeros sumergidos con predominancia en el delito como ente jurídico, y los segundos, en la rehabilitación del delincuente sin ocuparse detenidamente de la correlación existente entre criminalidad y desarrollo, que dicha correlación era fenoméricamente inherente a toda sociedad y que sólo modificando amplia y profundamente la estructura de ésta podría reducirse la criminalidad a una extensión soportable (López Rey: 1985: 148).

Sin duda el fenómeno criminal ha sido y es una parte esencial de la criminología, de ahí la necesidad de estudiar algunas de las diferentes teorías o corrientes de la Criminología para analizar cuáles de ellas pueden adecuarse a la realidad de nuestro país y por qué se considera viable su aplicación o en su caso, como partir de ellas para el diseño de programas o políticas públicas destinadas a la participación de todos los actores involucrados en la prevención de delitos o conductas que afecten a la sociedad.

4.1. Corriente de un Derecho Penal Clásico.

La Escuela Clásica fue el artífice de la elaboración de un Derecho Penal liberal, al elaborar una serie de principios que debían regirlo; sin embargo, su principal herencia criminológica fue el convencimiento de que el castigo era un medio útil para reducir la delincuencia (Larrauri: 2001: 21).

La escuela clásica de Derecho Penal, cuyo espíritu campea en la legislación contemporánea, considera el delito como un simple hecho antijurídico; no atribuye importancia a las condiciones orgánicas y nosológicas que contribuyen a su determinación. El delito aparece como una entidad abstracta, independiente de todo determinismo, susceptible de ser castigado como expresión de la maldad intencional del delincuente; la pena está proporcionada a la gravedad de los efectos del delito y a la apreciación caprichosa de las intenciones del que lo comete, prescindiendo, en su ponderación, del valor de las causas determinantes, especiales en cada caso. En suma: la escuela penal clásica establece categorías desiguales de delitos y

considera que los delincuentes están dotados de libre albedrío y responsabilidad (Ingenieros: 1913: 82).

Para muchos autores la escuela clásica principia con Beccaria, y es el "divino marqués" el que sienta los principios unificadores de esta gran corriente. Otros iniciadores serían Bentham en su "Teoría, de las Penas y de las Recompensas" (1840) y Romagnosi (Giandoménico) en su "Genesi del diritto pénale" (1837) (Manzanera: 1981: 235).

La presunción fundamental de esta escuela fue, que el Derecho Penal era útil, porque el comportamiento humano está gobernado por el principio de maximizar el placer y minimizar el dolor, por ello el castigo debía consistir en una imposición de dolor que contrarrestase el beneficio implícito en la realización del delito.

Pero en este movimiento clásico donde el castigo del individuo libre es suficiente y basta, porque ello de por sí provoca la paz social para eliminar el mal del delito; para otros, de lo que se trata es de prevenir y no castigar ya que el fin de la pena está en la sociedad y no en el hombre, quien tiene una participación clave es Beccaria, quien a su corta edad escribe su obra cumbre De los Delitos y Las Penas.

El concepto claro de la prevención de esta escuela, es sin duda la eficacia de la ley penal con la pena como castigo ejemplar, al menos así lo manifiesta Beccaria, afirmando: "¿Queréis evitar los delitos? Haced que las leyes sean, claras y simples, y que toda la fuerza de la nación esté empleada en defenderlas, ninguna parte en destruirlas. Haced que las leyes favorezcan menos las clases de los hombres que los hombres mismos. Haced que los hombres las teman, y no teman más que 'a ellas. El temor de las leyes es saludable; pero el de hombre a hombre es fatal y fecundo de delitos" (Beccaria: 1993: 159).

Otro importante aportador de conocimientos a la escuela clásica fue Jeremy Bentham, Quizá su obra más conocida sea el Panóptico, en que propone una cárcel en la que la arquitectura está al servicio del tratamiento. Este establecimiento es circular, con una torre de vigilancia en medio, en la que un guardián tiene el control total de todos los vigilados (pan-todo, óptico-visión) (Manzanera: 1981:193).

Es de reconocerse que el término de profilaxis criminal fue usado por primera vez por Bentham y que ya para 1778 Bentham había propuesto que se hicieran informes periódicos sobre la criminalidad, pues esto sería una medida de máxima utilidad para aportar al legislador datos sobre los cuales trabajar, y sería además un "barómetro político" mediante el cual sería posible conocer los efectos de la legislación. Así como los certificados de muerte son índice de la salud física de un país, las estadísticas criminales darían el índice de la salud moral. (Manzanera: 1981: 194).

Otro personaje de nacionalidad inglesa influye en esta corriente clásica, ya que su influencia fue notoria en la mejora de la situación de las personas que se encontraban en reclusión.

Howard influyó en la sanción de varias leyes y reglamentaciones inglesas, tendientes a mejorar la situación de los presos y la preservación de su salud. Una de sus ideas se trasladó a la realidad, logrando que se separase a los presos por sexo, edad, condición y según la gravedad de los delitos cometidos, mediante la introducción del sistema de celdas individuales. Gracias a su obra filantrópica, se afirmó la idea del tratamiento penitenciario de seres humanos. La profusa traducción de "El estado de las prisiones" hizo que sus análisis críticos se difundieran por toda Europa. (Elbert: 1998: 39-40).

Otro aportador no menos importante a esta corriente clásica es Romagnosi, tratadista para el cual la pena era uno de los fines de la defensa social.

Sin embargo, la pena, según Romagnosi, no es el único medio de defensa social; antes bien, el mayor esfuerzo de la sociedad debe dirigirse a la prevención del delito, a través del mejoramiento y desarrollo de las condiciones de la vida social.

He aquí una importante anticipación de la teoría de los "sustitutivos penales" elaborada por Ferri en el ámbito de la escuela positiva. (Baratta: 2004: 28).

No es por demás mencionar que existe un autor clásico que representa un icono en esta corriente, nos referimos a Francesco Carrara, quien aporta uno de los postulados más importante de esta corriente: El delito no es un ente de hecho, sino un ente jurídico. El punto cardinal de la

justicia penal es el delito, hecho objetivo y no el delincuente, hecho subjetivo. El delito no es una acción, sino una infracción (Manzanera, 1981: 237).

Para este autor italiano el fin de la pena no es la retribución afirme, ni la enmienda, sino la eliminación del peligro social que sobrevendría de la impunidad del delito. La enmienda, la reeducación del condenado, puede ser un resultado accesorio y deseable de la pena, más no su función esencial ni el criterio para su medida.

La actitud racionalista de Carrara y la distinción que hace entre teoría y práctica hallaron amplio eco en la ciencia italiana, determinando una dirección de pensamiento, la escuela clásica, que tiene en él su punto de partida (Baratta: 2004: 30).

En resumen, la aportación de la escuela clásica pertenece más al ámbito de la penología que al estrictamente criminológico. Su teoría sobre la criminalidad no persigue tanto la identificación de factores que determinan la misma (análisis etiológico) como la fundamentación, legitimación y delimitación del castigo. No porque se produce el delito, sino cuando, como, y por qué castigamos al crimen. Este enfoque reactivo tiene una fácil explicación histórica: la escuela clásica tuvo que enfrentarse, ante todo, al viejo régimen, al sistema penal caótico, cruel, y arbitrario de las monarquías absolutas. No le podía corresponder a ella la misión ulterior de investigar las causas del crimen para combatirlo. Era menester, primero, racionalizar y humanizar el panorama legislativo y el funcionamiento de sus instituciones, buscando un nuevo marco, una nueva fundamentación al mismo. En consecuencia, la escuela clásica se enfrenta demasiado tarde con el problema criminal; se limita a responder al comportamiento delictivo con una pena justa, proporcionada y útil, pero no se interesa por la génesis y etiología de aquél, ni trata de prevenirlo y anticiparse al mismo.

4.2. Corriente Positivista.

Si alguna vez la escuela penal clásica intenta considerar los caracteres fisio psíquicos individuales, lo hace de manera parcial e incompleta, partiendo de peligrosos principios, que convierten en causa de relativa impunidad los motivos que impondrían aplicar con mayor severidad los medios de defensa social (delincuentes locos, impulsivos, alcohólicos consuetudinarios, etc.). Tal criterio no podía seguir rigiendo la ciencia penal en una época en que todas las disciplinas biológicas y sociológicas son regeneradas por las nociones fundamentales

del evolucionismo y del determinismo. Era inevitable que, de las viejas doctrinas fundadas en la especulación pura, se evolucionara hacia nuevos criterios, cimentados en la observación directa de los hechos y en el estudio de sus condiciones determinantes (Ingenieros: 1913: 82).

Para esta escuela, la pena existe como un medio de conservación del orden social, el cual se logra sólo mediante el castigo; el castigo, entonces, cumple una función especial dirigida a la figura del delincuente.

Los positivistas defendían la desigualdad de los hombres, porque entendían que el crimen responde a anomalías hereditarias, orgánicas y psicológicas. No creían en el libre albedrío y rechazaban la idea de la libertad humana.

El positivismo hizo girar la Criminología exclusivamente en torno al hombre tratando de distinguir entre el hombre normal y un hombre anormal o peligroso. Dentro de él, una tendencia plantea la Criminología como una actividad científica dirigida a la investigación de las causas biológicas, antropológicas, psiquiátricas y psicológicas del delito. Entre sus sostenedores antiguos destaca Lombroso y en la actualidad Eysenck (Bergalli y Bustos: 1983: 19).

El mayor legado de la escuela positivista fue precisamente cuestionar las premisas de la escuela clásica que planteaba que todas las personas eran iguales y sensibles a la intimidación. De acuerdo con esta escuela, las personas que delinquen no son como el resto de los ciudadanos convencionales. Por esta razón, se ha clasificado al positivismo en biológico, que es aquél que distingue a las personas por alguna diferencia orgánica, la cual puede ser hereditaria o no, y en psicológico, que sitúa la diferencia en la personalidad o la inteligencia (Larrauri: 2001: 22).

La criminología nació en 1876 con la denominación de antropología criminal, al amparo de la publicación del Tratado antropológico experimental del hombre delincuente, escrito por el llamado padre de la criminología, Cesar Lombroso. Ese libro pretende dar una explicación integral del hombre y su forma de delinquir (Plata: 2009: 47).

La tesis de Lombroso, estrechamente vinculada a las ideas que concebían a la criminalidad como un fenómeno natural caracterizado por defectos orgánicos y psíquicos que se manifestaban en el individuo, se desplegó en una perspectiva en la que el criminal no era sino un hombre primitivo y salvaje dirigido por instintos atávicos y marcado por signos de la misma especie, en abierta contradicción con la visión proporcionada por las ideas evolucionistas

centradas en la superioridad del hombre civilizado centroeuropeo. La imagen del criminal era la de una subespecie humana, primitiva, señalada por rasgos físicos como la frente huidiza, los pómulos anchos, las asimetrías del cráneo, las orejas en forma de asa, la pilosidad abundante, la talla alta, etc. La reunión de estas características indicaba la regresión del individuo criminal a estadios primitivos de la humanidad, una especie de salto atrás hereditario" a partir del cual era obvio que sus actitudes y personalidad no eran sino las de un hombre primitivo, absolutamente inconciliables con el grado de civilización alcanzado por la humanidad. (Virgolini, 2005: 50).

El positivismo fue una postura filosófica agnóstica que tuvo enorme influencia en el campo científico, merced a la consagración del método experimental. Esta corriente de pensamiento generalizó, exultante, la convicción industrialista primero y capitalista luego, del progreso lineal del saber humano, mediante ciencias a las que se entendía casi como religiones laicas capaces de explicar, prever y manipular todos los fenómenos de la vida. El positivismo está estrechamente ligado a la búsqueda metódica sustentada en lo experimental, rechazando nociones religiosas, morales, apriorísticas o conceptos abstractos, universales o absolutos. Lo que no fuese demostrable materialmente, por vía de experimentación reproducible, no podía ser científico. El positivismo se expandió exitosamente, como un pensamiento progresista, revolucionario, capaz de sacar al mundo del atraso y del oscurantismo religioso o supersticioso de los siglos precedentes. El hombre y la ciencia serían artífices de todas las explicaciones y los descubrimientos, capaces de superar todas las enfermedades, los obstáculos sociales y hasta a la propia naturaleza (Elbert: 1998:48).

La incidencia del ambiente en la producción de actos antisociales también había sido incluida en la obra de Lombroso, pero allí constituyó más que nada la fuente de factores predisponentes de la actuación de los defectos y los estigmas individuales y que daban origen u oportunidad a lo que él llamó delincuente ocasional. Es en la obra de Ferri en donde se despliega una explicación fundamentalmente social del comportamiento delictivo, que obedece a una combinación de factores que distribuye en tres categorías: antropológicos o individuales, físicos o telúricos y sociales; asigna empero mayor importancia a estos últimos, a los que atribuye el incremento general de la criminalidad. A él se debe la consolidación del método positivo de investigación sobre las causas del delito, en un modelo radicalmente enfrentado a la abstracción y formalismo del discurso argumentativo de los juristas: para este autor, son los hechos los que

deben ser estudiados con un método inductivo-experimental, de modo tal que permita generar una política criminal fundada sobre bases científicas, orientada a la reducción de los factores criminógenos y justificada en la necesidad de defensa de la sociedad (Vergolini: 2005: 54).

Ferri como discípulo de Lombroso realizó una serie de grandes aportaciones, no solo en el terreno criminal, sino también en otras áreas del conocimiento humano, como lo religioso, lo educativo, económico, político, entre otros. Su obra cumbre Sociología Criminal expone su ley de saturación criminal, tomando como base a investigaciones sobre estadísticas en Francia.

Ferri formuló una serie de sustitutivos penales, pues era la forma más práctica de indicar que a los delincuentes se les debía clasificar, no con base a la gravedad del delito que hubieran cometido sino con base en la temibilidad que representarían. La exposición de estos sustitutivos dio pautas para la prevención de la delincuencia, pues consideraba que era mucho mejor luchar contra las causas del delito que luchar contra el delito mismo. Las medidas propuestas por Ferri apuntaban hacia aspectos de carácter económico, científico, político, religioso, educativo, familiar y administrativo (López: 1991. 53-54).

Se le considera el más ilustre después de Lombroso, de los miembros de la escuela positiva italiana. Es el que sistematiza la clasificación de la delincuencia en: criminales alienados bajo la influencia de un desequilibrio mental; criminales natos aquejados por una predisposición patológica hacia el crimen pero no como un fatalismo hacia la delincuencia (como parecía pensarlo Lombroso); criminales habituales, sumidos en una criminalidad casi permanente por la influencia de una predisposición personal y/o influenciados por el medio social; criminales de ocasión, a quienes la débil resistencia los expone a ceder ante circunstancias criminógenas, y por último criminales pasionales (Barrita, 1996: 64-65).

Garófalo (1852-1934) crea el término de Criminología y su formación como jurista le permite investigar la noción de delito, situación la cual considera previa para considerar al hombre como un delincuente.

Este tratadista critica que el positivismo se haya centrado primordialmente en la figura del delincuente en detrimento del delito, ya que, para él, no existe ninguna división entre delito y delincuente. Para él, los factores sociales y ambientales tienen escasa relevancia si se

parte de principios de la existencia de condiciones o valoraciones hereditarias, pues su teoría potencia el carácter congénito o hereditario de la anomalía moral del delincuente.

Este criminólogo intenta solucionar el problema bajo el análisis de los sentimientos que básicamente predominan en la comunidad y que contribuyen a su permanencia, y sin los cuales, el propio grupo se desintegraría hasta desaparecer. Fija su atención en varios, entre otros, la religión, pero a su juicio el sentimiento religioso, en ocasiones falta; el pudor, es otro sentimiento que desechas, porque varía según los pueblos y el clima, y aún las horas del día lo hacen variar. Además, llega a la conclusión de que solo dos sentimientos son verdaderamente indispensables para asegurar la convivencia humana, los sentimientos de piedad y probidad (Orellana: 2012: 9899).

Lo que se ha descrito son solo algunos esbozos de los principales representantes de la escuela positivista, que en general han definido sus postulados en el sentido de : el uso del método científico; además, entiende al delito como un hecho de la naturaleza por lo que debe estudiarse como un ente real, actual y existente; se sustituye la responsabilidad moral por la responsabilidad social, puesto que el hombre vive en sociedad y será socialmente responsable de sus actos mientras viva en sociedad; se sustituye el concepto de pena por el de sanción, la cual va de acuerdo con la peligrosidad del criminal, por ello su duración es indeterminada; en cuanto a la ley penal, ésta no restablece el orden jurídico, sino que su misión es combatir la criminalidad considerada como fenómeno social, por lo que la legislación penal debe estar basada en los estudios antropológicos y sociológicos.

4.3. Corrientes Sociológicas.

4.3.1. La escuela de Chicago.

La escuela de Chicago es la cuna de la moderna Sociología americana. Se caracterizó por su empirismo y su finalidad pragmática, esto es, por empleo de la observación directa en todas las investigaciones (de la observación de los hechos se inducen, después, las oportunas tesis) y por la finalidad practica a la que orientaban aquellas: un diagnostico fiable sobre los urgentes problemas sociales de la realidad norteamericana de su tiempo. Sus representantes iniciales no eran sociólogos, ni juristas, sino periodistas, predominando, en todo caso, como sector de procedencia, el amplio espectro de las ciencias del espíritu. La temática preferida de la Escuela de Chicago fue la que pudiéramos denominar la sociología de la gran ciudad, el análisis del

desarrollo urbano, de la civilización industrial, y, correlativamente, la morfología de la criminalidad en ese nuevo medio. Atenta al impacto del cambio social, especialmente acusado en las grandes ciudades norteamericanas (industrialización, inmigración, conflictos culturales, etc.), e interesa por los grupos y culturas minoritarias, conflictivos, supo sumergirse en el corazón de la gran urbe, conocer y comprender desde dentro el mundo de los desviados, sus formas de vida y cosmovisiones, analizando los mecanismos de aprendizaje y trasmisión de dichas culturas sociales. El examen inicial fue un tanto primitivo, desprovisto, además de esquemas teóricos claros. Pero éstos fueron perfilándose posteriormente (teoría ecológica, subcultural, conflictual, del aprendizaje, defintorial, etc.) mereciendo un impacto insospechado en el viejo continente y en su criminología

De signo marcadamente sociológico, la Escuela de Chicago profesó el interaccionismo simbólico, impulsó con notable éxito el método científico y supo complementar los métodos cuantitativos con técnicas de investigación cualitativas como la llamada observación participante o las historias de vida y nace derivado de la creación del Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago y sus autores pensaban que un contacto más directo con el objeto de estudio, mediante el uso de entrevistas y de la observación de quienes participaban en ambientes criminógenos, podría aportar mayor información sobre los factores socioculturales que conducían a la delincuencia. De esto resulta un modelo aplicable a estudios de la delincuencia determinando que: las personas que habitaban ambientes en se convivía entre robo, violencia, y, en general, con normas distintas a las del conjunto de la sociedad, terminan contagiándose de esos comportamientos y valores criminógenos (Garrido: 215: 2006).

4.3.2. Estructural funcionalista

Tiene su origen en el evolucionismo biológico-organicista y en la Antropología Social, que consideran a la sociedad como un organismo natural vivo. Los conglomerados humanos deben de ser estudiados para encontrar las constantes que existen en ellos y que caracterizan a una determinada estructura-función social. El objeto de estudio está referido a la estructura y funciones sociales que dependen de las instituciones públicas, y de los individuos en el desempeño de sus roles como parte de un todo (Vidaurri y Sánchez: 2013: 9).

Se entiende por sistema un conjunto de elementos interrelacionados de forma tal que la variación en uno de ellos produce una alteración en la acción recíproca de los sistemas. Este

concepto de sistema ha resultado eficiente para explicar algunos de los hechos que se observan en la vida política, aunque no todos, los diversos enfoques que se han empleado para lograr una comprensión de los fenómenos sociales, y dentro de estos, de los fenómenos políticos, han partido siempre de la concepción de un todo articulado cuya conformación y funcionamiento se pretende aclarar.

El estructural- funcionalismo plantea que el propósito de la sociedad es el mantenimiento del orden y la estabilidad social, y que la función de las partes de una sociedad y el modo en que estas están organizadas, la estructura social, serviría para mantener ese orden y esa estabilidad.

Considera que la pena se justifica en función al papel efectivo que cumple para conservar el sistema y la confianza de los individuos, teniendo una marcada tendencia a la defensa y mantenimiento del statu-quo vigente; en el campo criminológico sus postulados son:

- La normalidad del delito: Parte de la premisa de aceptar al delito como un fenómeno social, normal y funcional, cuya génesis y etiología guarda estrecha relación con la estructura y grado de desarrollo del propio sistema social vigente, así como las personas trabajan o se alimentan, también cometen delitos, lo que constituye un aspecto normal, la otra cara de la vida en sociedad con la que tenemos que aprender a convivir, siendo una meta imposible eliminarlo, por lo que se busca controlarlo dentro de los límites razonables.
- La anomia: Se acuña este término nuevo, para definir la carencia de normas dentro de una sociedad por la crisis interna que padece, cuando una persona carece de las oportunidades dentro de una sociedad para lograr satisfacer sus expectativas ingresa en estado de anomia cometiendo conductas antisociales y delictivas.

4.3.3. Escuela de Emile Durkheim.

González Vidaurri (2013: 76-77) refiere que, en las obras del suicidio publicada en 1897 y Dos leyes de la evolución penal, manifiesta su oposición a considerar el delito como un fenómeno de anormalidad social, considerándolo, en cambio como algo que hace parte integrante de la sociedad.

Sus principales puntos de vista son los siguientes:

1. La delincuencia es un fenómeno “normal”, no proviene de causas excepcionales, sino de la estructura misma de la cultura a la cual pertenece;
2. El delito es un hecho social connatural a toda sociedad sana;
3. Dado que la delincuencia es la resultante de las grandes corrientes colectivas de la sociedad, su existencia y sus relaciones con el conjunto de la estructura social presentan un carácter de permanencia;
4. El fenómeno criminal debe ser comprendido y analizado no en sí mismo, sino siempre con relación a otro, determinando en el tiempo y en el espacio. Por ello, el método mínimo para su conocimiento es el comparativo.
5. La desviación también puede ser portadora de innovaciones sociales, y esto ocurre solo si permanece como un hecho excepcional respecto al cumplimiento de la norma. Si la desviación refleja una ausencia de normas sociales, el hecho es negativo porque se produce una disgregación social;
6. La criminalidad produce un reforzamiento en el sentimiento colectivo de valores impuestos y generalizados en la sociedad; por lo tanto, se puede decir que Durkheim habla por primera vez de la teoría de la prevención general positiva o de la reintegración social;
7. Durkheim, planteó además el concepto sociológico de anomia como una falla de la estructura social, por la carencia relativa de normas en un grupo o una comunidad.

La conducta irregular, a la que, según estos criterios, también pertenece el crimen como caso parcial (sancionado) debería, pues, ser comprendida, según estos conceptos, no tanto a través de las características de los individuos irregulares en sí, sino más bien a través de la estructura de la sociedad. Si, además, se parte de que con el hecho de estar regulada la vida social resulta inseparablemente la posibilidad de conductas irregulares, entonces no se puede considerarse anormal la existencia del crimen en la sociedad, sino sólo un súbito y caprichoso aumento o descenso de los acostumbrados valores medios. Una determinada cantidad de crímenes es, al contrario, “parte integrante de toda sociedad sana” (Durkheim: 1961: 157, citado en Goppinger: 1975: 41). Un grupo absolutamente conforme, sin conductas irregulares, sea en sentido del crimen, sea en el de otras actitudes y conductas extraordinarias o incluso excéntricas,

sería absolutamente inmóvil y finalmente estéril. En última instancia, la reprobación de la conducta irregular no debe depender de la arbitrariedad del observador o de las normas éticas tradicionales, sino, lógicamente también, del orden estructural de la vida social (1975: 41).

4.3.4. Estructura Social y Anomia. Robert Merton.

El autor plantea el problema de la desviación en relación con la estructura cultural señalando que el ciudadano norteamericano está presionado por alcanzar metas o propósitos que sirven como objetivos legítimos para todos los miembros de la sociedad. Es decir, que el individuo se mueve por objetivos y metas que la propia sociedad le impulsa a conseguir, y que en el caso de la sociedad norteamericana es la mayor riqueza económica, el bienestar, la prosperidad, el éxito. Por otro lado, un segundo elemento a considerar es el medio de que se vale el individuo o mejor dicho de los medios que puede propiciar la propia sociedad. En definitiva, la tesis de Merton se mueve entre objetivos o fines y medios para lograr aquellos fines (Barrita: 1996: 48).

La teoría de Merton sostiene que aquello que dentro de la estructura ocupen lugares muy expuestos a las tensiones, mostrará una conducta desviada. Señala los siguientes comportamientos:

A. Conducta de conformidad. Sociedad estable.

Innovación. Utilizan ilícitos, medios innovadores ilegítimos para llegar a las metas.

Ejemplos delitos económicos;

Conductas no conformistas. Los individuos rechazan las normas que viola. Se desvía para servir a sus propios intereses;

B. Conducta aberrante reconoce la legitimidad de las normas que viola. Se desvía para servir a sus propios intereses;

C. Conducta de retraimiento, no tiene metas culturales-institucionales (Marchiori: 2001: 70).

El concepto de anomia de Merton permite la explicación de conductas divergentes también a causa de otras circunstancias sociales que las solas crisis económicas y la industrialización incipiente. El punto de partida de su teoría es la moderna sociedad americana, que se caracteriza por el afán general de prosperidad material y por la idea de la igualdad de oportunidades para todos. Pero puesto que los medios para alcanzar este fin, y con ello las

posibilidades, están de hecho distribuidos de manera desigual, el individuo está expuesto a un estado de tensión estructuralmente determinado. Aquí ofrece el principio de Merton la posibilidad de definir la diferente intensidad de la presión en dirección a conductas irregulares en distintos puestos de la estructura social (Cloward/ Ohlin, 1960: 85, citado por Goppinger: 1975: 43).

Resulta por demás interesante las aseveraciones de este autor norteamericano, donde sus estudios de la sociedad norteamericana reflejan ese afán de prosperidad que los encamina a vivir su sueño de oportunidades y posibilidades, convirtiéndose, esto, en sueño americano, es decir, idea o creencia de que Estados Unidos es la tierra de las oportunidades, donde los sueños se hacen realidad y el éxito está al alcance de todos. Me interesa extrapolar la teoría mertoniana al caso mexicano. Pienso que aquí se vive un sueño mexicano. Se resume en esta frase: “prefiero vivir 10 años como rey, que 40 como siervo” (Palacios: 2012:65).

Así es como piensan los miles de jóvenes que se agregan a las filas de la delincuencia organizada. La imagen del narcotraficante es más o menos la siguiente: hombre rico, con poder de mando, rodeado de mujeres y lujos, cuyas hazañas merecen corridos musicales. Es probable que el narcotraficante no llegue a viejo o termine en la cárcel; “pero no importa, vale la pena correr el riesgo” (Palacios: 2012: 65).

4.3.5. Teoría de la Asociación Diferencial. Edwin Sutherland

Esta teoría es considerada como una teoría sociológica, ya que parte de la premisa que el ser humano desarrolla valores de acuerdo con su posición en la estructura social. Apunta como variable fundamental, a las relaciones sociales que las personas desarrollan y que determinan la socialización a unos u otros valores; esto es, que la socialización no es aleatoria (Larrauri: 2001: 23).

La teoría asociación diferencial fue expuesta por el sociólogo norteamericano Edwin Sutherland, a mediados del siglo XX, en la cual plantea la asociación de personas que están más alejadas del cumplimiento de la norma, y que tienden a identificarse, valorando positivamente su incumplimiento. Su estudio se basa en la observación del comportamiento de los empresarios de grandes corporaciones norteamericanas y construye un concepto distinto de delito a lo establecido en los códigos penales, ya que parte de un elemento clave como es la conducta socialmente dañosa, de donde deduce que el comportamiento y los valores se aprenden en el

curso de la vida social y se expresan en el trabajo, en ideas y modos de relaciones comunes. Esta asociación incide predisponiendo a los sujetos que se asocian para violar la ley, produciendo un acercamiento de los sujetos que ven dicha transgresión como algo positivo, por lo que plantea que las acciones ilegales se aprenden, estimulándose las transgresiones por medio de la imitación grupal. Para este autor, la criminología ha venido explicando la conducta delictiva desde dos tipos de perspectivas diferentes. Las primeras, a partir de los acontecimientos que tienen lugar cuando se produce el hecho delictivo, esto es, a partir de la situación (explicaciones mecanicistas, situacionales o dinámicas). El segundo tipo de explicaciones se basan en aquellos procesos que han tenido lugar en la historia previa del individuo (explicaciones históricas o genéticas, ya que recurren a la historia o la génesis del individuo).

Esta teoría no se interesa por el aprendizaje del saber, o sea el aprendizaje escolar, sino que basan el aprendizaje en el conocimiento humano en general y en su totalidad, por lo que se considera una teoría del desarrollo psicológico que constituye una importante contribución a la conformación externa del comportamiento individual; en consecuencia, formula una propuesta sobre el origen del comportamiento criminal y su modo de conectarse con un estilo de vida diferente (Bergalli y Bustos: 1983: 118).

Es evidente que estas ideas ponen en descubierto las aportaciones del paradigma etiológico, y su cortedad de miras al haberse concentrado en el delito y el delincuente, como categorías dadas. En primer lugar, empieza a advertirse que no existen sociedades consensuales, de pensamiento y valores uniformes, sino que en la sociedad hay grupos distintos, incluso en oposición, cuya referencia al delito es general, y no privativa de grupúsculos marginales y refractarios a los valores. La ley, ciertamente, no era igual para todos, y la posición de poder de los grupos sociales era decisiva para que progresaran, lo que se reflejaba también en el modo en que eran sancionados. Por primera vez, una teoría explicativa del fenómeno criminal no es de origen etiológico. La sociología proporciona, con la asociación diferencial, una explicación de valor omnicomprendivo, macro social del fenómeno delictivo. Se desmorona, como consecuencia, el mito del delito factorial por pobreza o ignorancia o condicionamientos biológicos, que tanta aceptación habían alcanzado (Elbert: 1998: 85).

C. Bartollas y S. Dinitz (Citados por Herrero: 2001: 317), partiendo de los principios de criminology, sintetizan la teoría de la asociación diferencial en nueve principios:

1. El comportamiento criminal es aprendido;
2. El comportamiento criminal es aprendido en interacción con otras personas en un proceso de comunicación;
3. La principal parte del aprendizaje de la conducta criminal se lleva a cabo a través de los grupos de personas íntimas;
4. Cuando el comportamiento criminal es aprendido, el aprendizaje incluye: las técnicas de comisión del crimen o delito, las cuales son, a veces, muy simples; la específica dirección de motivos, de los impulsos, de las justificaciones y las actitudes.
5. La dirección específica de motivos y de impulsos es aprendida desde situaciones favorables o desfavorables al Código legal.
6. Una persona se hace o deviene delincuente por encontrarse en medio de un exceso de pronunciamientos favorables a la violación de la ley en comparación con las posturas no favorables a su lesión.
7. Las asociaciones diferenciales pueden variar en frecuencia, duración, prioridad e intensidad.
8. El proceso de aprendizaje del comportamiento criminal por asociaciones con modelos criminales y anti criminales incluye todos los mecanismos que se requieren para cualquier otra clase de conocimientos. El aprendizaje del comportamiento criminal es comparable a otra cualquier experiencia de conocimiento. No ha de reducirse a la mera imitación del comportamiento de otro.
9. Aunque el comportamiento criminal es una expresión de carencias generales y de valores, no es explicable por tales carencias y valores, ya que la conducta no criminal es expresión de las mismas necesidades y valores. Se explica por los diferentes motivos que subyacen a uno y a otro. Lo que diferencia al criminal del no criminal, es que aquel se basa, se funda o se informa, en un exceso de disfunciones criminales, aprendidas de otros.

4.3.6. Teoría del labelling approach.

Para el labelling approach, la delincuencia, el crimen, no es un fenómeno ontológico, sino definitorial. Es decir, que no existe tanto la criminalidad cuanto la incriminación. Una incriminación no obediente a criterios objetivos (de protección del verdadero bien común) sino dependiente de criterios de grupo, parciales, discriminadores y dirigidos contra los que están lejos del éxito, del dinero y del poder (Herrero: 2001: 333).

Se habla de delito y delincuentes como consecuencia de un proceso incriminatorio llevado a cabo por los poderes dominantes y proyectado, casi en exclusiva, sobre las clases sociales desfavorecidas, a cuyos miembros se les cuelga, de forma interesada, el rotulo de delincuentes desde criterios criminalizantes impuestos, unilateralmente por los que ejercen la capacidad de decisión. Y todo, porque no se someten al poder establecido, a su cultura, a sus intereses (Herrero: 2001: 333).

El "labelling approach", coincidiendo en ello con las demás teorías interaccionistas, centra su interés en el elemento definidor de la desviación y la criminalidad, destacándolo aún más: la definición del delito no es ya una descripción, sino una adscripción o atribución; quien condena no constata el delito, sino que lo produce; lo criminal no es una cualidad de una conducta, sino el resultado de una definición a través de las instancias de control social. Y todavía más grave: cómo se puede deducir de las estadísticas judiciales y penitenciarias, estas definiciones recaen de modo desigual en perjuicio de los estratos sociales más bajos. Así, aunque las infracciones jurídicas criminales son en esencia ubicuas (es decir, se dan por igual en todas las capas sociales), las posibilidades de escapar a una definición jurídico penal delictiva crecen a medida que se sube en la jerarquía social: son los poderosos quienes quedan en el ámbito de la cifra oscura (Muñoz y Hassemer: 1989: 59-60).

Según el "labelling", la criminología tradicional, etiológicamente orientada, ha buscado las causas del delito de un modo incorrecto en la persona que es definida como delincuente, en lugar de hacerlo en la persona que realiza la definición. De este modo ha aceptado ingenuamente las perspectivas del derecho penal, convirtiéndose en su ciencia auxiliar y desperdiciando la oportunidad de ser una ciencia básica que formule autónomamente su interés y objeto de

investigación. Por eso considera ahora la teoría del "labelling" que hay que dirigir la atención criminológica a los procesos de atribución de la criminalidad, en vez de a sus resultados (Muñoz y Hassemer: 1989: 60).

Por último, podemos decir que esta teoría contempla al crimen como un mero subproducto de control social. El individuo se convierte en delincuente según estas teorías no porque haya realizado una conducta negativa, sino porque determinadas instituciones sociales le han etiquetado como tal, habiendo asumido el mismo dicho estatus criminal que las agencias de control social distribuyen de forma selectiva y discriminatoria. Por ello, la teoría del labelling approach, no es una teoría de la criminalidad, sino una de la criminalización, que se aparta del paradigma etiológico, convencional y potencia al máximo el significado de las llamadas desviaciones secundarias o carreras criminales (García: 2006: 380).

4.3.7. Teoría Ecológica

La ecología de una rama de la biología que se encarga del estudio de los hábitos y modos de vida de los organismos vivos, en relación con el ambiente que los circunda. La ecología humana estudia las relaciones ambientales entre las personas y su espacio social (Vidaurri y Sánchez: 2013: 78).

La teoría ecológica, que está estrechamente relacionada con la llamada escuela de Chicago, puede ser considerada como uno de los primeros intentos de explicación del crimen. Objeto de la investigación el municipio, en particular la relación de los hombres con su entorno espacial, y sus reacciones ante ese entorno (Goppinger: 1975: 40).

Sus antecedentes datan de 1892 cuando se crea el departamento de sociología de la Universidad de Chicago, que jugaría un papel decisivo en la consolidación del estudio científico de la delincuencia. Los autores de la escuela de Chicago (entre ellos Robert Park y Ernest Burgess, de la universidad de Chicago, y posteriormente Clifford R. Shaw y Henry D. McKay del Instituto de Investigación Juvenil de la ciudad de Chicago) pensaban que un contacto más directo con el objeto de estudio, mediante el uso de entrevistas y de observación participante de ambientes criminógenos, podía aportar mayor información sobre los factores socioculturales que conducen a la delincuencia. Su teoría podría considerarse en muchos aspectos una analogía de las nuevas teorías, surgidas a finales del siglo pasado, sobre la enfermedad. Se había descubierto

que el modo en que se transmitían muchas enfermedades era el contagio. Así, Shaw y McKay crearon un modelo equivalente para la delincuencia: las personas que habitan ambientes en los que han de convivir con robos, violencia y, en general, con normas distintas a las del conjunto de la sociedad, acaban contagiándose de esos comportamientos y valores criminógenos (Garrido, et al: 2006: 209).

Esta teoría, aunque no pareciera muy significativa en las aplicaciones preventivas de la criminalidad, no dejaba de ser de importancia su consideración puesto que resultaba necesaria la incorporación del punto de vista ecológico a tal fin, dada la realidad de las ya enunciadas zonas de alta delincuencia existentes en las ciudades, sin dejar de estimar por cierto el grado de adaptación o inadaptación especialmente de los menores llegados de otras culturas en la época de plena inmigración. Es destacable a la vez, que no sólo en las ciudades se cometen delitos, pues el actuar ilícito es posible en cualquier espacio terrestre en que convivan seres humanos sujetos a leyes establecidas por el hombre mismo a través de sus organizaciones estatales, a lo que lo lleva su personalidad, sus ambiciones, sus egoísmos, sus placeres, etc. (Scime: 1999: 438).

5. Corriente del conflicto social

La teoría del conflicto social desarrollada entre otros por L. Coser y R. Dahrendorf, ha sido trasladada al campo de la criminología fundamentalmente por Vold y Turk. Según esta manera de pensar, en toda sociedad existen dos grandes estratos o clases, una gobernante y la otra gobernada o subalterna. La primera se caracteriza por ser conservadora, anhelar el mantenimiento del poder, ser estática y buscar la conservación del status quo; la segunda, al contrario, es dinámica y constantemente persigue cambios. El gobernante, ante el movimiento permanente del gobernado trata de apaciguarlo, para lo cual acude a la ley civil, laboral, administrativa, etc., y cuando ve que estos mecanismos son insuficientes, se vale de su principal instrumento, es decir, la ley penal. Para explicar sus afirmaciones, esta corriente acude a las siguientes premisas:

- El conflicto no es una enfermedad sino algo inherente a la idiosincrasia de las sociedades históricas; es decir, siempre ha existido en todos los pueblos;

- Responsabilizar de los conflictos a los otros para entrar a pensar en posibles sociedades sin choques es desconocer la realidad y querer trabajar sobre supuestos utópicos;
- Toda sociedad sana, autoconsciente y dinámica conoce y reconoce conflictos en su estructura. La existencia de sociedades humanas implica necesariamente la existencia de conflictos;
- Conflicto es cualquier relación de elementos que pueden caracterizarse por oposición objetiva y subjetiva; y es social cuando procede de las unidades sociales, es decir, es supraindividual. Como es obvio, la teoría del conflicto, apunta a las disputas de grupo dentro de las sociedades enteras, en cuanto tales disturbios se originan entre grupos de distinta categoría;
- Desde el punto de vista del poder, cambio, conflicto y coacción constituyen soportes normales de toda sociedad, a partir de la dicotomía autoridad subordinación: mientras que quienes tienen autoridad buscan la permanencia y perpetuidad de la estructura, los sometidos tienden a movilizarla;
- En síntesis, la situación es esta: un grupo de personas tiene el poder y la dirección, por lo que busca mantener las instituciones; es la autoridad. Otro grupo, carente de poder, persigue el cambio, lo que hace que sea dinámico; es el gobernado o dominado. El desacuerdo o enfrentamiento entre dos grupos, es decir, entre el estático y el dinámico, se origina el conflicto. Este puede ser resuelto de varias maneras, pero, en un momento dado, cuando las bases de la estructura son tocadas según criterio del dominante, quien posee el poder opta por la ley como mecanismo de solución. Nace así el proceso de criminalización, mediante el cual el gobernante, convierte en delictivas ciertas conductas que estima lesivas de sus intereses (Pérez: 1991: 34-35).

Si criminal es el comportamiento criminalizado y la criminalización no es más que un aspecto de quien tiene el poder para hacer ilegales los comportamientos contrarios al interés propio, entonces la cuestión criminal es una cuestión eminentemente política. En efecto, la criminalización no es más que una forma de conflicto que se impone a los particulares a través de la utilización del Derecho por parte del Estado, constituido como una figura abstracta,

inventada con la modernidad, detrás de la cual se esconden los propietarios, la política y económicamente más fuertes (Vidaurri y Sánchez: 2013: 113).

6. Corriente Clínica.

La criminología positivista había surgido como reacción contra un racionalismo lógico jurídico, para el que el concepto de delito había guardado interés exclusivamente como entidad abstracta de análisis. La reacción lógica fue interesante por las personas envueltas en conflictos, en especial, por los responsables de hechos delictivos. Es útil reiterar que la escuela positiva se benefició con ese interés hacia el sujeto autor, en la circunstancia histórica ascendente del desarrollo de las ciencias naturales y también por su espíritu independiente ante los compromisos de orden filosófico, que eran considerados de naturaleza metafísica, es decir, no verificables. Como consecuencia de ello, todas las formas de criminología de perfil naturalista tienden a alcanzar un poder explicativo semejante al de la biología, la química o la física. Desde los orígenes de la criminología se hizo presente una fuerte influencia del modelo médico (Lombroso) y su enfoque psiquiátrico posterior. La sociología también se había desarrollado en términos de física social (Comte) con una plataforma empirista. La criminología surgió desde el campo clínico como disciplina compleja, resultante del intento de fusión de un mosaico de disciplinas con objeto y métodos diferentes y en dispar estado de desarrollo (factores antropológicos, físicos y sociales) (Elbert: 2005: 88-89).

En un comienzo la criminología clínica ha inventariado los diferentes aspectos antropológicos y se convirtió en una criminología descriptiva. Su función era observar, hacer un inventario y clasificar, en una suerte de anatomía del delincuente, que no explica los fenómenos, solo los muestra, dando el cómo se ha convertido el hombre en delincuente, pero sin llegar al porque, es decir, sin explicar las motivaciones y los móviles. La necesidad de buscar las causas profundas de la acción criminal (la dinámica criminal), da lugar a una segunda modalidad o actitud criminológica: la criminología analítica (Del Pont: 1999:21-22).

La criminología clínica es, básicamente, una criminología aplicada, de intervención. Por medio del estudio del caso, sea normal o patológico, se imponen finalidades de naturaleza curativa o correctiva. Ello significa que, a partir de un reconocimiento interdisciplinario de los factores responsables del comportamiento antisocial y de la prognosis del caso, el clínico

persigue la modificación de aspectos afectivos, cognitivos y conativos, en el caso de los psicológicos, anatómicos o fisiológicos, si ellos son orgánicos, junto con los de orden social, generalmente sugeridos por exceder las posibilidades de control, que puedan vincularse con la etiología del comportamiento delictivo. Estos aspectos se vinculan, sustancialmente, con la noción de readaptación, resocialización o rehabilitación del delincuente a la vida social. La segregación del sujeto criminal se asemeja a la de un enfermo contagioso, para que sane mediante la intervención clínica o criminológica (Elbert: 2005: 89).

