

COLECCIÓN INVESTIGACIÓN

22



Prevención social de las violencias y el delito

Análisis de los modelos teóricos

Emilio Daniel Cunjama López

Alan García Huitron



INACIPE

COLECCIÓN INVESTIGACIÓN



DIRECTORIO

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
Procuradora General de la República
y Presidenta de la H. Junta de Gobierno del Inacipe

JOSÉ ALBERTO RODRÍGUEZ CALDERÓN
Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la PGR y
Secretario Técnico de la H. Junta de Gobierno del Inacipe.

RAFAEL ESTRADA MICHEL
Director General
del Instituto Nacional de Ciencias Penales

ALICIA BEATRIZ AZZOLINI BINCAZ
Encargada de la Secretaría General Académica

JORGE MARTÍNEZ IGLESIAS
Encargado de la Secretaría General de Extensión

ALFONSO JESÚS MOSTALAC CECILIA
Encargado de la Dirección de Publicaciones

EMILIO DANIEL CUNJAMA LÓPEZ
ALAN GARCÍA HUITRON

PREVENCIÓN SOCIAL DE LAS VIOLENCIAS Y EL DELITO

Análisis de los modelos teóricos



Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de los modelos teóricos

© Emilio Daniel Cunjama López y Alan García Huitron

© **Instituto Nacional de Ciencias Penales**

Instituto Nacional de Ciencias Penales

Magisterio Nacional núm. 113, Col. Tlalpan,

Del. Tlalpan, C.P. 14000, México, D.F.

Primera edición, junio de 2015

ISBN: 978-607-9404-64-2

Se prohíbe la reproducción parcial o total, sin importar el medio, de cualquier capítulo o información de esta obra, sin previa y expresa autorización del Instituto Nacional de Ciencias Penales, titular de todos los derechos.

Esta obra es producto del esfuerzo de investigadores, profesores y especialistas en la materia, cuyos textos están dirigidos a estudiantes, expertos y público en general. Considere que fotocopiarla es una falta de respeto a los participantes en la misma y una violación a sus derechos.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Impreso en México • *Printed in Mexico*



www.inacipe.gob.mx
publicaciones@inacipe.gob.mx

Cunjama López, Emilio Daniel, autor.

Prevención social de las violencias y el delito: análisis de los modelos teóricos / Emilio Daniel Cunjama López, Ala García Huitron. — Primera edición. — México, D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015. xvi, 112 páginas; 23 cm. — (Colección investigación; 22)

Bibliografía: páginas 103-109
ISBN 978-607-9404-64-2

1. Violencia – Aspectos sociales – México. 2. Violencia – Prevención – México. 3. Delito – Aspectos sociológicos – México. 4. Delito – Prevención – México. I. García Huitron, Alan, autor. II. Instituto Nacional de Ciencias Penales (México). III. Título. IV. Serie.

303.60972-scdd21

Biblioteca Nacional de México

Conozca nuestra oferta educativa

Posgrado

Investigación

Capacitación

Publicaciones

CONTENIDO

<i>Prólogo</i>	IX
<i>Introducción</i>	XIII
<i>I. Violencia y delito en la sociedad contemporánea</i>	1
Preámbulo	1
La geoeconomía de la violencia	4
La cuestión criminal en México	9
<i>II. Prevención del delito: modelos y estrategias</i>	49
Acerca de la violencia y el delito. El saber criminológico	49
La seguridad y la prevención del delito. Cambios de paradigma	54
Política criminal	58
¿Qué hemos hecho frente al delito y a la violencia? Crisis institucional y de legitimidad	60
Modelos de prevención	64
Proceso social y conflicto en los modelos de prevención del delito	77
<i>III. Prevención social de las violencias y el delito</i>	85
La prevención social de las violencias y el delito en México	86
La importancia de los factores de riesgo y de los grupos vulnerados en la prevención social de la violencia y la delincuencia	93
La gestión social en la prevención social de la violencia y el delito	95

<i>Conclusiones</i>	99
<i>Bibliografía</i>	103

PRÓLOGO

Se requieren nuevas formas de pensar
para resolver los problemas creados por
las viejas formas de pensar.

Albert Einstein

LA PRESENTE obra de Daniel Cunjama y de Alan García es un abordaje oportuno y necesario. Si en estos tiempos la improvisación y las ocurrencias se han convertido en políticas públicas, leer un texto como el de Cunjama y García coloca la discusión pública en una perspectiva adecuada.

Sin embargo, habría que señalar que también significa una provocación y un reto para quienes desde el poder, e incluso, desde algunos ambientes académicos, insisten y persisten en insertar los problemas sociales en los estrechos y lineales senderos penales y de controles policiales.

