

EL ROMPECABEZAS DE LA PREVENCIÓN EN MÉXICO

(Un estudio de la prevención de la violencia y el delito)

Rebeca Elizabeth Contreras López



ISBN: 978-607-8156-34-4



UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender



Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad

EL ROMPECABEZAS DE LA PREVENCIÓN EN MÉXICO

Un estudio de la prevención de la violencia y el delito

Rebeca Elizabeth Contreras López

EL ROMPECABEZAS DE LA PREVENCIÓN EN MÉXICO

Un estudio de la prevención de la violencia y el delito

Rebeca Elizabeth Contreras López

Primera edición, **2015**.

C. Derechos reservados

Universidad de Xalapa

ISBN: 978-607-8156-34-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio electrónico o mecánico, sin la autorización de los titulares de la misma.

Hecho en México

DIRECTORIO

DR. CARLOS GARCÍA MÉNDEZ
Rector

DRA. ISABEL SOBERANO DE LA CRUZ
Rectora Emérita

DR. ERIK GARCÍA HERRERA
Vicerrector

MTRA. ESTELA GARCÍA HERRERA
Directora de Desarrollo Institucional

MTRA. YURIRIA GONZÁLEZ BONILLA
Directora Académica

LIC. EMMA ROSA AGUILAR MARÍN
Directora de Administración Escolar

MTRA. MAYRA OFELIA AGUILAR SÁNCHEZ
Oficial Mayor

ÍNDICE

Introducción.	6
1. Prevención penal y extra-penal.	8
1.1. Antecedentes.	9
1.2. Teorías de la criminalidad.	13
1.3. Tipos de prevención.	18
2. Recomendaciones internacionales para la prevención.	25
2.1. Prevención de la violencia y del delito.	26
2.2. Costos de la violencia y la criminalidad.	34
2.3. Las políticas de prevención del delito en América Latina.	38
2.3.1. Casos de éxito.	42
2.3.2. Recomendaciones.	47
3. La prevención de la violencia y delito en México.	50
3.1. Seguridad.	51
3.2. Un apuntamiento sobre crimen organizado, la inseguridad y la gobernabilidad.	58
3.3. Marco legal de la Prevención social y sus elementos subyacentes.	61
3.4. La prevención en México.	68
3.5. El paradigma restaurativo para la prevención.	76
4. Construir ciudadanía para la prevención.	79
4.1. El enfoque de seguridad ciudadana.	80
4.2. Necesidad de una ciudadanía sustancial.	81
4.3. Es indispensable la participación ciudadana.	91
4.4. La apuesta por la educación.	95
A manera de conclusión	97
Fuentes de consulta	101

INTRODUCCIÓN

Una primera finalidad de este trabajo es describir las múltiples implicaciones de la prevención del delito y la violencia, enfatizando la necesidad de identificar el fundamento epistemológico que subyace en las teorías de la criminalidad, pues a partir de ello se selecciona una forma específica para la prevención y se obtienen diversas tipologías de la misma.

En este mismo sentido, es importante detenerse en los antecedentes generales de la prevención penal y la dinámica que hoy se sigue de una prevención extra-penal más cercana a la gestión de políticas públicas, denominada la “nueva” prevención.

Otro de los elementos que se abordarán serán las recomendaciones internacionales para la prevención y algunos casos de éxito en el mundo. Aquí se tratan de delimitar algunos aspectos relacionados, por un lado, con la conceptualización y manejo de la violencia y, por otro, lo relativo al delito como tal.

Posteriormente, me detendré en el análisis del marco legal mexicano referente a la Prevención “social” de la violencia y el delito. Asumiendo que existen contradicciones múltiples en su formulación y, posterior, operación. Asimismo, me detendré en la justicia restaurativa, introducida en la Constitución federal mexicana en 2008, con los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el procedimiento penal acusatorio adversarial; indicando que el paradigma restaurativo propicia una cultura de diálogo y paz pertinente para avanzar en la prevención de la violencia.

Finalmente, se enfatiza la necesidad de construir ciudadanía sustancial, en donde los enfoques y discusiones son también múltiples; asumiendo que la participación ciudadana es fundamental para avanzar en el camino de la prevención y que es indispensable enfocarse en la educación, formal e informal, de las futuras generaciones para que en el mediano y largo plazo sea posible reducir los graves problemas de violencia y criminalidad que nos aquejan.

Debo señalar que en este trabajo se aborda, sobre todo, lo relativo a la criminalidad cotidiana, cercana a las personas, que afecta su tranquilidad e instaura un sentimiento de inseguridad en sus casas y colonias. Sólo de manera tangencial abordaré el tema de la criminalidad organizada que, en mi opinión, requiere otros mecanismos de prevención y contención en los que se utilizan los recursos y esfuerzos de los gobiernos centrales y que, generalmente, olvidan la seguridad cotidiana de los ciudadanos, aunque reconozco que los efectos mediáticos y

INTRODUCCIÓN

violentos del crimen organizado explican, en buena medida, el exacerbamiento del sentimiento de inseguridad, por un lado, y, por otro, los graves problemas de gobernabilidad que se viven en las distintas regiones del mundo.

CAPÍTULO PRIMERO
Prevención penal y extra-penal

1.1. Antecedentes.

Cuando hablamos de prevención más que del delito debemos referirnos a la violencia, ya que el delito es tal hasta que la autoridad jurisdiccional decida sobre la imputación penal en el proceso correspondiente. La prevención que me interesa busca, sobre todo, anticiparse a la conducta antijurídica y evitar sus manifestaciones. Por ello, la prevención es sobre todo primaria y secundaria, antes que terciaria (la que ocurre cuando el delito ya se ha cometido). Es decir, en sociedades de bajo desarrollo se requiere un trabajo más extenso, aunque la prevención especial también requiere estrategias específicas que deben revisarse y evaluarse permanentemente (he ahí el grave problema penitenciario que vive el país) (Sanz, 2000).

Para entender la complejidad de la prevención es necesario considerar, primero, los elementos subyacentes en el abordaje de la seguridad personal y, sobre todo, la complejidad de la inseguridad ciudadana; ya que esta última obedece a un sentimiento colectivo de temor y zozobra en la vida cotidiana de las personas. Por ello, es indispensable considerar que:

Las causas de inseguridad en las ciudades son muchas y los medios de comunicación contribuyen a agravarlas, al constituirse en fuente de marcadas distorsiones en la percepción que el pueblo tiene respecto de ese fenómeno. Los crímenes más sórdidos aparecen en primera página en los periódicos, aun cuando tales actos se hayan cometido muy lejos de la zona en que viven los lectores. Con frecuencia ello da lugar a un sentimiento desmesurado de inseguridad en comparación con los riesgos objetivos de llegar a ser víctima. Actos de falta de civilidad, que en sí no son delictivos, se añaden a esa inquietud. El anonimato y el escaso contacto entre los vecinos aumentan el sentimiento de aislamiento y vulnerabilidad. La ignorancia y el rumor alimentan los prejuicios, y convierten la diversidad étnica, cultural e ideológica en una amenaza. Además, la concentración de cierto tipo de negocios, las bandas de la calle, la prostitución, la reventa de drogas y el vandalismo privan a la población del derecho de gozar tranquilamente de los espacios públicos (Waller, 2005: 66)

Así que, en primera instancia debemos asumir que el manejo de la violencia, en situaciones y ámbitos diversos, es el primer paso hacia la prevención. El artículo 4, fracción XI, de la Ley General para la Prevención de la Violencia Social y la Delincuencia define a la violencia como:

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.

En este trabajo vamos a entender a la violencia como “un acto u omisión con la intención de dominar, someter, controlar, agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente”, es decir, se trata de una conducta intencional (Contreras, 2014a). En tanto que, el delito es la conducta típica, antijurídica y culpable que va a ser calificada como tal en un proceso jurisdiccional (Contreras, 2014b).

Cuando se dan esas diversas manifestaciones de violencia surgen conflictos disímiles que pueden ser afrontados en formas diversas, en la justicia penal se tratan a través del castigo y la represión pero no es ese el único camino. Otro posible es el de la justicia restaurativa que permite la solución de conflictos en forma pacífica, bajo parámetros sociales y culturales, pero también jurídicos, diversos a los penales. Para lo cual es necesario que la sociedad, y las autoridades, entiendan y practiquen este paradigma restaurativo de la justicia.

Entiendo que el conflicto es “aquella situación en la que se encuentran, por lo menos, dos partes que tienen soluciones diferentes a un problema emergente que les afecta directa o indirectamente, diferencia de visión que es percibida negativamente por las mismas” (Gordillo, 2007 :23).

Para atender al conflicto a través de la justicia restaurativa, es indispensable privilegiar el diálogo a través del encuentro entre las partes, con la finalidad de llegar a una solución conjunta, neutralizar el conflicto y analizar sus implicaciones presentes y futuras (Boqué, 2003; Gordillo, 2007). El instrumento que se viene utilizando preferentemente, en la justicia penal, es la mediación (Suarez, 2008; Vinyamata, 2003).

Por supuesto que los problemas de violencia e inseguridad, no son sólo de Latinoamérica. A nivel internacional existen innumerables esfuerzo para luchar contra ellos a través de la prevención, o de los diversos tipos de prevención.

Waller (2005) hace un recuento del desarrollo de programas regionales de prevención desde los años 80's y enfatiza la creación en 1994, por parte de Canadá y Francia, del Centro Internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC). El CIPC es un:

...centro de conocimientos y un foro especializado de capacitación e intercambio internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana. El objetivo del CIPC es promover la prevención de la criminalidad, fomentar el uso de prácticas innovadoras y apoyar los intercambios internacionales fructuosos entre los países y las ciudades, el sistema de justicia y los organismos de la sociedad civil. (<http://www.crime-prevention-intl.org/es/welcome.html>).

Es interesante observar los campos prioritarios de los que se ocupa el CIPC, tales como:

- Soluciones preventivas en las ciudades y políticas urbanas frente a problemas de delito y reincidencia.
- Prevención del ciclo de la violencia, sobre todo para grupos vulnerables.
- Orientación de los servicios de policía y justicia para identificar problemas y causas del delito y la inseguridad de los ciudadanos.
- Difusión e implantación de estrategias preventivas eficaces (casos de éxito).

El Foro Europeo para la Seguridad Urbana (efus.eu) es otro organismo preocupado por la prevención, que involucra proyectos, reuniones y redes en temas como seguridad urbana, prevención, convivencia, entre otros.

Waller (2005) plantea que la gran concentración de población en el medio urbano hace más complejo el tema de la seguridad y, por ende, las acciones de prevención en centros urbanos. Asimismo, acude a las cifras de homicidio por países y al total de población carcelaria para señalar que las políticas represivas no han dado resultado y, al contrario, agravan distintos problemas

Afirma, además que:

La prevención exige que se adopten medidas allí donde esté la causa del problema. Es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad, establecer prioridades, comprometer recursos y utilizar los medios de acción apropiados para modificar el potencial de delincuencia de la ciudad. (Waller, 2005: 66).

Ahora bien, es importante precisar que la prevención se coloca, hoy en día, fuera del discurso penal porque la crisis del sistema penal ha dejado en evidencia su ineficacia preventiva, así tenemos que:

El concepto de prevención pues, se ha extendido, volviéndose, por un lado, una actividad que se refiere a muchos sujetos —instituciones y ciudadanos comunes— y por el otro, un componente integrante e inseparable de las políticas de seguridad. En la “nueva” prevención encontramos hoy una gama articulada de medidas e intervenciones dirigidas tanto a la reducción de los fenómenos criminales en sentido estricto como a la reducción de la percepción de inseguridad o, en un sentido todavía más amplio, al aumento de la seguridad social. (Selmini, 2009: 43).