Marchiori (2011: 40) resume los aportes de la criminología clínica de la siguiente manera:

- El respeto al individuo, a su individualidad, a su historia;
- El diagnóstico y tratamiento individualizado en una sociedad y cultura masificada, la Criminología clínica atiende, trata y ayuda al individuo único, distinto a los demás, que presenta una particular y determinada historia y mirada existencial;
- Es un enfoque humanista sobre una problemática como la delincuencia sumamente compleja;
- Estudia y analiza la personalidad en todos sus aspectos, integrada a la estructura familiar, al medio social;
- Estudia y profundiza uno de los aspectos de mayor enigma social y cultural como lo es el paso al acto delictivo.

Algunos autores han considerado herencia de la criminología clínica a especialistas afines más modernas, como penología y Victimología, y de ciencias auxiliares, entre las que se encontrarían la estadística, la medicina legal y la psiquiatría forense.

Aquí nos limitamos a reiterar que hay cinco grandes grupos de explicaciones médicos biológicos de la conducta delictiva:

- a) La antropométrica, que se ocupa de temas de conformación física;
- b) La tipológica, en particular las alusivas al "tipo constitucional" del delincuente;
- c) La endocrinológica, que intenta reducir el comportamiento criminal a procesos hormonales o endocrinos (disfunciones de las glándulas y el sistema neurovegetativo o el hipertiroidismo);

- d) Los estudios de factores hereditarios, que han trabajado sobre tablas de descendencia en casos de familias excepcionales, buscando ubicar la distribución de la criminalidad en las generaciones sucesivas. También se ha estudiado el factor hereditario en investigaciones sobre gemelos, por ejemplo, univitelinos nacidos de padre delincuente;

- e) Estudios sobre malformaciones cromosómicas, basadas en el conteo del número de cromosomas. Cada célula contiene 23 pares de cromosomas, uno de los cuales determina las características sexuales. XX es femenino y XY varón (Elbert: 1998: 77).

7. Corriente de la Psicología Social

7.1. Teoría Interaccionista.

El interaccionismo es una concepción totalmente diferente a la Criminología tradicional ya que entiende que no hay un grupo de personas que sean delincuentes por sus características de personalidad, sino que no hay diferencias entre delincuentes y no delincuentes. El interaccionismo se ubica en el campo de la reacción social y considera que la desviación no es una calidad de comportamiento de una persona (Beker), sino que depende de la relación que existe entre el hecho y la sociedad y que los procesos de etiquetamiento provocan la criminalización y de ella surge la delincuencia. La enorme cifra negra apoya su tesis (Del Pont: 1999: 32-33).

El nombre interaccionismo deriva de las ideas del autor George Mead respecto a que el ser humano no es sólo un ser pasivo que recibe la influencia social que lo moldea, sino que él también participa activamente y produce cambios en el mundo social. Las personas asignan definiciones y tipificaciones a las cosas que los rodean en su ambiente para simplificar la vida social. Es una forma de poner orden, de regularizar la conducta y las relaciones humanas, para orientarse dentro de un mundo conocido por todos (Vidaurri y Sánchez: 2013: 124).

Para Mead entre los individuos y el mundo social se producen una infinidad de interacciones concretas y cotidianas que al repetirse adquieren cierto significado para cada persona, que comparte con otros miembros de la sociedad a través del lenguaje. Este intercambio de símbolos produce la comunicación, cuando su sentido se identifica con el de los otros y es a través de este proceso que se va construyendo aquello a lo cual llama realidad (Vidaurri y Sánchez:

2013: 124).

El modelo de interaccionismo simbólico planteado por Mead enfatizo los procesos de construcción de la realidad. Ello dio pie para afirmar que lo que se considera realidad es solo una construcción simbólica, producto del lenguaje, de la comunicación, y de las correlaciones de fuerzas existentes en una comunidad social. (Vidaurri y Sánchez: 2013: 10).

El interaccionismo simbólico es una orientación derivada de la perspectiva fenomenológica; la característica de esta orientación es la importancia primordial que fija los significados sociales que las personas asignan al entorno y que, en palabras de Herbert Blumer, quien acuñó el nombre de interaccionismo simbólico, su principal objeto de estudio son los procesos de interacción, acción social caracterizada por una acción inmediatamente recíproca, cuyas investigaciones están basadas en un particular concepto que interacción que subraya el carácter simbólico de la acción social. (Silva: 2003: 107).

Para la Criminología interaccionista no existen diferencias entre delincuentes y no delincuentes, cualquier individuo puesto en determinadas circunstancias puede cometer un hecho delictivo. El delincuente, para esta corriente, es el individuo que sufre dificultades de los procesos sociales y que es estigmatizado por el propio sistema que no le proporciona los medios y las metas sociales necesarias” (Marchiori: 2011: 66).

La criminología interaccionista presenta un enfoque social, le interesa especialmente el grupo social, los procesos sociales que provocan el delito, las características sociales, la geografía y estructura social y los actores que intervienen en los procesos criminales. De esta manera determinados grupos ingresan al sistema penal y otros gozan de impunidad como los grupos relacionados con la delincuencia económica y profesional. (Marchiori, 2011: 66).

Bajo la óptica de esta corriente, el comportamiento de los delincuentes se produce producto de no de cualidades sociales, sino más bien de definiciones sociales

8. Corriente Crítica.

Comenzaremos expresando cuan significativa fuera la evolución de la criminología y cuan velozmente se produjera no sólo su ampliación doctrinaria sino también lo que podríamos llamar su politización, precisamente en los momentos en que se jugaban en su implantación ciertas ideologías políticas plenamente contrarias a las que se habían consagrado a partir de hechos tales como la revolución francesa que consagrara el principio de la igualdad ante la ley"(Scime: 1999: 480).

Justamente esa citada politización fue lo que en su tiempo dio lugar a la llamada criminología crítica, porque de alguna manera implicaba una crítica a la criminología tradicional, la que tenemos bien presente cómo se iniciara y consolidara hasta que el vuelo intelectual del hombre la subordinara al estado como estructura social, en cuanto la existencia de las clases en esa organización posibilitaba la criminalización en la clase baja, es decir donde se centraba la comisión de la mayor cantidad de delitos. En general era así y aún sigue siendo, pero ello por sí no era lo que estrictamente promoviese tal realidad, pues tal radicalización, en su expresión profesional o social, era a la vez impulsada por el desenvolvimiento "socio teórico" que ya se había puesto en marcha y que por esa época, principios de siglo, superado el positivismo que había planteado Comte y que de alguna manera fuese sustancial en el nacimiento de la criminología, aunque desde el punto de vista del derecho penal fuera superado por la teoría del libre albedrío (Scime: 1999: 480-481).

Las teorías que se unifican bajo este rótulo de críticas o radicales no poseen homogeneidad ni responden a un patrón unitario o consensuado teóricamente; por el contrario, son un mosaico que mueve a muchos autores a denominarlas en plural. Pero lo cierto es que tienen algo en común y es la referencia al marxismo, en forma plena o con fuertes influencias provenientes de aquella fuente, tomada como herramienta interpretativa de la sociedad (Elbert: 1998: 103).

La criminología crítica busca esclarecer la realidad social del fenómeno criminal, de tal suerte que se pongan en evidencia los procesos de criminalización y victimización, que se presentan como condiciones de violencia estructural e institucional inherentes a los actuales mecanismos de control social (Orellana: 2010: 21).

La criminología crítica nace en los años sesenta en países capitalistas desarrollados, como parte de una línea evolutiva de la sociología crítica, y si bien retoma aspectos de la teoría marxista para aplicar la sociedad, no tiene un carácter cerrado ni ortodoxo, ni representa el pensamiento de una estructura de poder establecida. En suma, se trata de un pensamiento no dogmático que en muchas de sus manifestaciones tenía inevitables contradicciones y de hecho tuvo diferencias explícitas, con las interpretaciones ideológicas del socialismo real (Elbert: 1998: 104).

Beristaín (Citado por Reyes:1987: 4) resume así los aspectos negativos de la criminología tradicional que habrían dado lugar a este nuevo enfoque: “1.) su método es excesivamente ahistórico, apolítico, unilateral, individualista y formal; 2.) sus indagaciones son demasiado jurídicas e individualistas; 3.) tiene el delito un concepto formalista, con olvido de sus reales causas; 4.) considera el delito como fenómeno anormal, cuando sociológicamente bien puede tenerse como de carácter normal; 5.) concede demasiada importancia a la criminología convencional y olvida la trascendencia de la no convencional; 6.) su imagen del delincuente como sujeto patológico no se compadece con la realidad; 7.) su criterio sobre el papel de las clases dirigentes como creadoras de una legalidad indiscutible, está revaluado por la moderna ciencia política; 8.) la sanción penal y, particularmente, la pena privativa de la libertad, consustancial a la criminología tradicional, han demostrado su ineficacia para detener la criminalidad.”

Cuando hablamos de criminología crítica, y dentro de este movimiento nada homogéneo del pensamiento criminológico contemporáneo situamos el trabajo que se está haciendo para la construcción de una teoría materialista, es decir económico- política, de la desviación, de los comportamientos socialmente negativos y de la criminalización, un trabajo que tiene en cuenta instrumentos conceptuales e hipótesis elaboradas en el ámbito del marxismo, no sólo estamos conscientes de la relación problemática que subsiste entre la criminología y marxismo, sino que consideramos también que semejante elaboración teórica no puede hacerse derivar únicamente, por cierto, de una interpretación de los textos marxianos (por otra parte, bastante fragmentarios sobre el argumento), sino que requiere de una vasta obra de observación empírica en la cual ya pueden considerarse válidos datos bastante importantes, muchos de los cuales han sido recogidos y elaborados en contextos teóricos diversos del marxismo. Por otra parte, los estudios marxistas

sobre el argumento se insertan en un terreno de investigaciones y de doctrinas desarrolladas en las últimas décadas en el ámbito de la sociología liberal contemporánea, que han preparado el terreno para la criminología crítica (Baratta: 2004: 165).

Para la criminología crítica, el método se convierte en eminentemente sociológico, y para los representantes más radicales, la metodología no puede ser otra que la propuesta por Marx. En cuanto al objeto de estudio, hay un cambio de interés hacia la criminalidad. En efecto, la escuela clásica se preocupó por el crimen, la positiva por el criminal, y ahora la crítica voltea la cara hacia el tercer nivel de interpretación: la criminalidad (Manzanera: 1981: 447).

Consideramos que los puntos que resumen la posición de la escuela crítica son

- Parte de la crítica cerrada al Derecho Penal, el principio de que la ley protege a todos los ciudadanos por igual no es evidente, protege de una manera desigual y parcial, distribuyéndose en forma independiente al daño social provocado o la gravedad de la infracción, el Derecho Penal busca favorecer al grupo hegemónico y a sus intereses mediante interesadas invocaciones a la seguridad, el bien común, el orden y la paz;
- Consideran que delito no es un ente con existencia propia previa al Derecho Penal, sino un fenómeno artificial creado por la sociedad para un determinado sistema de vida, el poder político y económico son puestos al servicio de la conservación de un social injusto;
- Advierten que la política criminológica tenía estrecha dependencia de la política general, que buscaba a través de la dogmática jurídico-penal racionalizar un programa irrealizable, la Criminología Tradicional es un discurso de poder racista y siempre colonialista;
- Tiene como rasgos principales el buscar adecuar sus propuestas teóricas en la práctica, para ver su utilidad, para desenmascarar las coberturas ideológicas y morales de una sociedad desigual y por vivificar el debate crítico sobre las vías del cambio y las alternativas del actual sistema penal”.

8.1. La nueva criminología.

La criminología radical corporiza una ruptura terminante con todo resto del positivismo criminológico y con todo enfoque etiológico. También un alejamiento deliberado y tajante del

derecho penal y los penalistas, las instituciones de control y de toda colaboración con el régimen vigente, al que se menospreciaba casi como a un enfermo terminal. La preeminencia del enfoque macro social, la esperanza mesiánica en el cambio social radical y el distanciamiento de las instituciones, hizo centrar el interés criminológico en los aspectos político-sociales aptos para la denuncia o la oposición militante. Esto condujo a un ensimismamiento en lo teórico y macrosocial del que luego se harían cargo los propios iniciadores de la corriente interpretándolo como aislamiento, que perdió contacto con la sociedad y las investigaciones empíricas de corto y mediano alcance (Elbert: 1998: 104).

La corriente inglesa se presentaba a sí misma como la nueva criminología, en estos términos: las condiciones de nuestra época están imponiendo una reevaluación de esta separación artificial de los problemas. Una criminología apta para comprender esta evolución y que pueda volver a introducir lo político en el análisis de lo que antes eran cuestiones técnicas tendrá que ocuparse de la sociedad como un todo. Esta 'nueva' criminología será, en realidad, una criminología vieja en el sentido de que hará frente a los mismos problemas que preocuparon a los teóricos sociales clásicos. Aquí hemos propuesto una economía política de la acción delictiva y de la reacción que provoca y una psicología social, políticamente orientada, de esa dinámica social permanente. En otras palabras, creemos haber consignado los elementos formales de una teoría que sirva para sacar a la criminología de su confinamiento en cuestiones concretas artificialmente segregadas. Hemos tratado de volver a combinar las partes para formar el todo (Elbert citando a Taylor, 1997: 294-295).

Pérez Pinzón (1991: 70-71) “sintetiza los principios de la nueva Criminología de la siguiente manera:

1. La criminalidad no es una cualidad ontológica de determinados comportamientos y de ciertos individuos, sino un status asignado a una persona por quienes tienen en sus manos el proceso de criminalización. El poder político, entonces, define, rotula y ejecuta la delincuencia;
2. El análisis de la desviación y de la criminalidad debe ser incrustado en el estudio de la estructura general de la sociedad y sus contradicciones políticas, económicas, culturales, etc. La criminalidad, pues, no se da ni se explica aisladamente;

3. El derecho penal no protege por igual a todos los bienes y no es igual para todos los ciudadanos. La criminalidad, así, es un status producto de la selectividad. Por ello el derecho penal no ofrece una alternativa al conflicto social, sino que, al contrario, tiende a encubrirlo;
4. Su compromiso primario es la abolición de las desigualdades sociales, el problema del crimen puede ser solucionado si se eliminan la explotación económica y la opresión política de clase;
5. Quiere aliviar en todos los sentidos la presión ejercida por el sistema penal sobre las clases subalternas y busca abrir mayores espacios de aceptación social de la desviación. Para lo primero, se impone la contracción o reducción máxima del sistema y, para lo segundo la ampliación de un concepto de libertad que incluya la tolerancia hacia lo diverso.
6. Busca despertar la criminología sacándola de la atención que presta solo a criminalidad de los pobres, al carácter patológico de la conducta desviada por razones biológicas, psicológicas, etc. Y quiere también suprimir la separación o distinción que se hace entre el estudio de la criminalidad y el estudio del funcionamiento del Estado y la ideología de la clase dominante;
7. La criminología, en vez de ocuparse de las causas del delito debe de concentrarse en el examen del proceso de criminalización, esto es, en el estudio del porque y del como ciertas personas son consideradas como delincuentes en tanto que otras no sufren esas calificaciones. Es el cambio de paradigma respecto del objeto de la ciencia: del etiológico al del control social (formal o informal);
8. Su actual y máxima aspiración es la sustitución, parcial o total, del sistema penal por medidas que más adecuada y humanamente consulten los intereses de los grupos sociales mayoritarios y al mismo tiempo respeten plenamente el derecho a la diversidad”.

8.2. Realismo de izquierda.

En las palabras del propio Jock Young, la criminología radical es la denominación dada a la transformación de la teoría norteamericana que encuentra la responsabilidad por la criminalidad en la estructura social de clases y patriarcal, introduciendo nuevos puntos de vista teóricos y metodológicos. La expansión de esos puntos de vista en la Gran Bretaña de los años

'60 fue favorecida por circunstancias tanto externas (aumento de las tasas de criminalidad, aparición de una nueva izquierda, movimiento de la antipsiquiatría), como internas (crisis científica del positivismo, expansión de los estudios de las ciencias sociales). Tras una fase en la que la criminología oficial y etiológica y la radical no se tuvieron recíprocamente en cuenta, se gestó luego una aproximación de los puntos de vista divergentes. Afirma este autor que mientras la criminología oficial adoptó parcialmente la terminología de la criminología crítica, la criminología radical se sometió a una autocrítica sobre su escasa dedicación al positivismo, las estadísticas, los movimientos de reforma y la necesidad de seguridad de la población. El realismo de izquierda se propuso entonces en 1987-88, tras la experiencia crítica, alcanzar una nueva síntesis. Los nuevos realistas explican su cambio, centrándose en las particularidades locales y el aislamiento que sufrió la criminología crítica en Gran Bretaña, con la consecuencia de una progresiva incapacidad de influir en las políticas del control, alejándose de las necesidades de las clases bajas y trabajadoras ((Elbert: 1998: 106-107).

“Young hace un alto en el camino para analizar el estado de la cuestión. Dice que la criminología se encuentra en un aprieto: la corriente etiológica está en crisis, pues nunca encontró el referente material del delito—una anomalía física en el criminal que permitiera a la humanidad distinguirlo como tal—y sus tratamientos readaptatorios no han funcionado. Por otro lado, el idealismo de izquierda está varado en el *imposibilismo*. Idealismo de izquierda es aquella corriente que postula la existencia del referente material del crimen no en el hombre, sino afuera de él, en la violencia estructural” (Palacios, 2012: 112).

8.3. Criminología de la liberación.

Con este nombre se requiere hacer referencia a aquel pensamiento que, desprendido de los obstáculos de la tradición, pretende utilizar la criminología como instrumento político orientado a la emancipación de los pueblos, para, posteriormente, crear una sociedad exenta de diferencias entre los hombres. La liberación, objetivo final de la criminología, estaría precedida de la teoría práctica del control social, que comprendería: 1) El estudio crítico del derecho penal en sus tres momentos: producción, interpretación y aplicación de normas, 2) Concebir el derecho penal integrado a todo sistema jurídico y articulado a la situación de dependencia o colonización de los países periféricos con los centrales. 3) Apoyo permanente de la sociología y la ciencia política. 4) Análisis crítico de la dogmática penal, que define el momento de la interpretación, y

del sistema penológico, de tratamiento y de las alternativas al mismo. 5) Finalmente, estudio de los valores y los estereotipos, de los portadores del control, sus agentes, destinatarios, así como estudio crítico del control de y sobre la ciencia. En pocas palabras, para lograr la liberación importa tener en cuenta que, en definitiva, el objeto central de la teoría del control social es la criminalización (Pérez: 1991: 74-75)

9. Corriente Ambiental.

En opinión Palacios “La criminología ambiental sostiene en esta idea general: el crimen se produce por la confluencia de varios factores: infractor, víctima u objetivo del crimen, ley que tipifica la conducta dándole significado de “prohibido”, y el espacio-tiempo (Palacios, 2012: 168).

Las principales teorías de esta corriente ambiental son las siguientes:

1. La Teoría de Patrones centra su análisis en el lugar y tiempo preciso en que se producen los delitos, atendiendo a los movimientos y actividades diarias de víctimas y victimarios. Es de suma importancia el examen de las áreas urbanas donde se generan problemas de delincuencia, considerando especialmente los lugares desde y hacia donde las personas se desplazan;
2. La Teoría de Actividad Rutinaria examina la concurrencia de ciertos factores necesarios para delinquir, centrándose en la interdependencia de las actividades sociales desarrolladas diariamente en un área urbana.
3. La teoría de elección racional centra su atención en las motivaciones previas y la evaluación de las circunstancias que realizan los delincuentes para proceder e incurrir en un hecho delictivo.

La prevención situacional actúa a través de 4 formas principales que reducen la probabilidad de elección criminal y que se basan en las teorías de patrones, actividad rutinaria y elección racional. Éstas consisten en:

- Aumentar el esfuerzo necesario para delinquir. Se busca que la conducta delictiva resulte más evidente hacia eventuales vigilantes, aumentando la posibilidad que quienes incurran en ese tipo de acciones sean aprehendidos. Dichas medidas pueden consistir en el endurecimiento de blancos, control de los accesos a determinados lugares, alternativas

lícitas de conductas delictivas, así como el control respecto a facilitadores de delitos (armas, teléfonos, tarjetas de crédito). En definitiva, lo que se busca es no permitir la perpetración de delitos sin un esfuerzo considerable por parte del delincuente.

- Incrementar los riesgos del delito. El delincuente percibirá mayores probabilidades de ser aprehendido y por ende, existirán menores posibilidades de que perpetre el delito. Ejemplos de estrategias de este tipo son cámaras de vigilancia, personal de vigilancia, iluminación, campañas que motiven a las víctimas a denunciar actos delictivos, entre otros. En el ámbito normativo, el incremento del riesgo asociado a la perpetración de un delito puede lograrse a través de modificaciones al sistema de justicia penal que permitan una mayor eficacia judicial.
- Disminuir las recompensas derivadas de la conducta delictiva. Se deben disminuir las recompensas del delito, a través de estrategias que buscan disminuir el valor de ciertos blancos o eliminar su valor, ya que a pesar de aumentar el esfuerzo y/o riesgo asociado a una conducta delictiva, si la ganancia es lo suficientemente alta, de todas maneras, valdrá la pena perpetrar el delito, aun existiendo un mayor riesgo.
- Eliminar las justificaciones para su perpetración. Se tratar de remover la justificación de ciertos delitos de menor gravedad que se caracterizan por tener algún grado de aceptación social o bien que carecen de una clara condena por parte de la sociedad.

Capítulo 3

Políticas públicas de seguridad pública

1. Introducción.

La consolidación de índices negativos en materia de seguridad pública y prevención del delito en las grandes urbes de nuestro país se ha convertido en una prioridad sin precedentes en pleno siglo XXI; puesto que es una de las condiciones necesarias para mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos, atraer altos niveles de inversión y consolidar el tan anhelado desarrollo humano de quienes vivimos en él.

En los capítulos anteriores hemos tratado en dejar claro la importancia de las teorías que buscan el entendimiento del fenómeno criminal y por ende cuales serían las medidas de prevención adecuadas para estudiarlo y prevenirlo. Ello implicó entrar al estudio generalizado de lo que es la Política Criminal, aproximándonos al concepto fundamental en sentido de la participación estatal para el diseño de todas las tareas, actividades o proyectos para la prevención del delito.

Pero aún más importante en este estudio, es entrar al tema del porque el éxito de las estrategias de prevención en nuestro país, específicamente en centros urbanos como la ciudad de Monterrey, estiban en el hecho de que, se han estado implementado modelos basados en la reacción y la represión con un alto contenido de actividades de carácter policial. Esto implica el análisis de los planes municipales de desarrollo donde se han precisado y se precisan las actividades del estado para enfrentar el fenómeno criminal; pero además, es necesario entender los conceptos fundamentales que llevan a la justificación gubernamental en la construcción de lo que se denomina política pública, la cual busca, a través de un conjunto de acciones organizadas y estructuradas, responder ante los problemas de seguridad y prevención generado por el fenómeno criminal que afecta de manera importante a la ciudadanía. Entendiendo como un problema público que requiere la intervención de diversos actores para su atención y solución.

Lo anterior implica la necesidad de una política pública con criterios orientadores para guiar el accionar las autoridades, a fin de dar un horizonte estratégico de estrategias y acciones

que se diseñen e implementen con la visión necesaria para fortalecer las instituciones que participan en ella y por ende buscar la institucionalización del tema de prevención del delito. Y que en este proceso cambie el paradigma del modelo de atención del delito, de uno reactivo hacia otro preventivo.

2. Sobre el concepto de política pública.

En diferentes connotaciones del término de política, puede tener los siguientes significados: como etiqueta de un campo de actividad; para describir una propuesta general o una perspectiva deseada; como medio para alcanzar fines; como sinónimo de las decisiones del gobierno; como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática; como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo; como resultado final, como output, como producto; como outcome, como impacto real sobre la realidad; como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos; y como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad (Subirats; 1992; 40).

La política pública con un carácter institucional y compuesta por tres elementos, a saber: 1) el diseño de una acción colectiva intencional; 2) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta; y 3) los hechos reales que la acción colectiva produce. Estos elementos pueden considerarse como etapas sucesivas de un proceso que muestran: el diseño de la política, su implementación y finalmente, sus resultados. Además, existe un consenso en reconocer e incluir el aspecto institucional en la definición de política, afirmando que se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros. (Aguilar; 2007; 26).

En palabras llanas las políticas públicas son acciones de gobierno; es propiamente el gobierno en acción que busca como dar repuestas a las diversas demandas de la sociedad. Son, en general, el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Estas vienen a ser una suma de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Podemos decir que las políticas públicas tienen que ser consideradas como un proceso de

decisión. Es decir, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo para la atención de la gran diversidad de problemas que se pueden dar en un lugar y tiempo determinado, de manera que inciden notablemente en la sociedad.

La política pública, supone así la incorporación de los distintos individuos a grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado. No solamente porque su definición parte de la agenda pública, en el sentido más amplio de esta acepción, sino porque su éxito depende tanto de su diseño como de su correcta implementación. Es por ello que dicho éxito depende de la correcta decisión de gobierno para diseñar adecuadamente el conjunto de acciones de deberá de atender la problemática que se presenta en la sociedad, situación que tendrá los resultados en su implementación, claro, con el cuidado y análisis de dichas acciones planificando dicha política.

Arredondo explica cuatro importantes en la planificación política: “En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decidor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final y definitiva de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. En tercer lugar, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado con mayor rapidez que si la política avanzara de forma más drástica y espaciada en el tiempo” (2000; 34).

3. Importancia de las políticas públicas.

Las políticas públicas, marcan su importancia porque constituyen el instrumento más poderoso y de mayor alcance que tiene el poder público para asignar sus recursos, capacidades y voluntades en una dirección, aunque ésta, pueda afectar negativamente los intereses de la mayoría.

Al mismo tiempo, dentro de su constitución, cada decisión que se tome en materia de políticas públicas nos afecta siempre en forma masiva o generalizada, de aquí también viene parte de su significación. Las políticas públicas han permitido a los gobiernos, diseñar e implementar medidas de acuerdo a contextos y situaciones específicas las intervenciones con el objetivo de satisfacer las necesidades y/o solucionar los problemas de manera eficiente.

Para Aguilar (1996:33), las políticas públicas cobran importancia en tanto permiten la participación de diferentes colectivos en la identificación de problemas sociales, incrementando así la posibilidad de intervenirlos más rápidamente.

4. Características de las políticas públicas.

Las políticas públicas y la política se influyen recíprocamente. Ambas tienen incidencia en el bienestar o malestar social. Por lo tanto, para la eficaz formulación de políticas públicas deben existir acuerdos ampliamente consensuados y estables.

Mientras mayor participación exista en el proceso de formulación de políticas públicas de parte de los sectores involucrados, éstas tendrán mayor validez, calidad, credibilidad, y existirá mayor cooperación entre dichos sectores.

Según el BID, en su informe de “Política de las Políticas Públicas” (BID: 2006: 17) indica que las características básicas de las políticas públicas son:

1. **Estabilidad:** con el objetivo de mantener las acciones de política permanentes (sin cambios obtenidos de caprichos políticos), la política debe de ser persistente en el tiempo. Sin embargo, no debe entenderse como invariante, los cambios deben de darse respondiendo a circunstancias económicas o vacíos dentro de las políticas.
2. **Adaptabilidad:** esta característica es complementaria con la anterior. Entendiendo adaptabilidad como capacidad de ajustar la política a las circunstancias cambiantes en el tiempo, lo suficientemente flexibles para ser efectivas, pero sin caer en manipulaciones políticas.
3. **Coherencia y coordinación:** debido a la intervención de varios actores dentro de la política pública, debe existir coordinación entre ellos, con políticas afines tanto en el diseño como la aplicación. La falta de estas dos características puede ser el resultado de la interacción de los intereses e incentivos, éstos se obstaculizan de forma voluntaria o no.
4. **La calidad de implementación y ejecución:** a pesar que se cuente con una política muy bien diseñada, si su aplicación es inadecuada no tendrá mucho soporte. Es necesario que las instituciones sean eficientes e independientes en la aplicación de las políticas públicas y que se cuente con un buen funcionamiento del poder judicial, de esta manera, se garantiza una correcta ejecución.

5. Orientación hacia el interés colectivo: se deben buscar políticas que beneficien a la sociedad en general, evitando que los beneficios sólo sean para minorías o grupos de interés.

6. Eficiencia: esta característica guarda relación con la anterior. Mientras una política pública considere al interés general, será más eficiente que otra que beneficie a pequeños sectores. Se debe buscar la mejor asignación de los recursos.

Estas características tienen que enmarcarse en instituciones estables, donde los actores principales puedan brindar un escenario de acuerdos y confianza, permitiendo así, que los gobiernos avancen con los beneficios que se vengán dando de los gobiernos anteriores. Por lo tanto, mientras más fuertes sean las instituciones, se tendrán los acuerdos consensuados de políticas sostenibles y temas centrales para el país (BID: 2006: 17).

5. La estructuración de las políticas públicas

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Teniendo en cuenta los temas que hemos tratado hasta aquí, podemos percibir que no solo la construcción de la agenda institucional puede acarrear conflictos a raíz de la intervención de múltiples actores, sino que el ciclo de construcción de las políticas es complejo. Este ciclo o proceso que comprende cinco etapas:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Con estas definiciones, podemos ofrecer múltiples ejemplos de qué sería una política pública: “la educación obligatoria hasta finalizar el secundario; la atención sanitaria gratuita y pública; los controles de actividades contaminantes; la educación vial; la capacitación de los miembros de la policía, son piezas de las políticas públicas sectoriales: las políticas educativas;

la salud pública; el medioambiente; la seguridad vial o la seguridad pública en el caso de la capacitación policial.” (Bañon, et al: 1997: 2).

6. Políticas Públicas en Seguridad Pública en México.

El antecedente como parte esencial del estado mexicano dentro de un sistema nacional lo es en primer lugar, revisaremos la propuesta publicada según el Decreto por el que se aprobó la creación del Programa Nacional de Seguridad Pública, publicado el 1º de enero de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, en este documento la seguridad pública queda definida como: “una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos”.

Actualmente en nuestra Constitución, impera la reforma de 1994 al artículo 21, en el sentido de señalar el concepto de la seguridad pública, así como los principios constitucionales que rigen las instituciones de seguridad pública, la coordinación de los gobiernos federal, estatal y municipal para el establecimiento del Programa Nacional de Seguridad Pública. Además, se modificó el artículo 73 fracción XXIII sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar y expedir leyes, establecer las bases de coordinación entre federación, el distrito federal, estados y municipios en el rubro de seguridad pública.

Conforme al citado artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.” En línea con estas disposiciones, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública agrega, en su artículo segundo, que la seguridad pública “tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Lo anterior se complementa con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública en el año de 1995. Es viene la instancia superior ante la cual deben de coordinarse, tanto las autoridades federales, como los representantes de las 32 entidades del país, para tratar asuntos de seguridad pública. Entre sus objetivos se encuentra la coordinación de todas las instituciones encaradas de la seguridad pública en el país, así como promover la participación ciudadana en las

políticas orientadas a mejorar las actividades en materia de seguridad del país (Díaz de León: 2011: 10).

Se complementa lo anterior con lo establecido por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad en su artículo 2, párrafo segundo “El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas (2009).

Lo anterior significa que la seguridad pública es considerada uno de los temas fundamentales de la agenda nacional, ya que el Estado mexicano debe garantizar que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución sean respetados y resguardados para todos los mexicanos sin importar su condición social o económica, razón por la cual es una responsabilidad irrenunciable donde el derecho a la seguridad es primordial.

Esto nos lleva a sostener que la seguridad pública en México posee cuatro aspectos relevantes que la definen: está a cargo del Estado, que en nuestro país está constituido por la Federación, el Distrito Federal, los Estado y los Municipios; implica ciertas acciones contra las actividades delictivas, principalmente la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de delitos; tiene una finalidad u objetivo, que en términos generales podría definirse como: salvaguardar la integridad y derechos del ciudadano y su familia, así como preservar y garantizar las libertades, el orden y la paz públicos y se lleva a cabo por medio de mecanismos, estructuras, instituciones que son las manifestaciones concretas de la facultad que emana de la responsabilidad del Estado.

De esta manera, la seguridad pública en México queda definida bajo estas cuatro características esenciales, que la determinan y la definen, demarcando su alcance y sus límites en el ámbito del derecho mexicano. Cuando hablamos de seguridad pública en nuestro país nos referimos entonces a una obligación del Estado mexicano, que consiste en llevar a cabo acciones con el fin de mantener y garantizar la paz y el orden público, así como la integridad y los derechos del ciudadano y su familia. Estas acciones consisten principalmente en la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de actividades delictivas o que perturben el orden y la

paz públicos o que atenten contra la integridad o los derechos de los ciudadanos. Estas acciones están a cargo de los organismos designados por el Estado.

Ahora bien, dentro de esa agenda de gobierno para el tema de seguridad, el estado ha buscado en todo momento fundamentar sus tareas, como es el caso de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece la facultad del estado para el diseño de políticas de prevención, es evidente que este rubro forma parte fundamental de las medidas y acciones para atender el problema de la seguridad pública, así lo deja de manifiesto la evaluación de la cuenta pública No. 1207 correspondiente al año 2013, se elaboró el diseño normativo, programático y presupuestario establecido en el periodo 1995-2013 para atender el problema de seguridad pública con 5 grandes procesos: prevención del delito, procuración e impartición de justicia, acciones para la reinserción social y la coordinación entre los responsables de la política pública, cuyo diseño institucional.

Consideramos que el sistema mexicano aglutina y etiqueta como seguridad pública a una diversidad de procesos que, si bien son esferas de competencia interrelacionadas, cada una de ellas tiene un objetivo, una dinámica y una racionalidad propios. El incluir indistintamente estas esferas en el esquema de seguridad pública hace comprensible que se pierda la eficiencia y la eficacia de cada una de ellas, pues se confunden y diluyen funciones y responsabilidades. Una prevención resulta disuasiva al ofrecer vigilancia y espacios físicos resguardados. Una buena procuración de justicia es de vital importancia, ya que un eficaz funcionamiento del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares contribuye a una mejor seguridad pública. Una administración de justicia expedita y clara ofrece condiciones para erradicar la impunidad y genera incentivos para el respeto a la legalidad. Sin embargo, la realidad nos muestra muchas instituciones y actores con fines, medios y condiciones muy asimétricas.

Consideramos que la citada reforma del año de 1994, fue un detonante para que el Estado, al menos, pusiera atención en el problema de la inseguridad, transformando leyes sustantivas existentes, adjetivas, ejecutivas y orgánicas del sistema de la seguridad pública, dando inicio a la acción del dicho sistema como parte fundamental del estado mexicano en la implementación de políticas públicas del ramo de la seguridad pública, pero es evidente que esas política ya se encaminaban a un base estrictamente policial

Pero también, es evidente que, a causa de las dos divisiones en la estructura del Estado mexicano, la de los tres órdenes y la de los tres poderes, la seguridad pública es una función que queda a cargo de una multiplicidad de instituciones, que a su vez responden ante órdenes distintos y poderes diferentes, ya que pueden ser producto de acciones por parte del poder ejecutivo o por parte del poder judicial. Esto es un problema, ya que las instituciones que tradicionalmente han sido las responsables de preservar la seguridad pública en nuestro país: los cuerpos policiacos, el sistema penitenciario y los ministerios públicos, responden cada una a intereses diferentes, pues no es lo mismo ser atendido por la policía municipal que por elementos de la Policía Federal o por las policías estatales.

Existe un desfase entre los objetivos, procedimientos, alcance e incluso legislación interna de las distintas organizaciones de seguridad pública. Esto se traduce en una problemática que se refleja en la falta de intercambio y comunicación de información relevante entre cuerpos de policía, en falta de confianza entre policía, ministerios públicos y administración de los penales. En general, la falta de una instancia de seguridad pública que unifique todas las acciones e instituciones produce una brecha en la comunicación entre instancias, una divergencia de objetivos, e incluso cierta confusión y rivalidad en cuanto a atribuciones y ámbitos de acción de las diferentes instancias involucradas en la lucha por la seguridad pública. En los últimos años el crimen organizado, la corrupción y la negligencia han aprovechado estos vacíos y desacuerdos para extender sus actividades criminales y fortalecer su presencia en todo el país. Ante esta situación, era evidente la necesidad de actualizar las estrategias de seguridad pública y reformar los organismos y estructuras encargados de su aplicación.

En resumen, las instituciones encargadas de la seguridad pública en México son múltiples y su estructura, funciones y estrategias dependen de las determinaciones que, según la región, determine cada uno de los órdenes de gobierno (Federal, Estatal o Municipal) y que, acorde con la naturaleza del problema recaiga en el poder Ejecutivo o Judicial. Estos organismos van desde las policías municipales, hasta cuerpos de nivel federal, de los diferentes sistemas penitenciarios y las procuradurías de justicia hasta los diferentes ministerios públicos. Este es el panorama que la concepción tradicional de seguridad pública había presentado hasta la reforma constitucional de 1994. Algunos de los problemas, que hemos heredado hoy y que todavía se presentan, a consecuencia de esta noción tan acotada de la seguridad pública, consisten principalmente en que su fundamento radica en la función de las instituciones policiales que han sido beneficiadas por

una diversidad de subsidios, tales como el Subsemun, Fasp y actualmente el nuevo subsidio 2016 denominado Fortaseg, los cuales se encargan de proporcionar recursos de equipamiento, capacitación, evaluación de habilidades y destrezas, evaluación de habilidades para el desempeño y la prevención del delito.

7. El porqué de las políticas de seguridad pública

La seguridad pública y la seguridad ciudadana son paradigmas de acción gubernamental y ciudadana para hacer frente a los problemas de delincuencia común y desorden público. Tanto el artículo 21 constitucional como diversos ordenamientos secundarios establecen que la seguridad pública es una función esencial del Estado mexicano. Desde una perspectiva política, también se concibe a la preservación de la seguridad pública como una de las principales funciones de las instituciones estatales. El paradigma de la seguridad pública es fundamentalmente estado céntrico, concibiendo a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad. Es un paradigma que funciona tanto en regímenes autoritarios como democráticos que centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales (Salgado: 2010: 5).

Deducimos que la seguridad pública emana de las instituciones que forman parte del estado, teniendo esa responsabilidad donde un conjunto de acciones gubernamentales pretende incidir sobre factores y condiciones que inciden en el fenómeno delictivo. En ello va implícito una serie de actividades sociales, culturales, educativas, laborales, entre otros, a fin de consolidar una política de seguridad pública. Pero esto implica la necesidad de que, las políticas y formas de intervención, se concreten hacia un abordaje preventivo y de investigación de tal manera que se encaminen como un conjunto de acciones tendientes a la prevención de hechos y conflictos de se traducen en actos lesivos contra la sociedad y que viene a ser problemáticas delictivas.

Para el PNUD, una política de seguridad pública es efectiva a través del desarrollo de cuatro acciones básicas, a saber: la prevención de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; la conjuración de estos en la seguridad pública que estuvieran siendo desarrollados; la investigación de los delitos en desarrollo o consumados; y, la persecución penal de los delitos consumados por parte de la justicia criminal (PNUD: 2005:3).

En lo anterior la prevención abarca las acciones tendientes a impedir, obstaculizar o limitar los hechos que, dadas ciertas circunstancias y elementos, pudieran resultar hechos delictivos. En cuanto a lo relacionado con la conjuración, se entiende el hecho de neutralizar o contrarrestar los delitos en ejecución que atenten contra la seguridad pública, esto vendría siendo la llamada prevención policía, misma que se dirige hacia los eventos que puedan estar realizándose y que sean constitutivos de un delito; La investigación se entiende por aquella que tiende al análisis de las circunstancias en que se llevaron a cabo a fin de tener la información necesaria para las medidas o estrategias futuras a fin de impedir o limitar sus efectos, y por último, en lo relacionado con la persecución penal, es prácticamente la aplicación de la justicia, reuniendo los elementos necesarios de prueba para su correspondiente acusación penal.

En todas las acciones de una política de seguridad pública, va implícito un proceso gubernamental que identifica problemáticas y su incorporación a la agenda pública para su atención. De esto deriva un diseño metodológico para la implementación y evaluación de políticas y estrategias encaminadas a la prevención de problemáticas de carácter delictivo y como consecuencia de esto, se aplicarán medidas y acciones instrumentales para el desarrollo de todo ello.

Ajustando lo anterior a lo establecido por el PNUD, una política de seguridad pública se articula sobre la base de tres acciones fundamentales, a saber:

1. La elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación de la violencia y el delito de la jurisdicción que permita conocer y tener una comprensión (estratégica y táctica) del conjunto de problemáticas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o persecución penal propias del sistema de seguridad pública, ya sea en sus dimensiones objetivas como en las subjetivas.
2. El desenvolvimiento de una estrategia institucional asentada en la elaboración de un diagnóstico institucional acerca del estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública, así como también de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso, y en la consecuente puesta en marcha de un plan de reforma y modernización legal e institucional de dicho sistema.

3. El desarrollo de una estrategia de control de la violencia y el delito articulada sobre la base de una estrategia social de prevención y control de la violencia gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito, así como de una estrategia institucional de prevención y control de la criminalidad común y compleja (según modalidades delictivas específicas) llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción (2005: 4-5).

Consideramos que la importancia de este tipo de políticas radica en que una política pública de seguridad pública debe tener los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias y acciones que se diseñan e implementan y los objetivos del Estado en la materia, de forma tal, que se diferencie de las políticas sociales y urbanas. Siempre en la elaboración de los criterios orientadores, los funcionarios encargados de elaborar políticas públicas de seguridad pública deben evitar caer en el error de partir del supuesto de la sociedad es un todo homogéneo que comparte valores, tradiciones y costumbres, así mismo deben reconocer las diferencias propias de cada zona o región. Una política pública coherente, bien formulada y con visión de futuro fortalece a las instituciones que la desarrollan, de igual forma, un conjunto de instituciones fuertes y activas ayudan a desarrollar una política pública con las mismas características. De ahí la necesidad de una articulación definida con criterios, unos basados en las experiencias nacionales, que, aunque el camino es corto en su aplicación, a fin de que la fisionomía sea producto de los resultados de las políticas implementadas; otros, derivados de criterios de organizaciones internacionales que mucho han aportado en el mundo, como la ONU, UNODC, BID, entre otros.

Pero existe un tema, que, aunque lo trataremos en el capítulo de análisis de políticas públicas de la ciudad de Monterrey, pensamos, porque no, mencionarlo. Considerando que el tema de la seguridad pública convoca tantos actores como intereses, una de las razones de ser de las mismas, es coordinar las actividades de los actores que participan en ellas, de ahí que es fundamental garantizar la coordinación interinstitucional de quienes participan en su desarrollo, a fin de garantizar la no duplicidad de acciones, la utilización adecuada de los recursos, la sostenibilidad de las acciones desarrolladas y aumentar las posibilidades de garantizar evaluaciones de impacto y de gestión más certeras. En toda política pública de seguridad pública debe ser clara la articulación entre los componentes y acciones que desarrollan las instituciones vinculadas al tema.