Los autores no se intimidan por la apabullante retórica dominante, que navega sin rumbo hacia la imposición del “orden” a como dé lugar. Tampoco regatean aportaciones conceptuales y teóricas. Decidieron encarar con argumentos y sin ambages las circunstancias graves y agudas que atraviesan la geografía mexicana y con ella la desesperanza de millones de habitantes, que son tratados como piezas movibles y removibles en el tablero arbitrario de una clase política atrabiliaria y poseedora de una enorme ignorancia supina.

El lector tiene en sus manos un nutritivo menú para alimentarse de ideas y planteamientos. No es un texto para leerse y guardarse en el librero, lejos de ello, se puede convertir en una guía para la acción y en una brújula que nos dé pistas para arribar a territorios inexplorados y gratificantes, despreciados o minusvalorados por la urgencia de quienes sólo tienen como parámetros sexenios y trienios, y no generaciones de seres humanos expulsados por las inequidades y desigualdades que

se incuban en un sistema sediento de la extracción de plusvalía y ganancias sin límite.

Cunjama y García empiezan su obra con seriedad. La introducción nos ilustra, nos recuerda las aportaciones imprescindibles de Beccaria y toca de paso a Ferri, alumno de Lombroso, y su voluminosa obra *Sociología Criminal*, y con ello la herencia traumática del positivismo criminológico; también, menciona la obra de Waller, *Menos represión más seguridad*, para ir justificando la pertinencia de su libro; de ahí, saltan a dar un repaso a las medidas que se han tomado por el Estado mexicano para justificar las oleadas punitivas, que por cierto, han sido simétricas con panistas y priistas, lo cual ayuda para ir profundizando en los reales contrastes que existen entre ambas formaciones políticas.

Los autores condensan en tres capítulos su jugosa obra, nos ofrecen alternativas y perspectivas que no tienen desperdicio. Su apuesta está clara: demostrar que sus conceptos, ideas y aspiraciones tienen sustento. Veamos.

El primer capítulo, “Violencia y delito en la sociedad contemporánea”, nos lleva a transitar por apasionantes arenas movedizas. “La geoeconomía de la violencia” y “La cuestión criminal en México”, se convierten en una bisagra pedagógica para insertarnos en la fenomenología del delito, las frecuencias delictivas, la percepción ciudadana por entidades federativas, y una abierta crítica a lo que llaman sin resquemor, la ecuación presupuestal neoliberal en la prevención del delito y el panorama social en México.

El segundo capítulo, “Prevención del delito: modelos y estrategias”, lleva de la mano al lector a escudriñar, más allá del espontaneísmo y el determinismo, a buscar luces que no confundan estados de ánimo con intervenciones planificadas y precisas. Para ello, engarza violencia y delito en las coordenadas del saber criminológico; nos plantea la necesidad de cambiar paradigmas y al mismo tiempo desmenuza el significado de la política criminal; y de ahí realiza una pregunta trascendente: ¿qué hemos hecho frente al delito y la violencia? Y la sitúa en las praderas generalmente inexpugnables de la crisis institucional y su legitimidad.

Aquí mismo, Cunjama y García nos presentan los siete modelos dominantes de la prevención del delito, esquemas que deben aquilatarse en su justa dimensión, puesto que la realidad mexicana nos ofrece claros ejemplos de la impericia, la torpeza y el simplismo de las acciones que en esta materia se instrumentan con mediocres resultados.

Un aspecto relevante en este apartado, es la incursión básica en el significado de dos categorías centrales, a saber, la cohesión social y el tejido social, desde ángulos teóricos.

Finalmente, el tercer capítulo, “Prevención social de las violencias y el delito”, nos sumerge en la práctica concreta para instrumentar acciones medibles, y no sólo disparar políticas de contención o, en algunos casos, de maquillajes institucionales legitimadores y mediatizadores; y con ello, desestructurar las dinámicas rutinarias y repetitivas que los operadores oficiales y sus aliados de temporal venden como “eficaces” políticas de prevención.

La obra finaliza como empezó, con vigor y solidez. Nos recuerda y apunta hacia las zonas de riesgo que deben atenderse con criterios interinstitucionales y multidisciplinarios, requisitos insustituibles para enfrentar los déficits que deja un sistema basado en la desigualdad social y en la concentración del ingreso.

El texto que sigue a estas líneas debería convertirse en un artículo de primera necesidad para quienes desde el poder o desde la llamada sociedad civil pretenden realizar acciones que superen los disparos en la obscuridad y que busquen edificar un nuevo entramado institucional que deje de ser un bosque lleno de senderos burocráticos e intrincados, que sólo dilapida recursos públicos y fomenta la proliferación de simulaciones oficiales y de políticos advenedizos.