Esa expansión del concepto también ha llevado a problemas teóricos y dificultades operativas que denotan vaguedad y amplitud que hace difícil su entendimiento y manejo tanto legislativo como de acción política.

En principio, la idea de prevención fue ligada a la imposición de la pena; la prevención surge, por tanto, de la visión punitiva del derecho penal, la idea que aquí se sostiene es que, en México debemos enfocarnos seria y responsablemente hacia el ámbito comunitario de la prevención, es decir, establecer programas claros dirigidos a formar ciudadanía para la convivencia ética y responsable, con perspectiva de derechos humanos.

Actualmente, la visión preventiva se advierte desde una óptica diferente, es decir, como posibilidad previa de evitar la incidencia delictiva, aunque con múltiples problemas en su delimitación. Ya que, afirma Carrión, refiriéndose a Latinoamérica:

La prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini). Y es esta última versión la que viene desde el exterior a la región y de manera reciente. Es una fuerte oleada que nos llega sin un análisis o evaluación y lo hace para mimetizarse en el ámbito de las políticas públicas. (Carrión, 2009: 7).

En México, parece que ha ocurrido este fenómeno de mimetización, ya que la legislación y programas de prevención asumen la visión de la seguridad ciudadana cuando, es evidente, que en el discurso y en la norma sigue imperando el enfoque de seguridad pública. En diciembre de 1995, a través de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la prevención se incluyó en el esquema general de la seguridad, cuyos fines declarados fueron:

- Prevención de las infracciones y delitos.
- Persecución de las infracciones y delitos.
- Sanción de las infracciones y delitos.
- La reinserción social del delincuente.
- La reinserción social del menor infractor.

A partir de ese momento la Secretaría de Seguridad Pública se convirtió en una supersecretaría que englobó múltiples funciones y finalidades, ello llevó aparejado un aumento en el presupuesto asignado a la seguridad.

En el sexenio actual, se publica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), en el DOF de 30 de abril de 2014. En dicho programa explícitamente se plantea que:

Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe

ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. El enfoque preventivo asumido por el presente Programa plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad.

El problema fundamental radica en que el enfoque de seguridad ciudadana no es asumido en el sistema completo, sino sólo en el discurso oficial y legal de la prevención pero no así en el de seguridad pública regulado a partir de las disposiciones del artículo 21 de la Constitución federal.

1.2 Teorías de la criminalidad.

El origen de la violencia y la delincuencia ha generado una enorme discusión entre los estudiosos de las ciencias sociales, así tenemos que:

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, las que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de la ruptura o de la anomia y la teoría de las formas de socialización. En el primer caso, se privilegian como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales. Así, en este enfoque, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización (...). En el segundo caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales (Arriaga y Godoy, 1999: 7 y 8).

En este contexto, se puede afirmar que la violencia obedece a múltiples factores de carácter psicológico, social y cultural. Ello ha originado que a lo largo de la historia se establezcan medidas de índole tan diversa que es difícil precisar su dirección o trasfondo general. Algunas medidas son punitivas, las que han perdurado por siglos, otras correctivas o educativas (Foucault, 1991). Más recientemente (siglo XX y XXI), se adoptan de medidas de prevención con una visión integral y multifactorial.

Asimismo, existen explicaciones estructurales en contextos políticos y macroeconómicos que se ocupan, entre otras cosas, de:

...cuestiones asociadas a la pobreza y su relación con el delito, las segmentaciones urbano/rural, la preponderancia de conflictos armados en una sociedad, y más recientemente la vinculación entre droga y delito. Las interpretaciones más estructurales

que intentan explicar la violencia aluden a la existencia de una cultura de la trasgresión en nuestras sociedades; la histórica desigualdad de clases que ha generado un sistema legalista-formalista pero que cotidianamente se vulnera provocando frustración; y la existencia de instituciones burocráticas que han consolidado estructuras de poder que abusan de los derechos (Fuentes, 2011: 9).

La Criminología aparece como disciplina científica ligada al positivismo y a la explicación causal de la conducta desviada. El delincuente era el resultado de patologías diversas que explicaban su conducta "anormal" que los distanciaba del resto de la sociedad. Por ejemplo, la visión lombrosiana. (Contreras, 2014b). Esa es la base de las políticas públicas que buscan contrarrestar el fenómeno criminal aplicando "correctivos" y utilizando la represión y la violencia estatal. Sin embargo, ese fue sólo el inicio, ya que pronto se introducen elementos sociológicos al discurso criminológico (Con Enrico Ferri (1859-1929) en Italia y Gabriel Tarde (1843-1904) en Francia).

A partir de los años sesenta del siglo pasado surgen los paradigmas actuales de la criminología como respuesta a la crisis etiológica que busca respuestas a la criminalidad solo desde la perspectiva individual del sujeto delincuente. Así tenemos que:

...el antecesor directo del idealismo de izquierda es la teoría de la etiquetación; de la nueva criminología administrativa, la teoría del control; del realismo de derecha, el neopositivismo, y del realismo de izquierda, la teoría de las subculturas. Estos paradigmas tienen aspectos en común: todos restan importancia a la policía en el control del delito y exaltan los sistemas informales de control social; todos formulan una acerba crítica al sistema carcelario actual y todos rechazan el positivismo y neoclasicismo tradicionales (Maguire, Morgan y Reiner, 2002: 13).

Hoy en día, las causas del crimen se indagan en la propia estructura social hasta llegar al enfoque multifactorial que, poco a poco, ha alcanzado una enorme complejidad y que deriva en múltiples teorías que se ocupan de algunos de sus diversos elementos.

Este enfoque multifactorial fue, de alguna manera, determinante del tránsito desde un paradigma fuerte de causalidad, fundada en rasgos psicobiológicos objetivamente reconocibles, hacia una consideración paulatinamente más débil del concepto de causa, en donde el valor de certeza atribuible a las consecuencias producidas por un determinado factor dio paso a un enfoque sólo probabilístico (Pérez, s/a: 4).

Encontramos así, algunas de las corrientes teóricas más influyentes:

- La teoría ecológica y la Escuela de Chicago a raíz de diversos trabajos, entre ellos los de Park y Burgess que, en 1921, acuñaron el término de ecología humana (Higueras, 1989: 157). Esta teoría también es conocida como de las áreas

delincuenciales, que posee una base causal relacionada con las zonas de una ciudad y la carencia de contención social. Es una teoría parcial enfocada a las conductas de hombres jóvenes en un entorno urbano.

- La teoría de la asociación diferencial o desorganización social que asume que la criminalidad es resultado de la descomposición social, a partir de la cual el comportamiento delictivo se aprende; lo que llevó a considerar la existencia de subculturas criminales con relaciones personales estrechas. El término "asociación diferencial" fue acuñado por Edwin H. Sutherland en 1939, quien también propuso la denominación de "delitos de cuello blanco" (1949).

- La sociología del conflicto. Que pone el énfasis en los conflictos culturales de base étnica, propiciados por la migración, es una perspectiva sociopolítica de la criminalidad. Para Simel (citado por Tejerina, 1991), el conflicto es una forma de socialización.

- Teoría de la anomia y desviación social (Durkheim). La cohesión social o, más bien, la ausencia de ella (anomia) es lo que explica la conducta antisocial. Merton desarrolla la teoría de la anomia, en el marco de la sociología estructural funcionalista (Parsons), explicando que la anomia aparece como una discrepancia entre las metas del éxito y prestigio social prescritos por la estructura cultural, a partir de lo cual los excluidos recurren a medios no autorizados para acceder a las metas y expectativas prescritas por la cultura. Las desviaciones más graves son las que se elevan a la categoría de ilícito; por tanto, el delito es "la desviación respecto a la norma penal" (Pérez, s/a: 17).

- La teoría del etiquetamiento (labelling approach). Esta teoría se ocupa de los procesos de criminalización a través del control social. Sus antecedentes son el interaccionismo simbólico y la etnometodología. Para la teoría del etiquetamiento "la desviación y la criminalidad son etiquetas que determinados procesos colocan a ciertos sujetos de forma desigual a través de complejos mecanismos." (Pérez, s/a: 19). Por tanto, el etiquetamiento no es una característica del acto, sino de la consecuencia del mismo, mediada por las instancias sociales de poder, es decir, que esta teoría no explica la conducta, sino las consecuencias de ella.

Para Jock Young (1988), las teorías de las etiquetas y de las subcultura no son antitéticas, sino complementarias:

La teoría subcultural se ocupa de las causas del delito, mientras que la teoría de las etiquetas estudia las reacciones contra éste: ambas son necesarias para la construcción de una teoría del delito verdaderamente social; ambas se complementan como piezas de rompecabezas (Young, 2002: 49).

A partir de los años noventas, enfrentamos una globalización sin precedentes que trae aparejados nuevos comportamientos que seguramente en el surgimiento de estas teorías eran difícilmente concebibles. Más aún, actualmente asistimos a una

profunda crisis global, caracterizada por la convergencia de riesgos diversos y transformaciones sin precedentes que hacen que las nuevas generaciones sean diferentes en sus percepciones y prioridades, ya que desarrollan su personalidad de acuerdo a la nueva realidad sociocultural.

La era global se caracteriza por: a). Difusión de la democracia liberal, b). Preponderancia de los mercados, c). Globalización económica, d). Reducción del rol de los estados-nación, e). La velocidad de la innovación tecnológica y su aplicación social y económica, f). Desarrollo y penetración de los medios masivos de comunicación.

En este escenario son también diversas las manifestaciones de la conducta delictiva, cuyo tratamiento va ligado a la gobernabilidad de espacios diferenciados pero en un contexto global, lo que de suyo representa retos sin precedentes para la prevención. Respecto de las teorías citadas, sus desarrollos posteriores presentan mezclas y especificidades que implican una diversidad inacabada de posiciones y explicaciones teóricas acerca de la conducta criminal.

Una "parte importante de los criminólogos entiende que la criminología se encuentra en una profunda crisis, especialmente en su faceta político criminal." (Matthews, 2014: 186). Por tanto, son aún muchos los problemas que tiene que identificar y tratar de explicar para así, asumir una visión amplia del fenómeno criminal y su posible prevención.

Charles Tittle presenta cuatro categorías en que las posiciones actuales tratan de entender el fenómeno criminal, así tenemos (2006: 2):

- Las diferencias en la conducta criminal entre los individuos. Estas teorías individualistas se centran en seis temas fundamentales:

- Defectos personales
- Aprendizaje
- Frustración/privación
- Identidad
- Elección racional
- Control/integración

- Las diferencias en la criminalidad en diferentes momentos del ciclo vital.

- Las diferencias en las tasas de criminalidad entre sociedades, ciudades, comunidades, barrios, u otras unidades sociopolíticas. Aquí encontramos tres categorías:

- Exclusivas. Sólo abordan el nivel macro de los fenómenos y procesos.
 - Mixtas. Se aplican a nivel macro pero tienen reflejo en el nivel individual.
 - Reificadas. Toman explicaciones individuales para la explicación agregada.
- Las diferencias en los resultados criminales entre situaciones sociales diversas. Son cuatro los principios que rigen las influencias situacionales (Tittle, 2006: 36):
- las decisiones relevantes con respecto al crimen son parcialmente, aunque no totalmente, determinadas por contingencias situacionales.
 - el proceso de toma de decisión involucra una evaluación por parte de los potenciales infractores.
 - la influencia de los factores situacionales varía según el tipo de crimen.
 - el nivel de atención que los potenciales infractores le prestan a los factores situacionales varía según las características del infractor y el tipo de crimen.