Reiteramos la condición importante de las políticas públicas en materia de seguridad, tiene una razón de ser por la organización y el orden en su diseño, lo que implica las tareas ordenadas de sus participantes. Para lograr lo anterior, es necesario propiciar espacios de coordinación, discusión y encuentro, con una regularidad adecuada, entre las entidades encargadas del tema. La bondad de estos espacios radica en que la discusión interinstitucional de los problemas, lo que permite consolidar el trabajo y mejorar los dispositivos de vigilancia y las intervenciones que se realizan en lo relacionado con la seguridad y la convivencia ciudadana tanto en los ámbitos federal, estatal y municipal, lo que asegura la preservación de la tranquilidad y la generación de condiciones de convivencia armónica entre los ciudadanos.

Otra de las bondades de la existencia de estos espacios de encuentro para la discusión y la toma de decisiones es que promueven y consolidan relaciones de confianza entre los funcionarios, aspecto fundamental cuando se trata de funcionarios de agencias de seguridad e inteligencia del Estado que por su misma naturaleza suelen ser celosos con la información y poco dados a compartir con otras agencias las acciones que se están desarrollando para enfrentar diferentes problemáticas. Así mismos, estos espacios permiten el trabajo en equipo y la delimitación de las funciones de cada una de las entidades, condiciones éstas que son fundamentales para obtener buenos resultados a la hora de enfrentar los problemas que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. De igual manera, permiten optimizar la utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuenta para hacer frente a estas problemáticas. Además, la existencia de los mismos permite que las aproximaciones a los temas se realicen desde una perspectiva interdisciplinaria lo que enriquece aún más las decisiones que se toman y las acciones que se desarrollan, debido a la diversidad de funcionarios que participan de los mismos.

Otro aspecto a considerar en la razón de ser de las políticas de seguridad, es su importancia para enfrentar problemas de naturaleza delictiva, situación que lamentablemente todo país en este momento enfrenta, siendo necesario su implementación de forma integral, que el delito por ser un fenómeno social complejo que no puede ser enfrentado con una sola estrategia, por el contrario requieren de una política que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados al aumento de las problemáticas. En este sentido, no hay que casarse con acciones propias del enfoque de mayor control y represión, ni quedarse solamente realizando acciones de tipo preventivo, puesto que más que una dicotomía entre estos dos enfoques lo que

existe es una inmensa complementariedad. La construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana requiere entonces del trabajo coordinado e interinstitucional en múltiples frentes, de forma tal, que sea posible la interrelación entre diversas instituciones del Estado, representantes de la sociedad civil y la comunidad en general. La integralidad de las políticas públicas de seguridad pública es posible cuando se parte de una noción de seguridad amplia pero no totalizante, esto quiere decir que se parte una noción en la que se han superado las falsas premisas, que limitan el concepto de la seguridad pública a la inseguridad personal de las que se es víctima en el espacio público, o que sugieren que las problemáticas de seguridad encuentran solución en el aumento del pie de fuerza de las agencias de defensa, seguridad e inteligencia del Estado o en la limitación de las libertades de los ciudadanos. La integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana supone el desarrollo de acciones en materia de prevención, disuasión y reacción.

Pensamos que las necesidades de este tipo de políticas pueden ser muchas y muy variadas en sus propuestas, pero lo esencial radica en una justificación basada en comprender y abordar las causas profundas de la delincuencia, con una participación política donde el Estado se aleje de las respuestas tradicionales basadas en un enfoque de control, el cual se centra en abordar el problema después de que el delito ha sido cometido (expost). Esas políticas se relacionan con el endurecimiento de las penas, con el aumento de los recursos policiales o con todo esfuerzo por disuadir y reprimir la delincuencia.

Consideramos a las políticas públicas de seguridad pública necesarias porque deben de tener una visión a largo plazo, definiendo los ámbitos de responsabilidad de las instituciones públicas, la coordinación de los actores no gubernamentales, el aumento en la movilización de recursos y de las capacidades técnicas de los modelos de prevención que garanticen un cambio en el paradigma en los esquemas de seguridad pública vigentes en nuestro país.

8. Gobernanza en el escenario de las políticas públicas

El debatir actual acerca de la responsabilidad en temas de ejecución de programas de prevención del delito se está abriendo cada vez hacia la participación de una diversidad de actores que están tomando su rol participativo hacia el fenómeno criminal, con enfoques multidimensionales que implican una gran cantidad de perspectivas difíciles de coordinar, precisamente por esa variedad de actores palpitantes. Esto nos lleva al planteamiento de, si el

Estado se encuentra con las capacidades de enfrentar la demanda cada vez más creciente en el ramo de la seguridad; ello implica valorar las posibilidades de respuesta hacia el fenómeno en mención y cuáles son las limitantes que enfrenta para brindar las estrategias adecuadas, con la cada vez mayor injerencia de participantes en sus políticas públicas.

Consideramos que una mayor participación de los interesados en el ramo de la seguridad pública y la prevención del delito ha requerido que el Estado desarrolle modelos de una democracia más participativa e inclusive con un enfoque de inclusión que permita generar responsabilidades compartidas a fin de atender la problemática de la incidencia delictiva. Y es en este escenario donde el diseño de la política pública implica de nuevas formas de involucramiento, coordinación y articulación entre actores, siendo aquí donde los efectos podrán tener el impacto positivo como resultado de esta organización de los participantes en la política pública. Por ello no dudamos en la necesidad de un trabajo colectivo encaminado al involucramiento en los asuntos públicos de los cuales se ha venido encargando el Estado.

De lo anterior es fácil deducir la necesidad del diseño de políticas públicas preventivas con el equilibrio necesario entre los actores principales de las mismas: Estado y sociedad civil, generando con ello, un sistema fuerte y cohesivo que facilite la o las formas para enfrentar, de forma coordinada, el problema de la criminalidad. No hay que olvidar la complejidad de factores que influyen en esta problemática, de ahí que se requiera de una intervención, por un lado, transversal donde incurran diversas políticas: educativa, sanitaria, urbana, social, de seguridad, entre otras, es decir, con fortaleza, inclusión y participación ciudadana que garantice prevención y no reacción; y por la otra, la articulación de actores públicos y privados. Esta responsabilidad requiere del aumento de la capacidad de organización y acción del Estado para abordar de manera compartida los retos de la prevención del delito. Por capacidad de organización y actuación podríamos entender, la manera organizada de asociarse los actores. Es decir, la colaboración público-privada e interinstitucional para establecer estrategias compartidas y desarrollar proyectos integrales o en red, orientados a mejorar la seguridad con enfoque ciudadano mediante las tareas de prevención.

Es en esta articulación de actores en las tareas de lo público donde aparece en el escenario el tema de la gobernanza, ahí donde las relaciones de cooperación y coordinación están encaminadas a la participación con el Estado a fin de fortalecer sus actividades producto de las

demandas sociales, situación que provoca la necesidad de una respuesta estatal articulada, derivada de la mejora de la relación entre una pluralidad de actores públicos y privados, buscando procesos de decisión, gestión y desarrollo efectivos para el diseño de políticas públicas efectivas dentro de diversos ramos, entre ellos el de la seguridad y la prevención de la criminalidad.

9. La gobernanza

Consideramos, que, derivado de la necesidad de participación de actores diversos en políticas pública, será importante el esbozo conceptual de gobernanza, toda vez que, nos permitirá tener un acercamiento a lo expuesto en relación a políticas públicas, al modelo preventivo imperante actualmente y a la necesidad de una coordinación actoral en la toma de decisiones frente al fenómeno criminal. Esto en razón de que, los cambios en la construcción de lo público afectan al campo de la seguridad y por ende al de la prevención. La emergencia de nuevas demandas sociales que se ven afectadas por la inestabilidad provocada por la inseguridad, aunado a lo que en opinión nuestra, ha resultado de una respuesta estatal basada en la reacción, con un actor único para esta respuesta: la policía; con la implementación de medidas que van desde sistemas penales acusatorios, hasta sistemas penitenciarios basados en la llamada reinserción social, que lejos de una pretensión de reintegración, han encaminado sus acciones meramente a trabajo intramuros, sin la preocupación el trabajo reintegrador fuera de los muros penitenciarios. Esta triada, policía-justicia penal-sistema penitenciario, ha provocado la necesidad de la intervención de una diversidad de actores que son necesarios para otra modalidad de intervención preventiva, donde la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las entidades académicas, iniciativa privada y otros, se sumen a las tareas de seguridad, con una óptica donde sus pretensiones sean las de fortalecer el aparato estatal en la prevención y no en la mera reacción ante el fenómeno criminal. Este cambio paulatino en la participación en el ramo de la seguridad lleva implícito la consecuencia necesaria de involucrar a estos actores, llamémosles, no tradicionales del Estado; esto lleva, obviamente a las tareas transversales de las políticas públicas con miras a la incorporación de nuevos mecanismos de negociación e interacción entre actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores. Podríamos afirmar que, en contravía al tradicional esquema vertical y discrecional, se viene abriendo paso un esquema transversal de la política pública de seguridad pública. Por ello estamos en la antesala de hablar de una seguridad basada en esquemas de prevención transversales.

Lo mencionado anteriormente nos lleva al desarrollo de nuevos instrumentos transversales de política pública en seguridad pública a fin de salir del esquema tradicional de la reacción basado en un modelo policial, ahora también ya militar. Por ende, llevaremos nuestra tarea hacia un modelo basado en una pluralidad de actores conjuntamente con el Estado para facilitar procesos colectivos que determinen a una sociedad a la toma de decisiones y elaborar una estrategia integral de participación para no solo enfrentar el fenómeno criminal, sino prevenirlo.

Con el escenario de una diversidad actoral para prevenir el fenómeno criminal, vendría bien entrar a ya citado esbozo conceptual de la gobernanza y de ahí llevar a los elementos integrantes del concepto a un engranaje que nos permita traspasar el modelo reactivo de prevención predominante en nuestro país a un modelo preventivo basado, primero en la conjugación de modelos de prevención (interprevención) y segundo, en la transversalidad de acciones basada en roles actorales organizados y coordinados.

Lo vertido en los últimos párrafos implica la necesidad de salir de una visión única de la participación del Estado, e ir hacia una visión más plural, por ello cuando se basa en una jerarquía unilateral, consideramos que no será suficiente para hacer frente a los problemas y retos que surgen, entre ellos el de la seguridad pública. Con escenarios que derivan de la seguridad hoy en día, el gobierno requiere de la articulación que citamos anteriormente, por lo que, al citar esa coordinación y organización de actores en las actividades del Estado, esto se encamina al entendimiento general de lo que hoy en día es la gobernanza.

Ante una coexistencia entre estado y una diversidad de actores, para llevar a cabo las acciones de gobierno, Cerrillo manifiesta "La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas", El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados" (2005:12).

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores brinda los siguientes comentarios manifestando que “dependiendo del contexto, gobernanza puede utilizarse al mismo tiempo como sinónimo y antónimo de la noción de gobierno Incluso para algunos autores, gobernanza hace referencia a un estadio ulterior a los modelos tradicionales de entender el accionar del gobierno y, para otros, la gobernanza sólo es una opción o estilo de dirección de las organizaciones, entre muchas alternativas. A lo anterior hay que sumar que cada país emplea el término gobernanza de forma diferente. En algunos países el concepto está vinculado con los postulados sobre el gobierno corporativo y en otros se asemeja a las nociones de gobernabilidad y buen gobierno. No obstante, en muchos espacios, gobernanza se utiliza en sentido lato (2015:10).

Cataló citándose a sí mismo, destaca que la gobernanza como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente con forma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos (Prats: 2001: 21). Además, establece que la justificación de este nuevo modo de gobernación radica en que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, estas también son retos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. La gestión gubernamental continúa siendo decisoria, pero ella, fortalece su legitimidad y eficacia cuando es el resultado de la interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil (Prats: 2006: 201)

Kooiman ofrece una visión sociológica de la gobernanza que se refiere a un conjunto de interacciones en las cuales se involucran actores públicos y privados para resolver problemas de la sociedad. Este planteamiento no considera solamente a la gobernanza en red, sino que incluye a los mercados y jerarquías como formas de gobierno que pueden convivir e interactuar en la sociedad (2005: 4-5).

Este autor brinda otra serie de elementos donde los actores tienen una relación directa con el Estado, existe una asociación con cierta autonomía y la forma en que los actores ajenos al Estado podrán tomar sus propias decisiones. Aun y con estos elementos, la interacción subsiste para encaminar acciones de manera conjunta con cierta libertad de acción que garantice un

diseño institucional con dialogo informado a fin de que se tomen las decisiones que fortalezcan los proyectos diseñados.

De las definiciones vertidas es innegable comentar que la manera de gobernar lejos de erosionarse con la gobernanza, puede fortalecer las bases tradicionales del poder político, para pasar de una noción de gobierno en la que el Estado ha sido indiscutiblemente el centro del poder político con el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones y la sociedad.

En este proceso de cambio, se produce una transición desde las pautas tradicionales del ejercicio del poder político basado en una relación en un solo sentido entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de doble sentido en que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los que son gobernados. Es desde esta noción que surge el concepto de gobernanza como un referente político con el que se quiere construir y fomentar la reestructuración y transformación de la articulación del poder a la luz de cambios ya necesario para enfrentar problemáticas de diversa índole, como es el caso de la seguridad. Consideramos que la gobernanza es un instrumento para conceptualizar problemas y oportunidades, observando cómo se desarrollan estos en los contextos donde las fronteras entre lo público y lo privado aún no están claras; y donde la característica de mayor difusión del poder está en la incorporación de una diversidad de actores no gubernamentales en procesos que en el pasado fueron exclusivos de gobierno.

La gobernanza es la forma de gestionar la complejidad e interdependencia que caracterizan esta nueva época moldeada por la multiplicidad de actores que interactúan constantemente y en donde el Estado ha perdido su carácter de actor exclusivo y hegemónico para entrar en competencia con otros agentes que representan diversos intereses en las respectivas sociedades en las que se desenvuelven.

La gobernanza, obliga a enfocar con mayor efectividad las tareas de gobierno, por ello la calidad emerge también como un principio y valor público, en tanto el contexto demanda una regulación pública de calidad, para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios

públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

10. Gobernanza y políticas públicas de seguridad en México.

Debo admitir que, en el inicio de este trabajo, el alcance del concepto de la gobernanza no lo visualizaba como ese conjunto de actores sociales en la búsqueda de esa coordinación que permita solucionar las problemáticas sociales que afectan a nuestro país, donde el escenario actual se traduce en ciudadanos con cada vez menos confianza en las Instituciones que integran el Estado.

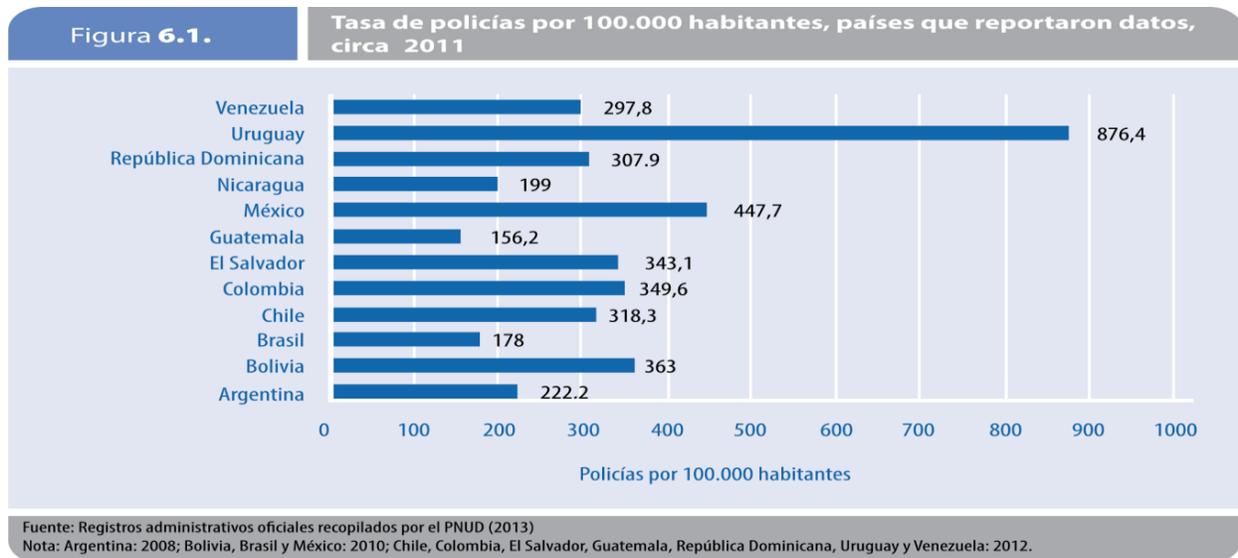
Esto implica nuevos esquemas de articular decisiones la colaboración conjunta implica una evolución hacia otros modos de articular el interés colectivo; así se dan las condiciones para una transición de un poder político basado en una relación de un solo sentido entre los que gobiernan y los gobernados, hacia un modelo de doble sentido en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como de los gobernados. De esto deducimos que la base de una política pública de seguridad y prevención con esencia de gobernanza es aquella que:

1. Construcción de una cultura de coordinación de actores
2. Tiene un buen conocimiento del mapa de actores
3. Identificación de espacios de riesgo
4. Reglas de operación de actores de la seguridad y la prevención
5. Conocimiento de la evolución del fenómeno criminal

Con estas condiciones consideramos que el escenario de seguridad y prevención actualmente se caracteriza por el diseño de políticas públicas donde impera un modelo reactivo basado en el trabajo policial, y es que, en la esencia de la gobernanza impera el principio de una coordinación de actores encaminados a un mismo fin. Ello implica la necesidad de del conocimiento del fenómeno criminal, lo cual nos brindará la oportunidad de visualizar su evolución, con el propósito de encaminar las acciones coordinadas hacia fines preventivos, donde el sector policial deje de ser el actor principal de las políticas de seguridad ante un problema donde solo ha pretendido ejercer un control supremo sobre las situaciones delictivas que están brotando con características y condiciones que exigen el trabajo conjunto y coordinado de actores sociales, tanto públicos como privados. Y más, si consideramos al fenómeno criminal

como el resultado de una variedad de factores que conllevan la necesidad de realizar cambios en el ámbito social, económico, de salud, educativo, entre otros.

Lo anterior se robustece con la información del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2013 donde se muestra la tasa de policías por cada 100,000 habitantes, donde México ocupa el segundo lugar, después solo de Uruguay, 447,7; situación que un indicio claro de la importancia que se brinda al tema policial como manifestación visible y tangible de que el Estado se preocupa y participa en los temas de seguridad del País (PNUD: 113: 2013). Se deduce de lo anterior la posibilidad de que se identifica con un gran número de policías como un elemento de puede reducir la violencia y la delincuencia.



El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que en el año de 2103 el estado de fuerza en México es de 397,664 policías.

Estado de Fuerza Nacional (Operativo) México, abril 2013

Policía Ministerial o Equivalente	29,243
Policía Estatal	202,274
Policía Municipal	166,147
Total	397,664

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Pero no olvidemos que otras instituciones gubernamentales de México se han adentrado en temas de seguridad pública, situación que ha provocado una inversión considerable, sobre todo de los años 2002 al 2102. Esto refuerza la idea del modelo imperante de mano dura con presupuestos millonarios.

Evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación
en recursos identificados en Materia de Seguridad.
(cifras en millones de pesos)

Ramo de Seguridad Pública	2002	2012*
Gobernación	5 190.4	23 537.0
Defensa Nacional	22 596.6	55 611.0
Marina	8 486.4	19 676.0
PGR	6 991.9	15 385.1
FASP	3 210.0	7 373.0
Seguridad Pública	6 389.0	40 536.0
Total recursos Seguridad Pública	52 864	162 118.0
Gasto Programable del Gobierno Federal sin Transferencias	646 349	932 400

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012.

Con las condiciones de participación de las fuerzas armadas al modelo policial imperante en nuestro, es interesante lo relacionado con los gastos originados por la seguridad en México, al grado de que el gasto en este modelo de reacción equivale al 2,3% del producto interno bruto, superior a Brasil, así como de otros países como Italia, Alemania, Japón y China. Esta perspectiva internacional demuestra cómo los recursos destinados al conflicto de seguridad interna comparados con el gasto de seguridad de otras naciones, representa un ramo a la economía del país (Velasco: 188: 2012).

Doce Naciones con mayor gasto en Seguridad Nacional.
(incluye gasto militar)

	Presupuesto (miles de millones de US dólares)	gasto como porcentaje del PIB
Total mundial	1630.2	2.6
Estados Unidos	698.2	4.8
China	119.4	2.1
Reino Unido	59.6	2.7
Francia	59.3	2.3
Rusia	58.7	4.1
Japón	54.5	1.1
Arabia Saudita	45.2	10.4
Alemania	45.2	1.3
India	41.3	2.7
Italia	37.1	1.8
Brasil	33.5	1.6
México*	27.3	2.3

Fuente: SIPRI Yearbook 2011, World Military Expenses, Estocolmo, Suecia.

* Datos independientes que suman el conjunto del presupuesto en Seguridad Pública.

Personal de seguridad pública municipal y estatal en México.
(1980-2010)

1980	95 272
1985	119 464
1986	119 198
1987	127 127
1988	133 831
1989	140 888
1990	140 573
1991	142 370
1992	146 524
1993	150 721
1994	157 943
1995	163 225
2000	223 100
2006	330 950
2009	453 733
2010	503 753

Fuente: Informes presidenciales (1980-2010), Secretaría de Seguridad Pública e INEGI (2011) Estadísticas sobre Seguridad Pública y Justicia 2010.

Es en este proceso donde la discusión sobre el tema de seguridad es saber si solo es cuestión de fuerza pública o si podemos llevarlo al plano de la prevención, para entonces cuestionar que deberá ser lo conveniente para una comunidad, la coerción o la prevención. Sin

pretender resolver este cuestionamiento con criterios de demagogia, pensamos en la necesidad de fortalecer un trinomio que es la clave de la seguridad hasta estos momentos: policía-justicia-sistema penitenciario; ello por la necesidad de dar paso a la intervención de otros actores sociales e institucionales, así como de otras formas de intervención de otros actores en la prevención y contención del fenómeno criminal para la construcción de un modelo de seguridad pública con un enfoque diferente al actual, esto como preparación del diseño de una política pública integral con enfoques menos disuasivos o represivos.

No deseamos parecer injustos con el proceso que ha seguido nuestro país para construir políticas públicas que impacten en la seguridad pública y por ende en la prevención del delito, estos esfuerzos donde se busca la participación de diversos actores y se plasmen las estrategias para el combate a la criminalidad se ven reflejados en los llamados planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. Estos se integran por todas las estrategias que implementará el gobierno durante su administración, esto con la finalidad de responder a las necesidades del desarrollo de un país, estado o país. Además, se establecen los lineamientos a seguir en los diferentes rubros de atención de la administración.

En este orden de ideas, las estrategias de seguridad y de prevención han sido una parte total en los citados planes y nuestro país ha tratado de implementar las mejores estrategias para la atención de este tema. La actual política de seguridad pública se originó en 1994 con la reforma del artículo 21 constitucional, con la cual se dispuso formalmente la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, y en la que se estableció el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organizaran bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (DOF: 1996). Diario Oficial, Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, 18 de julio de 1996. Una de las principales medidas concebidas para atender el problema de la inseguridad latente en el país consistió en generar las bases de un sistema nacional de seguridad pública en el que la Federación, los Estados y los Municipios compartirían la responsabilidad de garantizar una política eficaz en la materia, incluyendo la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales.

Asimismo, para concretar la reforma, en 1995 se expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se definió la integración y funcionamiento de este sistema con la participación de conferencias y consejos

locales y regionales de seguridad pública, encabezadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Se determinó que en este organismo participarían el Ejército y la Marina en las tareas de seguridad pública, de manera muy especial en acciones de combate al narcotráfico

De inicio estas reformas llevan implícito que la seguridad en nuestro país se definía con un esquema de coordinación en base a un sistema nacional con una concepción sistémica de la seguridad pública definiéndose como una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos, mediante la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Posteriormente se crea en 1998 el Sistema Nacional de Seguridad Pública donde, dentro de un escenario policial, se establece la promoción de la participación ciudadana en temas de seguridad pública.

Como un primer esbozo del tema de la prevención a nivel nacional, aparece en enero de 2005, con el fin de instrumentar acciones tendentes a fortalecer la prevención del delito y combate de la delincuencia, así como para promover y difundir entre los servidores públicos de la Secretaría y la ciudadanía una cultura de protección y respeto a los Derechos Humanos en materia de seguridad pública, en la Secretaría de Seguridad Pública se reorientaron algunas unidades administrativas, cambiando la denominación de la Subsecretaría de Seguridad Pública a Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (DOF: 2011: 8).

Ya que para 2005 no se había logrado consolidar el SNSP como instrumento base de la política de seguridad pública en el ámbito nacional, ni se habían alcanzado los fines definidos por la legislación, la coyuntura de la transición sexenal indujo a que el 7 de marzo de 2007 el Ejecutivo Federal propusiera restablecer el sentido original de la función de seguridad pública del Estado bajo la premisa de proteger y servir a la sociedad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Para ello presentó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

En esta última estrategia se contempla alinear las capacidades del gobierno promoviendo, entre otras cosas, la prevención del delito y el fomento a la participación ciudadana, con énfasis en la prevención de adicciones y recuperación de espacios públicos. De este último tema nace la estrategia denominada “Limpiemos México”, donde participan diversas dependencias del gobierno de la república, con una estrategia basada en el modelo de prevención situacional,

donde se reforzaba la idea de la recuperación de los espacios públicos con un diseño ambiental con base al mejoramiento del entorno físico de la comunidad.

Con la reforma del 2008, se abroga la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la simultánea promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 2 de enero de 2009 en la que se establece como atribución del Consejo Nacional de Seguridad Pública expedir políticas para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en la materia generen los tres órdenes de gobierno, así como para integrar los criterios de distribución de los fondos federales de ayuda a la seguridad pública, y coordinar la homologación de la carrera policial, la profesionalización y el régimen disciplinario en las instituciones de seguridad pública.

En el contexto de las condiciones imperantes en el país durante la promulgación de la ley del Sistema Nacional de Seguridad, inicia el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental, con énfasis en las tareas de las instituciones policiales y con la puesta en marcha del escenario jurídico que más realce ha tenido en los últimos años en nuestro país: el Sistema de Justicia Penal Acusatorio Adversarial.

Y más enfocado a nuestro tema, en el año 2012 es publicada la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, (DOF: 2012) que en su artículo 2, establece por primera vez el término “Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como combatir las distintas causas y factores que la generan.

Ya en la actualidad con la llegada de la administración 2013-2018, y luego de 12 años de creada la Secretaría de Seguridad Pública federal, dependencia que tuvo como una de sus tareas principales el combate a la delincuencia organizada en coordinación con las fuerzas federales, así como la seguridad pública en zonas federales como aeropuertos y fronteras, se reformó una vez más la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de eliminar a la SSP y conferirle nuevamente a la SEGOB las atribuciones de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes. Con ello, las funciones de la SSP fueron transferidas a la recién creada Comisión Nacional de

Seguridad (CNS), adscrita a la SEGOB, quedando adscrita a ella como órganos administrativos desconcentrados: la Policía Federal (PF), el OADPRS, el SESNSP y el Servicio de Protección Federal (SPF). Este traslado de funciones tuvo como propósito principal reforzar y facilitar la coordinación de los esfuerzos de seguridad llevados a cabo por los distintos niveles de gobierno, en el entendido de que la seguridad es un tema sustancial para la gobernabilidad (López B.: 2013: 72-73).

En ese sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dentro del eje México en Paz, se estableció la meta nacional “Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población”, con objeto de mejorar las condiciones de seguridad pública en el país para que los mexicanos transiten con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades, mediante acciones orientadas a combatir los delitos que más afectan a la población. Para ello se planteó trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas; se estableció, además, que los principios que guiarán las políticas de seguridad pública contenidas en estos dos planos son: planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación (DOF: 2013).

En relación a la estrategia mencionada en el párrafo anterior, donde el actual gobierno refiere dos planteamiento para la prevención de la delincuencia y contención de la misma, resulta paradójico que para el próximo año de 2017 desaparezca la estrategia de prevención por la carencia de presupuesto derivada del recorte presupuestal de la Secretaría de Hacienda, lo cual es un claro ejemplo de que el tema es meramente secundario y no estratégico, toda vez que el estado seguirá con el modelo policial, mismo que, si bien es afectado por el presupuesto 2017, no desaparece como tal todos los subsidios para ese rubro, mismo que, como sabemos, es una estrategia que legitima el actuar del gobierno, al ser un modelo vistoso por medio de la presencia armada en las calles ya fin de garantizar una paz pública y convencer al ciudadano de una política de atención para enfrentar el fenómeno de la criminalidad.

En general es apenas el recorrido en el tema de seguridad pública que se ha generado como política pública en nuestro país, donde el tema de la prevención del delito es ya parte de la agenda de los tres niveles de gobierno, primero con la emisión de los lineamientos de la política

de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2011 (DOF: 2011); y segundo, con una partida 10% del Subsemun para los municipios, según acuerdo del Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2011, etiquetándose el citado porcentaje del recurso para programas de prevención del delito apareciendo por primera vez en la historia del país los proyectos en siete rubros que fueron los siguientes: Generación de capacidades básicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia, rubro en el cual se especificó la realización de un diagnóstico local de la realidad social, económica y cultural de la violencia, entre otros temas; promoción de la participación de la participación ciudadana y fortalecimiento de la cohesión social; promoción y difusión de la cultura para la paz, la legalidad, el respeto, y el ejercicio de los derechos humanos; evaluación y seguimiento de políticas públicas de prevención social a través de observatorios ciudadanos/urbanos locales; desarrollo institucional para la prevención de la violencia; jóvenes para la construcción de la paz y la seguridad; mujeres para la construcción de la paz y la seguridad y proyectos municipales aprobados por el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Posterior al 2011, se aprobó en lo sucesivo etiquetar el 20% del recurso Subsemun para proyectos de prevención social (DOF: 2012), porcentaje se ha mantenido hasta la fecha, con la observación de que a partir del 2016 el subsidio cambio de nombre, denominándose actualmente como Fortaseg, el cual sigue encaminado al fortalecimiento de temas de seguridad y prevención en los Municipios que actualmente gozan de este recurso.

Como resultado de la aplicación de este recurso al tema de la prevención, el denominado Libro Blanco del Subsemun, establece que los principales inconvenientes en su aplicación en los municipios, según la Dirección General de Apoyo Técnico del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueron los siguientes: aun con la asesoría, los Municipios incumplieron en tiempo y forma con los entregables, afectando en mucho las reglas de operación del subsidio; por los cambios en las administraciones locales, no existe la continuidad adecuada originando rezago y el retraso y las fallas múltiples que presentó el modelo informático que servía para concentrar la información de los municipios que aplicaron el recurso (2012: 192-193).

Con el tema de prevención ya en la agenda gubernamental, enfocado a la aplicación de un subsidio para la prevención de la criminalidad, vale la pena poner atención al criterio establecido para aplicar los recursos en municipios integrantes de este país: Las variables que deben considerarse para seleccionar a los municipios y demarcaciones territoriales por el subsidio son las siguientes, según lo mencionado en el citado Libro Blanco del Subsemun (2012: 46).

- El número de delitos y de habitantes
- Los municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y conurbados
- Los grupos de municipios que por su proximidad geográfica se vean afectados por la comisión de delitos

Capítulo 4

Gobierno municipal de Monterrey y su papel en la prevención del delito

1. Aspectos generales

Más allá de las inconsistencias exhibidas por las estadísticas oficiales en América Latina, éstas registran un claro patrón en el aumento de algunos delitos violentos: homicidios dolosos, lesiones, agresiones, robos y asaltos. Sin embargo, a pesar de la complejidad que subyace a esta situación, varios elementos se han conjugado para dar paso a un discurso y unas prácticas que acentúan como única medida posible y deseable frente al problema la represión de quienes trasgreden la norma penal.

La limitación de estas respuestas que depositan sus esperanzas de controlar y disminuir el delito única y exclusivamente a través del sistema de justicia penal es que, una y otra vez, han evidenciado no sólo los riesgos y consecuencias que entrañan para el ejercicio de las libertades y garantías individuales, sino también, sobre todo, su imposibilidad para darle una respuesta efectiva al problema.

Esto se debe a que el delito, contrario a lo establecido por la investigación científica, es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge. Por ello, al ignorar las dinámicas estructurales que le subyacen, no puede más que atacar la manifestación del problema y, por tanto, ofrecer respuestas condenadas al fracaso.

Por fortuna, y como contrapunto de lo indicado, en los últimos años se registran dos hechos importantes: primero, el surgimiento de un enfoque para el diseño de políticas públicas que, a diferencia del discurso y las prácticas hegemónicas, ve en el delito (como en otras formas de violencia social) un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. De ahí que sostenga que, para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere diseñar y ejecutar políticas públicas que, sin abandonar lo represivo, acentúen lo preventivo, al tiempo que estimulen la participación ciudadana; segundo, la emergencia de nuevos actores en el tratamiento del problema, específicamente de aquellos cuyo campo de acción se ubica, por excelencia, en el ámbito preventivo no sólo del delito, sino también de otras formas de violencia social. En este sentido, adquieren particular relevancia los gobiernos municipales, ya que, en ejercicio de sus

funciones y competencias, algunos de ellos han comenzado a generar iniciativas en este campo, las cuales podrían contribuir de forma decidida en la reducción del problema, si se estimulan y orientan adecuadamente.

Por lo anterior es necesario un diseño por parte del gobierno municipal para la prevención del delito, primero porque en el campo de la prevención del delito y la violencia es el llamado a convertirse en el eje articulador de las demandas ciudadanas y la oferta institucional. En segunda instancia, porque lo anterior llevaría a incentivar la participación comunitaria en un modelo que promueva, ya no sólo la colaboración con los cuerpos policiales (líneas de denuncia, comités de participación ciudadana, consejos ciudadanos, etc.), sino, sobre todo, la inclusión política, lo que fortalece los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En tercer lugar, porque al realizar estas acciones de forma planificada y sistemática se crean las condiciones necesarias para su integración con políticas de mediano y largo aliento; especialmente aquellas orientadas al desarrollo social que los gobiernos locales están en capacidad de estimular.

Ahora bien, consideramos que la participación del Gobierno municipal en el campo de la seguridad y la prevención del delito no significa darle nuevas funciones, sino robustecer sus áreas de trabajo y competencia existentes. No se trata de que el municipio realice el trabajo que le corresponde a otras instituciones de corte estatal o bien federal, como la policía, por ejemplo. La pretensión es que, en el ejercicio de sus funciones, la municipalidad articule demandas e iniciativas, pero, sobre todo, que genere políticas públicas efectivas y democráticas para prevenir ciertas formas de delito y violencia social.

En este sentido, un enfoque como el que se busca no puede reducir la participación de las y los ciudadanos a colaborar con la policía, sino que debe estar orientado a estimularla activamente en la identificación y resolución de los problemas de convivencia que les afectan en su día a día; esto favorece su inclusión en la esfera política y vigoriza la democracia al promover el ejercicio activo de la ciudadanía. Y limitar al ciudadano, ya que la visión de gobernanza ya explicada implica el involucramiento de una gran diversidad de actores que podrían generar una auténtica sinergia en la atención y prevención del fenómeno criminal.

En cuanto a sus funciones, éstas parecen estar orientadas a recuperar, ampliar, mantener y animar socioculturalmente el espacio público; fortalecer la identidad y la solidaridad cívico comunitaria con base en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto

y solidaridad; regular y controlar los elementos que propician el surgimiento de algunas conductas violentas (expendio de alcohol, armas y drogas, por ejemplo); incidir ante el Gobierno estatal para que las entidades competentes, en tareas de seguridad (reactiva y preventiva), actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal.

2. Delimitación conceptual

Es necesario analizar los puntos de encuentro y desencuentro de tres fenómenos estrechamente relacionados pero distintos, los cuales dan contenido al problema de la inseguridad ciudadana; esto es: conflicto, violencia y delito. Lo anterior no responde a un prurito academicista, sino a demandas prácticas impostergables, pues las acciones que se tomen requieren identificar la especificidad de cada uno de ellos, así como lo que poseen en común, para establecer abordajes diferenciados que permitan fijar prioridades, establecer metas concretas y escoger los recursos más adecuados.

En este sentido, el enfoque debe trascender las visiones estrechas y simplistas que igualan seguridad pública con represión de ciertos delitos, puesto que eso conduce a los recetarios de mano dura, tan bien conocidos en el país por su rotundo fracaso en el control del delito, pero también por sus consecuencias negativas para el ejercicio de las libertades y garantías individuales.

Además, debido a la poca confianza de la ciudadanía en las “fuerzas del orden”, otrora encargadas de su represión y a la inclusión de la conflictividad social en el enfoque, quizás sea más adecuado hablar de políticas municipales de convivencia pacífica, porque se trata de promover valores y prácticas de solidaridad y confianza, no de sospecha y vigilancia, en un contexto social que estimule el desarrollo de las personas.

Este enfoque, asimismo, debe ser lo suficientemente acotado como para no diluir las políticas de prevención social del delito y la violencia en las políticas sociales, pues esto conlleva otro riesgo: “securitizar” el desarrollo; es decir, dejar de concebir a las personas como fines en sí mismas, cuyas potencialidades deben garantizarse a través de la acción del estado (política social), y empezar a concebirlas como delinquentes en potencia. Desde este punto de vista, la política de bienestar ya no buscaría ampliar las oportunidades de las personas para su desarrollo integral, sino evitar que cometan delitos.

En último término, no se trata de un recetario con medidas estándar para toda ocasión, sino de una herramienta rigurosa y sistemática, pero sensible al contexto y las circunstancias de cada municipio; debe ser capaz de asir el problema en toda su complejidad y, por tanto, abordarlo diferencialmente desde una perspectiva democrática. Esto implica superar la dispersión de iniciativas y trascender las experiencias piloto, para construir un enfoque compartido, común, pero no universal. Lo anterior revela la necesidad de trabajar en los espacios mancomunados: federaciones y asociaciones de municipios, más no sólo en el plano nacional sino también regional, pues si bien se trata de un fenómeno territorialmente ubicado en lo local, en términos sociales y políticos, es un problema nacional y regional: de ahí la importancia de crear redes internacionales.

Considero la necesidad de visualizar al municipio con posibles fortalezas en el tema de política pública de seguridad pública, lo que conlleva tener escenarios de debilidades o dificultades que deberán ser tomadas en cuenta para encaminar un proyecto de seguridad pública y prevención del delito. Con un enfoque así, podríamos considerar lo siguiente:

Primero: fortalecer el municipio en un sistema político centralista, débil y poco democrático. Más allá del debate sobre centralización-descentralización, uno de los desafíos más importantes para estimular y desarrollar una política pública sobre convivencia pacífica desde los gobiernos locales descansa en fortalecer las estructuras municipalidades, no sólo en términos de recursos, sino, sobre todo, en lo que a capacidades se refiere. Sin embargo, esto resulta sumamente difícil en sistemas políticos como los de la región, donde aún prevalece el centralismo, pero, principalmente, una débil institucionalidad en lo local y lo nacional.

Segundo: institucionalizar las acciones. El punto anterior resulta determinante si se toma en cuenta que la continuidad de las acciones que se desarrollen en este campo depende, en gran medida, de la posibilidad de institucionalizarlas. Ello conlleva, entre otras cosas, lo siguiente: la creación, en los gobiernos municipales, de una unidad o sección permanente para garantizar la inserción de la política y sus programas dentro del organigrama municipal, con independencia de los cambios de autoridades locales o de Gobierno nacional; la previsión presupuestaria para cumplir con los objetivos y metas de la política, además de la conformación de equipos interdisciplinarios para diseñar, ejecutar y monitorear la política pública; todo esto, sin desmedro de la voluntad y liderazgo político.

Tercero: acentuar la prevención frente a la represión. En el contexto actual, los discursos y las prácticas dominantes alrededor del tema de seguridad y la prevención del delito son marcadamente estrechas, autoritarias e ineficaces: se homologa la prevención con la represión de delitos específicos. Desde esta perspectiva, los gobiernos municipales no escapan a esta tendencia y, si bien en el plano discursivo hay un reconocimiento de que se está ante un problema social complejo, en la práctica, las acciones realizadas, cuando las hay, dan cuenta de una perspectiva reduccionista e intolerante.

Los elementos enunciados llaman la atención sobre la necesidad de sensibilizar al actor municipal para que tome conciencia de la magnitud del problema, pero también de la responsabilidad que tiene en la búsqueda de soluciones efectivas y respetuosas de los derechos humanos y la institucionalidad democrática. Esto advierte de lo inadecuado de apostar, casi de forma exclusiva, por la creación de policías municipales (que además de ser un recurso muy costoso son de poco impacto en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana), pero también de la necesidad de capitalizar el potencial que tienen los gobiernos municipales para promover, no tanto una política de seguridad, sino una política pública de prevención del delito con una variedad de actores sociales que fortalezcan convivencia pacífica que garantice un ambiente de paz social.

3. Administración municipal panista 2006-2009. Alcalde Adalberto Madero Quiroga

Monterrey, como parte integrante de una urbe conformada por una variedad de municipios que conforman la llamada zona metropolitana, se ha caracterizado por el crecimiento de una gran cantidad de problemas, entre los que destacan, la pobreza, vivienda, vialidad, pero, sobre todo, el problema de la delincuencia y la violencia. Por ello, los tres órdenes de Gobierno se han visto en la necesidad de diseñar estrategias encaminadas a prevenir y atacar este último problema, con énfasis en el fortalecimiento de las instituciones policiales, que van desde su capacitación, dignificación, hasta su equipamiento.

En el año 2007 Monterrey contaba con 1,133,814 habitantes, según Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología e Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey, con base en los Censos de Población y Vivienda del INEGI y el Plan Metropolitano 2021. Por sus características, sobre todo industriales, se le ubica como la tercera metrópoli a nivel nacional con un alto grado de movilidad urbana, donde el desplazamiento de bienes y

personas exige una gran demanda de viajes en cualquier medio y por cualquier motivo, de tal forma que bajo este concepto quedan insertos los clásicos abordajes de tránsito, transporte público, carga, peatonales o medios no motorizados o la combinación de cualquiera de ellos.

Pero en el escenario del crecimiento de una gran metrópoli como Monterrey, la tendencia como gran centro urbano es también su crecimiento en la incidencia delictiva y la expresión de otras violencias, situación que tiende a limitar la dinámica social de la movilidad de sus habitantes, el abandono de sus espacios públicos, la poca participación de los ciudadanos en temas de seguridad y prevención, la falta de credibilidad de su habitante en el sistema de justicia, entre otros.

Para entrar en materia sobre la manera en que los gobiernos atienden la problemática delictiva, revisemos la información proporcionada por el Instituto para la Economía y la Paz, mismo que explora a detalle los índices de paz en los años comprendidos entre el 2004 al 2014 en el estado de Nuevo León, década donde se pone de manifiesto el deterioro de la tasa de delitos de la delincuencia organizada y la eficiencia del sistema judicial. También el aumento en los homicidios del 2006 al 2011 con una baja en el 2012. Los delitos de violencia van al alza, al igual que el deterioro de las funciones de las fuerzas policiales.