La presente obra afina y consolida la trayectoria de los jóvenes criminólogos Daniel Cunjama y Alan García, que sin duda alguna son dos de los cuadros más avanzados de una nueva generación de científicos sociales que vienen luchando, con argumentos e ideas, por colocar a la Criminología como lo que debe ser, una ciencia para el cambio y por supuesto, vinculada a los anhelos de los desposeídos, de los excluidos, sí, de los nadies.

Ese es el valioso aporte que plantea el libro, y con ello, visto panorámicamente, la necesidad documentada de modificar un modelo de desarrollo económico que sólo atiende las necesidades de una minoría depredadora. Ni más ni menos.

Dr. Pedro José Peñaloza
Coyoacán, D. F.

INTRODUCCIÓN

A MEDIADOS DEL siglo XVIII el jurista italiano Cesare Beccaria, en su obra cumbre *De los delitos y las penas* (1764), elaboró una profunda crítica del Derecho y de las formas de castigo que preveían las leyes de ese entonces, en especial la pena de muerte. Beccaria concluyó: “es mejor evitar los delitos que castigarlos”.¹ Poco más de un siglo después, con el surgimiento de la criminología positivista, Enrico Ferri puso de relieve en su obra *Sociología criminal* (1884),² la necesidad de pasar de los esquemas punitivos a los de prevención y destacó la importancia de los factores sociales del crimen. Recientemente, en pleno siglo XXI, Irvin Waller, profesor de la Universidad de Ottawa, advierte en *Menos represión, más seguridad* (2006), acerca de la importancia de la prevención del delito: “más vale un gramo de prevención que un kilo de sanación”.³

Los ejemplos mencionados nos sirven para evidenciar que el interés de la prevención del delito no es nuevo, sino que ha existido desde hace casi tres siglos. Bajo este panorama, la pregunta obligada es ¿por qué si durante varios siglos la importancia de la prevención del delito ha sido ampliamente estudiada se ha hecho caso omiso de ella en las políticas criminales?

La respuesta a esta pregunta nos obliga a mirar la manera en que los Estados, especialmente el mexicano, han creado sus estrategias de control del delito y a profundizar en la forma en que funcionan las instituciones dedicadas a dicho control.

Respecto a nuestro país, en el sexenio 2006-2012 se puso en marcha una estrategia para controlar el delito, y comentamos el delito en singular ya que gran parte de la fuerza del Estado mexicano se dedicó a combatir el narcotráfico y en ocasiones delitos conexos. No obstante,

¹ César Beccaria, *De los delitos y las penas*, México, FCE, 2000, p. 314.

² Vid. Enrico Ferri, *Sociología criminal*, España, Centro Editorial de Góngora, 1907.

³ Irvin Waller, *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, Inacipe/ILANUD, 2007, p. 20.

de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aproximadamente 80% de los delitos cometidos se encuentran relacionados con la propiedad⁴ y un porcentaje menor a los delitos a los cuales se les “declaró la guerra” en ese periodo.⁵ El resultado: 80 mil muertos, miles de desplazados por la violencia en algunas entidades federativas y cientos de víctimas del delito.⁶

La estrategia reactiva del gobierno pudo observarse desde los ámbitos de la prevención del delito y de la participación ciudadana en los cuales —de acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Pública y el Plan Sectorial de Seguridad Pública 2008-2012, así como la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia 2007— la estrategia más importante fue el *Programa Limpiemos México*; medida conceptual⁷ sin duda contraria a un Estado democrático de Derecho y al respeto a los Derechos Humanos. El *Programa Limpiemos México* se desarrolló en tres frentes: el rescate de espacios públicos, el programa de escuelas seguras y el proyecto salud sin drogas. No obstante lo anterior, hacia finales del sexenio el representante del Ejecutivo cambió la estrategia e implementó una serie de medidas dirigidas a una parte “más blanda del control del delito”: la atención a víctimas y la prevención del delito. Se creó la hoy extinta Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA),⁸ y,

⁴ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE), de los 27 769 447 delitos ocurridos en 2012 (denunciados o no ante el Ministerio Público), 14 390 862 corresponden a algún tipo de robo, ya sea en la vía pública o en el transporte público, de vehículo o en casa habitación. En el mismo sentido, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) muestran que en 2012 de las 1 702 268 denuncias presentadas ante Agencias del Ministerio Público, 709 259 corresponden al total de robos y 238 780 a delitos patrimoniales.

⁵ De acuerdo a cifras del SESNSP, de enero a diciembre de 2012 se contabilizaron 27 870 delitos contra la salud.