A pesar de esta diversidad es evidente que aún no se cuenta con una teoría o grupo de ellas que expliquen la conducta criminal, por ello los criminólogos están comprometidos en el avance de la teoría, el desarrollo de sus elementos pero, sobre todo, su utilización en la construcción de políticas congruentes con las mismas.

Cuando Elías Carranza (1994) alude a la recepción de todas estas teorías en América Latina afirma que es indispensable realizar estudios empíricos de la región ya que los desarrollos teóricos no son suficientes para entender el problema de la criminalidad. En los años setentas, en Estados Unidos, se da un avance cualitativo con la teoría del labelling approach (o etiquetamiento) que pone en tela de juicio los postulados causalistas hasta entonces desarrollados, en donde se centra la atención en la etiología del delito y las causas propias del sujeto infractor. A partir de ello, afirma Carranza, surgen dos nuevas dimensiones en el análisis: "el proceso de gestación de las leyes penales (proceso de criminalización primaria), y el proceso de interacción `sistema de justicia penal-infractor`, que determinará quiénes, en concreto, serán definidos delincuentes (proceso de criminalización secundaria)." (1994: 20).

Para Grautoff, Chavarro y Arce (2011) el postulado basado en que el delincuente es fruto de la genética, la disgregación familiar y otras condiciones psicosociales fue desvirtuado con la teoría racional del crimen. Ello ha significado que, actualmente, se apuesta por una prevención situacional derivada de la teoría económica del

delito y, específicamente, de la elección racional, en donde se asume que el infractor evalúa costo-beneficio al momento de decidir realizar una conducta delictiva.

Un trabajo centrado directamente en la teoría microeconómica de la elección racional como elemento disuasor o inductor de la criminalidad es el de Gary Becker (1968). Becker plantea que la opción por infringir la ley de un individuo está condicionada por tres elementos: el beneficio que le daría el infringir la ley, el costo o sanción de ser sorprendido o capturado por las autoridades, y la probabilidad de que las autoridades en efecto lo capturen. Según Becker un individuo hace un análisis costo beneficio de los pro y los contra de violar la ley, y finalmente opta por la decisión de infringir la ley si advierte que son mayores los beneficios. (Jaén y Dyner, 2002: 74).

Por tanto, a partir de esta teoría, la prevención situacional busca reducir las oportunidades para que el sujeto delinca: incrementar el esfuerzo, minimizar la recompensa y aumentar las probabilidades de ser sorprendido. Se centra además, en controles informales, con participación de la comunidad y modificación del entorno. Desde luego, que existen críticas importantes sobre todo por la invasión a la intimidad, la propensión de mecanismos de defensa peligrosos, no institucionales, y diversas formas de exclusión y privatización de espacios públicos.

Hay que tener en cuenta que la prevención actual se ha separado de la visión penal y se amplía no sólo a la prevención del delito, sino de la violencia; sin embargo, desde cualquier perspectiva, dicha prevención está asociada a una concepción teórica de la criminalidad, en donde sabemos que son innumerables las teorías existentes, de bases epistemológicas diversas, por ellos es importante entender que el trasfondo teórico es indispensable para visualizar el contexto y alcance de la prevención. Por desgracia, hoy en día, impera una suerte de pragmatismo que implica atender los resultados (y a veces ni eso, sino sólo el gasto realizado) sin ocuparse por el sustento.

Todas estas problemáticas, en mi opinión, deberán analizarse en los próximos tiempos pero ello no significa que debamos renunciar a la prevención, sino más bien contextualizar su uso, transparentando la asignación de recursos y la evaluación de resultados.

1.3. Tipos de prevención.

Actualmente, la inseguridad es un tema recurrente en el mundo global, derivado de muchas y diversas situaciones. Es más, ha llegado a instaurarse como un elemento constitutivo del sistema social. A partir de ello, este elemento permite interpretar, diagnosticar y encauzar la "potencial fractura del orden social" (Ayo y Dallorso, 2011: 3).

Aunque la prevención ha sido un discurso constante al hablar de la criminalidad,

a partir de una política criminal enfocada a las causas del delito. En los años 70's emerge la prevención extrapenal del delito (Ayo y Dallorso, 2011). Dicha prevención se enfoca a las políticas públicas que pretenden crear condiciones pertinentes para evitar la criminalidad. Por ello, la prevención se ha instalado "en el discurso político sobre la seguridad y en la agenda política de numerosos gobiernos locales y nacionales" (Selmini, 2009: 42).

En Europa se habla de la "nueva prevención" a partir de la cual se reestructuran las estrategias y mecanismos de control de la criminalidad, sin embargo, su ampliación ha resultado en un concepto tan amplio que resulta extremadamente difícil de definir y, por supuesto, operar; además de que la intervención se da no sólo contra el delito, sino con otras conductas consideradas "inciviles" que afectan la convivencia.

Al preguntarse si esa "nueva" prevención lleva aparejadas nuevas teorías de interpretación de la criminalidad, Selmini (2009) afirma que ello no es así, sino más bien se remite a las clásicas interpretaciones ya consolidadas en el pensamiento criminológico. Lo nuevo es que se utilizan diversos criterios en forma combinada a lo que se alude como prevención integrada, referida a "la unión estrecha de intervenciones que se remontan a diferentes racionalidades criminológicas." Bajo este criterio, en principio, se puede entender a la prevención como "la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo". (Selmini, 2009: 44)

Asumiendo con ello, un proceso causal que se explica por tres aspectos: la estructura, la motivación individual y las circunstancias. Así,

En la perspectiva estructural, la criminalidad es el producto de condiciones sociales y económicas y la prevención se entiende entonces como actividad que incide sobre tales causas de fondo. Cuando, por otro lado, se entiende el delito como producto de las propensiones humanas, la prevención se concentra en la intervención individual, de modo que se debe detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales. En fin, en base a la tercera perspectiva, se dice que la prevención pueda llevarse adelante a través de una intervención sobre el contexto, físico y social o, más bien, sobre las situaciones y que la criminalidad (algunas formas de criminalidad) son entonces el resultado de una serie de circunstancias y oportunidades. (Selmini, 2009: 44).

A partir de ello, es importante señalar que las estrategias preventivas entran al discurso político y se difuminan en distintas políticas más generales que hacen cada vez más difícil su concretización. Estas políticas se alejan del discurso penal y se basan en una suerte de pragmatismo, enfocado al resultado, a partir de acuerdos políticos y estrategias administrativas, basadas en la forma de gobierno y la visión específica de las autoridades del momento.

Tenemos, entonces que la nueva prevención es "el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos

diversos de aquellos penales” (Selmini, 2009: 45). Las diferencias más significativas entre la prevención penal y la nueva prevención son:

PREVENCIÓN PENAL	NUEVA PREVENCIÓN
Modelo pasivo e indirecto	Modelo directo y pro-activo
Sujetos responsables son los órganos penales del Estado	Sujetos responsables son administrativos: públicos y privados y, hasta los ciudadanos.
Destinatarios son sólo los autores	Destinatarios son también las víctimas: reales o potenciales, incluida la comunidad.
Las modalidades son generales	Problemas locales con soluciones locales.

Fuente: Elaboración propia, con ideas de Selmini (2009).

Por otro lado, encontramos la tradicional clasificación de la prevención, sintetizada en el cuadro siguiente:

CLASIFICACIÓN TRADICIONAL DE LA PREVENCIÓN		
PREVENCIÓN	PRIMARIA	Dirigida a la comunidad cuando aún no se ha actualizado el hecho delictivo
	SECUNDARIA	Medidas para grupos en riesgo.
	TERCIARIA	A los autores, cuando el hecho ya ha sido cometido.

Más recientemente se complementa esta clasificación con dos elementos más: las víctimas y el contexto, en el cual se distingue entre: individuos, viviendas, barrio y sociedad (Selmini, 2009).

Esta clasificación tradicional fue desarrollada dentro del discurso penal y, actualmente la llamada “nueva” prevención presenta la siguiente tipología:

CLASIFICACIÓN ACTUAL			
Prevención situacional	Teoría de las oportunidades	Interviene en el contexto para hacer más difícil la realización del hecho delictivo.	Estrategias: *Policiales *Urbanas
Prevención del desarrollo	Teoría del desarrollo de las motivaciones individuales	Interviene en factores de riesgo para los individuos, en familia, escuela y comunidad	Estrategias: *Primera infancia y adolescencia. *Evitar primer acto delictivo. *Intervención social más general.
Prevención comunitaria	Involucramiento de la comunidad en el control de la criminalidad	Intervención de los ciudadanos en un área definida. Combina la prevención situacional y la social.	Estrategias: *Defensivas. *Participación comunitaria. *Solidaridad y cohesión social.
Prevención social	Teoría etiológica de la criminalidad	Interviene en las causas sociales a través de programas generales.	Estrategias propias de las políticas públicas generales.

Todas estas formas de prevención presentan elementos criticables, ya que su sustento teórico es incierto y están más basadas en ensayo y error que en reflexiones racionales de su consistencia y proyección. Además, requieren una medición exacta y sustento estadístico para estar en posibilidad de entender la materialización de los hechos delictivos e identificar, mínimamente los factores de riesgo: individuales, familiares, socio-económicos.

La prevención situacional también llamada ambiental, es la que incide en las oportunidades. Afirman, Ayos y Dallorso que:

David Garland conceptualizó como criminologías de la vida cotidiana, integran las teorías del delito como elección racional, la teoría de las actividades rutinarias y el delito como producto de la oportunidad. Su supuesto básico es que el delito no responde a una disposición individual particular, a una patología o anormalidad, sino que es un evento que se encuentra inscripto en las rutinas de la vida social contemporánea. Es decir, el delito es un fenómeno normal, producto de ciertas rutinas, ciertas oportunidades que un individuo racional evalúa para su accionar. (Ayo y Dallorso, 2011: 10).

Por lo que se refiere a la prevención comunitaria, hay que considerar que sus intervenciones se presentan en tres formas (Ayo y Dallorso, 2011: 11):

- La comunidad se organiza para fortalecer el control social informal con la movilización de los residentes,
- Defensa de la comunidad, a través de la autoprotección, vigilancia comunitaria, así como con la reforma urbana y arquitectónica, y
- Desarrollo de la comunidad, que tiende a incidir en las condiciones sociales de vida para mejorarlas.

Ahora bien, al hablar de prevención comunitaria es indispensable referirse a la necesidad de una cohesión social, generalmente local, que permita crear comunidad y trabajar en pro de objetivos comunes.

En la práctica de la prevención existen dos modelos que se han desarrollado desde el siglo pasado y que hoy son sustanciales para abordar la prevención. Esos modelos son el inglés y el francés, con el desarrollo de programas específicos y ventajas y desventajas diversas.

La distinción entre ellos es la siguiente:

DISTINCIÓN ENTRE LOS MODELOS EUROPEOS	
Modelo Inglés	Modelo Francés
Prevención situacional	Prevención social
Policía conduce los programas	Gobiernos locales y alcaldes conducen los programas
Responsabiliza y protege a las víctimas	Limitada responsabilidad de la víctima y la comunidad.
Involucra a la comunidad local	Amplias colaboraciones en el plano nacional y local.
Evalúa la eficacia y analiza costos-beneficios.	Policía de proximidad.
Control centralizado de los programas y recursos por el gobierno central.	