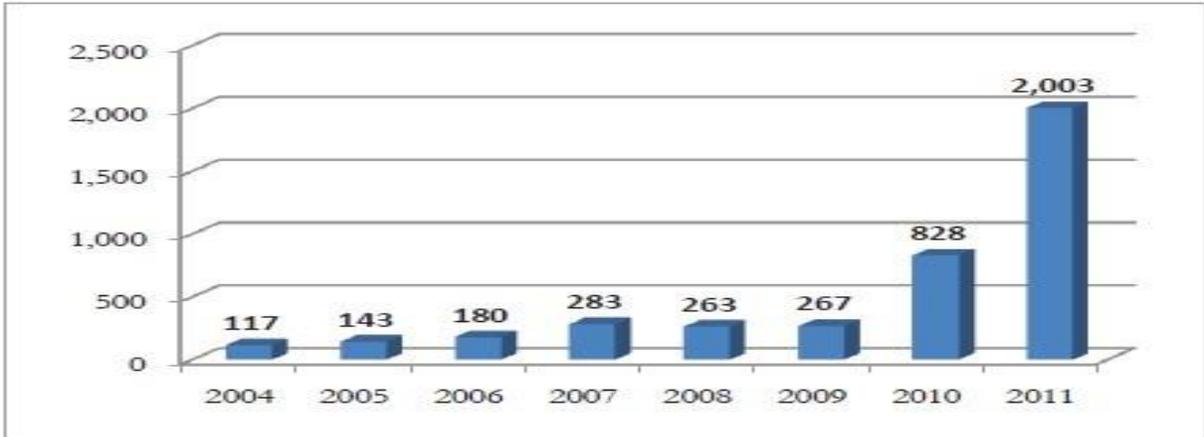
CALIFICACIÓN GENERAL Y LAS CALIFICACIONES DE LOS INDICADORES PARA NUEVO LEÓN, IPM 2015

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Cambio, 2004 a 2014
Calificación General	1.74	1.64	1.79	2.07	2.31	2.22	2.18	2.94	3.7	3.48	2.87	2.67	26%
Homicidios	1.13	1.09	1.14	1.2	1.4	1.35	1.35	2.34	4.39	3.36	2.07	1.69	15%
Delitos con Violencia	3.34	3.17	2.88	3.06	3.6	3.57	3.27	3.53	3.7	2.73	2.52	2.22	-24%
Delitos con Arma de Fuego	1.08	1	1.13	1.28	1.7	1.47	1.54	3.78	5	5	3.23	2.13	28%
Encarcelamiento	2.1	2.15	1.9	1.43	1.47	1.41	1.44	1.31	1.33	1.32	1	1	-29%
Fuerzas Policiales	1	1.12	1.59	1.57	1.55	1.84	2.11	2.01	2.04	2.06	2.11	2.09	24%
Crímenes de la Delincuencia Organizada	1.81	1	1.9	3.16	3.97	3.73	3.84	5	5	5	5	5	100%
Eficiencia del Sistema Judicial	1.81	1	1.9	3.16	3.97	3.73	3.84	5	5	5	5	5	100%

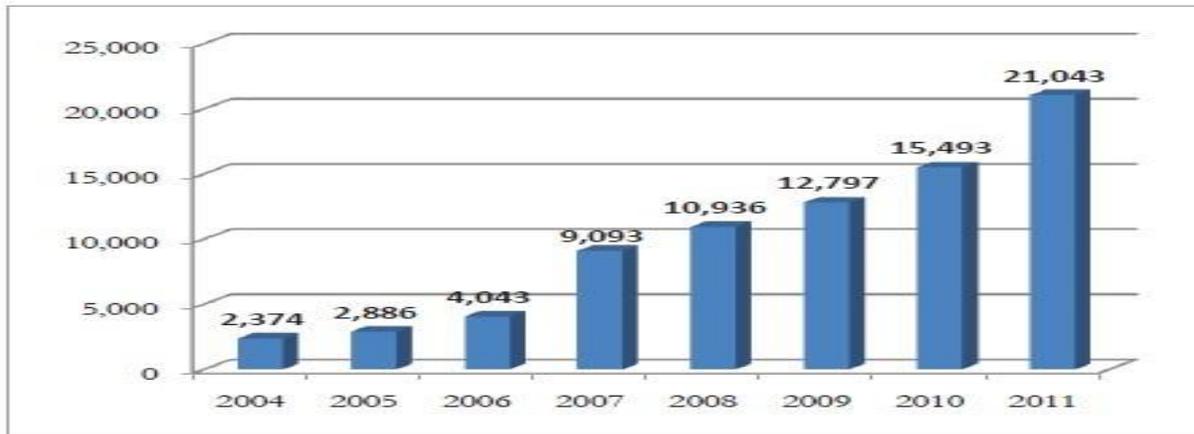
Fuente: IEP, Índice de Paz México

*Un cambio negativo indica una mejora.

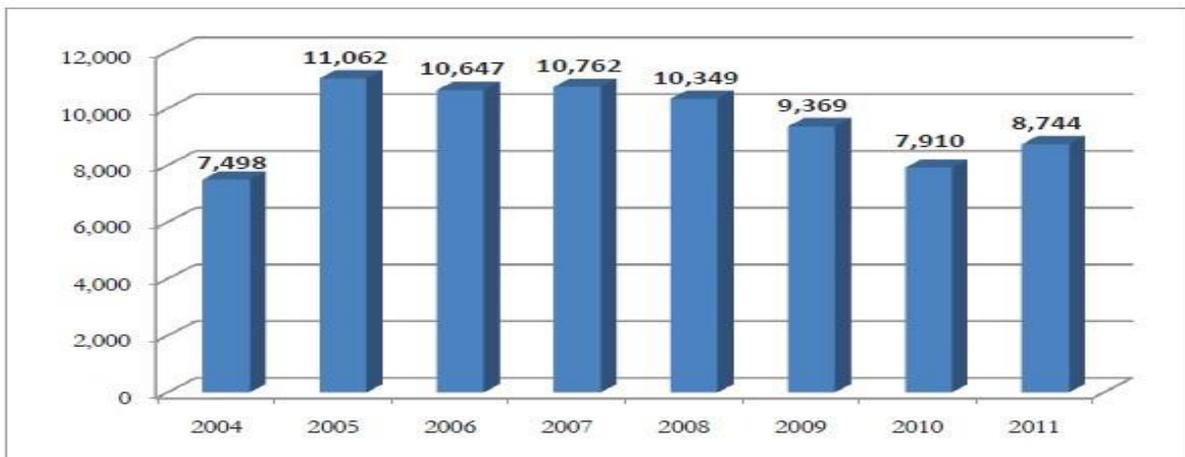
Con el anterior precedente, nos enfocamos a la incidencia delictiva en Monterrey durante los años 2004-2011, utilizando como fuente los datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.



Homicidios.



Robo de vehículo



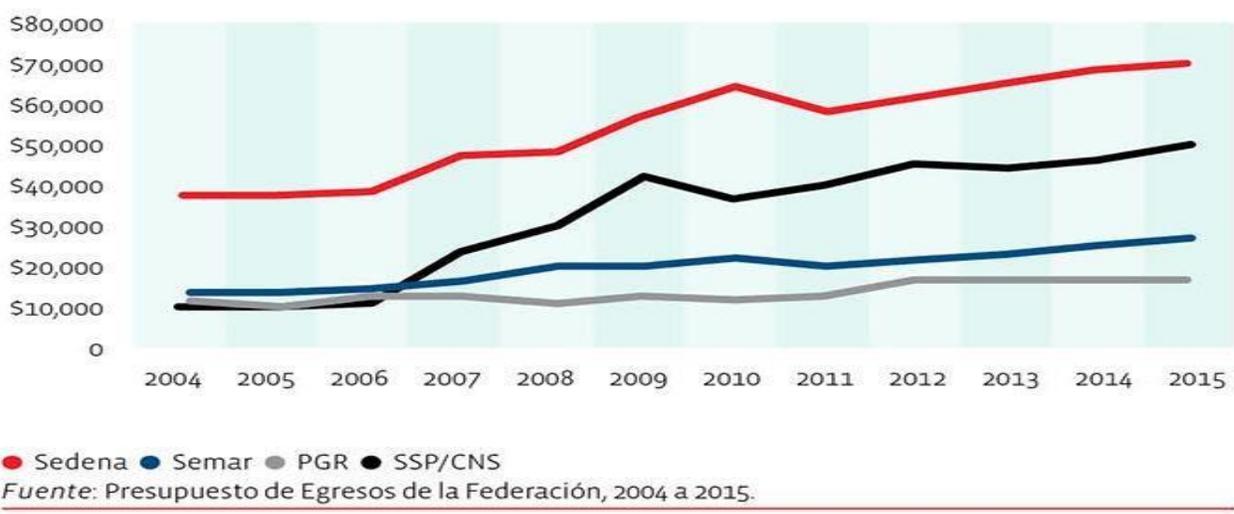
Violencia familiar

Tan sólo en tres delitos se observa la clara tendencia del aumento, tal vez moderado, de los delitos citados, salvo el de violencia familiar que tiende a la baja en el 2008, 2009 y 2010. Aun y con esta información, estatales y municipales, el Gobierno federal aporta sus propios datos, aunque por estado, reflejando los siguientes números para el estado de Nuevo León, según fuentes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Anexos)

Lo interesante sobre el papel de los gobiernos municipales en la gestión de los temas de seguridad y prevención del delito han sido foco de controversias públicas, dado que la misma se ha caracterizado por acciones de represión y reacción toda vez que la seguridad se limita a las acciones de la policía y el enjuiciamiento de los delincuentes y, en el otro extremo se encuentra otra visión que considera que los gobiernos locales cuentan con importantes facultades para contribuir de manera significativa en la mejora de la seguridad y prevención, convivencia y calidad de vida de los habitantes, a través de un amplio catálogo de alternativas de intervención alejadas de situaciones relacionadas con el beneficio de sus habitantes en los temas de prevención de conductas que dañan y que se convierten en potenciales delitos. Una muestra a nivel nacional es la siguiente tabla, que muestra el gasto de los años comprendidos del año 2004 al 2015 en dependencias vinculadas a seguridad pública y nacional.

GRÁFICA 7

Presupuesto anual (millones de pesos constantes de 2015)



Al menos así se deduce de los resultados que describe el municipio de Monterrey mediante el primer informe de Gobierno del Gobierno municipal administración panista 2006-2009, presidida por el alcalde Adalberto Madero Quiroga, cumplimiento a lo establecido por el artículo 27, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, describiéndose en el Acta No. 42 del 9 de noviembre de 2007, en Sesión solemne del R.

Ayuntamiento de Monterrey (portal del Municipio de Monterrey), que a la letra refiere lo siguiente:

3. Seguridad a la Comunidad Regiomontana- Nuevo León y en especial el Área Metropolitana de Monterrey vivieron uno de los episodios más violentos de su historia, que puso en riesgo la tranquilidad de las personas, el crecimiento económico y la inversión productiva de nuestro municipio, así como su prestigio de ser la ciudad más propicia para estudiar y hacer negocios. Tengo la plena certeza de que con la coordinación eficaz de los tres órdenes de gobierno y el apoyo de las organizaciones civiles sabremos enfrentar este cáncer social, y ganarle la guerra a la inseguridad y a la delincuencia. En este primer año de gobierno, hemos concentrado los esfuerzos para lograr un reforzamiento integral en el área de la seguridad, sustentándonos en tres pilares fundamentales: 1. La prevención, 2. El equipamiento de los cuerpos de seguridad y 3. La dignificación de los recursos humanos. Para escuchar y hacer valer las ideas de los ciudadanos que se preocupan por la tranquilidad pública, trabajamos de la mano del Consejo Consultivo Ciudadano de Seguridad Pública, órgano que se encarga de orientar y supervisar las principales acciones que realizamos en materia de seguridad. En materia de prevención, visitamos las escuelas primarias y secundarias de Monterrey para difundir el Programa de Educación Contra el Abuso de las Drogas, a través del cual se proporciona información veraz sobre los efectos nocivos de este flagelo que amenaza la vida de niños y jóvenes. Hasta la fecha hemos capacitado a más de ocho mil alumnos. En cuanto a equipamiento, en este primer año de gobierno, y como resultado del buen manejo de las finanzas públicas, dotamos a la Policía Regia con 115 unidades nuevas, equipadas con los más altos estándares de seguridad como radios encriptados y tecnología digital-analógica. También se adquirieron 40 motocicletas y 80 bicicletas, que se asignaron respectivamente a cada uno de los grupos. Aunado a lo anterior, se gestionó la entrega de 400 chalecos antibalas, para trabajar con la debida protección, equipo de radio-comunicación, así como equipos GPS.- La dignificación y profesionalización de los cuerpos policíacos, es una

de las asignaturas más importantes de la presente administración. En materia de capacitación, los oficiales de la Policía de Monterrey han recibido cursos de Criminalística, Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas, Derechos Humanos, entre otros. Desde el inicio de nuestro gobierno, se instituyó el programa “El Policía del Mes”, con el que se premian las acciones de valor, honestidad y entrega de nuestros policías. Gracias a un convenio con la iniciativa privada, se entrega un incentivo que consiste en un reconocimiento y un cheque por veinte mil pesos, cantidad que sirve para estimular el buen trabajo de los miembros de la Corporación. Hasta la fecha hemos entregado once reconocimientos. En este primer año de gobierno, se ha otorgado un aumento salarial directo a la percepción de nuestros policías de un ocho 8%, porcentaje que sobrepasa los aumentos recibidos los tres años anteriores.- Con becas de hasta el 100%, los elementos de la Policía Regia y los hijos de éstos, tienen la oportunidad de superarse al cursar la preparatoria, tomar cursos de computación e inglés, y estudiar una carrera técnica o profesional, en escuelas públicas y privadas de prestigio, gracias al programa de becas que promueve el municipio (Gobierno del municipio de Monterrey, 2007, p. 9-10).

Se aprecia claramente la postura del Gobierno municipal ante la atención de las tareas preventivas, enfocándose específicamente en el tema de las adicciones, sin hacer referencia a otros aspectos tales como la prevención comunitaria o prevención social.

En el tema de prevención en espacios físicos, sólo menciona el tema de luminarias, sin embargo, no precisa su efecto en el tema de seguridad y prevención; en este tema se indica lo siguiente: “Convencidos de que el alumbrado público está fuertemente vinculado con la seguridad pública, hemos redoblado esfuerzos para que hoy en día esté en operación el 97% de las 75 mil 767 luminarias que están a cargo del Municipio” (Gobierno del municipio de Monterrey, 2007, p. 12).

En el tema de política pública refiere el citado Informe de Gobierno:

Para la actual administración es muy importante generar políticas públicas para mejorar la calidad de vida de los jóvenes y que éstos tengan expectativas favorables para su educación, salud, trabajo, cultura y recreación, por eso creamos el Instituto de la Juventud Regia, órgano mediante el cual respaldamos con un presupuesto histórico y con programas sustentables para los jóvenes regiomontanos. Gracias al entusiasmo de jóvenes regios, comprometidos con el desarrollo y el

futuro de nuestra ciudad se han llevado a cabo programas preventivos para preservar la vida y la salud, tales como: “Toma Conciencia”, que inició en el mes de enero y está enfocado a difundir por diversos medios la necesidad de reducir el abuso en el consumo del alcohol y los accidentes automovilísticos a causa del mismo. En el mismo tenor, se cuenta con el programa “Mejor sin Drogas” con el objetivo de prevenir el consumo en la juventud, mismo que se enfoca a escuelas, colonias, estadios y parques.

En el tema de política pública sólo menciona lo relacionado con los jóvenes, sin precisar temas relacionados con niños, mujeres y/o adultos, además sigue insistiendo en la problemática de las adicciones, sin mencionar otros problemas que se pueden vincular con este fenómeno, tales como la violencia, el entorno urbano, medios de comunicación, jóvenes en riesgo y en conflicto con la ley, entre otros. El tema de pandillas, no se menciona en lo más mínimo como parte de la agenda municipal panista, aun y cuando en el año del 2008 los investigadores universitarios Francisco Guzmán, María Alonso y Marco Gómez de la facultad de enfermería de la UANL, en un estudio de pandillas en Monterrey, determinaron la existencia de 1600 grupos en su mayoría integrados por jóvenes de 16 años con altos consumos de drogas, tales como la marihuana, cocaína, alcohol, tabaco, entre otros (Ciencia UANL, 2008). Esto nos brinda una idea del panorama en la ciudad en ese año, situación que fue indiferente para la administración panista del alcalde Madero.

Sin entrar en más detalles del citado Informe de Gobierno, se aprecia un enfoque limitado en la atención del fenómeno criminal en Monterrey, enfocándose sólo en dos aspectos: el policial y el preventivo de adicciones en jóvenes; éstas son las acciones de seguridad y prevención en el primer año de la gestión municipal 2006-2009.

Revisemos el Segundo Informe de Gobierno Municipal, del cual aparece su glosa en el Acta número 31 Sesión solemne del R. Ayuntamiento del 06 de noviembre de 2008:

2. Desarrollo Social y Vida Digna. En el DIF Monterrey, hemos fortalecido los programas permanentes para multiplicar la noble labor de esta Institución, viendo en todo momento por los grupos sociales, que por su condición viven en situaciones de vulnerabilidad. Hemos beneficiado a una población de 36 mil 623 personas, brindando más de un millón 595 mil servicios, consistentes en apoyos asistenciales, actividades recreativas, culturales, deportivas, productivas, formativas, de rehabilitación y de nutrición en nuestros diversos espacios. En el área de

asistencia social beneficiamos a más de 10 mil familias con el programa de despensas, de éstas 4 mil 600 son adultos mayores. Debemos alejar a nuestros jóvenes de todo tipo de ociosidades y adicciones que dañen su vida física y mental y les evite vivir con alegría e ilusiones la mejor etapa de su existencia. Por eso impulsamos la creación del Instituto de la Juventud Regia, organismo público descentralizado del gobierno Municipal con personalidad jurídica propia y dedicada específicamente a integrar políticas públicas en materia de juventud a través de programas y proyectos permanentes. Destacan entre otros, el Programa Toma Conciencia, Muralismo Antigraffiti, Expresión de Arte Regiomontano y se ha instituido la entrega de la Medalla al Mérito Juventud Regia. Este año se remodelaron los tres centros juveniles del Municipio ofreciendo instalaciones de calidad con nuevos servicios tales como: Ludoteca, sala audiovisual, clases de guitarra y karate, entre otros, dando servicio a más de 62 mil jóvenes.

3. Servicios y Obra Pública para el Bienestar Social A través del programa federal de Rescate de Espacios Públicos implementado por la Secretaría de Desarrollo Social, llevamos a cabo el programa

“Limpiemos México: Zona en Recuperación”, que tiene como objetivo principal fortalecer la seguridad en los espacios públicos, a través de su mejoramiento físico y su apropiación por parte de la comunidad. Se ha logrado en esta etapa una inversión mayor a los 17.2 millones de pesos para obra física y un poco más de 3.4 millones de pesos para obra social. Las zonas desarrolladas fueron: Parque Río La Silla, Barrio Santa Isabel, Barrio Mirasol II, Barrio Alameda, Barrio Puerta del Sol, Barrio del Parque, Fraccionamiento Independencia, Puente Rube y Laderas del Mirador.

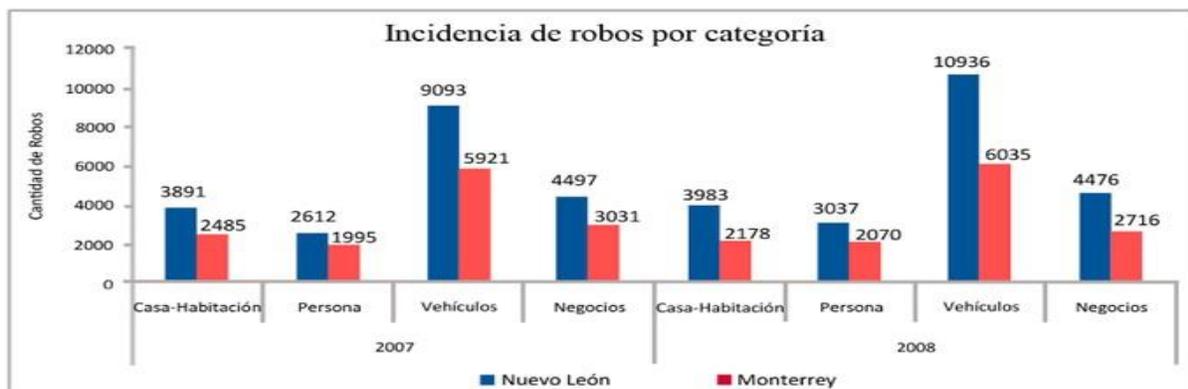
4. Seguridad para el Desarrollo Comunitario: La dignificación policíaca es uno de los principales puntos a atender en esta administración municipal, ya que mientras no se mejore su nivel de vida, su seguridad familiar y su preparación técnica y ética, difícilmente tendremos policías preparados para enfrentar a la delincuencia. Es por eso que, desde el pasado mes de marzo, se otorgó un incremento salarial del 34.8 por ciento a los oficiales de la Policía Regia, para ser una de las corporaciones mejor pagadas en el Estado. Este aumento en el salario de los elementos policíacos se agrega al 8 por ciento que se dio en el 2007, llegando a un 42.8 por ciento en los dos años de esta administración. Nos hemos dado a la tarea de reconocer a aquellos policías que destacan tanto en sus labores de servicios como en el área de capacitación. En octubre del 2008, en Sesión Solemne de Cabildo, se entregó una condecoración y una placa de reconocimiento a los 11 oficiales que, de noviembre del 2007 a septiembre del 2008, recibieron

el premio al Mejor Policía del Mes. Este programa, que se realiza con el apoyo de Banca Afirme, entrega 20 mil pesos al ganador de cada mes. Para tener mayor cobertura territorial y proveer de seguridad total en las colonias a cargo de la Policía de Monterrey, el 12 de agosto de este año, pusimos en marcha el Programa “Policía Orientada a la Comunidad” (COP). Los oficiales de esta corporación visitan personalmente con una asignación sistematizada y aleatoria a los vecinos, para conocer los problemas que viven a diario o que puedan aportar datos de personas sospechosas, con el objetivo de mejorar la seguridad en la colonia (Gobierno del municipio de Monterrey, 2009, p. 8-14).

De la información del segundo informe descrito en acta número 31 sesión solemne del R. Ayuntamiento del 06 de noviembre de 2008, se agrega en relación al 2006 el tema de rescate de espacios físicos denominado “Limpiemos México”, programa federal que se encaminó a la recuperación de espacios físicos de alto riesgo mediante la remodelación de dichos espacios, y con ello beneficiar la convivencia comunitaria. Además, vuelven a citar el trabajo con jóvenes con la institución Juventud Regia y nos repiten la misma dosis de apoyos a un modelo policial vigente en esa administración, destacando la implementación de un modelo de policía orientada a la comunidad, sin precisar los componentes del mismo, así como el número de vecinos involucrados en este proyecto.

En cuanto al tercer informe de la administración municipal 2006-2009 que se describe en el acta número 29 sesión solemne del R. Ayuntamiento 25 de septiembre de 2009, sólo se precisan aspectos muy generales de actividades desarrolladas en el campo de la seguridad y la prevención del delito.

El alcalde Adalberto Madero no consideró información estadística relacionada con la incidencia delictiva de Monterrey en el periodo 2007-2008, años plenos de su administración, donde los delitos de robo de vehículos, a personas y a negocios no generó preocupación alguna que le hiciera pensar en diseñar un esquema de participación conjunta con otras organizaciones gubernamentales, privadas, académicas y civiles. Su política pública se aprecia mermada en lo absoluto por esa carencia de coordinación con otras instancias, lo que hubiera permitido una atención integral con un programa de acciones de seguridad pública y prevención del delito, lo cual se podría ver reflejado en las estadísticas y en los resultados de su administración municipal.



Fuente: Procuraduría General de Justicia Gobierno del Estado de Nuevo León, Estadísticas de incidencia delictiva por municipio 2007-2009

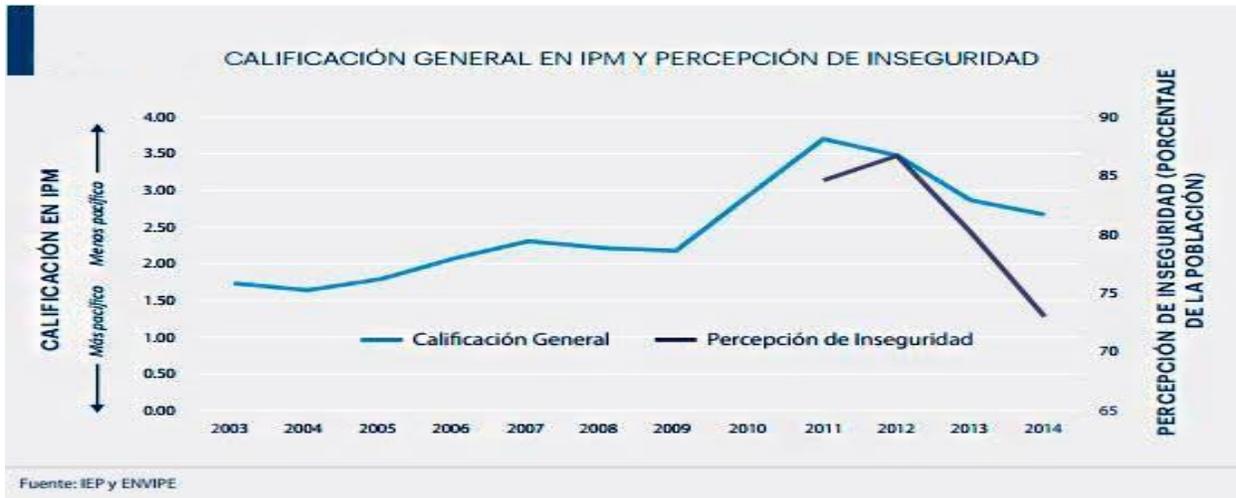
4. Administración municipal 2009-2012. Alcalde Fernando Larrazábal Bretón

En este trienio aparecen los primeros datos estadísticos de un repunte de la delincuencia y la violencia impactando las condiciones de paz, tal y como lo indican los datos del Instituto de Economía y la Paz, el cual ubica al año 2004 como el más pacífico para Nuevo León, mientras que los años comprendidos en el periodo del 2009 al 2011 como los menos pacíficos, esto en razón de la llamada guerra contra el narcotráfico.



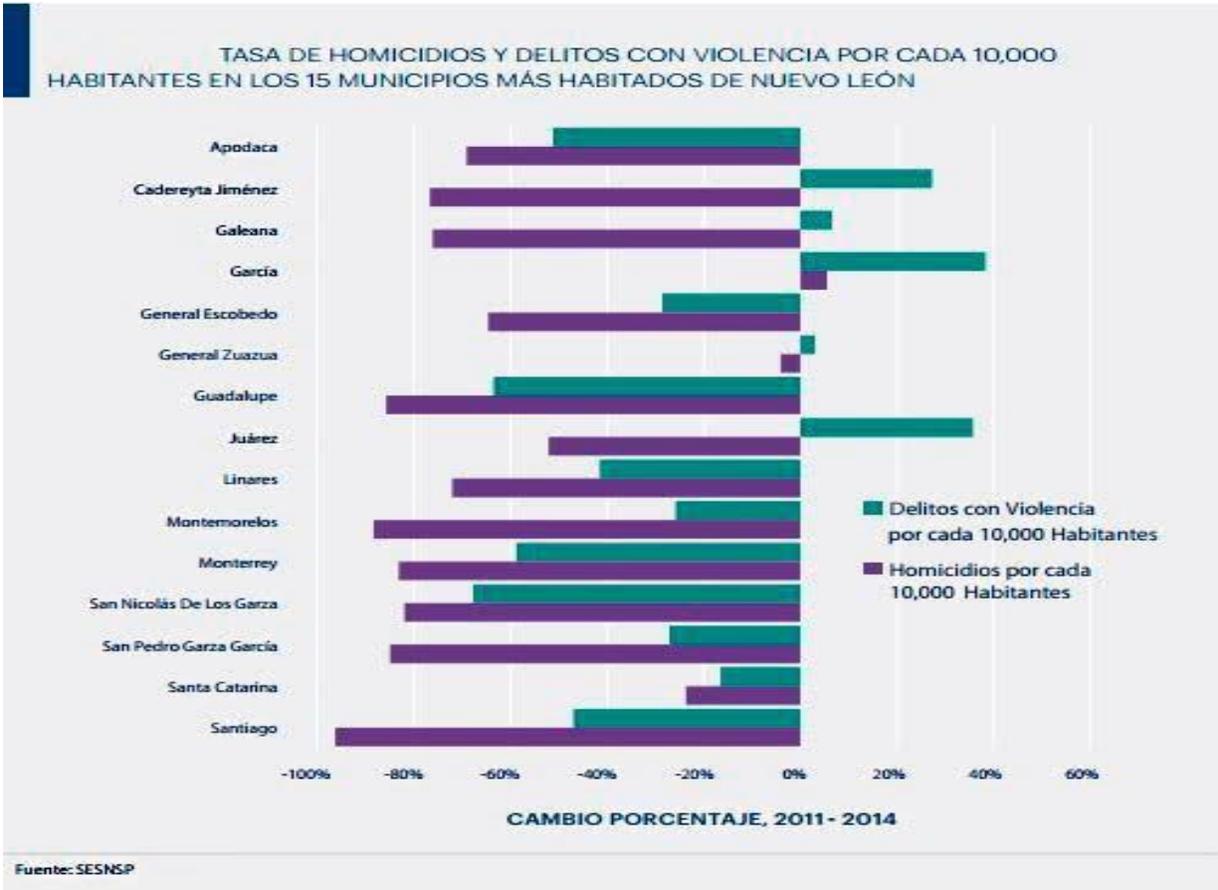
Fuente: IEP, Índice de Paz México

En cuanto la percepción de inseguridad, el citado Instituto brinda datos en la siguiente lamina:



En relación a las estadísticas delictivas por Estado, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública refiere la incidencia delictiva para Nuevo León durante los años comprendidos del 2010 al 2012, mostrándose el aumento delictivo año con año (Anexos).

La citada dependencia federal también refiere datos interesantes en cuanto a homicidios y violencia por municipios del área metropolitana de Monterrey, donde este último, al igual que Apodaca y San Nicolás, alcanza un porcentaje alto de incidencia.



Además, el estado de Nuevo León se convierte en un territorio de violencia traducida en homicidios entre los años 2009- 2010, situación que se traduce en una necesidad de políticas públicas en los tres niveles de gobierno.



Con los antecedentes ya enumerados, la Administración Municipal panista 2009-2012, presidida por el Ing. Fernando Larrazábal Bretón, inicia sus actividades. Según el documento que aparece en la página de transparencia de la actual administración municipal de Monterrey, en el rubro de informes, 2015-2018, en el Primer Informe de Gobierno se resalta lo siguiente en cuanto al tema de seguridad y prevención del delito: “Siendo el tema de seguridad pública prioritario para nuestra administración municipal se realizaron una serie de acciones encaminadas a brindar una mayor seguridad a la ciudadanía y proporcionarles un mejor servicio entre las que destacan”: aplicación de 1,856 pruebas a elementos de nuevo ingreso a la Policía, contratando 334 que cumplieron con el perfil. Se crea la Guardia Regiomontana en distintas colonias de Monterrey donde les proporcionaron patrullas y elementos para esa función. Con el Programa Policía de Barrio se implementan 29 unidades en diversas colonias de Monterrey. Por otro lado, se mantiene el reconocimiento CALEA en la Secretaría de Seguridad Municipal de Monterrey con el cumplimiento de 118 estándares. Se implementa el Programa Botón de Reacción con el cual se brinda auxilio de manera más rápida a los ciudadanos. También, se instrumenta el Programa Contacto Ciudadano mediante el cual el ciudadano colabora con el llenado de una bitácora que verifica que las unidades de policía realicen sus recorridos de rutina en su sector. Programa de Alto: Mamás Vigilando, para que madres de familia apoyen en las escuelas en el tema de control vehicular. Por último, acciones dirigidas a la dignificación policial.

En el tema de jóvenes, se capacitaron a 2,100 mediante talleres preventivos contra las adicciones. En el tema deportivo se construyeron canchas deportivas en las colonias La Estanzuela y San Bernabé. En el tema de espacios públicos, se construyeron 13 plazas públicas.

En el segundo informe, se citan como acciones importantes de seguridad y prevención las siguientes: dos comandos móviles de policía en puntos estratégicos de la ciudad. Se realizaron 9,000 encuestas para medición del índice delictivo sin precisar en qué zona y espacio las llevaron a cabo. Se invierte en la compra de equipos de radiocomunicación para Policía de a Pie. Se adquieren nuevas unidades de Policía. Se crea el Programa Integral de Prevención Social del Delito. Con el Programa DARE se capacitan a 95 escuelas. Se impartieron pláticas preventivas a 68,821 niños, así como espacios de expresión a jóvenes. Por otro lado, se implementaron 93 exhibiciones operativas en instalaciones de la Policía, así como cursos de derechos humanos a la

Policía. Prevención de conductas antisociales y de riesgo a familias con el Programa Padres en Alerta. Cancha de futbol rápido en la Colonia Topo Chico; remodelación de Ciudad Deportiva Monterrey, de Unidad Deportiva la Moderna; Rehabilitación de Parque Tucán; Clínicas y Campamentos de Básquetbol para 1,468 niños y jóvenes; Cancha de futbol rápido en San Ángel Sur.

En el tercer informe 2012 del Gobierno municipal, se resalta lo siguiente: diez elementos de la policía terminan su licenciatura en seguridad municipal en el UR. Se invierte en el equipamiento de la Policía y se crea el Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4). Así mismo, se construyen y remodelan cuatro sedes de la Policía Regia en cuatro puntos de Monterrey: Venustiano Carranza, Colinas de San Jerónimo, Parque España y Parque Alamey. En el tema de espacios públicos, se remodelan 260 plazas públicas.

Haciendo una breve reseña de las acciones de seguridad y prevención de la administración 2009-2012 del Gobierno municipal de Monterrey, se evidencia que hay más variedad de actividades que las desarrolladas en la administración municipal 2006-2009, sin embargo, es manifiesto que son acciones desarticuladas y donde sigue predominando el interés por el modelo policial reactivo, con una variedad de remodelaciones de espacios físicos y de una participación ciudadana traducida en eventos deportivos aislados y poco definidos hacia un modelo de prevención comunitaria. Además, las acciones de Gobierno no se focalizan en espacios de riesgo donde ya exista evidencia de información delictiva. Cabe mencionar que en este último rubro no se hace alusión a información de porcentajes delictivos que sirvan de base para las acciones de prevención y seguridad.

La esencia de las políticas de seguridad y prevención se traducen en la poca participación de la comunidad, toda vez que las políticas sociales se encaminan con apoyos directos en los espacios físicos, en la atención prioritaria de acciones deportivas y en la poca acción de planeación para el apoyo de las familias y grupos vulnerables. Llama poderosamente la atención que los jóvenes como centro de atención de grupos de riesgo, prácticamente fueron poco atendidos, y el apoyo hacia ellos sólo fue mediante acciones de pláticas de prevención contra las adicciones, con escasas acciones para su empoderamiento en la sociedad regiomontana. Se ha olvidado de sumar a diversos actores sociales en la toma de decisiones, sobre de todo de sectores de alta marginación y de riesgo, esto permitiría la instauración de su protagonismo en la

participación del municipio. Ello implica ya la importancia de esta participación y así situarla el contexto político municipal, más si se trata de temas de seguridad y prevención, donde los actores sociales con mayor participación, son los llamados Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública, espacios donde el auténtico ciudadano brilla por su ausencia y sus participantes se limitan a pocas reuniones y acuerdos en beneficio de la comunidad municipal. En resumen, no se cumple, en un mínimo, por llamarlo así, con lo esencial de la gobernanza, donde el rol actoral de los participantes se encamina hacia una sinergia con actividades coordinadas y hacia un mismo fin. Asimismo, vemos que lamentablemente las organizaciones civiles no aparecen en el escenario de la política municipal, donde pareciera que únicamente el municipio puede involucrarse con los ciudadanos sin tomar en cuenta a otros actores, tales como los investigadores académicos, que con investigaciones objetivas están en condiciones de realizar su aporte para el entendimiento del fenómeno delictivo y, por ende, brindar bases para el logro de la prevención del delito.

Ahora bien, los gobiernos locales se han olvidado de administrar aquellas acciones que son su quehacer diario y a las cuales dedican parte de su actividad: nos referimos a las prácticas de prevención situacional, misma que debería ser potenciada. Aquí los ayuntamientos son responsables de la acción preventiva a nivel situacional que basa su racionalidad en disminuir las oportunidades del potencial infractor. Esta modalidad de prevención abarca medidas de afectan al espacio público, la planificación, ordenamiento y equipamiento urbano, de modo tal que la estructura física y espacial de la ciudad facilite la vigilancia natural y favorezca una relación visual entre el espacio privado y público (interior-exterior), entre otros posibles.

Además, la problemática urbana puede mejorar con el modelo de prevención referido, favoreciendo a una política de planificación y ordenamiento territorial, lo que puede ordenar el desarrollo urbano, definiendo las exigencias de los nuevos asentamientos y/o construcciones que aumentan la densidad y, por lo tanto, requieren más servicios y tienden a ocasionar problemáticas que pueden ser de riesgo y provocar índices delictivos.

5. Síntesis de las administraciones municipales 2006-2009 y 2009-2012

La síntesis presentada en el caso Monterrey, según los informes de Gobierno de la actual página electrónica del municipio de Monterrey, nos muestra el desempeño de las acciones de prevención y seguridad municipales durante los trienios 2006-2009 y 2009-2012 en dicho

municipio, mismas que se plasman en el Plan Municipal de Desarrollo en los planes municipales de cada una de estas últimas administraciones. En el Plan de la primera administración las acciones de referencia se describen en capítulo “Seguridad a la comunidad regiomontana”, mismo que divide en siguientes los rubros: seguridad pública profesional, moderna y eficiente y prevención y combate a la delincuencia. El primero de ellos se traduce en la mejora de la seguridad pública mediante una policía preparada y mejor equipada, optimizando sus condiciones de vida, sus ingresos, capacitación, códigos de conducta, reingeniería de procesos, equipos tecnológicos y la implementación de operativos de vigilancia por zonas. En cuanto al segundo rubro, se menciona un plan integral de prevención con cuatro ámbitos de aplicación, a saber: familiar, comunitario, educativo y el de tiempo libre, además, el diseño de manuales de prevención, capacitación del personal, programas orientados hacia los niños y jóvenes, generar relaciones entre la comunidad y la policía municipal.

El plan municipal de desarrollo citado no menciona el conjunto de acciones que se pueden sumar a la integración de una política pública de prevención, incluso, no aparece dicho concepto en el plan de referencia, mientras basan su esquema de acción en la profesionalización y equipamiento de la policía y en acciones aisladas de prevención del delito, con apenas un esbozo de una prevención situacional apenas visible en el tema de alumbrado público. Por ejemplo, en el rubro de la atención de espacios físicos, sólo cita el capítulo “Servicios públicos oportunos y de excelencia”, donde menciona lo relativo al alumbrado público, citando acciones orientadas a eliminar áreas sin iluminación a fin de mejorar la seguridad, sin un esquema de cantidades y zonas geográficas que se beneficiarían con estas actividades. Esta situación queda de manifiesto en los tres informes municipales de esta administración, donde no se señala la cantidad de luminarias ni mucho menos las colonias beneficiadas con esta acción de servicios públicos.

En lo relativo a la participación ciudadana, se encuentra el capítulo “Participación ciudadana en las decisiones de la ciudad”. En él se mencionan la creación de consejos ciudadanos para colaborar en la toma de decisiones de diversos problemas de la ciudad y la implementación de comités ciudadanos para ayudar al Gobierno a la detección de necesidades y demandas en las distintas colonias del municipio a fin de colaborar en su solución. No obstante, no se define un modelo de participación en el que los actores sociales de la prevención sean

inducidos a transformar el patrón tradicional de la participación, con un ciudadano poco inclusivo que solamente se involucra en reuniones donde afloran las promesas y compromisos puramente discursivos, sin acciones definidas para la mejora de la seguridad y prevención. Ahora bien, refiramos un punto fundamental del rol del ciudadano, el cual carece de una participación activa en la prevención, en mucho por una carencia de su empoderamiento para participar en pro de su comunidad y debido a que no han sido favorecidos en la construcción de diálogos sobre el papel del municipio en acciones de prevención. Es necesario crear mecanismos de diálogos novedosos, consultas por medios electrónicos, reuniones con la inclusión de un ciudadano proactivo para la prevención temprana de actividades de prevención de la violencia y la delincuencia.

Considerando lo vertido en párrafos anteriores tenemos un escenario de políticas públicas carentes de un diseño o al menos de una denominación que incite a mejorar el tema de la seguridad y la prevención. El componente principal es una serie de políticas sociales que se enfocaron a la población con capacidades especiales y a jóvenes, niños y niñas, más en este rubro poco se exploran las afectaciones directas o indirectas que pueden tener su origen en el fenómeno criminal, tales como la violencia, adicciones, jóvenes en conflicto con la ley, entre otros. Más bien, se aprecia que se fomenta o se privilegian las medidas de mano dura, aunadas a la institucionalización formal del control civil mediante la institución de policía, buscando en ella muy pocos esquemas de acercamiento o contacto con el ciudadano, de tal manera que no se llevaron a cabo proyectos específicos de una policía de contacto ciudadano ahora llamada de proximidad social, más bien, el camino a seguir fueron los equipamientos del cuerpo de seguridad, algo característico en cada cambio de Gobierno municipal, hecho que, el Gobierno local publicita como una manera de justificar su política de seguridad mediante más unidades de policía, lo que provoca que el ciudadano tenga una mejor percepción de seguridad.

Qué decir de la participación ciudadana en el rubro de la seguridad y la prevención, misma que se limita a la creación de Consejos Ciudadanos, los cuales aportan opiniones aisladas y lejos de aportar propuestas para la mejora de las condiciones de seguridad en el Municipio, tal vez con la carencia de herramientas que permitan a la ciudadanía influir en la gestión municipal, esto con la característica de influir en la toma de decisiones públicas, a la coproducción de servicios y a la propuesta de acciones que impacten favorablemente al sector de seguridad y prevención.

En cuanto a la segunda administración del Ing. Larrazábal Bretón se enfoca de nuevo al modelo policial, creando, por llamarlo así, una modalidad de policía denominada Policía de Barrio, con una idea relativamente parecida a la proximidad policial, donde lo importante para la administración es poner a disposición de un vehículo y oficiales de policía a residentes que así lo requieran; lamentablemente consideramos que es una medida hasta cierto punto elitista, toda vez donde sólo los ciudadanos organizados y con posibilidades económicas puede acceder a este esquema de cercanía policial. Esto limita considerablemente la proximidad hacia el ciudadano que desea participar, pero al no tener los medios, la administración lo incluye en su modelo tradicional de atención policial, dejando el anterior modelo al alcance de un ciudadano incluyente con posibilidad económica, limitando considerablemente la atención de las áreas o polígonos más conflictivos.