⁶ Vid. México Evalúa, “Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2012, disponible en <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/IVVI-H-20126.pdf>

⁷ Para el Dr. Pedro Peñaloza se trató de una medida higiénica o clasista que aceptaba que alguien había ensuciado a México. Pedro José Peñaloza, *México a la deriva. Y después del modelo policiaco ¿qué?* 2ª ed., México, UNAM, 2013, p. 94.

⁸ El 8 de enero de 2014 el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se transformó la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014

por otra parte, se destinaron recursos para la creación de políticas encaminadas a la prevención social del delito, principalmente a través de la publicación en 2012 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), que a la fecha continúa sin reglamento.⁹

La inercia de esta estrategia claramente unívoca de resultados magros y de consecuencias negativas que acentuaron el fenómeno criminal y social —contraria a una política criminal integral enfocada en la parte reactiva policial y prescriptiva penal así como en el área de la prevención y de la participación ciudadana— derivó en que el Ejecutivo Federal del sexenio 2012-2018 creara el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)¹⁰ y con dicho programa también se instauró una Comisión Intersecretarial; de esa forma se puso en marcha una nueva estrategia de prevención social de la violencia y el delito que contempla la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, así como la participación de nueve Secretarías de Estado para hacer frente a la violencia y al delito en nuestro país.

La prevención del delito en la pasada administración federal no tuvo prioridad presupuestal¹¹ y mediática dentro de la política criminal, e incluso se recurrió a principalmente una prevención situacional. En cambio, la nueva administración federal se comprometió desde el inicio de su mandato en apoyar resueltamente la prevención social del delito y, de esa forma, se cambió el paradigma de la visión y

⁹ Vid. Senado de la República, “Disposiciones reglamentarias que no han sido expedidas”, Senado de la República, México, 2013. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/images/doctos/REGLAMENTOS_2013.pdf

¹⁰ Vid. Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial”, México, Secretaría de Gobernación, 2013, disponible <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>

¹¹ En 2008 el presupuesto de la Dirección General de Prevención del Delito de la SSP fue de 17.3 millones de pesos, mientras que para el mismo periodo la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial obtuvo 440.7 millones de pesos. Cámara de Diputados, “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008”, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 16, consultado en http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf

comprensión que el Estado tiene de la criminalidad, por lo menos, en la parte normativa.¹²

La presente investigación tiene como objetivo mostrar los diferentes modelos de la prevención del delito, así como dar un seguimiento teórico a los conceptos que nutren dichos modelos. Cobra especial relevancia este seguimiento teórico, en tanto que su carencia es evidente.¹³ La investigación se limita a un seguimiento de tipo exploratorio y descriptivo, que es el inicio de una investigación más profunda que se realizará *a posteriori*.

El libro se compone de tres capítulos: en el primero se describe la situación de la criminalidad en las sociedades contemporáneas, específicamente en México; en el segundo se describen los diferentes modelos teóricos de prevención del delito y los conceptos utilizados con mayor frecuencia en nuestro país, tales como la cohesión y el tejido sociales; en el tercer y último capítulo se aborda la prevención social de la violencia y el delito.

¹² Dentro de las trece primeras decisiones de gobierno, la primera consistió en la creación de un programa nacional de prevención del delito.

¹³ En el sexenio anterior, específicamente la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal publicó diversos documentos institucionales referentes al ámbito de la prevención, los cuales, sin embargo, resultaron desvinculados de una sólida parte teórica. Algunos de ellos fueron: Vid. SSP, “Planes locales de prevención: prevención situacional del delito”, SSP, México, 2008; “Protocolo de fortalecimiento institucional para la prevención social del delito”, México, SSP, 2011; “Modelo de prevención social del delito”, SSP, México, 2012, consultado en http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c;jsessionid=3xZhSBGcmz2TZrKlCz9jp50TZdysmVV7p2bTRlQ8JGJwv7pHV1P!44826214?__c=ea63

Prevención social de las violencias y el delito

Limitar los problemas sociales a los ámbitos penal y policiaco es un enfoque que ha resultado ineficaz de acuerdo con las irrefutables cifras que las estadísticas arrojan en temas como delincuencia, reincidencia e inseguridad. El modelo represivo aplicado en México, en particular en el sexenio 2006-2012, ha fracasado en su finalidad de disminuir los índices delictivos.

Prevención social de las violencias y el delito propone la instrumentación de políticas públicas mensurables que sustituyan modelos criminológicos ya de por sí anacrónicos, que aún son presentados como esquemas prometedores para controlar el fenómeno delictivo.

En esta obra los autores proponen hacer frente a la violencia y al delito mediante la sustitución del enfoque represivo por una política transexenal que dé prioridad a la visión social de la prevención que fomente una cultura de respeto a los derechos humanos. Lo anterior es necesario para proporcionar la seguridad humana integral que nuestro país merece.