Fuente: Elaboración propia, con ideas de Selmini (2009).

Con el tiempo, estos modelos se han aproximado, y hoy son tendencialmente mixtos, basados en racionalidades y medidas diferentes, son flexibles y adaptables, aunque se acercan cada vez más a la prevención situacional. En este sentido, el individuo "se vuelve abstracto, universal y sin historia personal –el actor guiado por la elección racional-" (Selmini, 2009: 53).

En definitiva, estos enfoques se utilizan o no, según su eficacia, por tanto su sustento es más pragmático que de consistencia teórica y epistemológica. Actualmente, se considera que la prevención social no funciona, ya que:

...o bien, su eficacia es difícil de medir y los tiempos de su implementación demasiado largos y no compatibles con una cultura de la intervención práctica, rápida y visible. También la prevención comunitaria, en su versión "social", presenta los mismos problemas. No obstante su gran popularidad, la movilización de los ciudadanos en la prevención se revela a menudo ineficaz a los fines de la prevención objetiva, mientras que puede obtener algún resultado en la producción de seguridad social y en la disminución de la percepción de inseguridad. (Selmini, 2009: 54).

Tanto la prevención social como la comunitaria tienen importantes problemas para constituirse como instrumentos de renovación de la comunidad. Algunos son operativos, otros de financiamiento pero los más importantes devienen del sentimiento de desasosiego y de diferentes posiciones entre los actores sociales. Para Selmini, un problema sustancial es que no es el delito, "el tema ideal sobre el cual reconstruir una cohesión social perdida" (2009: 54).

La prevención, desde la perspectiva de las políticas sociales, promueve recursos compensatorios para disminuir la exclusión social. Por tanto, los beneficiarios son sólo aquellos que se encuentran en una situación de precariedad y con grandes posibilidades de incurrir en actos delictivos. En forma tal, que las políticas se vuelven estigmatizantes y con un alto grado de centralidad. Por tanto, para atacar la exclusión social como para la prevención del delito nos encontramos con acciones que reproducen la exclusión y la centralidad. El discurso neoliberal plantea como requisitos los criterios de eficiencia, equidad y racionalidad en la gestión de la política social. Pero ello hace patente:

El carácter estigmatizante de estas políticas aparece sumamente visible tanto en el proceso de la definición de la población-objetivo como en la instrumentación en terreno de la selectividad. En el primer caso, como afirma Tenti Fanfani los individuos pasan de ser estadísticamente pobres a ser socialmente vistos y tratados como pobres, con la consecuente institucionalización y legalización de las desigualdades sociales. En el segundo, se produce una particular relación social entre los agentes estatales de la asistencia social (ya sean formuladores de las políticas o profesionales de la asistencia)

y su "clientela" donde se disputan el "derecho a merecer asistencia": los primeros desconfiando y estando atentos ante la presencia de "abusadores" y los otros dando pruebas de tal merecimiento. (Ayo y Dallorso, 2011: 7).

Es necesario prestar mayor atención a la acción de los agentes institucionales en la formulación y gestión directa de las políticas. Pues como afirman, Ayo y Dallorso, "existe el riesgo de que los programas de prevención social del delito generen procesos de criminalización de la pobreza" (2011: 15).

Por tanto, es necesario distinguir los diferentes niveles de la prevención y no incluirlo todo en la prevención del delito. Ya que, por un lado, encontramos políticas sociales de bienestar y distribución de la riqueza. Pero, por otro, políticas propiamente preventivas que deben partir de la no estigmatización, en ambas es necesaria la participación ciudadana. De ahí la necesidad de una ciudadanía sustancial que contribuya a robustecer la rendición de cuentas tanto en la gestión como en la evaluación.

CAPÍTULO SEGUNDO
Recomendaciones internacionales para la prevención

2.1. Prevención de la violencia y del delito.

El problema de la inseguridad ciudadana y la necesidad de prevención de la violencia y el delito no es nuevo y ha sido motivo de análisis y debates internacionales. Así tenemos, por ejemplo, que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (UNODC) adoptó en 1995 y 2002 Directrices relativas a la prevención, las cuales son:

Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución del Consejo Económico y Social 1995/9, anexo) y las Directrices para la prevención del delito (resolución del Consejo Económico y Social 2002/13, anexo). Junto con otras resoluciones más recientes, subrayan el hecho de que las estrategias de prevención del delito deben marchar al compás de la reforma de la justicia penal. (UNODC, 2011: 2).

En todas ellas se hace hincapié en la necesidad de que la prevención vaya de la mano con reformas de seguridad y justicia penal. Es indispensable que el plan de acción sea integral, se enfoque en problemas locales (a partir de diagnósticos) y se realice en colaboración con agentes sociales y políticos, escuchando a los distintos actores involucrados. Hoy en día, la seguridad ciudadana está directamente vinculada con el desarrollo humano, el respeto a los derechos humanos y el bienestar social de las comunidades.

Para UNODC la prevención del delito se refiere a “las 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.” (2011: 9). El enfoque se centra tanto en la prevención social como en la situacional, lo que implica la investigación, y posterior intervención, para identificar y reducir los distintos factores de riesgo que propician también distintos tipos de criminalidad y victimización; así como analizar las situaciones que propician o favorecen estas conductas y la posibilidad de intervenir sobre ellas. Esto significa, por supuesto, que los programas y acciones serán distintos y con diferentes niveles de gestión y objetivos.

En las Directrices (UNODC, 2011) comentadas, los enfoques y programas de prevención se clasifican en cuatro categorías:

1. La prevención del delito mediante el desarrollo social.
2. La prevención del delito de base local o comunitaria.
3. La prevención de situaciones propicias al delito.
4. Los programas de reinserción social.

Todos tienen ventajas y desventajas, pueden combinarse y, sobre todo, adaptarse

al contexto específico en que se pretendan utilizar.

Es necesario, sin embargo, enfatizar que no toda manifestación de la violencia constituye un comportamiento delictivo, con implicaciones jurídico penales y, por tanto, en muchas ocasiones los actos violentos no son atendidos en forma eficiente por las autoridades lo que hace necesario recurrir a mecanismos particulares para enfrentarlos, tales como asesorías médicas, psicológicas, educativas, jurídicas, religiosas, entre otras.

En este contexto,

Una de las razones por las que apenas se ha considerado a la violencia como una cuestión de salud pública es la falta de una definición clara del problema. La violencia es un fenómeno sumamente difuso y complejo cuya definición no puede tener exactitud científica, ya que es una cuestión de apreciación. La noción de lo que son comportamientos aceptables e inaceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que los valores y las normas sociales evolucionan. (Informe OMS, 2002: 4).

Por su parte, la delincuencia, para su atención y registro, se define sobre todo en función de su tipificación en las leyes penales de cada estado. Así, se considera que una conducta es delictiva cuando se encuentra tipificada en los códigos penales o en leyes especiales, además de que es merecedora de sanciones específicas para cada una de ellas. En el manejo del fenómeno delictivo, un problema importante ha sido suponer que con una política penal represiva y, en ocasiones, autoritaria se puede reducir o por lo menos combatir su incidencia en la sociedad.

Actualmente, se transita hacia una visión más integral y compleja del problema delictivo y, a partir de ello se pone énfasis en la necesidad de prevención, no sólo de la delincuencia sino de la violencia, en sus manifestaciones específicas: sexual, familiar, escolar, laboral, social, por mencionar algunas.

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un diagnóstico sobre desarrollo humano centrado en la seguridad ciudadana, en él se afirma que los desafíos persisten, ya que en América Latina existe una enorme manifestación de la violencia, "con más de 100,000 homicidios registrados al año. La mayoría de los países de la región tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia" (PNUD, 2013: III). Se afirma que el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y la inseguridad, ya que junto a la existencia objetiva de hechos de violencia y proliferación de delitos, en la última década ha crecido el temor de los ciudadanos.

En los estados de la región latinoamericana existen enormes problemas en materia de justicia y seguridad, los que ha detectado este informe son:

- Índices de impunidad alarmantes.
- Crisis de los sistemas carcelarios.

- Desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía.
- Privatización de la seguridad que suplanta las obligaciones del estado como principal garante de la seguridad ciudadana.
- Los vínculos comunitarios (familia, escuela, comunidad) han perdido fuerza.
- Surgen formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza.

Una de las problemáticas más relevantes es que la actuación de los gobiernos debe enfocarse (lo que aún no se ha logrado) en “una visión de la seguridad ciudadana que priorice el desarrollo humano” (PNUD, 2013: VII). El informe sigue la siguiente estructura:

Supuestos:

- Las personas son el centro de la definición de seguridad ciudadana.
- La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano.
- La seguridad ciudadana es un bien público.
- Por tanto, proveer de seguridad ciudadana es una responsabilidad del Estado.
- No todo lo que ocurre en la región se explica por el crimen organizado transnacional.
- La inseguridad sí puede remediarse.

Diagnóstico	Respuestas	Guía de acción
Centrado en construcción de instituciones y formas de convivencia democrática.	Del Estado: -Reforma de instituciones de la cadena de justicia. -Prevención. -Evaluación de las capacidades del Estado. -Apego a una seguridad ciudadana efectiva, legítima y respetuosa de los derechos humanos.	Se demuestra que las políticas de mano dura han fracasado. Analiza 5 iniciativas regionales para disminuir homicidios y delito en zonas de alta violencia e inseguridad.
4 conjunto de variables que explican la vulnerabilidad de la región*.	De actores no estatales: -Respuestas funcionales***. -Respuestas no funcionales. -Respuestas grises, que requieren ser reguladas.	Fica Vivo (Brasil) Plan Cuadrante (Colombia) Barrio Seguro (República Dominicana)
3 indicadores: homicidios, robos y temor.	Cooperación internacional: -Cooperación subregional. _Cooperación con Estados Unidos. _Cooperación con organismos internacionales.	Tregua entre pandillas (El Salvador) Todos Somos Juárez (México)
Expresiones de la violencia y el delito: delito callejero, delincuencia organizada, violencia de y contra jóvenes, violencia de género, violencia ilegal de actores estatales, corrupción.		
Impacto de la inseguridad en 3 dimensiones del desarrollo humano: persona, tejido social e instituciones democráticas.		
Costos de la violencia y el delito**		

* Cuatro conjunto de variables referidos a:

1. la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, generando incluso un "delito aspiracional";
2. Los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado;
3. Los facilitadores –armas, alcohol y drogas-, y
4. La falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia. (PNUD, 2013: VIII)

**Costos de la violencia y el delito, se indagan a través de los siguientes aspectos:

- En prevención de la violencia, referidos a las consecuencia del delito y en la sanción de los responsables.
- Disminución de esperanza de vida por los homicidios y su impacto en el PIB.
- Eficiencia del gasto gubernamental en orden y seguridad ciudadana.

***Las respuestas funcionales de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, demuestran que la "participación activa y funcional de la ciudadanía ha permitido democratizar, complementar y vigilar la provisión pública de la seguridad ciudadana." (PNUD, 2013: X)

El informe de PNUD concluye con 10 recomendaciones para una América Latina segura (PNUD, 2013: 199):

1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas.
2. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito.
3. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.
4. Disminuir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos.
5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana.
6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.
7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público.
8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas.
9. Regular y reducir los disparadores del delito, como alcohol, drogas y armas, desde una perspectiva integral y de salud pública.
10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación intencional.