En general los rubros de las acciones de seguridad y prevención se muestran sin una base que permita establecer punto de partida, desarrollo y evaluación de acciones, un plan elaborado que contenga la metodología para la aplicación de un plan de prevención del delito, que forme parte de una política pública municipal, lo cual evidencia desarrollos de carácter práctico, más orientados a respuestas de tipo reactivo y pocas respuestas a lo preventivo. Hoy en día la inclusión del enfoque preventivo e integral en el diseño de la política municipal comienza un desarrollo poco a poco articulado con políticas federales y estatales.

Es evidente que en esta administración el enfoque preventivo no logra un claro desarrollo metodológico que haya dado tintes de mostrar una práctica eficaz en la ejecución de políticas, planes o programas, y por ello la ausencia de claridad en el método ha llevado a confusiones en la ejecución de estrategias operativas que ofrezcan resultados positivos. Un elemento común a todas las actividades desglosadas en los informes de Gobierno de la administración en comento, es el hecho de que, aunque se señala como eje central el tema de seguridad, en él va inmerso como “algo” la prevención, careciéndose de archivos, documentos o programas donde se pueda realizar una conceptualización de la prevención, esto con la finalidad de que, en casos de éxitos, se permita la continuidad en las siguientes administraciones municipales.

En cuanto a la búsqueda de un modelo integral de prevención, es carente en ese periodo, dado que algunas acciones de prevención social, consistentes en acciones coordinadas por las instancias públicas y privadas que concentran esfuerzos en transformar los favores sociales,

económicos y culturales, y otras de prevención situacional, no se aprecian en coordinación, lo cual permitiría trabajar, por ejemplo, con jóvenes en conflicto con la ley en un modelo de apoyos educativos y sociales en un entorno físico con las características que permitan la actividad en pro de la prevención del delito. En este rubro insistimos en la necesidad de implementar un modelo interpreventivo que pueda fortalecer la implementación de la política pública, lo que podrá traer mejores resultados, más si consideramos la naturaleza multifactorial del fenómeno criminal, lo que exige su abordaje desde los diversos ámbitos de prevención, fortaleciéndose con un plan municipal que contenga la metodología adecuada para el estudio científico de este problema social.

En esta administración, el cambio en algunas de las acciones de seguridad y prevención se aprecian relativamente en relación a la administración del Lic. Adalberto Madero que le precedió, notando de inmediato la apuesta por el modelo reactivo policial y con más acciones a favor de los jóvenes en espacios físicos creados y remodelados.

Se aprecia que los espacios físicos denominados plazas públicas se multiplicaron considerablemente, así como la remodelación de espacios deportivos, con énfasis especial en la zona norte (colonia San Bernabé) y zona sur (colonia Estanzuela), donde se conjugaron acciones de los jóvenes en esos espacios públicos.

En el rubro de participación ciudadana formaron comités de distintas colonias de Monterrey, pero únicamente en capacitación en temas de protección civil y no en seguridad y prevención.

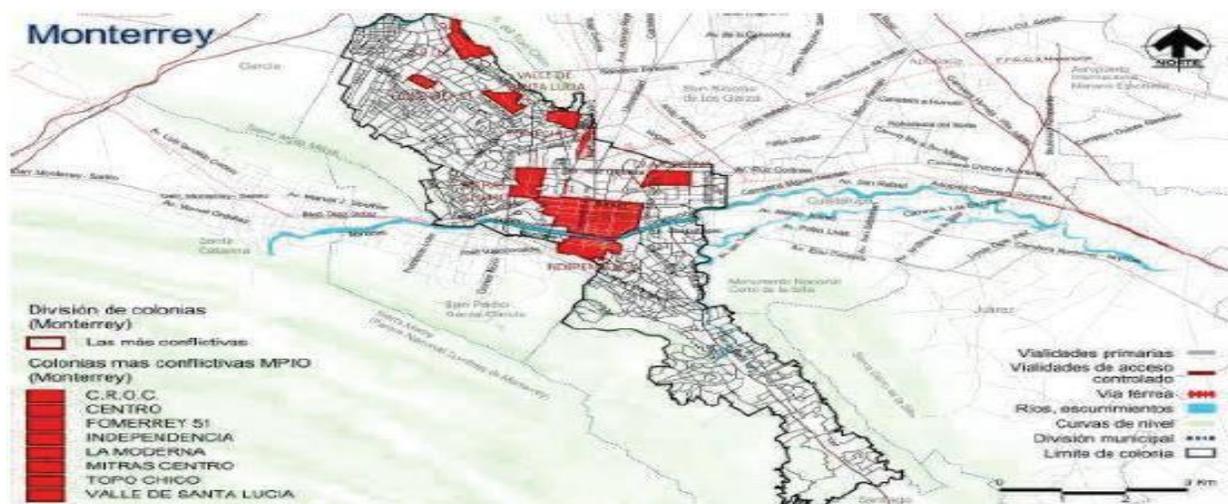
En el rubro de prevención citan programas dirigidos a la prevención de adicciones y fortalecimiento de padres de familia, con énfasis en la participación de madres de familia participando en escuelas, más en el tema de seguridad vial.

Prevalecen las acciones del modelo policial reactivo, donde se puso énfasis en la certificación denominada CALEA; los cursos hacia el interior de la policía de Monterrey, incentivos para estudio a los policías; instalación en alrededor de 30 colonias de un botón de reacción inmediata; el programa de contacto ciudadano con la participación ciudadana en una bitácora de verificación de recorridos de unidades policiales y la participación de un Consejo

Ciudadano de Seguridad Pública. Las anteriores, en general, son las acciones de carácter policial en esta administración.

A reserva de los espacios físicos generados y de la pretensión de acercar la Policía a la comunidad con un modelo denominado Guardia Regiomontana, esta administración no define su política pública de prevención y seguridad, dejándose llevar por la tendencia de mejorar su cuerpo de seguridad pública y la de implementar programas aislados de prevención sin un diagnóstico que defina la focalización del problema, situación que aconteció en la administración 2006-2009. En este rubro se centra en el fortalecimiento hacia el interior de la policía, sólo con la mínima intervención del ciudadano en el llenado de bitácoras de recorrido de unidades policiales, sin precisar el número de colonias donde se implementó este programa.

Sin duda la medición más cercana para determinar la participación del municipio en el tema de la seguridad pública y la prevención del delito son las estadísticas, y en ese momento, como hasta ahora, son las oficiales las que han sido utilizadas para precisar los índices delictivos en un lugar y momento determinado. Por ello resulta inadmisibles que la administración del alcalde Larrazábal no haya tomado en cuenta la aportación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID y otras instituciones los cuales diseñaron Planes Maestros de Programas de Convivencia Ciudadana para las colonias Independencia y la Alianza, como puntos estratégicos y conflictivos de la ciudad de Monterrey. Producto de estos planes se hace una descripción excelente acerca de cómo es necesario abordar la problemática delictiva en las comunidades identificadas con riesgos que implican la necesidad de crear y favorecer factores de protección para la población que reside en ella. Como ejemplo se ilustra la siguiente lamina de zonas de riesgo de Monterrey.



Fuente: Diagnóstico Geodelictivo Municipal y Manual didáctico de rescate de colonias y barrios EGAP, Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. Monterrey, NL, 2008

Estos planes consideraron datos de los polígonos estudiados, específicamente los sociodemográficos, tales como población por sexo, densidad de población, distribución de población por edad, natalidad, mortalidad, migración, nivel educativo, religión, pobreza, entre otros, además del diagnóstico delictivo y de violencia en la zona, resaltando los siguientes datos porcentuales del 2012.

Incidencia delictiva año 2012

Robo de vehículo	(40%)
Violencia familiar	(16%)
Robo a negocio	(14%)
Robo a persona	(10%)
Robo a casa habitación	(8%)
Lesiones	(6%)
Homicidio doloso	(4%)
Violación	(1%)
Cristalazo	(1%)

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León

De estas acciones nace la participación de Iluminemos Nuevo León, quienes, tomaron como base la estadística delictiva de denuncias de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León, para desarrollar la metodología del denominado Semáforo Delictivo que da cuenta de los niveles y la evolución de los delitos de mayor impacto en el estado.

Consideramos que la acción municipal, en materia de seguridad y prevención es una acción relativamente nueva. En la etapa actual, recién se empieza a comprender que el control policial es insuficiente y que, necesariamente, necesita de un conjunto de medidas distintas que colocan a los gobiernos locales como actores relevantes en materia de seguridad y prevención. Sin embargo, varias debilidades se logran advertir en esta dirección:

- a) Existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del Gobierno local en el mejoramiento de la seguridad y la prevención; proceso que aún hoy en día existe por la relativa participación de los tres niveles de Gobierno, aunque ya otros actores sociales han tomado su rol de participación.
- b) Las autoridades locales poseen un conocimiento restringido de estos temas, por lo que se carece de un plan municipal específicamente para el tema de la prevención de la violencia y la delincuencia.
- c) Pocas experiencias locales de políticas integrales de prevención, puesto que predominan las tareas policiales como el rubro más importante de seguridad pública.
- d) Pocas experiencias locales en materia de financiamiento, toda vez que solo se cuentan con apoyos hoy en día, donde sólo se esperan de subsidios que otorga la federación, careciendo de iniciativa para la búsqueda en la iniciativa privada, entre otros actores sociales.
- e) Débiles mecanismos de coordinación entre Gobierno estatal y gobiernos municipales. Si se toma en cuenta que esta tarea es limitada porque el estado ha carecido de una política pública integral en materia de prevención, ¿qué puede esperar el Gobierno local si los otros dos niveles de Gobierno carecen de un modelo preventivo que favorezca esa coordinación?
- f) La carencia de un staff que concentre información delictiva y, a partir de ello, georreferencie los delitos de mayor impacto y sume algo fundamental en el desarrollo de un plan estratégico de prevención: la medición de la percepción ciudadana en cuanto a la inseguridad.

Los gobiernos municipales tienden a olvidar la importante labor que pueden realizar desde sus tradicionales competencias. Estas actividades muchas veces tienen que ver con el

desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, la regulación y control de espectáculos públicos, actividades de desarrollo económico local y la regulación del comercio (particularmente aquellas que tengan que ver con la venta de alcohol); además, el mejoramiento de los mercados municipales, el ornato del territorio (es decir, lotes baldíos), la construcción de obra pública que mejora la seguridad de los peatones, la creación de mecanismos de prevención de conflictos, entre otras muchas acciones sobre las cuales el Gobierno municipal puede tener mayor control de los recursos.

Pensamos que existen áreas en las cuales los gobiernos municipales pueden realizar un aporte sustantivo en el mejoramiento de la seguridad pública y prevención del delito; sin embargo, hasta ahora han sido exploradas de manera muy débil. Ello, por supuesto, requiere de una acción sostenida en el tiempo, que involucra el trabajo de propuestas piloto, la formación en materia de seguridad y prevención del delito y el inicio de mecanismos de coordinación con las instituciones estatales encargadas del tema. Prueba de lo anterior es la participación de instituciones como la mencionada en párrafos anteriores que se pueden sumar como actores importantes, aportando metodologías y experiencias a nivel local, permitiendo con ello ese aporte que urge al municipio a fin de consolidar el tema de prevención de la violencia y la delincuencia en la agenda.

En el plano del análisis de las tareas de coordinación, en ninguna de las actividades y acciones de las administraciones municipales citadas manifiestan lo siguiente:

- a. No hay dato alguno donde hayan recibido alguna recomendación, como parte de tareas de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno (Art. 7) o del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (Art. 17 Fracción IX) de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; esto aplicado a las actividades de la administración 2006-2009.
- b. Coordinación dentro de las tareas de las instancias establecidas en el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (Artículo 10). Es decir, no hay datos o alguna referencia de las tareas de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública Municipal, que consisten en la instancia en la cual, entre otras actividades, pueden compartir información delictiva que afecta a los municipios del país, acerca de las medidas que

adoptan su prevención y de la propuesta de políticas públicas en materia de seguridad pública (Artículo 33 Fracción VI) aplicable a la Administración 2009-2012.

- c. No hay dato alguno de la Coordinación con el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que aparece en el escenario con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde cita sus atribuciones en el Artículo 20, teniendo relevancia lo establecido en la Fracción III, en el cual se establece como una de sus tareas fundamentales el asesoramiento a programas establecidos por instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de Gobierno en el tema de prevención de la violencia en contra de niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, entre otros; incluyéndose la promoción de contenidos de prevención en programas en diferentes dependencias, entre ellas las municipales.
- d. Aun y cuando en el año 2012 USAID, municipio de Monterrey y otros actores sociales más desarrollaron actividades importantes en zonas conflictivas de la ciudad, no se hace alusión alguna como labores importantes en el Gobierno local, siguiendo con el derrotero tradicional donde las acciones policiales son las necesarias para la mejora de la problemática de seguridad y con ello mejorar la percepción del ciudadano de que vive en un lugar de paz.

Prueba del aporte que pueden hacer actores sociales no gubernamentales, es el ejemplo de problemáticas detectadas y las propuestas con los actores que deben involucrarse en la solución de las mismas.

2. Inadecuado desarrollo urbano y transporte	Diseñar estrategias para mejorar la infraestructura urbana que permitan reducir los factores y zonas de riesgo; gestionar la habilitación de nuevos espacios públicos e influir en la política de transporte del municipio.	EJE ESTRATÉGICO 2. Prevención del delito a través de atender los riesgos situacionales (Diseño urbano).	Comités público-privados de apoyo comunitario para la creación, mejora y mantenimiento de espacios públicos. Participación social activa en los programas municipales. Gestión del servicio de transporte público con las autoridades competentes.	Secretaría de Obras Públicas del Estado Agencia Estatal del Transporte Secretaría de Seguridad Pública del Estado Secretaría de Desarrollo Social del Estado Secretaría de Desarrollo Social Federal Secretaría de Servicios Públicos de Monterrey Secretaría de Policía Municipal de Monterrey Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Monterrey Empresas	Mayor participación en las actividades comunitarias Mayor confianza de la población hacia la policía Mayor convivencia armónica entre vecinos Disminución de la violencia Igualdad de los individuos ante la ley acceso equitativo a la justicia Tolerancia cultural Disminución de los índices de impunidad y corrupción
3. Violencia e inseguridad prevalente	Fortalecer los programas exitosos orientados a la formación en la no violencia dentro del sistema educativo y apoyar programas de educación no formal que favorecen la cultura de paz y el desarrollo de factores de protección, particularmente en niños y adolescentes.	EJES ESTRATÉGICOS 1, 2, 5 EJE ESTRATÉGICO 1. Comunicación para revertir percepciones sobre el delito y la violencia. EJE ESTRATÉGICO 2. Prevención del delito a través de atender los riesgos situacionales (Diseño urbano). Eje estratégico 5. Alternativas para	Fortalecimiento de la estación de policía de proximidad social, en colaboración con las autoridades locales. Monitores de delitos (anónimos y seguros). Creación de consejos ciudadanos de seguridad pública. Formación de redes sociales multiplicadoras que promuevan la cultura de la legalidad y participación social. Programas educativos que han probado su éxito en la promoción de cultura de paz y la formación de factores protectores a nivel personal, interrelacional y	Secretaría de Seguridad Pública del Estado Secretaría de Seguridad Pública Federal Secretaría de la Defensa Nacional (Programa de Canje de armas) PGJNL (Centro de Justicia Familiar) Junta de Mejoras del Polígono. Iluminemos México A.C. Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León (CCINLAC)	Mayor denuncia de delitos Participación de ciudadanos como monitores de delitos Mayor participación y vinculación ciudadana Atención adecuada a las familias afectadas por la violencia Las comunidades escolar y de vecinos cuentan con mecanismos para la resolución no violenta de conflictos

Fuente: Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia. Municipio de Monterrey Administración 2009-2012, USAID, Viccali A.C., Gobierno Federal. 2012

6. Problemática delictiva municipal

Es evidente que la intervención del estado con una política pública se genera por la necesidad de atender un problema público que indica que las cosas no marchan bien o de manera adecuada, pero ese foco de acción implica una intervención estatal cuando hay una carencia en la sociedad o, en su caso, cuando los actores (sociedad) califican a esa situación como un problema público. En el primer caso, consideramos que las carencias de la intervención estatal se pueden dar mediante investigaciones, informes o utilizando métodos de investigación social que demuestren que hay situaciones que afectan negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o la convivencia social. A esto se agrega que dichas carencias son identificadas por la población y por ello se convierte en problema público cuando se exige que intervenga el Estado.

De lo expuesto consideramos que una problemática delictiva es resultado de carencias que no han sido resueltas por el estado y de una necesidad que la comunidad (actores) exige para tener una convivencia mejor o mejores condiciones para tener un desarrollo pleno por el solo hecho de vivir en una comunidad. De ahí la necesidad de la aplicación de políticas públicas que

nacen como una oportunidad de mejorar carencias y satisfacer a los actores mencionados; de ello deriva la necesidad de su análisis y diagnósticos que permite comprender cómo, por qué y bajo qué condiciones surgen respuestas del sistema político frente a demandas ciudadanas, de cómo son procesadas esas demandas y si se da un vínculo entre tipos de problemas, de demandas y de soluciones. Por otro lado, esto brinda la oportunidad al estado de que el ciudadano pueda participar en alguna de las etapas del proceso de la política pública. Un ejemplo de esto puede ser el desarrollo del modelo de prevención comunitaria, donde la clave consiste en la inclusión del ciudadano en la atención y solución de la problemática delictiva en una comunidad determinada. En el proceso de una política pública resulta importante que, al avanzar en la comprensión de un problema, los analistas identifican alternativas de solución y por ende son consideradas en el diseño y decisión.

Aplicando criterios referidos en los párrafos anteriores, consideramos que la problemática delictiva como problema público nos deja como aprendizaje lo siguiente:

1. Su reconocimiento como problema que afecta a la sociedad y que exige su atención con una diversidad de acciones diseñadas y coordinadas para su resolución.
2. Según esta problemática, se tendrá que diseñar una política pública especializada para la atención de factores de riesgo generadores de situaciones delictivas.
3. La necesidad de evaluar los resultados de la aplicación de la política pública enfocada a la prevención del fenómeno criminal.

Ahora bien, no olvidemos que la perspectiva de la prevención del delito como una actividad o quehacer gubernamental, orientada hacia posibles factores criminógenos, requiere la coordinación interinstitucional donde el estado debe asumir el rol actoral como diseñador de una estrategia donde se sumen los municipios. En el periodo de tiempo analizado, la política estatal establecía el llamado Programa Sectorial de Seguridad Pública, con énfasis en fortalecer las fuerzas de policía e implementar el operativo Nuevo León Seguro, caracterizado por el incremento de las fuerzas federales en el estado en coordinación con las estatales y municipales, con la característica particular de que las fuerzas castrenses fueron las intervenciones de algunas policías municipales del estado (Espejel & Díaz, 2015)

Sin embargo, el común denominador en las dos administraciones municipales es la carencia de un programa municipal de prevención que contemple sus actividades con etapas

previamente definidas con una metodología que garantice el orden de los programas diseñados de acuerdo a las necesidades del municipio, esto como parte de una política pública municipal, donde el modelo policial no sea la única estrategia ante el problema delictivo y se deje atrás actividades de prevención reflejadas en los reglamentos de policía como parte de las fuerzas policiales locales.

Aún más importante es determinar cómo ese aprendizaje de la problemática delictiva manifestada en un municipio puede favorecer el diseño y aplicación de una política pública. Recordemos que el objeto de este trabajo son las políticas públicas municipales del municipio de Monterrey, que se sintetizaron en renglones anteriores y de cómo las mismas inciden o no en la prevención del fenómeno criminal. Además, también resulta no menos importante precisar la gran variedad de actores gubernamentales que participan en dichas políticas y que, lejos de existir coordinación, tienen enfoques que pretenden incidir en el fenómeno criminal, pero no son parte propiamente de una política pública municipal.

7. Aprendizaje de las políticas públicas municipales de seguridad y prevención

En el espectro de las acciones municipales referidas, es evidente la carencia de articulación y la focalización hacia la problemática delictiva, situación que nos obliga a enfocar los modelos de prevención siguientes:

1. Recuperación, ampliación, mantenimiento y del espacio público para fomentar la convivencia y participación ciudadana (Prevención Situacional).
2. Fortalecimiento de la identidad y la solidaridad cívico-comunitaria con base en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto y solidaridad (Prevención Comunitaria).
3. Facilitación de estrategias de solución alternativa de resolución de conflictos mediante mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje (Prevención Comunitaria).
4. Alerta temprana e intervención focalizada sobre los individuos, grupos y sectores territoriales que presentan condiciones de mayor riesgo de ser víctimas o victimarios, incluyendo formas de violencia que se perpetran en el espacio familiar, escolar y físico (Prevención Primaria).
5. Regulación y control de los factores facilitadores de la violencia como el alcohol, otras drogas y las armas (Prevención Secundaria).

6. Incidencia ante el Gobierno estatal y federal para que las entidades competentes en tareas de seguridad (reactiva y preventiva) actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal (Prevención Primaria)
7. Para desarrollar esta serie de funciones no es posible ni deseable que el Gobierno local sea el actor exclusivo, al contrario, debería actuar como una instancia articuladora con las iniciativas de vecinos, ONG, empresas, cooperación internacional y, por supuesto, de manera primordial, es preciso desarrollar actitudes y capacidades de complementación con los gobiernos federal y estatal (política pública en materia de seguridad y prevención).

Un complemento fundamental para el sostenimiento de una política pública o programas exitosos de seguridad y prevención es lo relativo a su institucionalización y su sostenibilidad de iniciativas. Tal vez parece utópico que esto pueda gestarse o aplicarse en una administración municipal, ya que, en la mayoría de los casos, el titular del Gobierno municipal pareciera que se preocupa más por el sello personal que pueda imprimir en su administración que en resultados positivos para sus ciudadanos. No se discute que será siempre deseable la voluntad política y liderazgo personal de una autoridad, pero en ningún caso debería ser éste un ingrediente exclusivo para la permanencia y mejora de los procesos de inserción municipal en la seguridad y prevención del delito.

Ante este escenario, consideramos que requerimos la concurrencia de un conjunto de factores que nos lleven a la institucionalización de programas y actividades de prevención, entre los cuales se destacan:

- a. Formalización de una política pública de alcance local, debidamente participativa, fundamentada y legitimada, e integrada a una de alcance estatal o nacional.
- b. Repertorio normativo armonizado para definir con precisión funciones y procedimientos para ejecutar las medidas de política pública.
- c. Sistema de información (susceptible de desagregación), para alimentar el diagnóstico continuo de la situación delictiva municipal.
- d. Staff profesionalizado y permanente para diseñar, ejecutar y monitorear la política pública.

- e. Creación de una unidad o departamento permanente para garantizar la inserción de la política y sus programas dentro del organigrama municipal, con independencia a los cambios de autoridades locales o de gobiernos estatal o federal.
- f. Previsión presupuestaria para cumplir con los objetivos y metas de la política.

La institucionalización no puede garantizar automáticamente la sostenibilidad de las iniciativas, pero, sin lugar a dudas, es una condición necesaria para la misma. Por otra parte, la continuidad y eficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno municipal dependen también de otros factores tales como:

- La corresponsabilidad entre Gobierno municipal y ciudadanía (individual y organizada), para lo cual es vital la generación de climas de confianza entre el conjunto de actores que intervienen en la solución de la problemática local.
- Una estrategia de comunicación flexible y concreta que resalte en forma objetiva los mensajes que el Gobierno municipal quiere transmitir sobre los logros, obstáculos, compromisos y desafíos en el proceso de la política pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

En primera instancia concluyo que el respaldo a las políticas de “mano dura” y la presión a la que se someten a los legisladores, autoridades gubernamentales y a los responsables de administrar la justicia, por la adopción de decisiones cada vez más severas, con independencia de su impacto en los derechos humanos, en parte se originan en el influjo ejercido por este estado emocional fundamentado en el miedo y la reacción ante el riesgo de ser víctimas del despojo. Las consecuencias producidas por la persistencia de estos sentimientos y las acciones que de ellos se derivan, ponen en entredicho elementos fundamentales en el funcionamiento de la democracia y en la preeminencia de los derechos humanos en la convivencia social. De ahí que los municipios, como el de Monterrey, basen su modelo de seguridad pública en la participación plena de las instituciones policiales, estableciendo acciones de prevención basadas en la necesidad de tener elementos de policía, equipamiento de unidades de policía, capacitación y certificación, con algunos esbozos de proximidad social, pero sin desarrollar un modelo policial cercano a la gente, haciendo ver una organización de mano dura y de reacción.

SEGUNDA:

Contar con políticas públicas en el ámbito municipal, en el marco de las competencias de los gobiernos locales, es un elemento de indiscutible importancia para su fortalecimiento institucional. Definir pautas de acción municipal en relación con las diversas áreas en las cuales debe cumplir con sus funciones el Gobierno local y en correspondencia con las principales demandas del desarrollo territorial le permite asumir una posición de liderazgo, así como de coherencia a su accionar y eleva su capacidad para gestionar los procesos de desarrollo local.

Es evidente que en las políticas municipales de seguridad pública y prevención del delito de las administraciones panistas de Monterrey de los trienios 2006-2009 y 2009-2012, carecen de un sentido encaminado a la atención integral de la problemática delictiva, lo que ocasiona que tengan vacíos en sus actividades, limitándose a acciones a un modelo policial carentes de cercanía con la ciudadanía. Otro rubro de relativa atención son los espacios físicos, denominados plazas públicas; este se dirige en sí únicamente al espacio físico, sólo tratando de remodelarlo o crearlo, más el municipio en ningún momento diseña la participación de la comunidad en esos espacios, es decir, crear un vínculo de pertenencia entre el espacio y la persona, definiendo el

territorio como área de oportunidad y no considerarlos como vulnerables. No se aprecian estrategias de ese empoderamiento del ciudadano para participar en los dos rubros mencionados. Esto deriva, entre otras cosas, de la carencia de actos de gobernanza que permitan elaborar políticas públicas para la atención de la problemática delictiva de Monterrey, lo que tendría como consecuencia respuestas a las necesidades y demandas específicas existentes en su territorio, complementarias a las políticas federales impulsadas por el Gobierno central. Esta conjunción de esfuerzos e iniciativas muestran la importancia de la complementación de las políticas locales y las políticas nacionales en un campo en el que se requiere de respuestas integrales y una atención coherente y eficiente a las demandas de la población.

La convocatoria de actores sociales locales para vincularlos a las iniciativas municipales en este campo, la elaboración de políticas públicas locales de seguridad pública y prevención del delito, así como el impulso de estrategias, planes y proyectos de desarrollo en los cuales se integren los temas del bienestar y la seguridad, es una manera de enfrentar el tema de la creciente violencia social en el marco más amplio de las competencias municipales.

TERCERA:

En cuanto a la función de los gobiernos municipales en el tema de seguridad pública y por ende en la prevención del delito, es muy incipiente especificación de las funciones que les corresponde desempeñar en los asuntos de la seguridad. Debido a que los gobiernos panistas de Madero y Larrazábal no fortalecen la coordinación de actores para el tema de gobernanza, la responsabilidad se finca en su mayoría en el modelo policial, hacia la reacción y disuasión. La inversión es a corto plazo y consiste primordialmente en equipamientos, incentivos vagos como la capacitación, misma que no es tomada en cuenta para nada, porque ninguna de esas administraciones panistas refiere el tema del servicio civil de carrera policial o alguna promoción de ascensos para motivar e incentivar al personal policial. Este rubro es valioso para el personal de seguridad pública, ya que ayudan a respaldar las funciones y garantías laborales de estas personas en las cuales descansa el modelo de seguridad pública y prevención del delito.

En esa intención de seguir con el modelo policial, no se describen acciones donde se hayan elaborado diagnósticos para determinar zonas de alto riesgo a fin de diseñar acciones, al menos, de patrullaje para una atención más inmediata, lo que permitiría focalizar las acciones preventivas de la policía. En este rubro, las administraciones pretenden hacer a un ciudadano

inclusivo al levantar bitácoras de supervisión de patrullaje, sin atenderlo y sin incluirlo en planes de atención de sus colonias para la atención de la problemática delictiva

Ahora bien, referente al modelo de policía de barrio o cercano a la ciudadanía, éste se convierte en elitista, ya que llega sólo a ciertos ciudadanos llamados “pudientes” u “opulentos” que tienen la oportunidad de incluirse en este modelo por su posición económica. Esto permite que esa proximidad policial se limite a unos cuantos ciudadanos, dejando a la deriva a muchos que esperan la atención municipal de seguridad con una policía con visión de cercanía ciudadana.

CUARTA:

Referente a la ciudadanía, quienes deben ser considerados actores partícipes e incluyentes en su problemática comunitaria, siendo este espacio fundamental para la creación de lazos con otros actores sociales que podrían apoyarlo en el fortalecimiento de sus habilidades en el entendimiento del fenómeno criminal.

Lamentablemente, el acto de participar sigue siendo aún una acción pasiva y de corto plazo. Las acciones a favor de la participación requieren, entonces, ir más allá de la “participación inducida”. Lo anterior de manera tal que la experiencia contribuya a la superación de esquemas meramente reactivos y que abra espacios novedosos en la construcción de un diálogo, sobre el papel de las municipalidades en acciones de prevención. La participación ciudadana en las administraciones municipales estudiadas sólo se traduce en acciones aisladas, en comités ciudadanos que no brindan información de sus acciones, puesto que brilla por su ausencia un modelo de participación comunitaria que fortalezca acciones de personas interesadas en el tema de seguridad pública y de prevención del delito. Además, es necesario cambiar y transformar el patrón tradicional de participación para ir un paso delante de simples reuniones, ya que en ningún momento el ciudadano participó en su comunidad, por ejemplo, con diseños de riesgo, actividad que está al alcance de ellos, siempre y cuando tengan las habilidades para hacerlo, situación que con otros actores sociales es posible, ya que existen instituciones, como es el caso de Cemex, que trabajan empoderando ciudadanos para una mejor integración social en su comunidad.

¡Qué decir de los llamados consejos ciudadanos, una figura que no ha dado muestras de una participación proactiva a favor de quienes “supuestamente” representa! En ninguno de los

informes de Gobierno de las administraciones municipales panistas mencionan actividades en pro de la seguridad pública, y mucho menos de la ciudadanía, situación lamentable por no hacerse presente con un rol actoral que los asocie con las acciones gubernamentales que fortalezcan la gobernanza a favor de Monterrey.

QUINTA:

Los gobiernos municipales de Monterrey de las administraciones 2006-2009 y 2009-2012, no fortalecieron en ningún momento sus áreas de prevención del delito; aun y cuando las labores preventivas son claves en cualquier estrategia de seguridad pública, no aparecen como tal en ninguno de sus actividades, lo que provoca la carencia de modelos de prevención que permitan diseñar un plan municipal como parte de una política pública. Además esta área podría aplicar las metodologías necesarias para entender el fenómeno criminal, mediante diagnósticos que definan cuál es la realidad delictiva en un espacio determinado como lo es el municipio, lo que podrá generar, de una vez por todas, una panorámica que podrá ser focalizada a fin de articular acciones, tareas y sobre todo programas que definan indicadores, con los cuales dar seguimiento a todo lo que se haga en prevención, determinando con esto la funcionalidad de los programas preventivos. Es urgente determinar cuáles son las manifestaciones delictivas que se generan en un municipio, esto será el inicio para enfocar una variedad de acciones traducidas en la participación de todos los actores posibles de manera ordenada en una auténtica política pública de prevención, de la cual derive un plan municipal de prevención que permita el desarrollo, entre otras cosas, de un modelo de interprevención que permita la atención científica del fenómeno criminal y, en consecuencia, desarrollar actividades de gobernanza.

Es necesario dejar a un lado la política de mano dura, también aquellas que se fundamentan en el etiquetamiento de espacios y de personas, donde el municipio pareciera buscar fundamentar su actuar con el encarcelamiento de personas. En suma, una política de seguridad y prevención no será sostenible si no va ligada a un esfuerzo de los diferentes gobiernos por diseñar y ejecutar políticas sociales de carácter universal en el campo socioeconómico; sin embargo, al mismo tiempo, no es válida una excusa que sostenga que, mientras no se resuelvan los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad, no hay nada que hacer para revertir el clima de inseguridad.

ANEXOS

Estadísticas Delictivas Nuevo León

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2006
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2006

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DECIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	3,113	3,089	4,733	3,759	4,164	3,998	3,941	4,271	3,799	3,993	3,925	3,427	46,212
TOTAL DE ROBOS	1,700	1,790	2,685	1,973	2,284	2,167	2,161	2,372	2,175	2,408	2,466	2,258	26,449
CON VIOLENCIA	153	170	216	154	179	193	198	230	238	230	188	201	2,350
SIN VIOLENCIA	1,547	1,620	2,469	1,819	2,115	1,974	1,963	2,142	1,937	2,178	2,278	2,057	24,099
ROBO COMUN	1,687	1,781	2,677	1,955	2,281	2,154	2,159	2,363	2,162	2,392	2,456	2,254	26,321
CON VIOLENCIA	151	169	215	153	178	190	196	226	235	226	185	201	2,325
A CASA HABITACION	6	4	13	4	18	5	0	11	12	19	4	6	111
A NEGOCIO	37	45	44	44	44	39	46	47	54	48	43	41	532
DE VEHICULOS	16	20	20	12	9	24	22	20	28	11	8	18	208
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	57	73	97	59	78	60	71	98	80	74	71	69	887
OTROS	35	27	41	34	29	62	48	50	61	74	59	67	587
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	1,536	1,612	2,462	1,802	2,103	1,964	1,963	2,137	1,927	2,166	2,271	2,053	23,996
A CASA HABITACION	289	301	447	297	352	290	289	331	271	345	322	334	3,848
A NEGOCIO	228	277	315	295	305	267	305	241	254	330	359	269	3,445
DE VEHICULOS	289	232	333	238	239	289	365	400	338	360	429	344	3,835
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	88	127	181	119	148	125	112	126	120	147	151	129	1,571
OTROS	685	675	1,188	855	1,059	993	892	1,039	944	982	1,010	977	11,297
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	11	8	7	16	12	10	0	5	10	11	7	4	101
ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	2	1	1	0	1	3	2	4	3	4	3	0	24
CON VIOLENCIA	2	1	1	0	1	3	2	4	3	4	3	0	24
A BANCOS	2	1	1	0	1	3	2	4	3	4	3	0	24
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO EN CARRETERAS	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	3
CON VIOLENCIA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE LESIONES	470	437	757	710	673	705	714	734	574	542	521	448	7,285
DOLOSAS	351	329	616	566	545	564	547	567	411	396	354	313	5,559
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	351	329	616	566	545	564	547	567	411	396	354	313	5,559
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSAS	119	108	141	144	128	141	167	167	163	146	167	135	1,726
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	119	108	141	144	128	141	167	167	163	146	167	135	1,726
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE HOMICIDIOS	58	46	50	62	50	49	53	61	64	45	74	46	658
DOLOSOS	14	12	16	11	17	10	15	17	20	14	24	10	180
POR ARMA DE FUEGO	6	6	8	6	11	5	7	8	5	7	18	4	91
POR ARMA BLANCA	2	3	3	3	3	3	1	2	7	5	1	1	36
OTROS	6	3	3	2	3	2	7	7	8	2	5	5	53
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSOS	44	34	34	51	33	39	38	44	44	31	50	36	478
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	44	34	34	51	33	39	38	44	44	31	50	36	478
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DELITOS PATRIMONIALES	584	542	798	651	759	680	640	726	646	656	591	482	7,755
ABUSO DE CONFIANZA	39	45	77	45	66	50	57	62	38	55	44	27	606
DANO EN PROPIEDAD AJENA	337	295	471	401	429	406	378	398	342	347	315	294	4,413
EXTORSION	6	2	6	8	4	5	4	9	10	13	7	8	82
FRAUDE	135	134	178	129	161	152	132	163	177	178	162	114	1,810
DESPOJO	67	66	68	69	99	67	69	94	79	65	63	39	845
CON VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	67	66	68	69	99	67	69	94	79	65	63	39	845
PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	20	19	24	17	29	30	30	28	21	26	19	20	289
OTROS DELITOS	281	255	419	346	359	367	343	350	319	316	254	166	3,775
SUMA DE OTROS DELITOS	281	255	419	346	359	367	343	350	319	316	254	166	3,775
AMENAZAS	141	116	219	144	138	140	137	128	110	133	89	49	1,549
ESTUPRO	7	10	14	7	12	13	16	14	13	15	15	9	145
OTROS SEXUALES	68	80	87	99	115	131	113	118	112	98	84	60	1,165
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	65	49	100	96	94	83	77	90	78	70	66	48	916

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACION REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO
DATOS PRELIMINARES
NOTA: SE LE SOLICITA A LAS ENTIDADES RATIFICAR SUS DATOS Y LAS OPERACIONES.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2007
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2007

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	3,673	4,033	4,577	3,953	4,743	4,622	5,180	5,085	4,764	4,840	4,245	3,839	53,554
TOTAL DE ROBOS	2,420	2,689	2,961	2,571	3,145	3,053	3,488	3,409	3,199	3,151	2,861	2,525	35,472
CON VIOLENCIA	209	179	203	246	303	316	408	303	281	371	330	396	3,545
SIN VIOLENCIA	2,211	2,510	2,758	2,325	2,842	2,737	3,080	3,106	2,918	2,780	2,531	2,129	31,927
ROBO COMUN	2,395	2,679	2,953	2,567	3,142	3,050	3,474	3,395	3,189	3,133	2,842	2,513	35,332
CON VIOLENCIA	198	174	200	245	303	315	403	295	276	360	326	390	3,485
A CASA HABITACION	11	6	12	10	18	23	44	9	15	24	22	19	213
A NEGOCIO	43	62	59	95	84	87	118	104	86	96	101	85	1,020
DE VEHICULOS	23	20	2	19	41	58	28	14	15	53	41	51	365
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	49	64	80	80	120	89	138	107	123	115	84	92	1,141
OTROS	72	22	47	41	40	58	75	61	37	72	78	143	746
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	2,197	2,505	2,753	2,322	2,839	2,735	3,071	3,100	2,913	2,773	2,516	2,123	31,847
A CASA HABITACION	312	249	332	251	324	342	385	383	299	297	276	228	3,678
A NEGOCIO	253	326	372	251	298	325	337	313	306	248	226	222	3,477
DE VEHICULOS	466	568	635	588	830	827	830	895	922	845	656	686	8,728
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	114	108	130	110	143	151	154	145	131	87	94	104	1,471
OTROS	1,052	1,254	1,284	1,142	1,244	1,090	1,365	1,364	1,255	1,296	1,264	883	14,493
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	11	5	4	3	3	1	7	6	5	5	14	6	70
ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	11	4	3	0	1	5	8	5	10	4	5	5	56
CON VIOLENCIA	11	4	3	0	1	5	8	5	10	4	5	5	56
A BANCOS	11	4	3	0	1	5	8	5	10	4	5	5	56
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO EN CARRETERAS	3	1	1	1	0	1	2	0	0	3	1	1	14
CON VIOLENCIA	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	3	0	1	0	0	1	2	0	0	2	1	0	10
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	3	0	1	0	0	1	2	0	0	2	1	0	10
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE LESIONES	449	482	609	508	506	596	635	635	579	661	508	523	6,691
DOLOSAS	339	346	463	381	390	458	464	472	413	502	380	369	4,977
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	339	346	463	381	390	458	464	472	413	502	380	369	4,977
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSAS	110	136	146	127	116	138	171	163	166	159	128	154	1,714
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	110	136	146	127	116	138	171	163	166	159	128	154	1,714
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE HOMICIDIOS	56	47	77	65	77	63	82	62	57	63	64	71	784
DOLOSOS	22	19	38	25	39	19	26	16	23	21	20	15	283
POR ARMA DE FUEGO	14	11	35	13	29	12	10	7	10	9	11	9	170
POR ARMA BLANCA	5	2	0	5	3	5	10	3	6	2	2	0	43
OTROS	3	6	3	7	7	2	6	6	7	10	7	6	70
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSOS	34	28	39	40	38	44	56	46	34	42	44	56	501
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	34	28	39	40	38	44	56	46	34	42	44	56	501
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DELITOS PATRIMONIALES	514	548	617	520	655	558	626	609	602	627	524	501	6,901
ABUSO DE CONFIANZA	46	33	37	32	44	32	25	39	39	33	35	26	421
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	319	315	343	334	361	328	388	347	344	366	287	314	4,044
EXTORSION	3	3	7	1	3	3	0	2	1	4	5	4	36
FRAUDE	111	139	168	98	170	132	154	160	157	157	128	114	1,888
DESPOJO	35	58	62	55	77	63	61	61	61	67	69	43	712
CON VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	35	58	62	55	77	63	61	61	61	67	69	43	712
PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	18	26	32	18	31	15	35	38	34	26	19	18	310
OTROS DELITOS	216	241	281	271	329	336	314	332	293	312	269	201	3,395
SUMA DE OTROS DELITOS	216	241	281	271	329	336	314	332	293	312	269	201	3,395
AMENAZAS	85	78	89	89	125	117	94	109	115	102	106	69	1,178
ESTUPRO	12	9	18	21	10	16	20	24	11	10	10	9	170
OTROS SEXUALES	55	73	105	76	101	120	118	100	86	105	98	63	1,098
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	64	81	69	85	93	83	84	99	81	95	55	60	949

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACION REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO
DATOS PRELIMINARES
NOTA: SE LE SOLICITA A LAS ENTIDADES RATIFICAR SUS DATOS Y LAS OPERACIONES.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2008
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2008

CONCEPTO		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL		3,842	4,072	4,024	3,937	4,214	4,350	4,671	4,561	4,545	4,994	4,336	4,317	51,863
1	TOTAL DE ROBOS	2,671	2,655	2,654	2,580	2,820	2,925	3,396	3,292	3,290	3,619	3,198	3,179	36,279
	CON VIOLENCIA	336	299	327	282	339	366	451	352	439	431	353	439	4,418
	SIN VIOLENCIA	2,333	2,356	2,327	2,298	2,481	2,557	2,945	2,940	2,851	3,188	2,845	2,740	31,861
1.1	ROBO COMUN	2,654	2,640	2,633	2,567	2,810	2,919	3,391	3,283	3,286	3,610	3,194	3,174	36,161
1.1.1	CON VIOLENCIA	327	285	312	274	336	365	449	347	437	425	352	436	4,345
	A CASA HABITACION	14	12	15	6	15	10	13	15	9	12	5	9	135
	A NEGOCIO	77	45	55	64	95	99	121	86	101	109	72	123	1,047
	DE VEHICULOS	47	62	55	41	36	69	68	57	64	61	58	73	691
	A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A TRANSEUNTES	74	59	71	57	93	108	122	105	97	81	87	157	1,111
	OTROS	115	107	116	106	97	79	125	84	166	162	130	74	1,361
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1.2	SIN VIOLENCIA	2,327	2,355	2,321	2,293	2,474	2,554	2,942	2,936	2,849	3,185	2,842	2,738	31,816
	A CASA HABITACION	209	220	215	210	293	355	437	419	380	431	340	339	3,848
	A NEGOCIO	202	232	205	211	262	331	392	363	297	330	310	294	3,429
	DE VEHICULOS	785	756	816	779	818	804	901	937	825	940	942	942	10,245
	A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A TRANSEUNTES	83	86	63	88	140	174	157	168	213	268	219	239	1,926
	OTROS	1,048	1,061	1,022	1,005	961	890	1,055	1,019	1,134	1,216	1,032	925	12,368
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2	ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	6	1	4	5	6	3	3	4	2	3	2	2	41
1.3	ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	11	14	15	8	3	3	2	5	2	6	1	2	72
1.3.1	CON VIOLENCIA	11	14	15	8	3	3	2	5	2	6	1	2	72
	A BANCOS	11	14	15	8	3	3	2	5	2	6	1	2	72
	A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3.2	SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4	ROBO EN CARRETERAS	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	5
1.4.1	CON VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4.2	SIN VIOLENCIA	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	4
	A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	4
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	TOTAL DE LESIONES	395	568	513	493	545	520	473	480	486	548	415	466	5,892
2.1	DOLOSOS	284	430	376	346	403	410	358	368	367	412	284	339	4,377
	CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	284	430	376	346	403	410	358	368	367	412	284	339	4,377
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2	CULPOSOS	111	128	137	147	142	110	115	112	119	136	131	127	1,515
	CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	111	128	137	147	142	110	115	112	119	136	131	127	1,515
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	TOTAL DE HOMICIDIOS	58	66	82	63	62	58	61	43	50	64	66	59	732
3.1	DOLOSOS	19	34	22	24	20	19	23	13	18	26	23	22	263
	POR ARMA DE FUEGO	8	22	13	17	14	7	15	4	6	8	10	8	130
	POR ARMA BLANCA	7	4	4	4	4	6	3	6	4	8	7	4	67
	OTROS	4	8	5	3	6	6	5	3	8	2	6	10	66
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2	CULPOSOS	39	32	60	39	42	39	38	30	32	38	43	37	469
	POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	OTROS	39	32	60	39	42	39	38	30	32	38	43	37	469
	SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	DELITOS PATRIMONIALES	491	532	501	534	486	547	486	470	478	522	438	410	5,895
4.1	ABUSO DE CONFIANZA	30	32	24	29	39	40	25	38	32	31	37	27	384
4.2	DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	325	332	341	324	307	346	283	297	275	288	247	263	3,628
4.3	EXTORSION	0	1	1	4	3	1	7	4	2	9	7	1	40
4.4	FRAUDE	91	118	95	119	89	114	114	90	110	132	95	86	1,253
4.5	DESPOJO	45	49	40	58	48	46	57	41	59	62	52	33	590
	CON VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	SIN DATOS	45	49	40	58	48	46	57	41	59	62	52	33	590
5	PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	0	0	2	0	0	0	0	4	0	4	5	4	19
6	DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	14	35	15	41	47	24	29	30	19	21	35	19	328
7	OTROS DELITOS	213	226	297	226	254	276	226	242	218	220	179	180	2,717
	SUMA DE OTROS DELITOS	213	226	257	226	254	276	226	242	218	220	179	180	2,717
	AMENAZAS	66	99	88	83	73	89	66	78	66	71	55	58	892
	ESTUPRO	11	9	17	10	20	21	15	11	5	17	8	13	157
	OTROS SEXUALES	73	62	87	80	107	113	85	100	91	73	57	71	999
	RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	63	56	65	53	54	53	60	53	56	59	59	38	669

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACION REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO
DATOS PRELIMINARES AL 08 DE OCTUBRE DE 2012
NOTA: SE LE SOLICITA A LAS ENTIDADES RATIFICAR SUS DATOS Y LAS OPERACIONES.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2009
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2009

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	4,065	4,237	4,497	4,130	4,037	3,827	4,126	3,370	3,307	3,510	3,669	3,714	46,489
TOTAL DE ROBOS	2,966	3,157	3,298	2,950	2,830	2,546	2,890	2,315	2,350	2,403	2,690	2,832	33,227
CON VIOLENCIA	353	334	425	345	301	308	269	278	290	359	361	563	4,186
SIN VIOLENCIA	2,613	2,823	2,873	2,605	2,529	2,238	2,621	2,037	2,060	2,044	2,329	2,269	29,041
ROBO COMUN	2,953	3,145	3,294	2,947	2,823	2,541	2,879	2,306	2,346	2,398	2,684	2,826	33,142
CON VIOLENCIA	349	330	422	345	300	307	261	275	289	358	360	561	4,157
A CASA HABITACION	19	16	11	6	12	9	4	12	6	5	8	12	120
A NEGOCIO	92	118	160	119	108	81	57	59	88	112	93	150	1,237
DE VEHICULOS	66	58	61	84	64	97	110	127	115	152	162	241	1,337
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	135	115	169	121	103	108	71	67	69	67	78	139	1,242
OTROS	37	23	21	15	13	12	19	10	11	22	19	19	221
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	2,604	2,815	2,872	2,602	2,523	2,234	2,618	2,031	2,057	2,040	2,324	2,265	28,985
A CASA HABITACION	432	475	441	460	520	394	428	367	327	289	329	293	4,755
A NEGOCIO	370	395	406	391	330	327	411	337	340	281	329	307	4,224
DE VEHICULOS	923	1,025	1,038	880	832	896	1,028	807	818	969	1,079	1,165	11,460
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	239	326	256	250	203	166	235	132	146	143	175	176	2,447
OTROS	640	594	731	621	638	451	516	388	426	358	412	324	6,099
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	9	8	0	2	3	4	2	6	2	4	5	4	49
ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	3	3	3	0	1	1	8	3	0	0	0	0	22
CON VIOLENCIA	3	3	3	0	1	1	8	3	0	0	0	0	22
A BANCOS	3	3	3	0	1	1	8	3	0	0	0	0	22
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROBO EN CARRETERAS	1	1	1	1	3	0	1	2	1	1	1	2	14
CON VIOLENCIA	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	7
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	7
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	1	1	3	0	1	0	1	0	0	0	7
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	1	1	3	0	1	0	1	0	0	0	7
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE LESIONES	418	370	472	448	461	502	435	392	328	398	357	316	4,897
DOLOSOS	294	298	348	349	354	388	332	275	244	311	272	219	3,684
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	294	298	348	349	354	388	332	275	244	311	272	219	3,684
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSOS	124	72	124	99	107	114	103	117	84	87	85	97	1,213
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	124	72	124	99	107	114	103	117	84	87	85	97	1,213
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE HOMICIDIOS	52	50	46	58	48	61	65	68	65	70	47	74	704
DOLOSOS	20	16	7	26	15	13	24	32	31	26	15	42	267
POR ARMA DE FUEGO	5	8	4	13	9	3	16	17	18	14	11	27	145
POR ARMA BLANCA	4	5	1	4	1	5	3	8	5	3	1	3	43
OTROS	11	3	2	9	5	5	5	7	8	9	3	12	79
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CULPOSOS	32	34	39	32	33	48	41	36	34	44	32	32	437
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	32	34	39	32	33	48	41	36	34	44	32	32	437
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DELITOS PATRIMONIALES	431	450	457	422	452	481	434	357	338	381	335	332	4,870
ABUSO DE CONFIANZA	38	36	35	37	16	34	25	24	20	27	21	24	337
DANO EN PROPIEDAD AJENA	246	235	288	284	281	285	258	198	178	197	178	188	2,750
EXTORSION	10	2	2	6	7	1	5	2	6	8	5	3	57
FRAUDE	101	120	102	95	104	114	94	84	91	109	88	87	1,179
DESPOJO	36	57	60	80	44	67	54	51	45	40	43	30	547
CON VIOLENCIA	2	6	3	1	1	4	5	1	3	5	2	2	35
SIN VIOLENCIA	34	51	47	29	43	63	49	50	42	35	41	28	512
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	2	0	1	0	0	1	4	1	0	4	0	0	13
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	21	8	23	23	27	28	26	34	30	35	31	23	308
OTROS DELITOS	175	202	200	229	219	208	272	203	196	219	209	137	2,468
SUMA DE OTROS DELITOS	175	202	200	229	219	208	272	203	196	219	209	137	2,468
AMENAZAS	63	81	57	77	71	61	77	68	87	63	75	72	852
ESTUPRO	8	11	18	22	5	13	21	9	16	4	6	7	140
OTROS SEXUALES	61	72	75	91	97	83	119	85	69	95	74	41	962
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	43	39	50	39	46	51	55	41	24	57	54	17	515

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACION REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO
DATOS PRELIMINARES AL 16 DE ABRIL DE 2012
NOTA: SE LE SOLICITA A LAS ENTIDADES RATIFICAR SUS DATOS Y LAS OPERACIONES.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2010
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2010

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	5,103	4,985	5,778	5,234	6,142	6,356	5,441	5,917	5,190	5,563	5,552	5,106	66,367
1 TOTAL DE ROBOS	3,061	2,788	3,278	2,993	3,440	3,675	3,139	3,419	3,015	3,261	3,441	3,328	38,838
CON VIOLENCIA	591	642	741	686	978	1,110	904	1,153	967	1,090	1,313	1,371	11,546
SIN VIOLENCIA	2,470	2,146	2,537	2,307	2,462	2,565	2,235	2,266	2,048	2,171	2,128	1,957	27,292
1.1 ROBO COMUN	3,054	2,784	3,274	2,988	3,428	3,669	3,131	3,413	3,008	3,257	3,437	3,316	38,759
CON VIOLENCIA	588	642	739	684	976	1,108	899	1,148	962	1,087	1,311	1,363	11,507
A CASA HABITACION	22	16	21	21	24	25	20	29	33	25	31	31	298
A NEGOCIO	182	241	175	182	255	240	215	211	243	321	377	382	3,024
DE VEHICULOS	231	164	263	279	414	556	437	683	418	514	645	664	5,268
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	140	204	259	189	263	267	209	199	229	204	230	252	2,645
OTROS	13	17	21	13	20	20	18	26	39	23	28	34	272
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	2,466	2,142	2,535	2,304	2,452	2,561	2,232	2,265	2,046	2,170	2,126	1,953	27,252
A CASA HABITACION	546	505	439	434	484	512	436	403	382	434	424	363	5,362
A NEGOCIO	230	321	319	322	345	344	281	283	285	283	325	294	3,632
DE VEHICULOS	1,157	687	840	801	805	837	884	869	763	905	857	820	10,225
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	165	183	262	219	217	229	213	221	156	157	176	171	2,369
OTROS	368	446	675	528	601	639	418	489	460	391	344	305	5,664
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	4	4	1	3	7	4	3	1	2	0	2	2	33
1.3 ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	3	0	1	0	2	1	4	5	3	3	2	7	31
CON VIOLENCIA	3	0	1	0	2	1	4	5	3	3	2	7	31
A BANCOS	3	0	1	0	2	1	4	5	3	3	2	7	31
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.32 SIN VIOLENCIA	0												
A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4 ROBO EN CARRETERAS	0	0	2	2	3	1	1	0	2	1	0	3	15
CON VIOLENCIA	0	0	1	2	0	1	1	0	2	0	0	1	8
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	1	2	0	1	1	0	2	0	0	0	1
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.42 SIN VIOLENCIA	0	0	1	0	3	0	0	0	0	1	0	2	7
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	1	0	3	0	0	0	0	1	0	2	7
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 TOTAL DE LESIONES	371	384	445	419	548	484	416	509	422	395	384	332	5,109
2.1 DOLOSAS	268	260	317	320	420	365	291	379	316	298	261	262	3,757
CON ARMA BLANCA	8	9	12	14	14	16	12	11	5	6	7	16	130
CON ARMA DE FUEGO	17	26	19	33	43	36	24	34	27	24	24	27	334
OTROS	243	225	286	273	363	313	255	334	284	268	230	219	3,293
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 CULPOSAS	103	124	128	99	128	119	125	130	106	97	123	70	1,352
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	103	124	128	99	128	119	125	130	106	97	123	70	1,352
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 TOTAL DE HOMICIDIOS	55	60	111	131	109	131	156	112	89	117	93	105	1,269
3.1 DOLOSOS	23	29	73	101	58	102	123	74	60	77	50	58	828
POR ARMA DE FUEGO	13	13	63	89	42	81	68	47	40	63	32	44	595
POR ARMA BLANCA	3	9	4	7	6	14	11	11	7	6	7	6	91
OTROS	7	7	6	5	10	7	44	16	13	8	11	8	142
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2 CULPOSOS	32	31	38	30	51	29	33	38	29	40	43	47	441
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	32	31	38	30	51	29	33	38	29	40	43	47	441
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 DELITOS PATRIMONIALES	353	407	418	359	414	355	304	318	289	382	303	279	4,181
4.1 ABUSO DE CONFIANZA	20	27	24	21	26	22	32	25	22	32	29	14	294
4.2 DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	219	230	242	217	223	203	164	178	157	207	169	162	2,371
4.3 EXTORSION	3	6	5	10	4	3	3	2	6	5	1	2	50
4.4 FRAUDE	82	90	99	68	110	86	65	76	70	105	63	80	994
4.5 DESPOJO	29	54	48	43	51	41	40	37	34	33	41	21	472
CON VIOLENCIA	2	5	3	4	3	8	3	2	1	1	1	6	39
SIN VIOLENCIA	27	49	45	39	48	33	37	35	33	32	40	15	433
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	0	3	3	1	1	1	1	4	1	1	0	2	18
6 DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	21	23	24	20	35	31	30	40	25	27	26	19	324
7 OTROS DELITOS	1,242	1,320	1,499	1,311	1,595	1,679	1,395	1,					

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2011
NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2011

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DECIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	5,356	5,589	6,290	6,105	6,522	6,426	6,707	6,695	5,984	5,703	5,439	4,494	71,310
1 TOTAL DE	3,460	3,646	3,812	3,741	3,797	3,746	4,232	4,089	3,386	3,258	3,091	2,676	42,934
CON VIOLENCIA	1,602	1,652	1,774	1,807	1,926	1,823	2,174	2,084	1,652	1,536	1,405	1,161	20,596
SIN VIOLENCIA	1,858	1,994	2,038	1,934	1,871	1,923	2,058	2,005	1,734	1,722	1,686	1,515	22,338
1.1 ROBO COMUN	3,442	3,639	3,806	3,733	3,781	3,738	4,216	4,081	3,374	3,247	3,082	2,670	42,809
1.1.1 CON VIOLENCIA	1,594	1,650	1,770	1,805	1,916	1,821	2,168	2,081	1,647	1,529	1,402	1,159	20,542
A CASA HABITACION	30	34	33	34	25	29	35	55	53	45	38	27	438
A NEGOCIO	449	407	363	334	415	356	386	400	334	272	273	199	4,188
DE VEHICULOS	873	892	996	1,075	1,116	1,114	1,364	1,242	854	904	765	716	11,911
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	212	281	319	307	304	260	319	318	347	277	287	192	3,423
OTROS	30	36	59	55	56	62	64	66	59	31	39	25	582
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1.2 SIN VIOLENCIA	1,848	1,989	2,036	1,928	1,865	1,917	2,048	2,000	1,727	1,718	1,680	1,511	22,267
A CASA HABITACION	292	347	401	367	344	326	329	395	381	350	283	269	4,084
A NEGOCIO	271	298	294	315	267	326	301	288	254	240	285	232	3,371
DE VEHICULOS	836	795	747	710	735	722	915	845	685	716	727	699	9,132
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	128	149	190	201	222	191	175	199	169	169	174	149	2,116
OTROS	321	400	404	335	297	352	328	273	238	243	211	162	3,564
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	9	2	2	6	5	3	7	3	7	1	5	0	50
1.3 ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	7	2	4	1	4	2	6	3	4	6	2	2	43
1.3.1 CON VIOLENCIA	7	2	4	1	4	2	6	3	4	6	2	2	43
A BANCOS	7	2	4	1	4	2	6	3	4	6	2	2	43
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3.2 SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A BANCOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4 ROBO EN CARRETERAS	2	3	0	1	7	3	3	2	1	4	2	4	32
1.4.1 CON VIOLENCIA	1	0	0	1	6	0	0	0	1	1	1	0	11
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	1	0	0	1	6	0	0	0	1	1	1	0	11
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4.2 SIN VIOLENCIA	1	3	0	0	1	3	3	2	0	3	1	4	21
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	1	3	0	0	1	3	3	2	0	3	1	4	21
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 TOTAL DE LESIONES	336	295	369	379	401	404	350	395	379	383	362	274	4,327
2.1 DOLOSAS	224	222	278	284	304	310	241	295	279	265	248	198	3,148
CON ARMA BLANCA	11	14	10	4	11	12	6	17	12	9	10	9	125
CON ARMA DE FUEGO	23	21	22	27	31	37	21	39	31	25	26	15	318
OTROS	190	187	246	253	262	261	214	239	236	231	212	174	2,705
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 CULPOSAS	112	73	91	95	97	94	109	100	100	118	114	76	1,179
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	112	73	91	95	97	94	109	100	100	118	114	76	1,179
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 TOTAL DE HOMICIDIOS	183	142	139	175	283	256	276	264	188	230	192	184	2,512
3.1 DOLOSOS	144	105	107	140	241	223	229	218	133	189	139	135	2,003
POR ARMA DE FUEGO	110	91	88	115	185	178	180	113	102	157	115	115	1,549
POR ARMA BLANCA	10	10	10	7	23	30	16	25	17	16	11	4	179
OTROS	24	4	9	18	33	15	33	80	14	16	13	16	275
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2 CULPOSOS	39	37	32	35	42	33	47	46	55	41	53	49	509
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	39	37	32	35	42	33	47	46	55	41	53	49	509
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 DELITOS PATRIMONIALES	268	266	360	303	327	336	246	298	291	289	286	227	3,497
4.1 ABUSO DE CONFIANZA	25	23	20	22	15	15	12	17	13	24	16	17	219
4.2 DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	139	143	182	171	185	177	141	157	159	161	167	127	1,909
4.3 EXTORSION	5	2	2	1	6	11	6	8	10	4	6	0	61
4.4 FRAUDE	72	70	121	66	70	86	52	84	71	59	65	60	876
4.5 DESPOJO	27	28	35	43	51	47	35	32	38	41	32	23	432
CON VIOLENCIA	6	3	5	5	7	3	6	3	3	5	4	0	50
SIN VIOLENCIA	21	25	30	38	44	44	32	26	35	36	28	23	382
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	2	0	5	7	9	9	5	4	3	2	2	3	51
6 DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	30	33	25	46	56	49	48	54	43	37	34	21	476
7 OTROS DELITOS	1,077	1,207	1,580	1,454	1,649	1,626	1,550	1,591	1,694	1,504	1,472	1,109	17,513
SUMA DE OTROS DELITOS	1,077	1,207	1,580	1,454	1,649	1,626	1,550	1,591	1,694	1,504	1,472	1,109	17,513
AMENAZAS	45	73	82	82	74	74	51	55	69	70	63	54	792
ESTUPRO	9	8	11	15	13	5	9	10	8	5	8	4	105
OTROS SEXUALES	67	65	70	89	97	81	72	87	78	57	59	47	869
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	956	1,061	1,417	1,268	1,465	1,466	1,418	1,439	1,539	1,372	1,342	1,004	15,747

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO.
DATOS PRELIMINARES AL 20 DE ENERO DE 2017, CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

2012

NUEVO LEÓN

FORMATO CIEISP-2012

CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
GRAN TOTAL	4,670	3,949	5,293	5,064	5,460	5,392	5,290	5,472	5,281	5,200	4,460	4,430	59,961
1 TOTAL DE ROBOS	2,755	2,361	2,661	2,522	2,448	2,279	2,233	2,224	2,064	2,023	1,780	1,657	27,007
CON VIOLENCIA	1,248	1,133	1,298	1,106	1,033	932	886	872	802	754	639	522	11,225
SIN VIOLENCIA	1,507	1,228	1,363	1,416	1,415	1,347	1,347	1,352	1,262	1,269	1,141	1,135	15,782
1.1 ROBO COMUN	2,750	2,348	2,642	2,503	2,428	2,259	2,218	2,208	2,051	2,000	1,755	1,623	26,785
CON VIOLENCIA	1,246	1,129	1,294	1,096	1,028	930	883	866	796	751	632	518	11,169
A CASA HABITACION	44	43	40	50	55	39	32	40	17	23	25	24	432
A NEGOCIO	205	190	204	129	158	162	133	128	147	125	96	81	1,758
DE VEHICULOS	745	663	807	703	539	475	450	432	366	341	273	213	6,007
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	237	212	227	199	250	241	248	258	256	250	223	191	2,792
OTROS	15	21	16	15	26	13	20	8	10	12	15	9	180
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	1,504	1,219	1,348	1,407	1,400	1,329	1,335	1,342	1,255	1,249	1,123	1,105	15,616
A CASA HABITACION	314	271	298	251	303	313	313	329	300	318	293	298	3,601
A NEGOCIO	231	177	199	250	233	206	236	241	247	238	229	178	2,665
DE VEHICULOS	642	494	556	554	484	410	438	395	321	341	260	244	5,139
A TRANSPORTISTAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A TRANSEUNTES	124	115	135	138	151	165	120	162	170	161	146	168	1,755
OTROS	193	162	160	214	229	235	228	215	217	191	195	217	2,456
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	2	9	15	7	14	17	10	10	6	19	17	29	155
CON VIOLENCIA	2	3	4	7	5	3	5	4	3	7	7	1	47
A BANCOS	2	3	4	7	5	2	3	5	4	3	6	1	45
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
A BANCOS	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
A CASA DE BOLSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A CASA DE CAMBIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A EMPRESA DE TRASLADO DE VALORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4 ROBO EN CARRETERAS	1	1	0	5	1	0	2	1	3	1	1	4	20
CON VIOLENCIA	0	1	0	3	0	0	0	1	2	0	1	3	11
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	1	0	3	0	0	0	1	2	0	1	3	11
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SIN VIOLENCIA	1	0	0	2	1	0	2	0	1	1	0	1	9
A CAMIONES DE CARGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A AUTOBUSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A VEHICULOS PARTICULARES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	1	0	0	2	1	0	2	0	1	1	0	1	9
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 TOTAL DE LESIONES	238	118	506	371	410	510	512	562	656	592	495	569	5,539
2.1 DOLOSAS	145	71	232	216	255	326	345	335	343	325	240	259	3,092
CON ARMA BLANCA	13	6	11	8	7	12	7	9	6	13	10	11	113
CON ARMA DE FUEGO	17	12	24	25	32	32	33	24	24	28	26	21	298
OTROS	115	53	197	183	216	282	305	302	313	284	204	227	2,681
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 CULPOSAS	93	47	274	155	155	184	167	227	313	267	255	310	2,447
CON ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CON ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
OTROS	93	47	274	155	155	184	167	227	313	266	255	310	2,446
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 TOTAL DE HOMICIDIOS	188	228	219	169	176	116	126	216	148	150	102	151	1,989
3.1 DOLOSOS	149	196	171	134	138	69	88	166	111	98	50	89	1,459
POR ARMA DE FUEGO	118	130	137	106	65	53	69	135	82	83	40	77	1,095
POR ARMA BLANCA	11	58	12	16	56	4	7	19	10	4	4	7	208
OTROS	20	8	22	12	17	12	12	12	19	11	6	5	156
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2 CULPOSOS	39	32	48	35	38	47	38	50	37	52	52	62	530
POR ARMA DE FUEGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POR ARMA BLANCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	39	32	48	35	38	47	38	50	37	52	52	62	530
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 DELITOS PATRIMONIALES	166	144	327	247	358	315	367	333	374	415	350	355	3,751
ABUSO DE CONFIANZA	11	8	21	17	21	35	31	28	42	32	35	42	323
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	65	43	169	126	152	137	160	135	162	158	119	161	1,587
EXTORSION	6	9	12	24	28	19	16	14	17	10	18	23	196
FRAUDE	57	60	101	64	125	96	125	125	120	188	153	114	1,328
DESPOJO	27	24	24	16	32	28	35	31	33	27	25	15	317
CON VIOLENCIA	4	2	1	0	2	3	4	2	1	1	1	1	22
SIN VIOLENCIA	23	22	23	16	30	25	31	29	32	26	24	14	295
SIN DATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	3	7	4	6	9	5	5	6	4	5	4	3	61
6 DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	43	20	32	27	56	40	45	37	47	45	39	34	465
7 OTROS DELITOS	1,277	1,071	1,544	1,722	2,003	2,127	2,002	2,094	1,988	1,970	1,690	1,661	21,149
SUMA DE OTROS DELITOS	1,277	1,071	1,544	1,722	2,003	2,127	2,002	2,094	1,988	1,970	1,690	1,661	21,149
AMENAZAS	44	28	110	101	152	178	223	230	278	241	190	172	1,947
ESTUPRO	8	9	6	10	9	6	14	13	11	12	7	6	111
OTROS SEXUALES	43	50	56	56	80	91	95	68	83	81	54	69	826
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	1,182	984	1,372	1,555	1,762	1,852	1,670	1,783	1,616	1,636	1,439	1,414	18,265

FUENTE: ELABORADO CON LA INFORMACION REMITIDA POR LOS AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.
DATOS PRELIMINARES AL 20 DE ENERO DE 2017, CON CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012.

**PROPUESTA DE UN MANUAL PARA EL DISEÑO DE
PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA
DELINCUENCIA**

2016

MANUAL PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN. UNA ESTRATEGIA DE APLICACIÓN EN EL AMBITO MUNICIPAL

Una herramienta de tipo social para el crecimiento eficaz y humano de una comunidad



*Manual para el Diseño de Programas de Prevención.
Una Estrategia de Aplicación en el Ámbito Municipal.*

*Una Herramienta de Tipo Social para el Crecimiento Eficaz y Humano de una
Comunidad.*

Propuesta Académica

PROLOGO

El propósito de este Manual es proporcionar una guía didáctica de recursos a todas aquellas instituciones encargadas de diseñar acciones, encaminarlas al manejo de información para el diseño de programas que reduzcan, en lo posible, el impacto de la criminalidad y las conductas antisociales. Además, reúne la información necesaria sobre principios de prácticas óptimas, metodología y estrategias de prevención.

Esta guía pretende organizar y sobre todo sistematizar la información que se traduce en estrategias metodológicas para ordenar e implementar las labores de prevención del delito que día a día lleva a cabo diversas instituciones en nuestro país.

Definitivamente los objetivos son bastantes claros, a fin de que sea entendible y sencilla de aplicar, constituyéndose como un instrumento de implementación básica de criterios encaminados a enfrentar el problema delincuencia que cada vez cobra mayor fuerza impactando severamente a toda la población

Así, nuestro objetivo es que estos criterios, sean utilizada, en forma total o sólo parcial, para que proporcione a las Autoridades que planean sus propias estrategias de prevención del delito, el asesoramiento necesario, recursos e inspiración útiles y, sobre todo, prácticos para enfrentar este grave problema social.

No hay que olvidar que tradicionalmente, el delito ha sido visto como una responsabilidad de la policía y los tribunales. A pesar del incremento en los gastos realizados, ninguno de ellos ha sido capaz de frenar los importantes aumentos del problema. Se ha registrado una pérdida de la confianza ciudadana en sus sistemas de administración de justicia, mientras la preocupación del público a causa del delito continúa siendo inquietante.

Aún y con estas necesidades y problemática, el gobierno federal de la administración 2006-2012 dio inicio a un proceso para la implementación de los lineamientos para la prevención social de la violencia y la delincuencia, con el fundamento jurídico que tienen su sustento en lo señalado por artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento con el párrafo uno del artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del artículo 13 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, constituyéndose como el eje de referencia para el diseño transversal de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. Derivado de lo anterior, facultaba Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública para que emitiera opiniones y recomendaciones, dé seguimiento y evalúe los programas implementados por las instituciones de seguridad pública y prevención del delito, que en los tres órdenes de gobierno se realicen para prevenir la violencia generada dentro y fuera del seno familiar y/o por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, así como para garantizar la atención integral a las víctimas. De manera especial se considerarán las afectaciones contra población vulnerable como niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas y adultos mayores.

En el año 2007 nace el Subsidio para la Seguridad Municipal cuando el Congreso de la Unión destinó una partida presupuestal para formar dicho subsidio y así poder aplicarlo de manera directa a los municipios del país para ser destinado exclusivamente a cuestiones de seguridad

pública, por lo que a partir de 2008 inicia con el reparto a 150 municipios. Este subsidio se otorgaba en función de tres variables: población, índice delictivo y aportaciones propias.

En el 2011 se destina el 10% del Subsemun al tema de la prevención social del delito con participación ciudadana con una variedad de programas con ejes temáticos relacionados con Diagnósticos, joven, mujeres, espacios físicos y capacitación policial. En el año 2014 se incrementó al 20% con lo cual algunos de los programas del año anterior siguieron en una segunda etapa y se diseñaron otros más. En el 2014 se dan algunas variantes interesantes, enfocándose a los siguientes ejes: Violencia escolar, jóvenes en riesgo, mediación comunitaria, movilidad segura e igualdad de género.

Otro avance relativo en el tema de prevención es el nacimiento del Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED), el cual tiene su origen en la publicación de la Ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia en enero de 2012, y empezó a operar al año siguiente, con un presupuesto asignado de alrededor de 2 mil 500 millones de pesos para 2013 y 2014, respectivamente. Este programa es coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Dicho programa se enfoca a la implementación de una serie de programas que derivan de la Subsecretaría mencionada y se implementan en Municipios previamente validados para el ejercicio de mismo.

El PRONAPRED enfoca sus actividades tomando en cuenta los modelos de prevención establecidos en la Ley General de Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Durante sus cuatros años de existencia, las acciones del Pronapred recibieron más de 10 mil millones de pesos que se distribuían a gobiernos locales bajo la forma de subsidios destinados a implementar proyectos que atendieran los factores de riesgo y de protección contra la violencia y el delito. En 2013, se seleccionaron 57 demarcaciones de intervención prioritaria y para 2015 este número alcanzó 81. El presupuesto del programa registró un incremento de 11.3 por ciento en ese periodo. Sin embargo, en 2016 el presupuesto registró una reducción de 26 por ciento con respecto al año anterior. Ya en este año 2017 el PRONAPRED no recibió subsidio alguno por el registra cero pesos para este año.

En Nuevo León entra en vigor la nueva Ley de Prevención de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, esto lleva implícito la obligación del parte del Estado y demás actores a participar en acciones de prevención, donde se trabaje de manera conjunta en un consejo estatal de prevención con un plan estatal que defina las acciones planificadas en esta materia. Además, establece de manera precisa los actores involucrados y refiere del como toda acción de preventiva deberá de emana de un plan estatal de prevención

Sin duda el tema de prevención aun es esta en un proceso de crecimiento, porque tanto el Subsemun, que a partir del 2016 se denominó Fortaseg, los cuales son para el apoyo de la seguridad pública y la prevención en ciertos municipios, así como el Pronapred han sido duramente criticados, sobre todo a este último por parte de la Asociación México Evalúa, haciendo una crítica mordaz al tema de los diagnósticos, a su falta de focalización, a los operadores de las acciones preventivas y a los mecanismos de evaluación; esto queda de manifiesto en dos de su publicaciones: Prevención del Delito en México: ¿Dónde quedó la Evidencia? y Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?

El reto es muy grande, sobre todo para aquellos que nos interesa el campo de la prevención del delito, un tema que ha quedado rezagado aún y a pesar de las buenas intenciones de los tres niveles de gobierno. Por ellos surge ya la necesidad de herramientas metodológicas que iluminen el camino hacia el estudio científico del fenómeno criminal para entenderlo y prevenirlo. De ahí la necesidad y el interés de aportar algo a esa construcción que sigue incompleta y que provoca un gran hueco en un país donde el tejido y la cohesión social siguen desquebrajados por una carencia en la calidad de vida de la sociedad mexicana, misma que ha sido notablemente afectada por la violencia y la criminalidad.

Dejemos atrás el modelo preventivo reactivo y preventivo, fundamentado sobre todo en actuar policial y no ciudadano, donde su papel sigue siendo secundario en el desarrollo de nuestra sociedad. Por ello, si queremos lograr un impacto sobre los actuales problemas del delito, evitando problemas de mayor gravedad en el futuro, debemos poner en práctica un enfoque global mejor balanceado y un *cambio fundamental* en la manera actual en la que pensamos y actuamos.

I. PRESENTACIÓN.

Hoy en día no existe gobierno, en sus distintos niveles, que no se encuentre afectado por los estragos derivados de conductas delictivas, situación que los ha estado encaminado a la implementación de estrategias de tipo preventivo. Por este motivo es común de que la sociedad espere una solución a este grave problema, razón por la que exige la participación, cada vez más intensa por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública.

Tradicionalmente el delito ha sido visto como una responsabilidad de la policía y de los tribunales. A pesar del incremento de los gastos realizados, ninguno de ellos ha sido capaz de frenar los importantes aumentos del problema. Por esto, lamentablemente, la confianza de la ciudadanía se pierde paulatinamente, por lo que es preciso que la prevención del delito deje de ser una actividad secundaria y convertirse en una estrategia fundamental para lograr impactar severamente al delito, mediante la anticipación al problema y no reprimiéndolo. Por esto es necesario poner en práctica un cambio radical en las tareas preventivas en bien de la sociedad.

Ahora bien, al problema del delito, se suma aquel consistente en la falta de diseño de programas que puedan proporcionar una garantía de que el delito puede prevenirse, de tal manera que sus efectos sean menos dañosos para la sociedad.

Es el caso de que, preocupados por esta falta de metodología en la atención de la prevención del delito, se pretende la unificación de criterios que permitan diseñar un manual para la elaboración de programas que permita ordenar todas aquellas acciones encaminadas para tal efecto y lograr que se pueda consolidar esas actividades que hoy representan el reto de cualquier gobierno. Se pretende, además, fijar las condiciones necesarias para que, este tipo de actividades, puedan institucionalizarse y los criterios de ellas emanados, puedan ser una herramienta fundamental dentro del campo de la seguridad pública, logrando con esto poner a la prevención como una actividad primaria en el desarrollo de cualquier gobierno.

II. JUSTIFICACIÓN

El presente manual tiene por objeto ser una herramienta útil, para aquellas Instituciones que, por su actividad, se deben involucrar en la planificación, ejecución o evaluación de planes, programas o proyectos vinculados a la prevención del delito y de conductas antisociales

La prevención como actividad fundamental de la seguridad pública se reafirmará con los tópicos tratados en este manual, mismos que requieren ser complementados con normas de política y actuación interna de cada Institución, dado que estas últimas dependen de sus propias condiciones, tecnológicas, esquemas operativos y otros.

Por otra parte, una aproximación a los problemas de la prevención del delito y la violencia supone una mirada integral, ya que la delincuencia no es la simple ocurrencia de ciertos hechos ilícitos o delitos, por lo que es necesario abordar este problema con políticas públicas orientadas

a los jóvenes, a las familias, a las escuelas, a la comunidad, a la prevención del consumo de drogas, además de favorecer la planificación y diseño de los espacios necesarios para hacer el entorno más seguro y sobre todo con la actuación de una diversidad de actores sociales que nos permitan mantener una sinergia de actuación donde las acciones de esa política, estén debidamente focalizadas la problemática detectada en los diagnósticos.

Lo anterior resalta por el sencillo hecho de que la criminalidad ha avanzado considerablemente, misma que va acompañada de violencia, lo cual hace más grave el problema.

Ante esta panorámica, los gobiernos, en sus distintos niveles, siguen preocupados por esta alza indiscriminada de la criminalidad, la cual se ha tratado de enfrentar con medidas que van desde lo económico hasta lo social, sin lograr el efecto esperado, ya que la ciudadanía está temerosa de lo sufrir los embates de este grave problema social.

Pero también hay que agregar, que, existen oficinas o instancias que visualizan la planificación de la prevención como necesaria, toda vez que los costos actuales del delito se han estado midiendo en el mundo y estos son altísimos, lo que hace necesario que la inversión se comience a orientar esta, pero no solo con medidas de apoyo a las acciones policiales tradicionales, sino más bien hacia estrategias donde la participación no sea aislada y con poca coordinación, sino más bien sea integral, con una amplia participación de la comunidad y de aquellos medios de control llamados informales. Con esto se busca salir de acciones de poca planeación y efectividad, que se han traducido en medidas que solo buscan el fortalecimiento de los sistemas judiciales a través de la aplicación de sanciones cuando ya ha sido cometido el delito, medida que en mundo simple y sencillamente no ha tenido el efecto deseado para la disminución de la criminalidad.

Pero en realidad que pretendemos, pues simplemente los resumimos así:

- Que se genere un cambio en todas aquellas políticas públicas encaminadas a la prevención del delito y la violencia;
- Enfrentarnos a la realidad de que el sistema de justicia penal no ha sido suficiente para enfrentar las consecuencias del fenómeno delictivo;
- Que comencemos a darnos cuenta de factores causales que existen en la comunidad y que favorecen a la aparición de los problemas origen de este trabajo;
- Que amplíemos nuestro acervo de conocimientos acerca de cómo puede intervenir la comunidad y otras entidades para reducción de costos y tener efectividad en programas y proyectos;
- Comprender la importancia de la aplicación de medidas prácticas, sencillas y objetivas dentro del campo de la prevención del delito y las conductas antisociales.

Lo anterior es una pequeña muestra del porqué de este manual, busca aportar los elementos necesarios para tener una visión diferente de lo que significan las tareas y acciones preventivas, y más aún, formar conciencia de que las tareas de prevención no son exclusivas de la Corporaciones de Seguridad Pública, sino de toda una gama de entidades, tanto públicas como privadas, las cuales no han podido sumarse completamente a las tareas de referencia. Es

necesario romper paradigmas de esa exclusividad y generar un cambio para que exista una verdadera participación ciudadana.

III. OBJETIVOS.

Los principales objetivos de este Manual se pueden resumir en los siguientes:

- Que sea una guía eficaz para el diseño y planificación de programas orientados a prevenir la delincuencia y la violencia todas aquellas conductas que atenten contra la sociedad;
- Que sea un instrumento que dicte las bases para la participación integral de quienes estén involucrados en todas las tareas de prevención de la violencia y la delincuencia;
- Que sea un medio que garantice la participación de todas aquellas instituciones y organizaciones que deseen llevar a cabo tareas de prevención;
- Que se constituya como un instrumento de apoyo a los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública en sus diversas actividades de prevención de la criminalidad;
- Que se convierta en un medio metodológico que pueda apoyar a todos aquellos que se les encomiende el diseño de programas de prevención del delito;
- Que brinde los elementos necesarios para identificar áreas prioritarias para la atención del delito;
- Que se constituya como un instrumento que sirva para establecer a las necesidades a las cuales hay que dar respuesta, así como principios generales y específicas de actuación que han de inspirar los programas destinados a la prevención del delito y de las conductas antisociales;
- Que se constituya como un documento que propicie la investigación criminológica para diseñar estrategias a corto, mediano y largo alcance;
- Que se constituya como un instrumento dinámico que se modifique a medida que vaya cambiando la situación social que lo motiva.
- Que sea un instrumento que sirva de fundamento para dictar las bases necesarias para la reglamentación de todo lo relativo a una Política Pública de Prevención Social del Delito, traducida en estrategias de prevención.

- Que sea una guía para la aplicación de recursos y búsqueda de los mismos.

IV. ¿PORQUE UN MANUAL DISEÑADO PARA MUNICIPIOS?

No existe la menor duda de que el papel del funcionario municipal o local en las comunidades, tanto pequeñas como grandes, es crucial ya que el liderazgo de este jefe político llamado alcalde tiene la posibilidad de animar y desarrollar asociaciones y planes de trabajo.

Su liderazgo en otros países ha demostrado que son los mejor capacitados para entender a la comunidad por la cercanía que tienen con esta; ellos tienen la posibilidad de opinar y cumplir con un papel fundamental en el funcionamiento de su colectividad municipal pudiendo cumplir con las siguientes funciones:

- ✓ *Preventiva*, en cuanto a educar a la población y a los medios de comunicación;
- ✓ *Promocional*, al animar el desarrollo de la seguridad en las comunidades;
- ✓ *Activa*, suministrando ayuda a las víctimas y facilitando la mediación y la solución de disputas y conflictos;
- ✓ De difusión del *conocimiento* y la *planificación articulando* los requerimientos internos y exteriores a las restricciones detectadas;
- ✓ Estableciendo una *estructura local permanente* bajo coordinación local y contando con los recursos necesarios.

Aunado a los puntos anteriores, el marco municipal ofrece un escenario idóneo para la intervención de los problemas relacionados con la delincuencia y las conductas antisociales por los siguientes elementos:

- Constituye el referente administrativo más cercano a la ciudadanía.
- La mayor proximidad con el ciudadano puede facilitar la detección precoz de los problemas relacionado con la criminalidad, y permite una más rápida localización de las respuestas.
- Los municipios cuentan con diversas competencias en el área de servicios sociales, desde donde se pueden formular propuestas para la prevención y la inserción social, además de que el acercamiento con otras entidades ha sido positivo.

- La notable dimensión social del fenómeno, señalan la necesidad de un marco que permita el trabajo comunitario y la participación de la sociedad civil. Esta capacidad de integración y de normalización puede ser claramente facilitada desde los municipios.
- Los Ayuntamientos, como nivel de la Administración más próximo a los ciudadanos, pueden ofrecer los cauces de coordinación que permitan dar respuestas idóneas a las demandas y necesidades de la ciudadanía en este campo.

Además, el municipio ofrece un espacio ideal para la prevención del delito, por eso las siguientes características lo hacen idóneo para aplicar modelos de prevención, sobre todos aquellos relacionados con la comunidad:

- Un territorio o término municipal bien delimitado, con un sentido de pertenencia en sus habitantes y un sentimiento de que la calidad de vida colectiva e individual, se alimentan recíprocamente.
- Un espacio donde la preocupación por el propio fenómeno delictivo y, en general, las políticas orientadas a la mejora de la calidad de vida del municipio, han motivado que, de forma más o menos ordenada, se realicen actuaciones sectoriales (preventivas, educativas, sociales, sanitarias, formativas e informativas) susceptibles de ser coordinadas y encauzadas hacia la resolución del fenómeno delictivos y de conductas antisociales.
- Un escenario con múltiples recursos ordinarios y normalizados desde los que dar respuesta al fenómeno delictivo (colegios, asociaciones, servicios sociales)
- La posibilidad de impulsar respuestas desde la normalidad, desde lo cotidiano. Así, la resolución del fenómeno delictivo puede enmarcarse en un concepto más amplio e inespecífico de mejora de la calidad de vida y de promoción de la salud y el bienestar social. Todo ello justificaría, entre otras razones, la necesidad de que todo municipio cuente con un Plan Municipal de Prevención del Delito y la Delincuencia, como marco global que encuadre las políticas sectoriales.
- El Ayuntamiento, como estructura administrativa más próxima al ciudadano, puede servir de motor para gestionar y coordinar actuaciones que permitan hacer frente al fenómeno delictivo procurar espacios de participación, búsqueda de apoyos con especialistas en los diferentes temas, así como los recursos propios, estatales o federales para la aplicación en la prevención del delito.