El análisis del desarrollo humano en la región parte de reconocer que América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo y que, los Estados latinoamericanos tienen déficits en el alcance, la eficiencia y la legitimidad de sus acciones para “garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y forjada en condiciones de igualdad” (PNUD, 2013: 3). Además, es indudable que el delito y la violencia son graves obstáculos para el desarrollo humano, el cual debe entenderse como “el proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna.” (PNUD, 2013: 3).

Por tanto, el desarrollo humano debe insertarse en el entramado social a través de “la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad ambiental, la construcción de sociedades más justas e incluyentes, y la previsión y resolución de conflictos” (PNUD, 2013: 4). En este contexto, el informe reconoce que el IDH (índice de desarrollo humano) tiene un panorama positivo en la región, aunque la violencia letal tiene una tendencia al alza y los problemas de inseguridad ciudadana son recurrentes.

Un primer elemento que aún no se ha consolidado es que la definición tradicional de seguridad se ha modificado, ya no se trata sólo de la seguridad nacional, las amenazas no son sólo militares pero, además, tales amenazas no son fácilmente identificables, ya que, sin duda, poseen componentes políticos. Para poner en el centro del debate a las personas es indispensable que se atienda la seguridad ciudadana y su relación con la seguridad y desarrollo humanos. Así, la seguridad humana se entiende como “la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad” (PNUD, 2013: 5). Por supuesto que en este sentido existen diversos elementos que la componen (como salud, educación, seguridad alimentaria, entre otros), sólo que aquí nos enfocamos a los aspectos relativos a la violencia y el delito.

Hay que entender, además, que la seguridad ciudadana presenta retos distintos según se hable de su parte objetiva o subjetiva. La primera referida a las amenazas y hechos reales, la segunda, y más difícil de manejar, relacionada con los sentimientos y miedos de los habitantes de una región.

La seguridad ciudadana centrada en el bienestar de las personas asume la necesidad de acceder a los derechos humanos y contar con vías adecuadas para su exigibilidad frente al Estado, por lo que no basta reducir la incidencia de la vio-

lencia y el delito, sino que es necesaria una política pública que asuma estrategias integrales centradas en,

...la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social (PNUD, 2013: 6).

Para el PNUD, el “Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público.” (PNUD, 2013: 9). Por ello, es necesario que actúe con apego a la ley y garantice el respeto a los derechos humanos. Ello no significa que otros actores no puedan intervenir en la seguridad pero el Estado es el único obligado a ello y, además, el único legitimado para el uso exclusivo y legítimo de la violencia. En este sentido, es indispensable atemperar esa facultad ya que, reproducir la práctica contestataria de fuerza y temor no es la vía idónea para enfrentar la violencia y el delito sino que se requieren la prevención, espacios de participación ciudadana y, sin duda, fortalecer las instituciones democráticas. Así,

...desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. (PNUD, 2013: 10).

Porque, cuando la cohesión social se reconstruye en torno a la violencia, ello genera mayores manifestaciones de violencia que la convierten en un elemento “natural” de la convivencia social. Por tanto, a partir del desarrollo humano son tres los espacios de socialización que permiten construir comunidad: familia, escuela y ciudad. Espacios que son sustanciales para la prevención y que requieren de políticas públicas que posibiliten su fortalecimiento y ampliación a través de redes de protección social. Aunado a ello se debe trabajar en reducir los facilitadores del delito (armas, droga, alcohol) sobre todo en los sectores de la juventud latinoamericana.

Para analizar la dimensión objetiva y subjetiva de la criminalidad, el PNUD (2013) señala que:

- Aunque la tasa de homicidios se ha estabilizado o incluso disminuido, los niveles de violencia letal siguen siendo preocupantes.

- Las estadísticas disponibles indican que el robo es el delito más frecuente y que afecta a la población, debido a que han aumentado los robos que se cometen con violencia.
- La inseguridad objetiva muestra diferencias en la intensidad, sin embargo en América Latina es alta la percepción de la violencia: toda la región padece altos índices de temor.
- El homicidio se concentra entre la población joven, particularmente en los varones.
- Es indispensable mejorar la recopilación y la sistematización de datos confiables, homogéneos y verificables.

Respecto a la dimensión subjetiva en Latinoamérica encontramos que:

Percepción de inseguridad y victimización, América Latina, 2012.

PAIS	PERCEPCIÓN		VICTIMIZACIÓN	Factor por el cual la percepción es mayor a la victimización directa
	Inseguridad en el barrio	Deterioro de la seguridad	Directa	
Argentina	34,6	49,1	21,3	1,62
Bolivia	39,8	53,2	27,8	1,43
Brasil	28,2	56,9	16,4	1,72
Chile	28,7	42,8	14	2,05
Colombia	32,5	30,8	21	1,55
Costa Rica	29,7	54,8	17,5	1,70
Ecuador	38,1	41,5	28,1	1,36
El Salvador	42,5	42,0	17,4	2,44
Guatemala	31,7	47,8	20,9	1,52
Honduras	23,2	40,2	18,9	1,23
México	36,8	55,9	23,1	1,59
Nicaragua	29,0	21,6	13,5	2,15
Panamá	19,3	29,8	6,9	2,80
Paraguay	24,5	47,5	15,3	1,60
Perú	50,0	45,6	28,1	1,78
República Dominicana	38,6	64,8	19,1	2,02
Uruguay	32,4	55,2	22,8	1,42
Venezuela	43,7	58	19,4	2,25

Fuente: LAPOP – PNUD (2012)

2.2. Costos de la violencia y la criminalidad.

El PNUD (2013) propone diversas metodologías para analizar los costos de la violencia y el delito. Uno de ellos es el enfoque contable que se centra en los gastos monetarios directos asociados a la inseguridad: valoración de las pérdidas y los daños asociados al crimen, así como gastos de contención, atención y prevención; desde la percepción del Banco Mundial (2011) ello permite cuantificar la rentabilidad y eficacia de las intervenciones.

Asimismo, los costos de la inseguridad significan que (PNUD, 2013: 93):

- En América Latina, las y los ciudadanos han tenido que cambiar su cotidianidad para evitar ser víctimas del delito, lo que ha restringido de distinta manera sus libertades.
- La inseguridad genera impactos colectivos: transforma y cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, deteriora el espacio público y acentúa la desigualdad y la exclusión urbana.
- La victimización y el temor al delito erosionan la confianza de las personas y estimulan, en algunos casos, el respaldo a medidas represivas que vulneran sus derechos democráticos.
- La inseguridad ciudadana tiene consecuencias significativas para la sociedad latinoamericana, con costos altos en términos del PIB, del gasto público e incluso en la esperanza de vida.

Las recomendaciones del PNUD (2013), desde la perspectiva de los costos asociados a la inseguridad son:

1. Atender, proteger y reparar a las víctimas de la inseguridad.
2. Adoptar un enfoque de reducción de daños y mitigación de impactos, que bajo ninguna circunstancia aumente la vulnerabilidad de las personas y las comunidades.
3. Promover ciudades inclusivas y seguras, reduciendo la violencia y la delincuencia en los entornos urbanos.
4. Reconstruir y fortalecer el tejido social en las zonas afectadas por la delincuencia organizada.

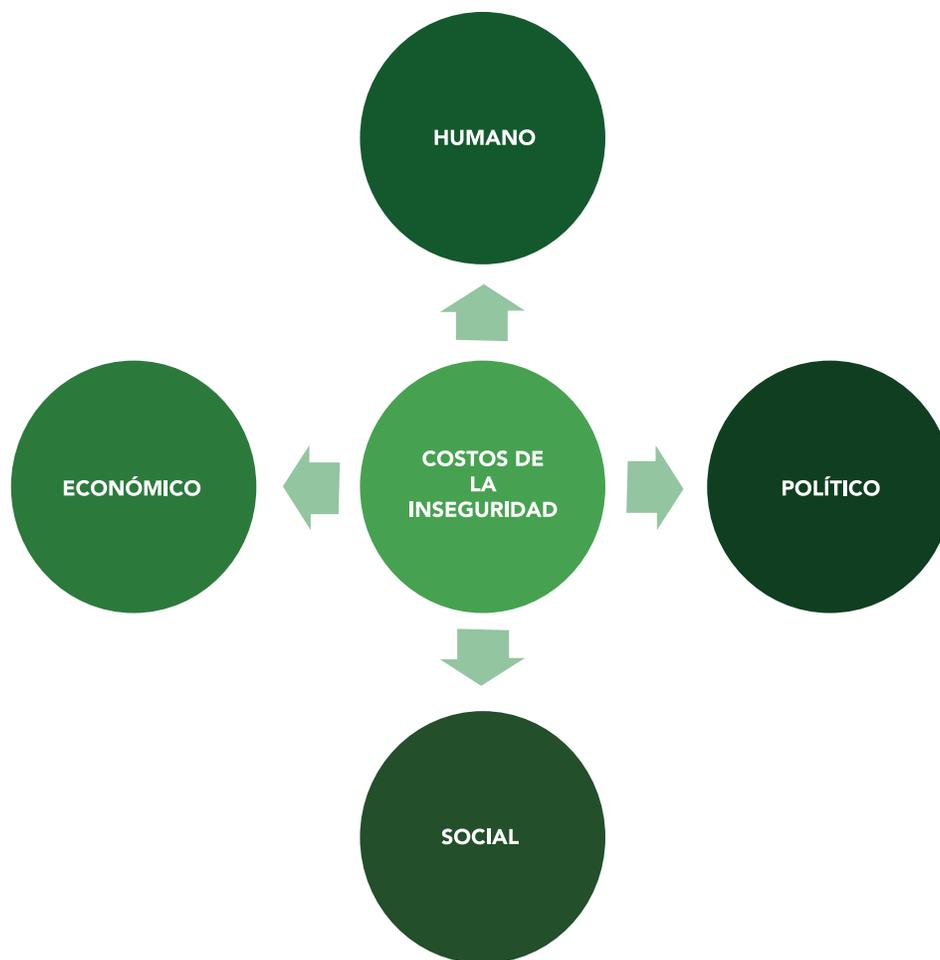
5. Combinar el trabajo en los diferentes niveles territoriales, atendiendo las tres dimensiones vinculadas al desarrollo humano: individual, social e institucional.

Para entender las respuestas del Estado frente a la inseguridad es indispensable enfocarse en tres dimensiones: institucionalidad (basada en el reclutamiento meritocrático), autonomía estratégica (equilibrio entre independencia y colaboración con la sociedad) y legitimidad (las políticas estatales son preferibles frente a otras opciones y por ende son acatadas por la sociedad). (PNUD, 2013). Así tenemos que,

El debate académico sobre seguridad pública y ciudadana en América Latina se ha centrado en torno a tres ejes principales: los determinantes institucionales que obstaculizan o favorecen determinadas reformas; las causas de la violencia y la evaluación de los instrumentos para medirla; y la relación entre percepciones de inseguridad y la política pública (Fuentes, 2011:7).

En este escenario, es importante enfatizar que la recaudación fiscal es necesaria para fortalecer la seguridad ciudadana. La mayoría de las sociedades latinoamericanas recauda menos de lo esperado, ello tiene la consecuencia directa de que las personas con recursos prefieren invertir en seguridad privada, en ocasiones, retando incluso las capacidades estatales; ello significa que el acceso a la seguridad es desigual e inequitativo, originando enormes grupos excluidos de la seguridad que el Estado no proporciona.