V. ASPECTOS BÁSICOS DE LA PREVENCIÓN.

En principal antecedente de la importancia del tema de la prevención lo contempla la ONU en su primera directriz de prevención del delito emanada de la Resolución 2002/13 del Consejo

Económico y Social donde cita que “Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia. En las presentes directrices se esbozan los elementos necesarios para una prevención eficaz del delito”.

Con respecto a la prevención, por las siguientes deficiencias principales: 1) la imprecisión -y a menudo la inadecuación- de lo que significa este término; 2) la falta de información y de conocimientos en este sector, por una parte, y, paradójicamente, la proliferación de programas, por otra; 3) la insatisfacción general ante las medidas preventivas habituales; 4) la ausencia de continuidad en las acciones emprendidas; 5) la falta de coordinación entre los organismos que se ocupan de ella y la ausencia de responsabilidades precisas de los mismos; 6) el escaso apoyo profesional y material necesario para una acción eficaz en este sector; y 7) la relativa ausencia de participación de la comunidad en la prevención del delito.

El concepto más claro de la palabra Prevención es el siguiente “es preparar con anticipar los elementos y procedimientos necesarios para un fin. Conocer con anticipar un daño o un perjuicio para intentar evitarlo. Actuar para evitar que ocurra algo.”

En este escenario de ideas sobre el concepto antes vertido, es importante considerar que la disuasión a que aspira la prevención del delito, deberá ser efectiva, no tanto sobre la base de la aplicación de la pena, sino más bien sobre la base de instrumentos no penales, los cuales tengan la finalidad de modificar factores o elementos de fenómeno delictivo. Con esto se pretende poner obstáculos de diversos tipos para tratar de disminuir los efectos de tal fenómeno, incrementando los factores de protección sobre los de riesgo.

En sentido estricto la prevención del delito deberá de estar orientada hacia los estudios del origen del crimen, es decir determinar cuáles son los factores que están favoreciendo para que este aparezca y cuáles podrían ser las estrategias más viables para promover diversos tipos de participación que garanticen una autentica prevención social.

En el art. 2 de la LGPSVD refiere que, la prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

Y recientemente, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León # 70 del día 01 de junio de 2016, la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, donde se establecen los criterios que regirán en todo lo relacionado con el tema en cuestión, llamando la atención lo establecido en el Artículo 19 es define el Sistema Estatal de Prevención como el conjunto de dependencias gubernamentales y miembros de la sociedad civil orientados a realizar acciones públicas de prevención de la violencia y la delincuencia; el Artículo 30 que define el Consejo Estatal es un órgano colegiado

que es la máxima instancia en el Estado en materia de política de prevención de la violencia y la delincuencia. El mismo marca las directrices, así como también da seguimiento y cumplimiento a los acuerdos y lineamientos emitidos por el Centro Nacional y los Artículos 43 y 44 que refieren el Programa Estatal de Prevención mismo que establece sus objetivos para desarrollar acciones concretas de prevención de la violencia y la delincuencia.

Considerando que la política pública debe de enfocarse a la prevención del fenómeno criminal, debemos de establecer la idea fundamental de los tipos de prevención existentes actualmente: de acuerdo a la población objetivo y que su esencia es de carácter epidemiológico:

- **Prevención Primaria:** cuando los programas se orientan a este tipo de prevención están enfocados estudiar los factores causales del delito a fin de neutralizarlo para que no aparezca y así el problema no se manifieste. Por esto la educación, la vivienda, trabajo, bienestar social, calidad de vida y otros, son esenciales para que este tipo de prevención funcione, sin olvidar que, los efectos de este tipo de prevención, son a largo y mediano plazo.
- **Prevención Secundaria:** este tipo de prevención se aplica cuando el fenómeno criminal o delictivo se manifiesta o se exterioriza. Está orientado a cierto tipo de sectores, grupos o subgrupos específicos donde predominan ciertos riesgos que hacen necesaria la aplicación de medidas preventivas. En este tipo de prevención son aplicables medidas de control policial, medidas de tipo urbano, diseños arquitectónicos, medidas de autoprotección y otros.
- **Prevención Terciaria:** Este tipo de prevención va encaminada a población en reclusión y su finalidad principal es evitar la reincidencia.

Dentro del Plan Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de la actual administración federal (2012-2018), contempla los siguientes modelos de prevención:

1. La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;
- IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquellos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

- V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación (Cfr. LGPSVD, Art. 7 2012).

2. Prevención en el ámbito comunitario.

La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria, y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendientes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (Cfr. LGPSVD, Art. 8 2012).

3. La prevención en el ámbito situacional.

Consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;
- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y
- V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización (Cfr. LGPSVD, Art.9, 2012).

4. Prevención en el ámbito psicosocial.

La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y
- III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos (Cfr. LGPSVD, Art.10, 2012).

5. Prevención policial.

Estrategia sustentada en la actuación del poder local a través de acciones de las instituciones policiales para prevenir la incidencia criminal.

Una vez que han sido tratado algunos términos relacionados con el tema, también es necesario que se desglose la información relacionada con los factores denominados causales y que afectan notablemente el fenómeno. Cuando son analizados dentro de un espacio definido, como lo son los Municipios, podría darse la posibilidad de ubicarlos y enfrentarlos mediante una estrategia diseñada para esa área en particular. Esto origina la necesidad de que, forzosamente tendrán que desarrollarse los factores de protección necesarios para repeler los efectos nocivos del delito y las conductas antisociales.

Es posible que los detonantes puedan clasificarse en tres grandes factores, el biológico, el social y el psicológico, pero pueden aplicarse otros más de carácter conductual, los cuales se han aplicado en muchos estudios de tipo criminológico; tal clasificación es la siguiente:

- Factores Endógenos: Son factores que se encuentran dentro del individuo, es decir de naturaleza interna; por ejemplo: enfermedades toxico-infecciosas, factor hereditario, y otros
- Factores Exógenos: Son factores que provienen del exterior, es decir, son de naturaleza externa; por ejemplo: el clima, la familia, el barrio, y otros.

Tipos de prevención según la Ley Estatal de Prevención de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Nuevo León, establecidas en su

ARTÍCULO 7.- Las estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia podrán tener, según sea el caso alguno de los siguientes grados:

- I. Prevención primaria: Comprende medidas orientadas hacia todos aquellos factores causales que predisponen a la comisión de hechos delictivos y a la reducción de oportunidades que los favorecen;
- II. Prevención secundaria: Comprende medidas dirigidas a grupos de riesgo y se encarga de la modificación de la conducta de las personas, en especial de quienes manifiestan mayores riesgos de desarrollar una trayectoria violenta o delictiva; y
- III. Prevención terciaria: Comprende medidas para prevenir la reincidencia en el uso de la violencia o en conductas delictivas, mediante programas de reinserción social o de tratamiento, y que se centra en truncar las trayectorias delictivas.

ARTÍCULO 8.- Las estrategias para la prevención de la violencia y la delincuencia incluirán los siguientes ámbitos:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional;
- IV. Psicosocial; y
- V. Policial.

ARTÍCULO 9.- La prevención de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;
- IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquellos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad; y
- V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

ARTÍCULO 10.- La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los métodos alternos para la solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, a través de los Comités de Participación Ciudadana;
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; y
- VI. Diseño de mecanismos ciudadanos de control social para el monitoreo de programas.

ARTÍCULO 11.- La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;
- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia; y
- V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

ARTÍCULO 12.- La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación; y
- III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales y ciudadanas que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

ARTÍCULO 13.- La prevención del delito realizada por las Instituciones Policiales tiene por objeto promover, mediante un diagnóstico de la problemática delictiva en el territorio del Estado y de los Municipios, incentivos que procuren modificar el ambiente físico para dificultar las diferentes manifestaciones de los delitos y de las infracciones administrativas así como reducir su incidencia; de tal manera que este modelo se orienta a la detección de las oportunidades potenciales para cometer delitos y así poder impedirlos.

En cuanto al estudio de los factores, nos permite clasificarlos para poder estar en posibilidad de elaborar un diagnóstico efectivo que nos pueda servir de base para las estrategias que se puedan aplicar en nuestro programa.

Ahora bien, existen otros factores que son aplicables a estudios criminológicos y de prevención, mismos que nos pueden ayudar para complementar lo aportado por otro tipo de estudios. Estos factores tienen relación con la estimulación para que la conducta criminal se manifieste y también de cómo se puede contrarrestar, es decir, tienen relación con los factores que son analizados en las investigaciones sobre el uso indebido de sustancias prohibidas, denominados factores de riesgo y factores de protección. Estos factores los siguientes:

- Factores Crimino-impelentes: estos estimulan la aparición de la conducta antisocial y delictiva. Por ejemplo: en espacio público mal iluminado y atendido, aunado a la poca presencia policial, favorece la posibilidad de la aparición del fenómeno delictivo;

- Factores Crimino-repelente: estos sirven de inhibidores y evitan que la conducta delictiva o antisocial aparezca. Por ejemplo: la planeación policial para una mejor presencia, conjugada con la participación de vecinos organizados en su comunidad, favorece que las oportunidades para delinquir no aparezcan con facilidad.

En el estudio de este tipo de factores son aplicables las siguientes dos hipótesis:

1. Cree que el sujeto tiene activantes comunes, casi normales, pero comete una conducta delictiva o antisocial porque los inhibidores son muy escasos y al no tener obstáculo, la persona llega a cometer tales conductas;
2. Se presenta cuando los inhibidores son varios y suficientes, pero la persona está tan activada, por lo que tiene una enorme predisposición a la conducta delictiva o antisocial, que pasa por los inhibidores, los anula y llega al delito.

Hoy en día también se pueden definir dos tipos de factores en el campo de la prevención, mismo que son citados dentro del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia 2014-2018 en cual establece que “tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia”.

Estos factores derivan de la teoría epidemiológica y el citado programa define los factores de riesgo como “aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Es importante enfatizar que la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en tales situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia; sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas”.

En cuanto a los factores de protección, Incide Social los define como las “Capacidades individuales, grupales o institucionales y formas de relaciones sociales que generan respeto, tolerancia, reconocimiento del otro y de sus necesidades, y mecanismos de sanción social a las trasgresiones, aceptados por todos y que permiten procesar adecuadamente los conflictos, como son hábitos y prácticas de gobernabilidad democrática, cultura de paz y diálogo, modelos de crianza democráticos, gestión participativa de empresas, entre otros”.

VI. LAS CUATRO ETAPAS DE PLANIFICACIÓN Y APLICACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN.

Los programas de prevención del delito se basan en soluciones simples dirigidas a unos pocos problemas. La clave es la planificación. Los problemas derivados del delito y las conductas antisociales exigen que se atiendan de manera sistemática y que de esto derive la planificación para resolver este grave problema social.

La atención de problema social denominado delito, así como las conductas antisociales se podrán abordar de manera efectiva en la medida de que la elaboración y diseño de programas de prevención se implementen con las siguientes cuatro etapas:

- *Elaboración de un diagnóstico;*
- *Diseñar la Estrategia;*
- *Implementación de la Estrategia; y*
- *Evaluación de la Estrategia*

Vale la pena comentar que, el desarrollo de estas etapas y las cuales son producto de una metodología muy elemental, han sido ya implementadas en otros países con éxito. Por esto se han tomado en cuenta estrategias implementadas por el Departamento Sudafricano de Seguridad, el Consejo de Investigaciones Científicas e Industriales y el Instituto de Estudios de Seguridad de ese mismo País.

También se han tomado en cuenta algunos puntos relativos a estrategias municipales de nuestro Estado y de la actual administración federal, lo cual hace más enriquecedor y permite aportar las herramientas necesarias para el diseño de programas de prevención con la comunidad y en áreas preferentemente locales o municipales.

ETAPA 1

ELABORACIÓN DE UN DIAGNOSTICO

Justificación del diagnóstico:

Este recurso permite focalizar la prevención de la delincuencia donde más se necesita, es decir nos ayuda ubicar la problemática, a fin de que las estrategias posteriores tengan el efecto deseado en las labores de prevención que vayan a implementarse. La razón por la que es necesario elaborar el estudio de riesgo de la comunidad se resume en lo siguiente:

- Los recursos siempre son limitados: y la auditoria le permite identificar los problemas más serios para asegurarse de que no pierda tiempo, esfuerzo y dinero.
- Las diversas partes interesadas de la comunidad desearán concentrarse en diferentes problemas: una auditoria permite resolver estos conflictos proporcionando información objetiva sobre cuáles son los problemas más serios. Esto evita duplicar los trabajos y ayuda a mejorar la aplicación de recursos.
- A menos que conozca desde el principio la magnitud de la delincuencia presentes y la naturaleza del problema, será imposible evaluar más tarde el efecto de sus programas.
- Se pueden coordinar los esfuerzos de las distintas organizaciones de modo de evitar la duplicación y utilizar de la mejor forma los recursos disponibles.

Aun cuando los problemas de su área parezcan evidentes, conviene averiguar todo lo posible sobre su extensión y naturaleza. Recuerde que los miembros de la comunidad que más se hacen escuchar no necesariamente son los más afectados por la delincuencia. Es necesario que identifique en forma correcta quién se encuentra en mayor riesgo. Además, un análisis adecuado del problema será útil cuando intente definir cuáles son los programas de prevención de la delincuencia y la violencia más eficaces. Si comprende cuándo, dónde y cómo se lleva a cabo un delito o conducta antisocial en particular, será más fácil pensar en las formas de prevenirlo.

Tipos de diagnósticos:

Social: se enfoca conocer las necesidades y problemática en un contexto determinado, así como sus causas y evolución a lo largo del tiempo, también acerca de los factores condicionantes de riesgo y sus tendencias previsibles. Se recopila a base de información de características sociales de una comunidad, tales como: datos demográficos, socioeconómicos y de recursos disponibles (servicios públicos, organizaciones sociales, entre otros.)

De seguridad: se recaba información de las instituciones de seguridad y justicia que atienden directamente problemas de violencia, delincuencia, adicciones, violencia familiar, entornos urbanos entre otros. Además, contribuye a la elaboración de mapas delictivos y otros datos más a fin de se definan áreas de intervención.

Participativo: aquí interviene la comunidad la cual participa para priorizar problemas y permite la propuesta de líneas de acción para fortalecer factores de protección e identificar factores de riesgo.

En la medida en que avance el desarrollo de cada una de las cuatro etapas se describirá en orden cada paso a implementar en el programa de prevención:

Primero: Recopilar información para conocer la problemática de la comunidad.

Deberá decidir a qué personas incluir en el proceso. El grupo que elija podría coincidir con los límites geográficos, como un área metropolitana, límite municipal o barrio en particular.

En algunos casos, es posible que sólo le preocupe un problema específico y, por lo tanto, incluya grupos de interés que no están ligados a un área geográfica como mujeres, jóvenes, escuelas, pequeñas empresas o distintos tipos de asociaciones de apoyo social.

Además, deberá contemplarse la identificación de la problemática de la comunidad donde se aplicará el programa, para dar las prioridades necesarias. Posterior a esto se procederá a recabar información más detallada sobre las manifestaciones principales de la delincuencia para que se encuentre disponible dentro del proceso de planificación.

1. Información específica para recopilar referente a la naturaleza de la conducta delictiva.

Diversidad de tipos de delitos:

Necesitará fuentes que le indiquen todas las categorías de delitos y conductas antisociales;

Zonas donde se produce la delincuencia: Es necesario considerar que la delincuencia puede manifestarse en patrones que la vinculan con lugares específicos, lo cual puede permitirnos ubicarla en una determinada comunidad o Municipio.

Información sobre víctima: Es una información valiosa para poder elaborar una estrategia de prevención tomando en cuenta factores como la raza, edad, sexo, ocupación, tipo y ubicación del hogar o empresa y otros.

Datos del delincuente: Factores como la edad, raza, sexo, distancias recorridas para cometer el delito, antecedentes penales anteriores y probable motivación para cometer el delito.

Detalles acerca de cómo se cometen los delitos: Esta información es útil para intentar prevenir la delincuencia, ya la manera de operar de los mismos nos permite establecer esquemas preventivos acordes a este factor.

Tiempo en que se ejecutan los actos delictivos: En este rubro es necesario concentrar la información de los índices delictivos por distintos periodos, por ejemplo, anual, mensual, diario, por temporadas, ya que nos permitirá elaborar estrategias previas a su comisión, tomando en cuenta su aparición.

Estos datos también ayudan a explicar la delincuencia: los niveles de delincuencia y de conductas antisociales con frecuencia aumentan ciertos días del fin de semana, después de eventos deportivos y durante los períodos de días festivos, como en diciembre de cada año.

En cuanto a los efectos de la delincuencia, se debe de considerar la frecuencia antes de la gravedad, ya que, en ocasiones, las estrategias aplicadas son consideradas de acuerdo a la gravedad del hecho y no tanto a la frecuencia, situación que nos puede impedir resultados positivos, ya que en muchos casos esa frecuencia delictiva no puede marcar la pauta para establecer los programas que ayuden a que tales delito o conductas no se pueden convertir, en un futuro, más graves y delicados.

Fuentes de información: Son muchas y diversas las fuentes que proporcionan información acerca de la delincuencia y la violencia. Las fuentes principales son la Secretarías de Seguridad Pública del País, Procuradurías de Justicia, la comunidad y las distintas asociaciones encargadas de estudiar el fenómeno delictivo, así como la inseguridad.

También importantes son las estadísticas de ONGs, así como otro tipo de instituciones tales como:

México Unido contra la Violencia AC, Incide Social, Instituto de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), observatorios ciudadanos entre otras.

La clave es ser creativo, analice las fuentes de información ligadas al fenómeno delictivo, así como con las personas afectadas por la delincuencia.

El cuadro siguiente indica que en su comunidad existen muchas fuentes posibles. En cada caso, se entregan los aspectos positivos y negativos, al igual que una indicación del tipo de información que cada fuente proporcionará.

- ✓ Estadísticas de Secretarías de Seguridad Pública Estatal o Municipales;
- ✓ Direcciones de Protección Civil;
- ✓ Procuradurías de los Estados;
- ✓ Otras Dependencias Públicas Estatales o Federales
 - Secretaría de Gobernación;

- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Gobernación;
- INEGI
- Instituto Estatal de la Mujer
- Consejos Nacionales de Población
- DIF
- Universidades Públicas y Privadas;
- Agencias de Desarrollo Social;
- ✓ Encuestas producidas en la Comunidad (Labor de Campo) □ El grado de temor a la delincuencia □ Inquietudes de la comunidad, etc.
 - Percepción de la delincuencia
- ✓ Otras Fuentes
 - Entrevistas a personas clave.
 - Entrevistas a grupos representativos
 - Organismos, instituciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas de seguridad, hospitales, escuelas, etc.
 - Informes de los medios de comunicación.
 - Observatorios ciudadanos

Segundo: Identifique que otras dependencias, organizaciones u oficinas que realicen tareas de prevención.

Una parte importante de la auditoria de seguridad de la comunidad es averiguar qué organismos y organizaciones ya participan en actividades de prevención de la delincuencia y de conductas antisociales, labores en pro de la familia, actividades deportivas, culturales o cualquier programa que tenga un beneficio directo o indirecto para con la comunidad.

Lo anterior es fundamental en el inicio de cualquier estrategia de prevención delictiva, ya que nos permite facilitar el acercamiento con la comunidad. Lamentablemente en nuestro medio es sabido que en mucho no falta una adecuada coordinación, situación que ha llevado al fracaso por una simple tarea de coordinación, por esto es necesario considerar los beneficios que puede traer la existencia de una adecuada sinergia entre todos los que directa o indirectamente hacemos labores de prevención del delito.

Los beneficios de este paso son los siguientes:

- Facilitar la coordinación de actividades de su área;
- Evitar la duplicación de programas;
- Identificar los vacíos en la prestación de servicios: por ejemplo, es posible que una auditoria demuestre una falta de estrategias de prevención de tipo situacional, estrategias que tiene mucho la aplicación en espacios abiertos, en los cuales convive el ciudadano con sus familias;
- Maximizar los recursos escasos, destrezas y capacidad, uniéndose a las iniciativas existentes y

- El tiempo que emplee en las reuniones con estas organizaciones se puede utilizar para informarles acerca de la estrategia. La consulta a la comunidad también permite motivar la participación. Hay mayores posibilidades de que la gente participe en programas que satisfagan sus necesidades porque se han considerado sus opiniones.

Tercero: Analice las características físicas y sociales de su comunidad

Este apartado refiere la aplicación de un concepto de prevención que no es muy conocido en nuestro País. Consiste principalmente en la aplicación de medidas para la mejora de los espacios físicos donde convive el ciudadano o donde lo habita.

Este modelo denominado situacional permite una amplia colaboración de los ciudadanos, mismos que se convierten en eficaces participantes de la seguridad y la prevención en su comunidad, mejorando con medidas muy sencillas el entorno físico-ambiental para una mejor condición de seguridad, lo cual favorece a que se reduzcan los factores de riesgo.

Por lo anterior necesitará reunir información acerca de las características físicas y sociales de su área.

Esto le permitirá analizar y comprender que factores físico-ambientales influyen para que se den las condiciones de aparición de la delincuencia y de las conductas antisociales.

También le ayudará a formular programas de prevención de la delincuencia que tomen en cuenta las características de la comunidad y su entorno físico.

Características físicas

A continuación, se indican algunas de las principales características físicas:

- Densidad de la población: Esto podría contribuir a la delincuencia si las personas viven en un alto grado de hacinamiento.
- Disposición y tipo de vivienda:
- Factores como la zonificación, para la asignación de terrenos para usos específicos, la disposición de los barrios, el tipo de vivienda y el tamaño de los predios puede motivar la criminalidad. Con frecuencia es más fácil irrumpir en las viviendas improvisadas en asentamientos informales, y es más difícil asegurarlas con barras de defensa o cerraduras. Los predios explotaciones agrícolas de gran extensión reducen la cantidad de transeúntes que utiliza las calles, lo que disminuye los ‘testigos en la calle’. Las áreas públicas de algunos edificios de muchos pisos son inseguras, puesto que contienen oscuros y largos corredores y escaleras que ofrecen refugio a los posibles delincuentes.
- Imagen e infraestructura: Los graffiti, la basura, las ventanas quebradas y los patios descuidados dan la impresión de que un área es insegura y podría significar que los residentes están menos interesados en mejorar el área en que habitan.
- Además, observe qué sectores de su comunidad cuentan con electricidad, infraestructura y servicios. La mala iluminación de las calles estimula la delincuencia y la falta de infraestructura y servicios deja a la gente vulnerable ante los delitos.

- Rutas de transporte: La disposición y naturaleza de los caminos y líneas ferroviarias puede dar oportunidades para la delincuencia y obstaculizar los esfuerzos de prevención de la delincuencia. Las autopistas permiten el tráfico de no residentes y proporcionan rutas fáciles para que los delincuentes ingresen y escapen de un área;
- Terrenos baldíos: Las extensas áreas de terrenos vacíos o no urbanizados a menudo son espacios mal mantenidos y proporcionan la oportunidad para delinquir, dejar a las personas que caminan por estas áreas vulnerables a los ataques y dificultar las patrullas policiales; □ Instalaciones comerciales e industriales:
- Ciertos tipos de negocios pueden atraer o facilitar la delincuencia.
- Por ejemplo, una concentración de casas de empeño podría brindar una forma fácil de vender artículos robados poco después de cometido el delito.

Características sociales

Son importantes porque la delincuencia y su prevención involucran a la gente. Cada persona de su comunidad podrá relacionarse con la delincuencia; ya sea como víctima o posible víctima, alguien que teme a la delincuencia, un delincuente o posible delincuente o un participante en actividades de prevención. O como es el caso, de aquellas colonias de alto riesgo de victimización, donde las personas que llegan para habitarlas, normalmente no son del Estado y por consecuencia, no tienen un sentimiento de afecto por la sociedad que los rodea, influyendo, además, la diferencia de costumbres.

Los factores sociales importantes son:

- Edad: Este puede constituir un factor importante para comprender y prever los niveles de criminalidad en el área. Los cambios en los niveles de criminalidad en diversos países como se han vinculado a la cantidad de personas entre los 15 y 24 años: la edad en que se encuentra la mayor parte de los delincuentes. Esta situación, lamentablemente está afectando a nuestras ciudades.
- Género: Las mujeres son vulnerables a ciertos tipos de delito, como la violencia familiar y las agresiones de tipo sexual. Los hombres jóvenes se encuentran en mayor riesgo de otros actos delictivos violentos y tienen más posibilidades de cometerlos.
- Nivel socioeconómico: La pobreza y el desempleo pueden causar delincuencia y se deben considerar en la planificación.
- Altos niveles de desigualdad: Con frecuencia los altos niveles de delincuencia y conductas antisociales se vinculan a los altos niveles de desigualdad económica. Muchas ciudades latinoamericanas se caracterizan porque los ricos y pobres conviven de cerca.
- Actividades juveniles: Muchos tipos de actos delictivos y violencia son cometidos por jóvenes desempleados o adultos y adolescentes desocupados.
- Es importante averiguar cuáles son las instalaciones recreativas, deportivas y sociales existentes en el área y si hay alguna organización a la cual puedan pertenecer los jóvenes. También se debe investigar las escuelas de la comunidad y la medida en que pueden participar en las actividades de reducción de la delincuencia y las conductas antisociales, como sensibilizar a la comunidad, entregar servicios de asistencia de readaptación, permanecer abiertas hasta más tarde, etc.

- Comunicación y participación en las actividades de la comunidad: Será más fácil implementar los programas de prevención del delito en comunidades en que exista una buena comunicación entre los residentes y altos niveles de participación, que en las organizaciones y actividades locales. Iniciativas como vigilantes vecinales y comités asignados a calles o manzanas también son indicadores de la disposición de la gente a participar en actividades de prevención del delito.
- Seguridad en la tenencia: En general, la delincuencia es mayor en las comunidades en que existe un alto grado de cambio en la ocupación de la propiedad. Es posible que los residentes que alquilan tengan menos interés en asegurar sus comunidades que los propietarios. Los diferentes tipos de tenencia de la tierra puede afectar la capacidad y la inclinación de los residentes para invertir en sus casas. Una rotación frecuente en las viviendas afecta la cohesión social de la comunidad.

Fuentes de información acerca de la comunidad

Se puede obtener información sobre las características físicas del área mediante el apoyo de las dependencias del ramo, por ejemplo, de las oficinas catastrales. Muchos municipios tienen planos de urbanización de terrenos, planes para el mejoramiento urbano o planes de urbanización integrada que incorporan planificación del uso de la tierra, transporte, infraestructura y la promoción del desarrollo económico. Estos planes y documentos afines podrían proporcionar gran parte de la información necesaria para analizar la naturaleza física de su comunidad. También debe conocer el área visitando y observando los lugares pertinentes.

Cuarto: Determine cuál es la problemática que se debe atender

La estrategia que se debe aplicar es aquella basada en la información que ha estado recopilando, misma que estará mejor fundamentada y podrá garantizar una atención integral para dar inicio a la etapa del diseño de la estrategia de prevención.

Generalmente los problemas que hemos estado atendiendo son los siguientes:

- Adicciones;
- Delincuencia relacionada con menores
- Violencia familiar;
- Inseguridad en planteles educativos;
- Pandillerismo;
- Violencia familiar;

Para tales problemas, no dudamos que muchos Municipios tengan actividades de prevención, pero hemos olvidado rubros relacionados con:

- Robos a casa-habitación;
- Robo de vehículos;
- Mejora de espacios físicos;
- Participación ciudadana; □ Policía de proximidad; □ Atención a víctimas; etc.

- Atención a migrantes
- Trata de personas

No dudamos que se han implementado diversas actividades de prevención para este tipo de problemática, pero sería interesante que pudiese tomar en cuenta los siguientes factores para gestar una adecuada estrategia:

1. Los delitos más graves

Tendrá que elegir el tipo de delito de mayor gravedad basándose en lo siguiente:

- Volumen: considere la cantidad de delitos o actos violentos ocurridos;
- Tasa: considere qué problemas ostentan las tasas de ocurrencia más altas;
- Riesgo: considere qué problemas plantean el mayor riesgo;
- Tasa de cambio: considere qué problemas están aumentando con mayor rapidez;
- Temor y preocupación: considere qué problemas preocupan más a la gente;
- Efecto: considere qué problemas tendrán el mayor efecto
- Posibilidad de reducción: considere qué problemas serán más fáciles de prevenir.

Es posible que necesite enumerar cada problema en una hoja de papel amplia y la complete con toda la información que tenga para cada una de las consideraciones anteriores. Ésta podría ser una matriz para establecer prioridades:

2: Lugares más afectados de la comunidad

La información que reúna en los pasos anteriores debe indicar las áreas más afectadas por la delincuencia.

También deberá identificar los lugares donde es más probable que se produzcan delitos específicos. Si un análisis indica que ciertos sectores de la comunidad son susceptibles a la delincuencia, podría decidir asignarles prioridad para la intervención.

3. Víctimas de alto riesgo, afectadas por la delincuencia y que le guardan gran temor.

Los pasos primero, segundo y tercero deben entregar los perfiles de las víctimas de los distintos tipos de delitos, al igual que información sobre los efectos en las víctimas y la comunidad. Es posible que también tenga acceso a información acerca de la magnitud de la repetición de la victimización (si las personas son víctimas de un delito más de una vez). Además, considere cuáles son los delitos que despiertan más temor en las víctimas, y por qué. Estos detalles podrían señalar un grupo de víctimas en particular a las cuales se les podría dar prioridad en la estrategia de prevención.

4. Categorías de personas con más probabilidades de delinquir

Habrá recopilado información sobre quién comete los delitos en su área. Esto se podría aplicar a una gama de tipos de delitos o a los delitos más graves.

Quinto: Analice en su comunidad los problemas a los cuales le ha asignado prioridad.

El estudio de riesgo permite decidir cuáles son los problemas de deben de atenderse para su correspondiente análisis.

Es este proceso es fundamental las características que están alrededor de quien produce y ejecuta el delito, es decir, se tendrá que tomar en cuenta todo aquello que se encuentra en el entorno del delincuente para precisar cuáles son las acciones preventivas más aplicables de acuerdo al resultado de la auditoría.

Una vez reunida toda la información posible acerca de los problemas que se deben focalizar, tendrá que recopilar una descripción detallada de éstos y cómo se relacionan los diversos factores que influyen en una conducta delictiva, para así, estar en posibilidad de pasar a la segunda etapa del proceso consistente en la planificación de la estrategia.

Técnicas de recolección y sistematización de datos.

- a. Técnicas cuantitativas: consisten en la recolección sistemática de información sobre la cantidad de delitos y otros problemas que impactan a la comunidad. Las fuentes más comunes son instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
Esta técnica contribuye a dar a conocer los problemas y a detallar la situación de seguridad e inseguridad en determinada comunidad, logrando con esto, una panorámica de los problemas tiempo-espacio.
- b. Técnicas cualitativas: aportan información más allá de los números, visualizando el contexto y las dinámicas ambientales que se relacionan con la violencia y la delincuencia. Las principales son: observación del terreno, entrevistas a profundidad y grupos focales.

Posterior a la recolección de datos, estos necesitan ser sistematizados, es decir, organizados y analizados para que se conviertan en información y conocimiento útiles.

ETAPA 2
ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA

Una vez que se ha completado la primera etapa, se darán las condiciones necesarias para dar inicio de las actividades relacionadas con la problemática delictiva de un lugar determinado o de un Municipio.

Sexto: Seleccione y agrupe los principales problemas detectados por áreas de atención

Las áreas de atención especifican las características principales del problema o problemas delictivos, y de acuerdo a esto los programas o proyectos de prevención se enfocarán para su atención debida.

Las áreas de atención pueden ser las que ya se mencionaron en la etapa anterior. Pero en esta etapa es donde las características de los departamentos y las posibilidades de su infraestructura influyen notablemente para el diseño del proyecto de prevención.

Las recomendaciones para esta sección son las siguientes:

1. Se deben de seguir los resultados de la auditoria o análisis de riesgo ya implementado en la primera etapa para que sea la guía en la elaboración de la estrategia.
2. No se debe de intentar abordar varios problemas delictivos, ya que corre el riesgo de una falta de atención y como consecuencia los resultados serán poco efectivos y la del diagnóstico realizada de nada habrá servido. Además, los recursos no serán suficientes.
3. Es necesario procurar que el área de atención seleccionada para su atención sea acorde a la especialidad o experiencia de los integrantes contemplados en la estrategia de prevención.

Séptimo: Involucrar a los participantes relacionados con el problema que se va a atender

En esta parte resulta conveniente que quienes dirigen el programa de prevención tengan la habilidad para hacer partícipes a todas aquellas dependencias públicas o privadas relacionadas con la estrategia. Esto permite aprovechar la destreza y habilidades de estos participantes. También puede ayudar a:

- Fomentar y crear publicidad en torno a la estrategia;
- Ampliar la participación para incluir una variedad mayor de grupos de interés;
- Asegurar apoyo para la estrategia;
- Identificar a quiénes pueden ayudar;
- Identificar las carencias y necesidades de la estrategia;
- Considerar un enfoque participativo y formalizar este proceso

Octavo: Busque e Identifique soluciones

Antes de reducir la cantidad de áreas de atención, deberá decidir acerca del nivel de intervención, los tipos de soluciones necesarias y cuáles serán los grupos beneficiarios para cada solución.

Concentrarse no sólo en los problemas, sino también en las soluciones permite a los planificadores ser prácticos.

Además, las sugerencias para esta identificación de soluciones, pueden ser las siguientes:

1. Cuál es el nivel de participación: es común en nuestro país que existan muchos proyectos y actividades de prevención, donde el problema radica en el nivel de participación de

quienes se involucran, es por eso que en este rubro se debe de tomar en cuenta si la estrategia puede funcionar a nivel municipal, estatal o federal. Esto lo determina la naturaleza del problema que se pretende abordar. Por ejemplo: cuando se implementa un programa educativo, es claro que no en todas las escuelas se puede implementar, esto por la carencia de infraestructura para llevar el proyecto, más, sin embargo, mediante una buena coordinación con los Municipios, la estrategia podrá tener buenos resultados.

2. Utilice información de antecedentes de proyectos semejante al suyo: al respecto, es valiosa la información que pueda recabarse de proyectos ya implementados, ya que esto permite conocer las fortalezas y debilidades de los mismos, lo cual enriquece la estrategia para que pueda implementarse con mayor efectividad.
3. Busque las soluciones de acuerdo a su infraestructura: esto debido a que, en un afán de proponer estrategias de contenido altamente social y de participación, no se considera la infraestructura con que se cuenta, por lo que se corre el riesgo de que el proyecto no sea realista y tangible en su realización.
4. Una vez elegidos los posibles programas para resolver los problemas descritos en las áreas de atención, es importante identificar a los grupos beneficiarios para cada intervención. Estos podrían incluir a víctimas u objetivos de la delincuencia (como vehículos), delincuentes o un lugar específico de la comunidad que necesite atención. En el caso de los programas destinados a reducir la delincuencia, varios factores de riesgo pueden ayudarlo a seleccionar los grupos beneficiarios más adecuados. Recuerde que los factores de riesgo aumentan las probabilidades de delincuencia, y de conductas antisociales.
5. Ejemplo de factores de riesgo o crimino-impelentes:
 - Factores familiares
 - Mala supervisión de los padres
 - Comportamiento antisocial y criminalidad entre los padres
 - Bajos ingresos familiares
 - Conflicto familiar
 - Consumo de drogas
 - Factores escolares
 - Ausentismo y falta de compromiso con la escuela
 - Dificultades de aprendizaje
 - Bajo rendimiento
 - Administración y enseñanza escolares deficientes
 - Falta de apoyo para niños con necesidades especiales
 - Violencia, crimen e intimidación en la escuela

- Marginación
- Falta de participación social
- Participación temprana en comportamiento conflictivo (por ejemplo, miembros de pandillas, consumo de drogas y alcohol)
- Participación de los compañeros en comportamiento problemático
- Alta proporción de tiempo sin supervisión empleado con los compañeros
 - Factores en los adultos jóvenes
- Falta de destrezas o calificación
- Desempleo o ingresos bajos
- Falta de vivienda Factores Sociales.
- Desorganización de la comunidad
- Disponibilidad de drogas
- Oportunidades para la delincuencia
- Altos niveles de consumo de alcohol
- Disponibilidad de armas de fuego
 - Factores Psicológicos
- Desordenes de conductas (agresión y violencia)
- Desordenes de personalidad.

Noveno: Seleccione los programas más idóneos para su comunidad

Deberá analizar cuidadosamente la información sobre las posibles soluciones al seleccionar y perfeccionar los programas más adecuados. Se debe evaluar cada opción con respecto a una serie de factores de influencia.

Para una buena selección de estrategias se recomienda:

1. Apoyo para los programas seleccionados: Comúnmente las áreas de prevención del delito trabajan con esquemas de participación de diferentes organismos, patrocinadores, dependencia y la misma comunidad. Esto ha garantizado que las actividades relacionadas con este campo puedan brindar posibilidades en su implementación, ya que, en la medida tener a más organismos participantes, el éxito puede estar asegurado.
2. Mantener el liderazgo: El esquema del programa o proyecto estará a cargo de las áreas de prevención. Por esto es indispensable que las pautas de participación sean establecidas por esta área o departamento. Esto debido a que, en nuestro País, al igual que otros, las actividades de prevención han sido implementadas por entidades, a veces relacionadas y otras no relacionadas con el campo de la investigación criminológica, siendo este tipo de investigación la que aporta los elementos necesarios para la implementación de actividades preventivas.

3. Considere su infraestructura: No cabe duda de que las áreas de prevención del delito deberán de considerar las herramientas con los cuales cuenta para la implementación de su programa, situación que exige todo un apoyo logístico de tipo administrativo para que el proyecto se encamine a implementar un programa

ETAPA 3

GESTIÓN Y APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA.

En esta etapa es importante el proceso administrativo que implica la implementación de un programa, y también donde, trasciende la necesidad de conocer los recursos con los cuales se cuenta para la implementación de la estrategia de prevención.

Por lo anterior resulta fundamental precisar cuando se habla de *proyecto* y cuando de *programa*. Y porque de esta aclaración, muy simple, esto nos permitirá administrar, de manera más efectiva, esos recursos tan valiosos para la implementación de las tareas de prevención.

Un proyecto consiste en intervenciones específicas que, por lo general tiene plazos y tareas perfectamente bien definidos. Por ejemplo, la implementación de un censo que nos indique los programas existentes en materia de adicciones en un Estado.

Un programa es más amplio, y va más allá que un proyecto, ya que el plazo es abierto. Por ejemplo, aquel consistente en determinar cuáles son los factores causales que inciden en las adicciones en los menores.

Los proyectos bien encaminados garantizan buenos resultados, lo que trae como resultado que estos se puedan convertir en programas, a fin de mantener o aumentar sus efectos y resultados, para generar más actividades y más beneficiados.

Pero cuales son las características de un proyecto exitoso. A continuación, se mencionan algunas:

- Que se enfoque a problemas que realmente afecten a la comunidad;
- Que sus objetivos sean claros;
- Que su base sean datos debidamente formulados y evaluados;
- Que sean administrados e implementados por personal competente y motivado;
- Que sean involucrados las partes claves en el momento idóneo;
- Que se cuente con el liderazgo adecuado
- Que la presentación sea garantía de buenos resultados.

Décimo: Elabore plan que contenga un proyecto con metas, objetivos, un calendario y un presupuesto

Deberá elaborar planes para cada uno de los proyectos de su estrategia. El plan del proyecto deberá describir las actividades, cronogramas, responsabilidades y costos correspondientes a cada parte del proyecto.

La elaboración de un plan consta de varias etapas.

Establecimiento de objetivos: Establezca objetivos claros. Los objetivos deben explicar por qué está realizando el proyecto y qué desea lograr al hacerlo. Sólo si al principio del proyecto establece claramente lo que desea lograr, éste se podrá evaluar en una etapa posterior.

Planificación de actividades que permitan cumplir los objetivos: Deberá decidir qué actividades lograrán de mejor manera cada producto final. Estas acciones se deben documentar en un plan de actividades. Este plan debe indicar el tiempo necesario para la actividad y a quién le corresponde la responsabilidad de llevarla a cabo.

Asignación de la responsabilidad de las actividades: Al asignar responsabilidades, evalúe la capacidad que tiene cada persona para realizar la tarea en términos de destrezas y conocimiento. Si éstos faltan, necesitará entregar capacitación y apoyo para asegurarse de que esta actividad se realice según lo planificado. Si se requiere personal nuevo, un esquema de las actividades necesarias ayudará en el diseño de las descripciones del cargo. Asegúrese de que quede claro quién es el encargado de cada actividad para lo cual es necesario identificar claramente lo que hará cada persona.

Establecimiento de un plazo: Asigne un marco de tiempo para cada actividad. Algunas actividades funcionarán en forma simultánea y algunas dependerán de que se hayan finalizado otras para poder empezar. Luego, se puede calcular el tiempo que tardará todo el proyecto en alcanzar los objetivos establecidos. Este plazo se debe verificar en forma constante y se debe cambiar para considerar cualquier imprevisto que pueda surgir durante el curso de la ejecución. El tiempo que las diferentes actividades y todo el proyecto tardan en completarse tiene consecuencias para los costos del proyecto. Por consiguiente, la programación se considera como una herramienta de planificación y cálculo de costos del proyecto, así como una herramienta de seguimiento.

Identificación de los insumos requeridos: Durante el proceso de identificación de las actividades y su vinculación con los recursos disponibles, podrá observar los vacíos existentes en términos de necesidades de personal, obligaciones financieras y otros insumos que necesitará para poder llevar a cabo las actividades establecidas. Esto le permitirá conocer el presupuesto que necesitará durante un período determinado y cuándo se necesitará, al igual que destacar los recursos posibles y adecuados para costear las diferentes actividades.

Presupuesto del proyecto: La mejor forma de presupuestar un proyecto es calcular el costo directo de cada actividad. Recuerde considerar los costos de apoyo, como el tiempo del personal y la asignación de los gastos generales del proyecto. También se deben considerar al comienzo los costos operativos futuros. Por lo tanto, es importante comprender de quién será la responsabilidad de mantener la operación continua del proyecto. En caso de que la operación futura del proyecto quede dentro de la línea de trabajo de un departamento en particular, se debe obtener el compromiso antes de iniciarlo. Siempre presupueste y considere algunos recursos financieros para los costos de administración del proyecto. La práctica común recomienda asignar entre un 5% y un 8% para los costos de administración del proyecto y un monto equivalente adicional para su evaluación una vez finalizado.

Seguimiento de la ejecución del proyecto: Junto con el plan temporal, los objetivos definirán lo que deberá hacer en un momento determinado, de modo de mantenerse dentro de su presupuesto. Es imprescindible realizar un seguimiento constante del proyecto, de manera que se puedan

rectificar los retrasos o problemas que puedan impedir lograr los objetivos deseados antes de que se tornen inmanejables.