Por otra parte, la inseguridad genera costos importantes en ámbitos diferenciados, dichos costos de la inseguridad ciudadana en las Américas, en la visión de la OEA (2008), se agrupan en cuatro grandes categorías:



El costo humano

- Vidas perdidas como resultado directo e indirecto de la inseguridad.
- Víctimas directas no-letales que sufren perjuicios serios y duraderos que afectan significativamente sus vidas.
- Personas privadas de libertad, condenadas, procesadas o cumpliendo condenas en sistemas penales deficientes y corruptos.
- Víctimas indirectas que ven perturbada su existencia cotidiana por actos violentos o delictivos.

El costo político

- Crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente y frágil institucionalidad

democrática hemisférica intensificada por la preocupación por la delincuencia y la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz.

- La inseguridad ciudadana pone de manifiesto los retrocesos y lentos avances de las democracias aún en proceso de consolidación.
- Se pone en riesgo la cultura de derechos y libertades y se generan nuevas amenazas a los derechos humanos con la posibilidad siempre latente de mantener o recurrir a medias autoritarias para enfrentar la violencia y la delincuencia.
- Combate a las libertades y derechos sustantivos y procesales por parte de los ciudadanos, ya que se perciben como benéficos para los que violan el orden social.
- Las regulaciones a la actuación de los cuerpos de seguridad se perciben como frenos que limitan su efectividad.
- Se asume el ejercicio de la sanción por mano propia, alejándose de los fundamentos de la convivencia civilizada a que toda sociedad debe aspirar.

El costo social

- En la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad.
- Se acentúa la segregación social y espacial de la población.
- Prejuicios e incluso estigmatización de amplios sectores de la población por razones de edad, raza y situación económica.
- Privatización de lo público por la necesidad de acudir a medios privados de seguridad.
- Ampliación indiscriminada de servicios de seguridad privada lo que consolida y acentúa la desigualdad.

El costo económico

- El delito afecta directamente la economía de las personas que tienen que reemplazar los bienes perdidos. Y, en ocasiones, las pérdidas son irreparables.

- Incremento en el gasto fiscal para fortalecer el sistema judicial lo que compite, a nivel presupuestario, con la atención que se le puede dar a otras necesidades fundamentales como la educación o la salud.
- Gasto estatal para proveer seguridad, lo que conlleva enormes costos adicionales para las empresas y los individuos.
- Altos costos en que incurre el sistema de salud, el cual debe atender a las víctimas del delito y la violencia.
- Costo económico asociado a homicidios y lesiones que incide directamente en los costos de producción.
- Existen indicios de que el costo económico de la inseguridad está vinculado a decisiones financieras y a oportunidades de inversión que se ven afectadas por cuestiones de seguridad, lo que perjudica seriamente el desarrollo de la región.

2.3 Las políticas de prevención del delito en América Latina.

Existen factores que causan, facilitan o contribuyen a la realización de conductas delictivas, las políticas de prevención tratan de actuar minimizando o eliminando dichos elementos. La visión de la prevención se ha transformado en los últimos años, ya se recurre cada vez menos al sistema de justicia penal con fines disuasivos y, en el discurso político, se han integrado los programas preventivos con la finalidad de reducir los niveles delictivos.

Aunque la aplicación de la ley (y sobre todo la ley penal) es una prerrogativa exclusiva del Estado, en las acciones preventivas participan además, organismos privados y la sociedad civil en su conjunto. Cuando el Estado no asume una acción preventiva, generalmente, son otros actores no estatales los que llenan esos vacíos. Ello no significa que la aplicación adecuada, oportuna y transparente de la justicia penal no sea importante para la prevención, es indudable que erradicar la impunidad tiene un efecto directo en la disminución de conductas delictivas, sin embargo, ello debería ser un supuesto dado en las sociedades democráticas, lo que no ocurre así en los países latinoamericanos debido a la ineficacia, corrupción u obsolescencia de los procedimientos de procuración y administración de justicia.

En cuanto a los programas de prevención existen diversos ejemplos de casos de éxito en Latinoamérica que han sido apoyados técnica y financieramente por la comunidad internacional (PNUD, 2013). Pese a ello hay que considerar que:

A pesar de que estas experiencias son prometedoras, el análisis del diseño de algunos de estos programas demuestra que sus objetivos son múltiples y están poco dirigidos, que su diseño no se basa en teorías específicas de la violencia y que las actividades que realizan no son las aconsejables para lograr los objetivos planteados (Frühling 2012). Más aún, a pesar de que en la mayoría de los casos los ejecutores de los proyectos monitorean su puesta en marcha, son escasos los que se han evaluado de manera rigurosa. Aun así, muchos de ellos han alcanzado resultados significativos e incluso se han difundido a otros países. (PNUD, 2013: 130).

Los programas de prevención analizados por PNUD (2013) tienen las siguientes características:

TIPO	OBJETIVO	INTERVENCIÓN
Prevención social centrada en la familia, la escuela o la comunidad.	Actuar contra los factores de riesgo que condicen a la violencia juvenil, la violencia de género y a problemas de convivencia en comunidades específicas.	1) Incremento de la oferta de programas dirigidos a jóvenes en riesgo. 2) Asistencia psicosocial dirigida a adolescentes y a sus familias. 3) Prevención del consumo de drogas y alcohol. 4) Capacitación en mediación de conflictos que ocurren en la escuela.
Programas focalizados en lugares.	Mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas específicas y de distinta extensión.	1) Acciones para mejorar condiciones de vida en áreas que acumulan desventajas sociales mediante proyectos urbanos integrados y presencia política. 2) Intervenciones situacionales que buscan disminuir la oportunidad para cometer delitos en el espacio público
Acciones dirigidas a infractores de ley.	Reducir el costo humano y facilitar la rehabilitación y la reinserción de adultos y adolescentes detenidos provisionalmente o condenados.	1) Servicios previos al juicio 2) Establecimiento de penas alternativas a la cárcel 3) Programas educativos, de formación para el empleo y de tratamiento por consumo de drogas dirigidos a internos.
Programas de carácter multisectorial realizados en municipios o ciudades.	Involucrar a diversas agencias del gobierno y aplicar en manera coordinada acciones	1) Medidas de prevención situacional 2) Horarios limitados de expendio de alcohol. 3) Programas preventivos de la violencia juvenil y de género 4) Medidas que promueven la cultura ciudadana 5) Observatorios de estadísticas respecto del crimen

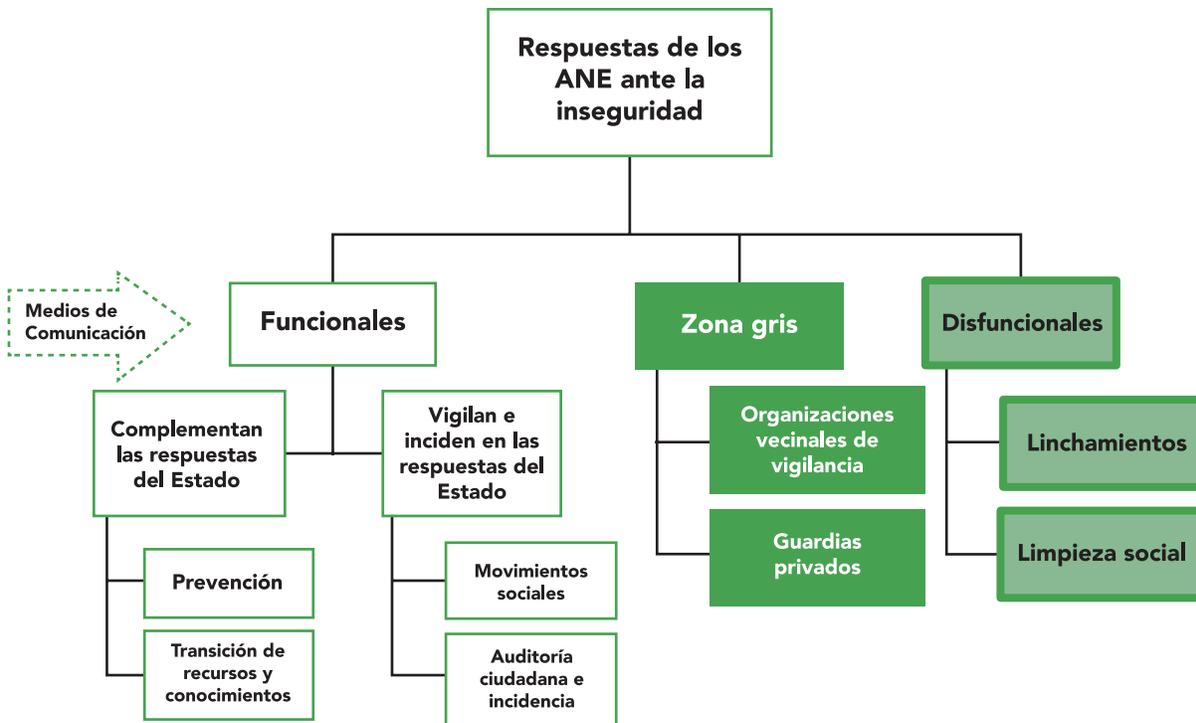
Fuente: PNUD, 2013: 131. Presenta además intervenciones específicas y ejemplos.

Para que un programa de prevención sea efectivo es necesario que se dirija a grupos o lugares que conjugan factores de riesgo o niveles delictivos significativos. Los programas han aumentado en la región y, en ciertos casos, presentan aspectos positivos de gestión; el problema al que se enfrentan es la debilidad en la capacidad estatal. Muchos de estos programas se gestionan a nivel municipal incluso, si los municipios no tienen la obligación constitucional de proveer seguridad que, en algunos países (no es el caso de México) sólo recae en los gobiernos federales. Así, se encuentra que:

Los programas multisectoriales locales que son exitosos han tendido a concentrarse en municipios y ciudades importantes que cuentan con recursos propios o con el apoyo presupuestario del gobierno nacional; cuentan, además, con profesionales capacitados para diseñar y ejecutar proyectos, y con el suficiente peso político para forjar lazos de colaboración con entidades públicas de tipo nacional, como las policías y los ministerios del área social. Los municipios más pequeños se han mantenido bastante marginados de este proceso (Dammert 2007). Ello explica que se mencionen repetidamente los casos de Bogotá, Medellín, Diadema, Belo Horizonte, Peñalolén y Puerto Alto como exitosos. (PNUD, 2013: 133).

Lo cual nuevamente conduce a la percepción del desigual acceso a la seguridad, según sea el nivel socioeconómico de las personas o comunidades, en este caso, de las ciudades para operar programas preventivos importantes. Otro de los problemas reiterados es la necesidad de datos confiables que permitan identificar las zonas conflictivas y determinar las causas o factores que inciden en la violencia o la criminalidad, ya que de lo contrario se estarían destinando recursos a acciones dispersas y poco fundamentadas que, desde luego, no tendrían ningún resultado significativo para la reducción de los índices delictivos¹. De este modo encontramos diferentes respuestas de los agentes no estatales (ANE) ante la inseguridad.

¹Como muchas veces se advierte son “meras ocurrencias” para la foto y con fines electorales, más que acciones diseñadas con un mínimo de sistematicidad.



Por ello es tan importante la cooperación internacional y la colaboración de expertos en la materia, así como la experiencia y capacidad burocrática institucional, ya que:

La ejecución de políticas integrales de carácter intersectorial que complementen el control del delito con programas preventivos requiere información de calidad. La focalización de los programas debería basarse en información sobre hechos de violencia en el territorio, la vulnerabilidad de quienes los sufren o la existencia de factores de riesgo que sugieren la posibilidad de que los delitos se incrementen en el futuro. Las iniciativas responden a la disponibilidad de una cooperación internacional, a circunstancias políticas o a razones coyunturales, lo que debilita el efecto, el alcance y la permanencia de las iniciativas. La carencia de personal especializado en la gestión de proyectos preventivos conlleva la ausencia de estándares claros, debidamente consensuados y supervisados en su cumplimiento, que resguarden la calidad de las intervenciones respectivas (Abizanda et al. 2012, citado en PNUD, 2013: 133).

Otro de los grandes problemas es que los programas piloto, con cierto éxito, difícilmente pueden transformarse en acciones más amplias, debido a la falta de financiamiento o capacidad operativa, así como por la deficiencia de los recursos humanos que las gestiones, además de la ausencia de evaluación en su ejecución. Ante estos problemas los programas recurren a metodologías poco adecuadas que carecen de sustento criminológico y psicosocial para su ejecución.

2.3.1. Casos de éxito.

PNUD alude a intervenciones exitosas en Latinoamérica para la prevención de la violencia y el delito, indica que son ejemplos de políticas públicas bien desarrolladas y gestionadas profesional y sistemáticamente. Así es evidente que, en

...el centro de varias de estas intervenciones ha estado el desarrollo de datos y análisis confiables y precisos, la adecuación de las respuestas a los problemas sociales, económicos y políticos específicos que enfrenta cada contexto, así como la participación sostenida y decidida de funcionarios junto con la sociedad civil (PNUD, 2013: 184).

Estos casos son (PNUD, 2013):

- Fica Vivo, Brasil.
- Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Colombia.
- Barrio Seguro, República Dominicana.
- Tregua entre pandillas, El Salvador.
- Todos Somos Juárez, México.

Fica Vivo significa “mantente vivo” y se refiere a una iniciativa innovadora cuyo objetivo fue controlar los niveles de homicidios entre la población joven de Belo Horizonte en Minas Gerais, Brasil.

Antecedentes: El programa (iniciado en 2001) fue impulsado y liderado por la Universidad en colaboración con policías militares y civiles, gobierno, asociaciones y sociedad civil. Parte de datos georreferenciados del comportamiento y presencia territorial de los homicidios que permitió identificar como zona de riesgo a 6 favelas de Belo Horizonte afectadas por el tráfico de drogas y el conflicto entre pandillas.

En 2003 el gobernador impulsó el proyecto como política pública de su gobierno que buscó, por una parte, promover una policía eficaz con reacción rápida y, por otro, crear programas sociales para transformar la relación entre las comunidades afectadas y las entidades públicas. En 2002 empezó la primera intervención, pero en 2003, debido a que los programas sociales coordinados por la policía no fueron bien gestionados, el programa colapsó debido a problemas internos y la sustitución del comandante a cargo.

Estructura: En 2004 los programas se reestructuraron en un proyecto piloto gestionado por funcionarios públicos con experiencia en trabajo social y psicología; las actividades (talleres) se diseñaron específicamente para jóvenes en riesgo de ser asesinados. Las personas que coordinaban los talleres eran de la comunidad y contaban con credibilidad y liderazgo, lo que permitió el diálogo con líderes locales y miembros de pandillas, además eran los interlocutores con la policía.

Resultados: En el corto y mediano plazo se logró reducir drásticamente la violencia, lo que llevó a ampliar el proyecto a otras áreas de la ciudad. De 2004 a 2007 disminuyó la violencia en las comunidades donde existían los programas combinados Fica Vivo-GEPAR.

Retos:

- La policía militar conservaba su visión tradicional centrada en el combate al delito más que en la seguridad ciudadana.
- Los programas funcionaban donde existía un fuerte vínculo entre el gobernador y el gobierno de la ciudad, pero no así en otras comunidades donde el vínculo no se daba.
- Además no fue uniforme la vinculación del gobierno con los líderes de la comunidad.
- Fue un programa innovador en materia de seguridad ciudadana sobre todo respecto al manejo de información y la intervención en comunidades. Específicamente con el uso de mapas georreferenciales que identifican "puntos calientes" (hot spots).
- Con base en estos datos se establecieron estaciones de policía orientadas a la comunidad y basadas en foros vecinales, inversiones sociales y programas contra la violencia escolar.
- Aunque no era la finalidad el programa se enfocó también a la atención de otros tipos de violencia, sobre todo la de género.

Este programa ha sido evaluado por la academia y el gobierno, su replicabilidad depende de:

- Contar con recursos técnicos y financieros adecuados,
- Obtener la información georreferenciada.
- El escenario debe ser de delitos desorganizados o dispersos.
- La corrupción no debe ser una amenaza relevante.

El **Plan de vigilancia por cuadrantes de Colombia**, implicó una reforma de la policía nacional con “cambios profundos en su actuación, códigos, uso de datos y la manera como interactúa con la población” (PNUD, 2013: 187). Su principal debilidad es la inercia y la resistencia al cambio, ya que se exige un trabajo más sistemático en términos conceptuales y analíticos. En municipios pequeños se enfrenta a la falta de estudios sobre la situación local y la debilidad institucional.

El programa **Barrio Seguro de República Dominicana** fue la respuesta a un incremento en el número de homicidios entre 1999 y 2005, algunos de ellos cometidos por la policía. Entre 2004 y 2012 se desarrolló el Plan de Seguridad Democrática (PSD), este plan incluyó el programa Barrio Seguro, cuyos elementos claves fueron:

- Aumento de la inversión para actuación policial en barrios específicos, con el enfoque de policía comunitaria.
- Modelo policial orientado a la resolución de conflictos
- Aumento del número de proyectos sociales para disminuir los riesgos delictivos y fomentar la cooperación ciudadana con la policía.
- Fortalecer las organizaciones comunitarias en las zonas seleccionadas para que actuaran como interlocutores y coprotagonistas con el gobierno.

En algunas evaluaciones, los

...entrevistados distinguían entre una fuerza policial previa a Barrio Seguro —que ellos consideraban como parte del problema delictivo y que maltrataba a la población local— y una policía posterior a la implementación del programa —que se percibía como más cordial y servicial—. (PNUD, 2013: 190).

Aunque mejoró la percepción de la seguridad por parte de la comunidad, ello no significa que estén exentas de actividad policial o de corrupción policial. Problemas a mayor escala como la corrupción y falta de reformas estatales, socavaron el programa y limitaron su eficacia. En 2013 inició un Plan de Seguridad Ciudadana con nuevos programas.

El Salvador es uno de los países latinoamericanos con mayor índice de violencia letal, atribuida a las pandillas (maras) así como al tráfico de drogas; además de los limitados resultados de las políticas de mano dura. En 2012 las dos principales pandillas acordaron una tregua. “Personalidades de la iglesia y la sociedad civil, a título individual, sirvieron de negociadores, con la ayuda y el apoyo logístico del ministerio de Justicia y Seguridad”. (PNUD, 2013: 191). Surge así la **Tregua entre Pandillas de El Salvador**. Después de la tregua hubo una disminución sostenida en los índices de homicidios del 40%, aunque otras formas de delincuencia y extorsiones no han cambiado. Otras pandillas se han unido, este programa cuenta incluso con respaldo internacional. Sin embargo, la percepción pública de rechazo a las pandillas no ha cambiado.

Existe una preocupación generalizada ante la rapidez con la que las pandillas han logrado convertirse en actores políticos nacionales, capaces de negociar y obtener concesiones por parte del Estado. Los líderes de las pandillas han demostrado una estructura de mando coherente, que les ha permitido hablar con una sola voz. El hecho de que las pandillas hayan contribuido a una caída de más del 40% en los niveles de homicidios a nivel nacional confirma la coherencia y la disciplina en sus estructuras. (PNUD, 2013: 192).

Respecto al programa **Todos Somos Juárez, de México**, encontramos que entre 2008 y 2010, Ciudad Juárez se consideró la ciudad más violenta del mundo con una tasa de homicidios de 189 por cada cien mil habitantes. La violencia se relaciona con la delincuencia organizada, disputas entre cárteles y los efectos de la política de “mano dura” adoptada por el gobierno mexicano entre 2006 y 2012.

En 2010, el gobierno federal promovió la seguridad ciudadana a través del programa Todos somos Juárez, centrado en seis sectores:

- Seguridad pública.
- Crecimiento económico.

- Empleo.
- Salud.
- Educación, y
- Desarrollo social.

El programa partió de los siguientes principios:

1. Orientación multisectorial, no necesariamente de cumplimiento estricto de la ley pero si de atención integral de los riesgos sociales y económicos.
2. La intervención hizo énfasis en la participación pública.
3. El programa se ejecutó en los tres niveles de gobierno.

El costo total, sin incluir inversión privada, fue de 400 millones de dólares. El 74% se destinó a la promoción de la salud, educación, cultura, recreación e intervenciones de desarrollo social (PNUD, 2013: 193). Los resultados fueron mixtos.

Por un lado, la frecuencia de los homicidios bajó drásticamente —hubo una reducción aproximada del 89% entre octubre de 2010 y octubre de 2012—, al igual que el robo de automóviles y otras formas de victimización. Los analistas atribuyen dicha reducción en los índices de homicidio al arresto de los líderes de algunas de las organizaciones criminales más violentas, así como al establecimiento de policías comunitarias eficaces y a un mayor gasto en asistencia social dirigida (ICG 2013). Para finales de 2012, algunos de los habitantes que habían emigrado de la ciudad estaban volviendo a sus hogares (PNUD, 2013: 194).

Críticas:

- El programa fue unilateral y no se integraron las necesidades de la población y los gobiernos locales.
- Los proyectos clave no se cumplieron y los fondos se utilizaron de manera poco adecuada y sin transparencia.
- Hubo acciones inconclusas.

- Las metas se plantearon para 100 días, por lo que los plazos no fueron coherentes, ya que esas acciones requiere de mayor tiempo y la disminución de la violencia se vinculó más a arrestos de delincuentes de alto nivel que a los programas prometidos.
- El principal obstáculo para su replicabilidad es la cantidad de recursos que requiere.

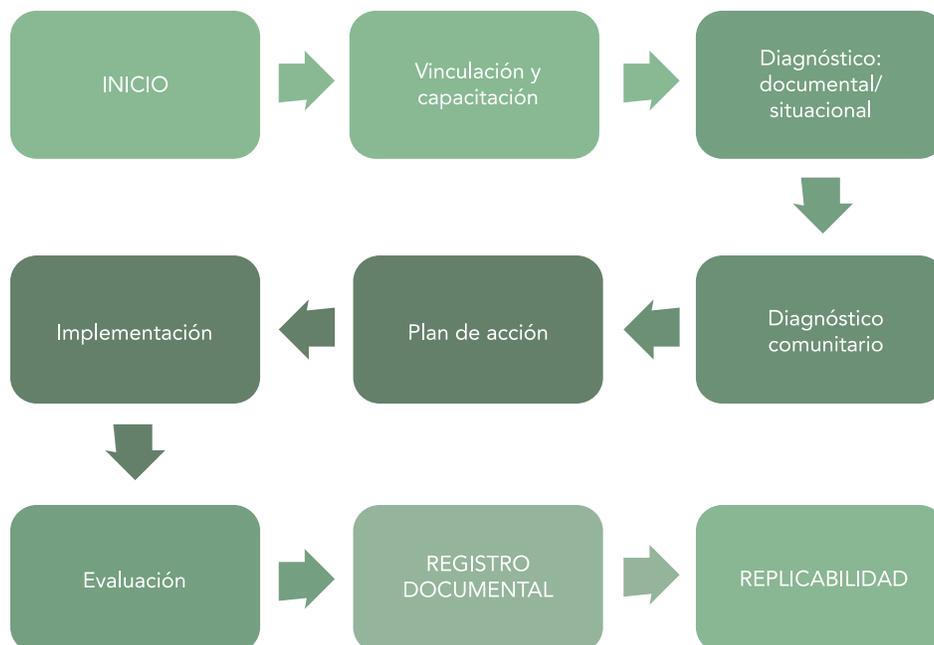
2.3.2 Recomendaciones.