Todos los proyectos deben contar con un plan detallado con un plazo, responsabilidades y opciones de financiamiento. Los diferentes proyectos se pueden agrupar de acuerdo con sus áreas de atención. Estas, con sus respectivos proyectos, constituyen la estrategia. Al usar la escala de tiempo, puede apreciar cuáles son las actividades que se pueden llevar a cabo en forma simultánea, cuáles dependen de que se finalicen otras acciones y qué se debe establecer antes de que comiencen.

Décimo Primero: La administración del proyecto es necesaria

Es posible que sea necesario utilizar las destrezas de un administrador de proyectos con experiencia para manejar algunas de estas iniciativas. La función de coordinación es distinta a la de administración de proyecto y, por lo tanto, se requiere una experiencia diferente. El coordinador necesita buenas destrezas para la formación de redes y la comunicación, mientras que el administrador requiere conocimientos especializados de administración de proyectos.

Según el tipo de proyectos que haya seleccionado y desee implementar, las destrezas de administración podrían incluir planificación y administración financiera, supervisión de obras, conocimientos técnicos, etc. Asegúrese de contar con los fondos suficientes para pagar estos servicios.

Aproveche los conocimientos especializados de algunos de sus colaboradores del sector privado. Si pertenecen a las industrias de la construcción o ingeniería, podrían aportar valiosos conocimientos e información en este terreno. También gestione la participación de personas relacionadas con innovación y calidad, ya que esto favorece la participación más activa y acertada dentro del proyecto o programas.

Recuerde que, estas acciones deberán de representar retos bien definidos, más si se toma en cuenta de que, en nuestro país existe una notable carencia de herramientas metodológicas para la implementación de programas de prevención.

No escatime en la búsqueda de apoyos para administrar sus proyectos, ya que este tipo de asesoría fortalecerá las acciones y sobre todo los resultados de las tareas realizadas.

ETAPA 4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA.

Toda labor de planificación exige ser monitoreada a fin de asegurarse de que el programa tiene los resultados esperados. Es decir, nos permite conocer si las metas se han cumplido, o si se debe continuar con determinados proyectos o programas, pero, sobre todo, determinar, si los recursos han sido los necesarios o se han sabido aplicar.

Seguimiento y evaluación de la estrategia: La estrategia se deberá evaluar por lo siguiente:

- Permite conocer cómo se está dando la participación de las instituciones que integran el proyecto o programa;
- Nos ayuda a medir los beneficios en costos;
- Conocer la percepción de la comunidad;
- Llevar a cabo el proceso de adaptación según los resultados obtenidos;
- Conocer cuáles son los problemas que se han presentado y cuáles son los motivos de la problemática;
- Determinar los cambios que son necesarios para el mejor cumplimiento del proyecto o programa.
- Además, permitirá fortalecer el programa, de tal manera que se tendrán las condiciones para continuar con las actividades de prevención;
- Se garantiza la posibilidad de que nuevos participantes se integren, o de que el modelo se pueda implementar en otro Municipio, lo cual favorece la publicidad positiva de las áreas de prevención del delito.

Décimo Segundo: Conocer cuáles son los indicadores de metas y logros obtenidos

Un indicador es una característica específica, observable, y medible que sirve para mostrar los progresos y cambios que está haciendo un programa para el logro de un resultado específico.

Estos indicadores permiten establecer, de manera muy clara y objetiva, como y de qué manera se han cumplido las expectativas que se tenían del proyecto o programa. Y al respecto, los principales indicadores son los siguientes:

- **Indicadores de producto:** Estos son los que permiten medir las actividades y acciones que forman parte del programa o proyecto, es decir, que es lo que se generó con los recursos aplicados. Por ejemplo: el número de comités vecinales formados en el Municipio; creación de algún departamento de investigaciones criminológicas, etc.
- **Indicadores de resultado:** Nos permite constatar si las actividades se realizaron de manera óptima, para saber si las metas se cumplieron. Por ejemplo: Conocer que características y cuál es el número de pandillas en un Municipio; o saber cuáles son los programas contras las adicciones con los cuales se cuenta en el Estado, etc.
- **Indicadores de impacto:** Son los que nos indican el progreso o cambio producido en las metas y objetivos: Por ejemplo: el porcentaje de reducción de la incidencia delictiva o de pandillas.

Décimo Tercero: Asegúrese de haber planificado y presupuestado el seguimiento y la evaluación

Éstos se deben presupuestar en forma adecuada dentro del programa general. No es un ejercicio poco costoso que se pueda agregar más tarde.

Recuerde también que los resultados de un proyecto sólo se pueden evaluar si se comparan con la situación anterior al inicio del proyecto. Esta información debe provenir de la auditoría de seguridad de la comunidad.

Necesidad de distinguir entre seguimiento y evaluación

El seguimiento es un proceso permanente que se centra en las actividades del proyecto en curso. Con frecuencia se denominan productos finales del proyecto.

Ejemplo de lo anterior consiste en lo siguiente;

Objetivo: Programa de investigación y atención de clikas.

Productos finales: Ubicación de pandillas en el Municipio, así como sus distintas características, tales como: edad, lugares y horarios de reunión, nombre de los líderes, nombre de las pandillas, etc. Además de la aplicación de estrategias de prevención para la atención de conductas juveniles en riesgo.

Producto final: La identificación de la problemática de pandillas estableciendo el mapa geodelictivo de las mismas, para aplicación de estrategias.

Resultado:

- Reducción del número de pandillas;
- Atención de un 40% de jóvenes en riesgo para involucrarlos en estos grupos;
- Reducción de incidencia delictiva en zonas donde se manifestaban pandillas.

La evaluación consiste en observar cómo ha funcionado el proyecto, una vez finalizado. Esto a menudo se denomina resultado. Por lo general, los productos finales se refieren a un resultado más inmediato que se logra cuando se alcanzan los objetivos establecidos. Generalmente, los resultados se refieren a una idea más amplia y surgen como consecuencia del logro de los objetivos. A continuación, se indican algunos ejemplos de productos finales de proyectos comparados con los resultados de los proyectos.

Décimo Cuarto: Establezca un esquema de evaluación y aplíquelo.

Diseño del esquema: Este diseño a veces se denomina esquema lógico. Le permite realizar un seguimiento y verificar que lo que está haciendo y ha hecho se lleve a cabo de una manera lógica.

Realice la evaluación: Mediante un esquema como el anterior, puede realizar la evaluación. Para que sean practicables, los elementos de los proyectos en los niveles de efectos/resultados y objetivos deben ser específicos, alcanzables, realistas y ajustarse a un calendario.

Recuerde que la finalidad de la evaluación del efecto es decidir si la estrategia ha producido alguna diferencia en la comunidad. Para hacerlo, deberá usar los datos que recopiló para la auditoría de seguridad de la comunidad.

Tiempo entre la ejecución y la evaluación: Deberá dejar suficiente tiempo entre el inicio de la ejecución del proyecto y la evaluación para permitir que se produzca el efecto. Pero el tiempo no debe prolongarse demasiado, pues en tal caso es posible que los efectos disminuyan.

Es necesario alentar la evaluación del programa o proyecto: Los proyectos de prevención de la delincuencia son extremadamente difíciles de supervisar y evaluar. Dado que la prevención de la actividad delictiva constituye la meta global de cualquier programa de prevención de la delincuencia, las limitaciones experimentadas en general al evaluar los proyectos se dificultan aún más: no puede medir algo que se ha evitado que ocurra.

Tenga presente estas dificultades

- Los proyectos a largo plazo en general son difíciles de medir y es complicado atribuirles causas y efectos.
- A menudo los efectos de los programas de prevención de la delincuencia sólo se comprenden varios años después.
- No es fácil reunir datos de referencias confiables y comparables para el uso futuro, puesto que los patrones de información, prácticas y tasas de delincuencia pueden cambiar con el tiempo.
- Los métodos aplicados en otros lugares deben replicarse con cuidado, puesto que las condiciones de su área podrían ser diferentes.
- Los resultados de su evaluación podrían limitarse a comprender lo que funciona, lo que parece prometedor y lo que no funciona

VII. Acciones Concretas de Prevención del Delito.

Las siguientes acciones son las que regularmente pueden aplicarse dentro del campo de la prevención, por lo que no se pretende considerarlas como todas las aplicables a dicho campo, pero al menos pueden ser las fundamentales para el logro de objetivos sencillos e importantes.

Cabe mencionar, que parte de estas acciones recomendadas fueron tomadas del trabajo monográfico de Fundación Paz Ciudadana elaborado por Javiera Blanco S. y a las cuales se han agregado algunas otras que, a juicio nuestro, son fundamentales en los trabajos de prevención del delito.

A.) Las acciones en beneficio de los jóvenes se han dirigido, principalmente, al logro de objetivos en materia escolar, de tiempo libre y apoyo en la formación para la vida.

- Crear asociaciones entre los colegios y las comunidades con miras a generar ambientes seguros;
- Realizar programas para mejorar los logros escolares, prevenir la exclusión y la intimidación entre los propios alumnos, evitar la deserción y fomentar el deporte y el buen uso del tiempo libre.
- Reducir los efectos que la “cultura de la violencia” provoca en la comunidad, especialmente entre los más jóvenes;

- Fomentar el interés por los estudios y por el desarrollo técnico y profesional de los más jóvenes;
- Crear oportunidades para niños y jóvenes de escasos recursos para acceder a la educación;
- Generar actividades destinadas al tiempo libre de los jóvenes y adolescentes, especialmente después de la jornada escolar y en períodos de vacaciones;
- Fomentar actividades especialmente destinadas a los niños, considerando que los primeros años de vida constituyen una etapa crucial en el desarrollo emocional y afectivo;
- Fomentar la participación juvenil en el diseño y aplicación de programas y políticas relacionadas con sus intereses, pues estas iniciativas tienen mayor impacto, en la medida en que se desarrollan por sus propios beneficiarios, los jóvenes;
- Crear los espacios, en los programas de prevención, para la participación de los maestros de los niveles de preescolar, primaria, secundaria y medio superior, a fin de que participen con la detección de conductas que manifiesten riesgo hacia una conducta antisocial o delictiva;

B.) En cuanto al tema familiar se ha buscado promover:

- Eficiencia en la distribución y mayor acercamiento de los servicios sociales a las necesidades familiares;
- Entrega de ayuda y apoyo a grupos vulnerables;
- Ayuda a los padres en el desempeño de sus roles en la familia y, especialmente, como agentes promotores de la formación de los hijos;
- Desarrollo y promoción de herramientas para manejar conflictos familiares (a los padres e hijos) y educar en la no violencia;
- Desarrollo de mecanismos que faciliten una adecuada comunicación y relación padres-hijos;
- Desarrollo de estrategias y mecanismos para tratar a hijos que presentan problemas conductuales;
- Desarrollo de programas de asistencia especial a familias con problemas de abusos de drogas o de violencia;
- Establecimiento de canales a los cuales acceder en caso de requerir información acerca de programas y ayudas para las familias o acerca de la existencia de materiales que orientan en la manera de enfrentar problemas en el hogar.
- Crear programas de apoyo para padres, a fin de favorecer su enseñanza en temas, tales como: autoestima, valores, detección de conductas violentas y agresivas; lo anterior para reforzar los trabajos de prevención enfocados a niños y jóvenes.

C) En relación con las adicciones, las iniciativas han estado encaminadas a lo siguiente:

- Fortalecimiento del desempeño de las instancias sociales que ejercen cierto control e influencia en materias de drogas. Este fomento y mejoramiento de la red social se refiere principalmente a asociaciones de vecinos, de padres, escuelas, familias, etc., que mediante una mejor integración y comunicación con la población pueden desempeñar un mejor rol

preventivo y de control sobre estos problemas y aquellos relacionados (ausentismo escolar, violencia, etc.);

- Fortalecimiento y creación de instancias especialmente destinadas a la población juvenil, entre ellas actividades deportivas y de recreación en general, de información y formación en temas de drogas;
- Entrega de tratamientos adecuados a adictos, así como creación de grupos de apoyo y orientación destinados a sus familiares;
- Promoción de foros y debates en esta materia, así como apoyo y asistencia a instituciones que se crean para tratar estos problemas, fomentando la creación de redes entre ellas, que mantengan canales de información continuos;
- Evaluación y monitoreo de experiencias o programas preventivos, para dar a conocer aquellos que resultan más exitosos;

D) El tema de los espacios públicos ha sido abordado en las estrategias internacionales de prevención del crimen, ya que, si bien estos factores no pueden ser considerados como causales desencadenantes de la delincuencia, sí pueden relacionarse con las facilidades, las oportunidades y el éxito en la comisión de delitos.

En el desarrollo de una política de espacios seguros destaca, por una parte, la recuperación de los espacios y centros recreacionales como plazas y parques, con la finalidad de transformarlos en lugares de esparcimiento seguro, que permiten el desarrollo normal de relaciones humanas en ellos.

Destaca también una revisión global de los planos urbanos y de los diseños utilizados en la formación de ciudades y de espacios públicos en general, adecuándolos a las exigencias de la sociedad moderna en lo relacionado con la seguridad.

Al respecto es digno de mencionar que este tipo de temas ha llamado la atención en nuestro País, pero pocos Municipios o Estados se han ocupado de la aplicación de este modelo de prevención denominado Situacional. Es un tipo de prevención efectivo y que implica, como en otros, una participación muy activa, de diversas entidades ajenas, en teoría, al campo de la seguridad pública y de la prevención.

Para su aplicación se pueden tomar en cuenta los siguientes factores:

- La intensidad del uso que dan las personas a los diferentes lugares;
- La ordenación de los espacios de comercio, residenciales o de transición entre unos y otros;
- Grado de participación de los ciudadanos en la gestión de espacios comunitarios y en el desarrollo de actividades en los mismos;
- Oferta de espacios disponibles para actividades de educación, cultura, deporte y de lugares para grupos en situación de riesgo;
- Creación de ambientes que eviten la existencia de factores estresantes de carácter físico en el área respectiva, ya que éstos son causa directa de trastornos psicológicos y, por lo tanto, también de comportamientos potencialmente conflictivos en el nivel social (ruido, nivel de hacinamiento, etc.).

E.) Acciones Comunitarias

- Generación de mayores vinculaciones entre la comunidad y la policía. Se considera imprescindible la coordinación de los organismos policiales con las fuerzas civiles en la comunidad.
- Generación de mecanismos de control social para la identificación oportuna de situaciones conflictivas.
- Fomento de la acción y coordinación de todos los actores involucrados en seguridad ciudadana, con principal énfasis en la participación comunitaria.
- Compartir experiencias entre distintas comunidades, logrando que se generalizaran y aplicaran las iniciativas que resultaban más eficaces, evitando invertir tiempo en observar los posibles resultados que ya habían sido evaluados por otros.
- Creación de Comités o Redes de Vecinos para fomentar su participación e intervención en la problemática de la comunidad;
- Dentro de los comités vecinales fomentar los talleres de trabajo para la inducción en el aprendizaje en tareas y modelos sencillo prevención enfocada a la comunidad.

F.) Participación de Instituciones Académicas. Este tema logrado el éxito en otros países, los cuales han sido asesorados por dependencias pertenecientes la ONU, Centro Nacional de Prevención de la Criminalidad con sede en Montreal Canadá, USAID, Centros de Estudios de Seguridad Ciudadana de Chile, Fundación Paz Ciudadana, entre otras.

VIII. ORGANIZACIONES EN PRO DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA.

Sin duda este apartado es de gran importancia dentro de las estrategias de prevención y fundamental para su ejecución. Representa una tarea laboriosa y complicada, ya que, en nuestro país, resulta difícil encontrar los recursos necesarios para la implementación de programas de este tipo, así como organizaciones que aporten estrategias que permitan el desarrollo de actividades de prevención. Por esta y muchas razones más, en los siguientes párrafos se describen algunas herramientas para la búsqueda de apoyos, las cuales nos podrían brindar expectativas para el desarrollo de nuestras actividades preventivas; aclarando que la lista precisa algunas de alto reconocimiento en la sociedad mexicana y mundial, pudiendo existir otras más que podrán ser consideradas para el fin de que se detalla en los párrafos anteriores.

 **Banco Mundial.** Es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.

El tipo de préstamo aplicable a una estrategia de prevención es aquel encaminado a desarrollar proyectos específicos, tales como, ampliación de carreteras, desarrollo social, o cualquier otro tipo que beneficie a la comunidad.

Es en este rubro, donde las posibilidades para conseguir recursos para el campo de la prevención, son adecuadas, sobre todo para programas relacionados con la atención de menores en riesgo o para la búsqueda de soluciones al problema de las adicciones.

✚ **Banco Interamericano de Desarrollo.** Se creó en 1959 como una innovadora institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica van más allá del mero financiamiento, por cuanto apoyan estrategias y políticas para reducir la pobreza, impulsar el crecimiento sostenible, expandir el comercio, la inversión y la integración regional, promover el desarrollo del sector privado y modernizar el Estado.

Esta institución aporta recursos para proyectos relativos a prevención y desglosa los temas en los cuales se pueden proponer financiamientos, tales temas son los siguientes:

1. Infancia y Juventud, con el subtema “Niños de la Calle y Juventud en Riesgo”
2. Desarrollo Social y Pobreza, con el subtema “Protección Social y Redes Ciudadanas”
3. Sociedad Civil, con el subtema “Participación Comunitaria”.

✚ **UNODC:** La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, del inglés United Nations Office on Drugs and Crime) es una agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres funciones primarias: investigación, persuasión a los gobiernos para que adopten leyes contra el crimen y las drogas, así como los tratados y la asistencia técnica a dichos gobiernos.

✚ **Fundación Carlos Slim:** Actualmente esta fundación apoyo programas sociales, en especial aquellos que se concentran en grupos vulnerables, como es el caso de los jóvenes en situación de riesgo y en condición de adicciones.

✚ **Fundación Casa Nueva.** Institución privada sin fines de lucro para la atención en el campo de la rehabilitación de adicciones.

✚ **Insade AC.** Se enfoca a programas que atienden jóvenes en condición del cumplimiento de una medida cautelar. Además, contempla una variedad de programas que se relacionan directa e indirectamente con prevención.

✚ **Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad:** Es una institución que ha alcanzado renombre en el tema de prevención, no solo por la organización de eventos en todo el mundo, sino por su excelente aportación al tema con investigaciones científicas de alto contenido académico y que han sido utilizadas por gobiernos de todo el mundo para fortalecer sus programas de prevención de la criminalidad.

✚ **Fundación Paz Ciudadana:** Es una institución sin fines de lucro que nace con el objeto de apoyar el desarrollo de políticas públicas en seguridad pública para Chile. Pero sus actividades se han extendido a lo largo del Continente Americano, y sus áreas relevantes

se encaminan a proyectos para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario.

- ✚ **Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana:** Desarrolla trabajos a través del diseño de políticas públicas, investigación, la realización de actividades de extensión y la docencia. Depende del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Cuenta con una diversidad de revistas electrónicas, entre las que destacan: Debates penitenciarios y Más comunidad y prevención.
- ✚ **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales:** A lo largo de cuarenta años, la Flacso México ha participado en la formación de profesionales y académicos, ha realizado aportaciones destacadas al análisis de problemas relevantes de la región y se ha consolidado como institución de excelencia académica en la que convergen estudiantes de diversos países y colaboran destacados especialistas de instituciones afines de México y de otros países del mundo. Y parte de esas investigaciones es el tema de políticas públicas en temas de seguridad pública y prevención del delito.
- ✚ **Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latín American Program:** A través de su espacio Seguridad Ciudadana en las Américas: Tendencias y Políticas Públicas se encarga de difundir publicaciones e investigaciones de temas de prevención del delito y seguridad ciudadana. Es una institución que se ha caracterizado por la seriedad de sus investigaciones y por la organización de eventos en Latinoamérica.
- ✚ **Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia:** La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, CIAPV, es el resultado de la preocupación común de los gobiernos, ciudadanía y organismos internacionales por disminuir los niveles de violencia en la región. Los miembros de la Coalición creen que un trabajo en conjunto permitirá apoyar en forma más efectiva las iniciativas de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para la prevención de la violencia y la reconstrucción del capital social a escala nacional, local y comunitaria. Se integra por las siguientes instituciones: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo; Centro para el Control y Prevención de Enfermedades; Organización de Estados Americanos (OEA); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO); Organización Panamericana de Salud) y el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UNHABITAT).
- ✚ **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):** El Programa de Alianzas en México de la Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional para el Desarrollo (USAID) busca mejorar la efectividad general y la sustentabilidad de sus programas de cooperación mediante una mayor participación de organizaciones privadas y de la sociedad civil de carácter local. A través de las Alianzas se busca asociarse con organizaciones implementadoras locales, o bien, establecer alianzas de co-financiamiento para desarrollar y/o implementar estrategias innovadoras en temáticas importantes como la prevención del delito y la violencia entre otras. La

estrategia de Cooperación para el Desarrollo de USAID/México apoya tres Objetivos de Desarrollo para fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos, reducir crimen y violencia relacionada con las drogas, y promover los esfuerzos de transparencia e integridad de la Iniciativa Mérida, el programa bilateral de cooperación en seguridad.

✚ Otras Fundaciones e apoyo indirecto: Telmex, Televisa, Wal-Mart, Kellogg y otras.

IX. Terminología Básica:

Acción: Es el resultado de hacer algo, causando un efecto sobre algo.

Asociación: Grupo de personas con intereses en común, cuyos miembros trabajan de manera organizada y solidaria para el logro de sus objetivos

Bien Común: Es el conjunto de las condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su persona.

Causa: Es todo aquello que lugar a un resultado.

Causa Criminógena: Condición necesaria sin la cual un cierto comportamiento no se habría jamás manifestado.

Causas de la violencia: Conjunto de factores económicos, sociales y culturales que son estructurales y se relacionan entre sí, y que generan distintos tipos de violencia.

Cohesión Comunitaria: Proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial.

Cohesión Social: Relación e interrelación de la sociedad y de las instituciones mediante acciones que permitan generar un acceso equitativo al empleo, a la educación, a la salud, a un estado de derecho, al sentido de pertenencia, y al derecho a participar en proyectos colectivos, con la finalidad de generar bienestar social

Comunidad: La comunidad puede entenderse como un grupo de personas que, si bien son diferentes, son capaces de resolver los conflictos que estas diferencias generan, alinear sus intereses y construir objetivos compartidos que las mueven a la acción conjunta; a su vez, todo esto deriva en la creación de un sentido de pertenencia y una identidad colectiva. La consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometer delitos, la defensa frente a los extraños o la formación de un espacio social seguro

Convivencia: Conjunto de relaciones de la vida cotidiana que se dan entre miembros de una comunidad, una vez que se han coordinado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se resuelven de manera pacífica

Criminalización: Proceso mediante el cual un individuo o grupo social estigmatiza y/o discrimina a otro individuo o grupo adjudicándoles arbitraria e injustificadamente -ya sea por razones

políticas, económicas, culturales, étnicas o económicas- la potencial ejecución de acciones consideradas delictivas o criminales (PNPSVD).

Cronograma: calendario de actividades determinado por fecha.

Cultura de la legalidad: Mecanismo de regulación individual y social que exige por parte de la ciudadanía una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales, las tradiciones y las convenciones culturales (México Unido Contra la Delincuencia A.C., 2012).

Diagnóstico: Consiste en la identificación de problemáticas específicas del territorio en estudio, de su relevancia y magnitud, así como de las posibles causas, factores de riesgo y protección asociados a ellas.

Diagnóstico Participativo: Tipo de diagnóstico en el que la ciudadanía y los distintos actores de la comunidad se involucran activamente durante todo el proceso de elaboración (PNPSVD).

Diseñar: Elaborar un plan o proyecto.

Discriminación: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Empoderamiento de las mujeres: Proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.

Enfoque psicosocial: Se sustenta en la premisa de que las necesidades, creencias, motivaciones, emociones y comportamientos del ser humano son resultado de la relación con sus semejantes y con el ambiente. En otras palabras, la interacción de una

Espacio público: Lugar de relación, identificación, encuentro y actividad funcional y ritual entre diferentes miembros de la sociedad. Lo público se concibe como el espacio de todos, donde aprenden a vivir juntos y a compartir valores tales como el respeto, la solidaridad y la tolerancia

Estrategia: Conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento. Arte para trazar o dirigir un asunto o proyecto.

Evaluación: Es un proceso de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un proyecto programa, con el fin de proporcionar información útil para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo.

Factor Criminógeno: Es todo aquello que favorece a la comisión de conductas antisociales.

Factor Causal: Es el factor que causa lo antisocial del individuo.

Factores de protección o contención de la violencia: Capacidades individuales, grupales o institucionales y formas de relaciones sociales que generan respeto, tolerancia, reconocimiento del otro y de sus necesidades, y mecanismos de sanción social a las trasgresiones, aceptados por todos y que permiten procesar adecuadamente los conflictos, como son hábitos y prácticas de gobernabilidad democrática, cultura de paz y diálogo, modelos de crianza democráticos, gestión participativa de empresas, entre otros

Factores de riesgo de la violencia: Expresan la existencia de conflictos y desequilibrios graves que advierten sobre el posible surgimiento de diversas formas de violencia, algunos son: hacinamiento, embarazos adolescentes, deserción escolar, desempleo, adicciones, entre otros.

Factor Exógeno: Es aquel que se produce de fuera del individuo, vienen de afuera hacia adentro.

Factor Endógeno: Es aquel que el individuo lleva dentro.

Factores Crimino-Impelentes: Son los factores que estimulan la aparición de la conducta antisocial y delictiva;

Factores Crimino-Repelentes: Son los que sirven de inhibidores y evitan que la conducta delictiva o antisocial aparezca

Factor de Protección: Son factores que ayudan a eliminar los riesgos que afectan para la aparición de una conducta o fenómeno

Factor de Riesgo: Son factores o elementos con su sola aparición favorecen para la aparición de una conducta o fenómeno.

Focalizar: Centralizarse en algo, ubicarse en un área o zona en particular

Indicador: Es un criterio que se utiliza para saber si se han alcanzado los objetivos del proyecto, los productos y resultados esperados, así como para evaluar la gestión del mismo.

Participación ciudadana: Conjunto de acciones por medio de las cuales los ciudadanos toman parte, a título individual o colectivo, en el diseño, gestión y control de las políticas públicas o colaboran en el desarrollo de tareas de interés general. La participación permite traducir y jerarquizar las necesidades y las expectativas sociales en medidas de gobierno, así como articular esfuerzos en torno a objetivos específicos

Percepción de seguridad: Es la sensación de la ciudadanía frente a condiciones de seguridad inseguridad en su entorno; por tanto, afecta positiva o negativamente su calidad de vida y comportamiento, y se da por diversos factores, entre los cuales destacan: la confianza en las autoridades, la victimización (directa o indirecta), la incivilidad o desorden social, la

vulnerabilidad física y social, las redes sociales con las que cuentan los ciudadanos y la exposición a los medios masivos de comunicación

Perspectiva de género: Visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones

Policía orientada a la comunidad: Aquella que permite generar lazos sólidos con la ciudadanía para desarrollar programas y acciones colaborativas de coproducción de la seguridad, al mismo tiempo que concilia la acción preventiva, la reactiva y el respeto por los derechos humanos. Esto es lo que se ha llamado una nueva filosofía para hacer y ser policía en un espacio de ciudadanía en democracia

Política pública: Son las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, la participación la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes

Política de seguridad ciudadana: Conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales, cuya finalidad es abordar y resolver riesgos y conflictos concretos y visibles, así como hechos violentos o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención y el control de los mismos

Prevención: Es anticipar los elementos y procedimientos necesarios para un fin. Conocer con anticipación un daño o un perjuicio para intentar evitarlo. Actuar para evitar que ocurra algo.

Prevención Social de Delito: Conjunto de estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas y factores.

Prevención de la violencia: Estrategias destinadas a impedir el surgimiento y escalada de la violencia, mediante la reducción de los factores generadores y de riesgo, y el fortalecimiento de los factores de protección. De acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Proceso de prevención: Conjunto de acciones o actividades de mediano y largo plazo, articuladas mediante proyectos orientados a la atención multisectorial de diversas causas y factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia y al fortalecimiento de los factores de prevención en un espacio determinado.

Planificar: Es determinar cada uno de los elementos con los que vamos a trabajar y ordenarlos adecuadamente; es conocer el terreno y adecuarnos a él; es controlar los resultados de lo que hacemos.

Reinserción social: Serie de actividades con base en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte a efecto de que los internos que alcancen su libertad, no vuelvan a delinquir

Política Criminal: Conjunto de medidas prácticas que el Estado implementa para desarrollar todas las medidas posibles para llevar a cabo la prevención de la criminalidad.

Prevención Primaria: Está enfocada a estudiar los factores causales del delito a fin de neutralizarlo para que no aparezca y así el problema no se manifieste.

Prevención Secundaria: Este tipo de prevención se aplica cuando el fenómeno criminal o delictivo se manifiesta o se exterioriza.

Prevención Terciaria: Este tipo de prevención va encaminada a población en reclusión y su finalidad principal es evitar la reincidencia.

Prevención Situacional: Modelo de prevención basado en la manipulación de las condiciones físicas de un lugar para lograr reducir las oportunidades de delinquir.

Programa: Serie ordenada de acciones para intervenir sobre determinados factores a largo plazo.

Proyecto: Consiste en intervenciones específicas que, por lo general tiene plazos y tareas perfectamente bien definidos

Seguridad Ciudadana: Obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la Violencia, la delincuencia y la inseguridad

Seguimiento: El seguimiento es un proceso permanente que se centra en las actividades del proyecto en curso para conocer cómo está funcionando.

Tejido social: Es un conjunto articulado de redes personales, de categorías, de estructuras formales y funcionales, de iniciativas de asociación y de ayuda mutua en el interior de las sociedades, que permiten a los individuos y la sociedad ampliar sus opciones y oportunidades para mejorar su calidad de vida

Transversalidad: Método de gestión pública que permita aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobrepone las fronteras organizaciones sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo, de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores, y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales

Urbanismo social: Es una estrategia que prioriza un enfoque de la obra pública para el desarrollo humano, la convivencia y la integración, a través de la dignificación de espacios y el fortalecimiento del tejido social con el fin de combatir la violencia y la desigualdad urbanas

Víctima: Son aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier puesto en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos

humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano sea parte.

Victimización: Acto en el cual una persona es objeto del uso de la fuerza que le produce un daño físico o psicológico. La victimización parte del criterio de ocasionar daños, dañar a otros en su persona o en su patrimonio y sus derechos

Violencia: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras (Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Art. 4, Fracc. XI).

Violencia contra la mujer: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como el público (Artículo 7 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia, en DOF, 15-01-13).

Violencia familiar: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación.

MATERIAL CONSULTADO PARA ELABORACIÓN DE ESTE MANUAL

Ciudades más Seguras, Hábitat, Naciones Unidas.

<http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/SCProgramSpa.pdf>

CESC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. INAP Universidad de Chile
www.cesc.uchile.cl

Instituto para la Seguridad y la Democracia
www.insydeideas.org

González Salinas Héctor F.
Prevención del Delito. Editorial de la Fac. de Derecho y Ciencias Sociales. U.A.N.L.

Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012

Ley Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León 2017
Publicada en el Diario Oficial del Estado de Nuevo León # 70 del 01 de junio de 2016. Decreto 112

Lineamientos para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de los años 2011, 2012, 2013 y 2004 del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (SEGOB).

Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Secretaría de Gobernación y el Programa de Convivencia Ciudadana. Serie relación gobierno y sociedad. México. 2015.

Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas
<http://www.uncjin.org/Documents/congr10/7s.pdf> <http://www.unodc.org/unodc/index.html>

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
Gobierno de la república
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

RESDAL: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Buenos Aires, Argentina
<http://www.resdal.org/>

Rodríguez Manzanera Luis
Criminología. Editorial Porrúa. México. 2002

Shaw, M. (2001) El papel del gobierno local en la Seguridad de las comunidades. International Centre for the Prevention of Crime - ICPC, Montreal, 2001.
http://www.crim-prevention-intl.org/publications/pub_72_1.pdf

Valdivia, Claudio (2002). Seguridad Ciudadana
Una tarea de todos – un manual para la acción. Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile
<http://www.pazciudadana.cl/documentos/manualdeseguridadciudadana.pdf>

Vanderschueren, F. (2000) Prevención de la Criminalidad. Documento de referencia, Programa Ciudades más Seguras, Hábitat, Naciones Unidas.
<http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/SCProgramSpa.pdf>

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas. Colección Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aliaga, I.M. (2002). *Apuntes de Criminología*. Bolivia: PFFSET.

Alonso, F. (1994). *Seguridad Ciudadana*. España: Ediciones Jurídicas.

Arroyo, L. & Gómez, I. (2001). *Homenaje al Dr. Mariano Barbero Santos*. España: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Ediciones Universidad de Salamanca.

Bacigalupo, E. (1999). *Estudios de derecho Penal y Política Criminal*. México: Cárdenas editor y distribuidor.

Bañón R. & Carrillo E. (1997). *La nueva Administración Pública*. España: Alianza.

Baratta, A. (2004). *Criminología y sistema penal*. Argentina: Editorial B de F Ltda.

Baratta, A. (2009). *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Barrita, F. A. (1996). *Manual de Criminología*. México: Editorial Porrúa.

Basombrío, C. (2005). *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Recuperado de:
http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20080612_14.pdf.

Bergalli, R. (1983). *El pensamiento criminológico tomo I y II*. Colombia: Editorial Temis.

Bergalli, R. (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. España: Editorial Tirant Lo Blanch.

Bircbekc, C. (1992). *Criminología en América Latina: Balance y perspectivas*. Venezuela: Universidad de los Andes.

Caballero, J.A., Meneses, R., Quintana, M., Rendón, E. & Salgado, J. (2012). *Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia. Documento conceptual, desarrollo metodológico e informe de campo*. Recuperado de:
http://www.prevenciondelaviolencia.org/system/files/recursos/65_indicadores_de_prevention_social_de_la_violencia.pdf.

Cafferata, J. I. (1991). *La Seguridad Ciudadana Frente al Delito*. Argentina: Editorial Depalma.

Carrión, F. (2009). Prevención: ¿Una propuesta “ex ante” al delito? *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (6), 7- 14.

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2005). *Mas Comunidad Más Prevención*. Recuperado de: <https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones.html>.

Cerda, P. L., Cerda, I. Cerda, E. & Álvarez, J. (2009). *Violencia y Ciudad*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy*. España: Instituto Nacional de Administración.

Christie, N. (2004). *Una sensata cantidad de delito*. Londres: Editorial Routledge.

David, P. (1979). *Criminología y sociedad*. Argentina: Pensamiento Jurídico Editora.

Del Olmo, R. (1987). *América Latina y su Criminología*. México: Editorial Siglo XXI.

Del Pont, M. (1999). *Manual de Criminología. Un enfoque actual*. México: Editorial Porrúa.

Elbert, C. A. (1996). *Criminología Latinoamericana*. Argentina: Editorial Universidad.

Elbert, C. A. (1998). *Manual básico de Criminología*. Argentina: Editorial Universitaria.

Espejel, A. & Díaz, M. (2015). De Violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario. *Revista Mexicana de Análisis Público y Administración Pública*, 4 (1), 129-158.

Fernández, J. (1993). *Seguridad Ciudadana*. España: Editorial Trotta.

García-Pablos, A. (1998). *Manual de Criminología*. España: Ed. Tirant Lo Blanch.

García-Pablos, A. (2005). *Introducción al derecho penal*. España: Ed. Universitaria Ramón Areces.

García-Pablos, A. (2006). *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos*. Perú: Ediciones Iuris Consulti.

Garland, D. (2005). *La cultura del control*. España: Editorial Gedisa.

Garrido, V. (2006). *Principios de criminología*. España: Editorial Tirant Lo Blanch.

Gobierno Municipal de Monterrey. (s.f.). Recuperado de: <http://portal.monterrey.gob.mx/ayuntamiento/actas.html>.

Gobierno Municipal de Monterrey. (s.f.). Recuperado de: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/informes.html>.

Goepfinger, H. (1975). *Criminología*. España: Editorial Reus.

Gómez, C. & Suárez, A. (2011). *Seguridad Pública y Participación Ciudadana*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-IV-11-11.pdf>.

- Gómez, E. (2010). *Inseguridad y Violencia. Voces desde las Universidades*. México: Universidad Pontificia de México.
- Gómez, I.B. (1996). *Lecciones de Derecho Penal*. España: Editorial Praxis.
- González, A. & Sánchez, A. (2005). *Criminología*. México: Editorial Porrúa.
- González, R. (2001). *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*. México: Editorial Porrúa.
- Guzmán, F.R., Alonso, M.M. & Gómez, M.V. (2008). Consumo de drogas en pandillas juveniles de Monterrey. *Redalyc*, 11(2), 134-139. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/402/40211202.pdf>.
- Hassemer, W. (1989). *Introducción a la Criminología y al Derecho Penal*. España: Editorial Tirant lo Blanch.
- Hassemer, W. (2012). *Introducción a la Criminología y a la Política Criminal*. España: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Herrero, C. (1997). *Criminología. Parte General y Especial*. España: Editorial Dykinson.
- Ingenieros, J. (1913). *Criminología*. España: Daniel Jorro Editor.
- Jiménez, L. (1950). *Tratado de Derecho penal*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/1/rb/rb20.pdf>.
- Kaiser, G. (1983). *Introducción a la Criminología*. España: Espasa Calpe.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza Ponencia*. Recuperado de: pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf.
- López, J. (1991). *Criminología*. México: Editorial Textos Iteso.
- López, M. (1985). *Compendio de Criminología y Política Criminal*. España; Editorial Temis.
- Lozano, E. (2010). *Manual de Política Criminal y Criminológica*. México: Editorial Porrúa.
- Maguire, M. (2002). *Manual de Criminología*. México: Oxford University Press.
- Marchiori, H. (2004). *Criminología teorías y pensamientos*. México: Editorial Porrúa.
- Marqués, C.B. (1993). *Tratado de los delitos y de las penas*. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Martínez, M. (1990). *Qué pasa en la Criminología moderna*. Colombia: Editorial Temis.
- Maurach, R. & Heinz Z. (1994). *Derecho Penal Parte General*. España: Editorial Astrea.
- Mir, S. (2003). *Introducción a las Bases del Derecho Penal*. Uruguay: Editorial B de F Ltda.

Miralles, T. (1982). *Métodos y técnicas de la Criminología*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Ficha informativa de 12º Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Recuperado de: www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/factsheet_ebook_es.pdf

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores & Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2015). *Fundamentos Conceptuales de la Gobernanza*. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wpcontent/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>.

Palacios, G. (2012). *Criminología contemporánea*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Pavarini, M. (2003). *Control y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Peñaloza, P.J. (2002). *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Peñaloza, P.J. (2003). *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*. México: Instituto Nacional Ciencias Penales.

Peñaloza, P.J. (2005). *Seguridad Pública. La Crisis de un Paradigma. Voces Diversas en un Enfoque Multidisciplinario*. México: Editorial Porrúa.

Peñaloza, P.J. (2005). *Seguridad Pública*. México: Editorial Porrúa.

Peñaloza, P.J. (2007). *¿Castigo sin Prevención? La Crisis del Modelo de Seguridad Pública en México*. México: Editorial Porrúa.

Peñaloza, P.J. (2009). La ostentosa debilidad de las balas. *Este país* 216, 4-17. Recuperado de: http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/216/1_propuesta_balas_penaloza.pdf.

Peñaloza, P.J. (2010). *Prevención Social del Delito. Una asignatura pendiente*. México: Editorial Porrúa.

Pérez, Á. (1991). *Curso de Criminología*. Colombia: Editorial Temis.

Plata, A. (2007). *Criminología, Criminalística y Victimología*. México: Oxford University Press.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, (10), 103-148. Recuperado de: http://omec.uab.cat/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf.

Prats, J. (2006). *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. España: INAP.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Recuperado de:
www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/.../IDHAL%20Informe%20completo.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Pública. (2005). *Las Políticas de Seguridad*. Recuperado de www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/.../Estado_democracia.pdf.

Rau, M. & Castillo, P. (2008). Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: Estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana. *Revista INVI*, 23, (64), 169-189. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25806406>.

Recasens, L. (1971). *Tratado General de Sociología*. México: Ed. Porrúa.

Reyes. A. (2003). *Criminología*. Colombia: Editorial Temis.

Rico, J. M. & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Rivera, I. (2005). *Política Criminal y Sistema Penal*. España: Editorial Arthropos Rodríguez,

L. (2003). *Criminología*. México: Editorial Porrúa.

Rojas, F. (2012). *Seguridad Humana: Nuevos Enfoques*. Recuperado de:
<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf>.

Rotman, E. (1998). *La prevención del delito*. Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.

Sáenz, N. (2000). *Alternativas a la pena privativa de libertad*. España: Colex.

Saldago, J. (2010). *México Estatal. Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en la Entidades Federativas*. Recuperado de:
http://www.prevenciondelaviolencia.org/system/files/recursos/61_documento_conceptualmetodologico.pdf.

Salvador, F. (1999). *Criminología. Causas y cosas del delito*. Argentina: Ediciones Jurídicas.

Secretaría de Gobernación. (1996). *Diario Oficial de la Federación. Programa Nacional de Seguridad 1995-2000*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2056586&fecha=31/12/1969.

Secretaría de Gobernación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013.

Secretaría de Gobernación. (2014). *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012.

- Secretaría de Gobernación. (s.f.). *Libro Blanco del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal*. Recuperado de:
http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf.
- Secretaría de Seguridad Pública. (2011). *Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública*. Recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n141.doc.
- Silva, A. (2007) *Criminología y conducta antisocial*. México: Editorial Pax México.
- Silva, J. M. (2001). *El retorno de la inocuización: el caso de las reacciones jurídicos-penales frente a los delincuentes sexuales violentos*. Recuperado de:
<http://www.cienciaspenales.net/files/2016/07/15el-retorno-de-la-inocuizacion.pdf>.
- Silver, I. (2003). *Introducción a la Criminología*. México: Editorial Continental.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. & Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. España: Editorial Planeta.
- Taylor, I. (1997). *La nueva criminología*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Tocora, F. (1997) *Política Criminal Contemporánea*. Colombia: Editorial Temis.
- Velazco, E. (2012). México Laberinto de una Guerra Deforme: Una perspectiva histórica de la raíz del conflicto. *Alegatos*, 80, 167-200. Recuperado de:
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/73/80-09.pdf>.
- Virgolini, J. (2005). *La Razón Ausente. Ensayo sobre Criminología y Crítica Política*. Argentina: Editores del puerto.
- Vozmediano, L. & San Juan, C. (2010). *Criminología Ambiental. Ecología del Delito y de la Seguridad*. España: Editorial UOC.
- Zaffaroni, E. (1983). *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Argentina: Ediar.
- Zaffaroni, E. (1994). *Tendencias finiseculares del derecho penal*. Recuperado de:
biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1376/17.pdf.
- Zipf, H. (1979). *Introducción a la Política Criminal*. España: Editoriales de Derecho Reunidas S.A.
- Zúñiga, L. (2001). *Política Criminal*. España: Colex.