Son diversas las recomendaciones que surgen a partir de las distintas experiencias en la región latinoamericana. Sin embargo es constante la presencia de diversos desafíos que deben ser superados para implementar programas de prevención. Así, es necesario:

1. Sistematizar la implementación de acciones coordinadas.
2. Evaluar su impacto en la dinámica de las comunidades intervenidas.
3. Generar la documentación de la experiencia.

Para lograr la intervención exitosa es necesario coordinar las acciones que permitan desarrollar las distintas fases de la estrategia seleccionada.

FASES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN (Rendón, 2014):



La estrategia de intervención debe involucrar a los distintos actores que intervienen en el terreno, así como a organizaciones y líderes locales que tengan presencia significativa en la comunidad, además de las distintas representaciones de la autoridad. Siempre se tiene que considerar el contexto específico en que se realiza para lo cual el diagnóstico comunitario es fundamental. Es indispensable garantizar el registro detallado del programa para propiciar su replicabilidad y evaluación.

Las recomendaciones de PNUD (2013) en el ámbito de la prevención tienen que ver con:

1. Fortalecer las capacidades del Estado, colocando al centro la protección de la integridad física y material de las personas, así como el respeto a los derechos humanos.

2. Modernizar la policía, acercándola a la ciudadanía.

- a. Las iniciativas de reforma policial deben presentar planes con distintas etapas, objetivos claros, con indicadores que permitan realizar evaluaciones a corto, mediano y largo plazo.
- b. La policía de proximidad o comunitaria debe desarrollarse en el marco de la función preventiva.
- c. Crear condiciones materiales e institucionales para que la policía se convierta en una institución profesional, altamente valorada y respetada.
- d. Democratizar los procesos de reclutamiento e incorporar a mujeres e indígenas.
- e. Creación de unidades especializadas para la atención de grupos en situación de vulnerabilidad.
- f. La participación militar en la seguridad ciudadana debe ser excepcional, supervisada siempre por autoridad civil y garantizar el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas.

3. Fortalecer el sistema de justicia, reduciendo la impunidad.

4. Transformar el sistema penitenciario.

5. Hacer de la prevención una prioridad, con programas basados en evidencia y ajustados a las realidades locales.

- a. Designar autoridades para la prevención, con capacidad de coordinación de políticas intersectoriales, garantizando su capacidad en la gestión de proyectos.
- b. Los municipios deben tener la capacidad de gestionar proyectos para acercar las políticas a la comunidad.
- c. Contar con recursos financieros y humanos suficientes para la sustentabilidad de los proyectos.
- d. Los programas pilotos que demuestren su éxito deben poder escalarse a una cobertura mayor.
- e. Priorizar recursos para las especialidades profesionales requeridas en los programas preventivos.
- f. Es indispensable producir evidencia a partir de los programas de prevención que se ejecuten para ello es necesario la colaboración con universidades y centros de investigación que permitan el diseño de indicadores, análisis estadístico y evaluación de los programas.

CAPÍTULO TERCERO
La prevención de la violencia y el delito en México

3.1. Seguridad pública y seguridad ciudadana.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se establece el derecho a la paz y la seguridad de las personas, lo que implica no únicamente evitar las conductas delictivas, sino propiciar una situación económica y social que permita a las personas un pleno desarrollo y gozar de las condiciones suficientes para el ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, se sustenta el concepto de **seguridad humana** como un ámbito estructural de bienestar y desarrollo en las distintas regiones del mundo. En este ámbito la lucha contra la pobreza, la educación, el desarrollo económico, entre otros y, en fin, los estándares suficientes de supervivencia son sustanciales.

En dicha declaración (1948) se sostiene “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...”. Asimismo, el artículo 3 señala que: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Actualmente, sin embargo, existen situaciones concretas (como en el caso de México) que llevan el tema de la seguridad al ámbito de la lucha contra las acciones delictivas y se trabaja en aras de lo que se denomina seguridad pública, con el afán de que los gobiernos respectivos garanticen a los ciudadanos ese clima de paz y tranquilidad. El problema de fondo en esta concepción es que el tema de la seguridad se reduce, en primera instancia, a la represión y la violencia institucional para “luchar” contra la criminalidad. Las políticas públicas son políticas centralizadas y autoritarias que dejan de lado aspectos indispensables al abordar la seguridad.

En 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un informe sobre la situación de la seguridad ciudadana y los derechos humanos, en dicho informe se señala que:

La **seguridad ciudadana** es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad

ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (CIDH, 2009).

Así tenemos que los derechos comprometidos en la política pública sobre seguridad ciudadana son:

- A. Derecho a la vida
- B. Derecho a la integridad personal
- C. Derecho a la libertad y la seguridad personales
- D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial
- E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad
- F. Derecho a la libertad de expresión
- G. Libertad de reunión y asociación
- H. Derecho a participar en los asuntos de interés público
- I. Derecho al uso pacífico de los bienes.

Porque la seguridad ciudadana se visualiza como una necesidad integral que requiere una institucionalidad, a través de políticas públicas que guíen la actuación del estado, a fin de garantizar a los miembros de la comunidad estándares mínimos y suficientes para el goce de sus derechos humanos. El tema no se reduce al crimen, a la represión y a la violencia, sino que va más allá.

La delimitación de la seguridad pública y la seguridad ciudadana se da recientemente en consideración a conflictos regionales y globales que tienen como trasfondo procesos geopolíticos. Cuando se habla de seguridad pública, inmediatamente, referimos a la obligación del estado de mantener el orden social a través de mecanismos, muchas veces coercitivos, de control social que tienen como fin último combatir la delincuencia, en términos punitivos.

Por su parte, la seguridad ciudadana parte de la reformulación de la gestión de la denominada "seguridad pública", en forma tal que se garantice la seguridad de los individuos considerando mecanismos eficientes de participación ciudadana, lo que implica atender no sólo la materialización de conductas ilícitas, sino también aquellas que generan violencia, aún por parte de las autoridades estatales. Un elemento sustancial es que en ambos casos estamos en ámbitos diferentes al de la seguridad nacional que busca, por su parte, la protección de elementos estratégicos del estado mismo, a través de la inteligencia y fuerza militares.

Por tanto, el concepto de seguridad ciudadana resulta ser el más apropiado al referirnos a los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, ya que con ello nos situamos en un contexto democrático que pone de relieve la importancia del ser humano en la configuración y operación de las políticas públicas de prevención; en las cuales la categoría de ciudadanía adquiere un contenido sustancial.

La seguridad ciudadana, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es concebida como:

...aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales".

... La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional (CIDH, 2009).

Por su parte el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) define a la seguridad ciudadana como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción se pueden traducirse en amenazas a ésta (ILPES, 1998: 209).

La seguridad ciudadana es un bien público que debe sustentarse en la tutela efectiva de un amplio espectro de derechos humanos para lo cual no basta reducir los índices delictivos, sino sobre todo articular una política integral que ponga en primer lugar las necesidades de las personas.

En México, al hablar de seguridad inmediatamente se imagina al policía, al militar, los operativos, es decir, la imagen es la de la represión de la violencia a través de las armas. Ese es el sentido con el que se vive la seguridad pública en el país. Dicha seguridad se regula en el artículo 21 constitucional, en el que se señala que las instituciones de seguridad pública son civiles, disciplinadas y profesionales.

Para Sergio García Ramírez “hay seguridad cuando no existen amenazas que socaven, inhiban o supriman los bienes y derechos de cada uno, y se cuenta, por otra parte, con razonables condiciones para el desarrollo de la propia existencia.” (García, 2002: 81). Sin embargo, lo que debemos considerar es que no solamente a través de las armas, la policía y la represión, es como obtenemos dicha seguridad. Existen otras posibilidades mucho más alentadoras que la represión. Esa visión diferente es la que se toma en cuenta al hablar de la seguridad ciudadana.

Para entender las enormes implicaciones que conlleva transitar de la seguridad pública (centralizada, autoritaria, como función única del gobierno y las instituciones) a la seguridad ciudadana, es necesario considerar que la seguridad ciudadana implica, sobre todo, redimensionar los derechos e intereses de las personas y la necesidad de garantizar que los estados democráticos respetan sus derechos fundamentales y la posibilidad de mantener el orden y la paz en las relaciones sociales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de control que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos (Informe 2009, CIDH).

Sustituir el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana representa un tránsito de la visión represiva (penal) de la criminalidad a una visión más abierta y transdisciplinaria del problema; sobre todo en lo relativo a las políticas públicas de prevención y combate de la criminalidad. Ya que el “desarrollo del concepto de seguridad ciudadana generó la necesidad de establecer nuevos enfoques y perspectivas de análisis que pudieran trascender la clásica y vieja visión penalista del problema de la criminalidad” (Dammert, 2007:12).

Pese a que se considera más apropiado hablar de seguridad ciudadana no puedo omitir los señalamientos críticos hacia este concepto. Así Pettz y Huhn (2008) afirman que tanto a los gobiernos como a los actores involucrados en las políticas de seguridad les conviene hablar de “seguridad ciudadana”, ya que la expresión tiene una connotación preventiva y liberal; lo que no significa que en la evidencia empírica se constate que dichas políticas se enfoquen en los ciudadanos, ya que generalmente son altamente represivas. Estos autores realizan un análisis de las políticas de seguridad ciudadana (y los discursos que llevan aparejados) en Centroamérica. Denuncian que al hablar de seguridad ciudadana se crean políticas de exclusión hacia los no-ciudadanos que, generalmente, se refiere a amplios grupos de población marginada.

El término seguridad ciudadana se refiere a dos niveles de realidad (Pettz y Huhn, 2008). Por un lado, un significado normativo, relativo a la ausencia de amenazas. Por otro, refiere a prácticas sociales y, específicamente a políticas públicas encaminadas a lograr que la situación real se acerque a la situación ideal (que proyecta el ámbito normativo).

Lucía Dammert, plantea la necesidad de un análisis “de la violencia como fenómeno social y seguridad ciudadana como propuesta de política pública que busca construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social” (Dammert, 2007:8).

Para analizar la seguridad ciudadana, Lucia Dammert propone centrar la atención en diez elementos:

1. **Carencia de un sistema de justicia criminal:** El término “sistema de justicia criminal” es utilizado con frecuencia en el contexto europeo y americano,

pues lamentablemente, en América Latina se observa la carencia de este sistema especialmente por la ausencia de una Política Criminal. Es cierto que se ha intentado establecer un sistema y políticas de esta magnitud pero hasta ahora todas estas iniciativas han sido aisladas, desintegradas y muchas veces contradictorias.

Así tenemos que el primer desafío en puerta es la definición de una política criminal consistente e integrada, en la que se establezca problemas prioritarios, así como los objetivos, productos y formas de evaluación de los resultados.

2. **Desconfianza en la policía y la justicia:** la mayor parte de los mexicanos desconfía de la policía. Ocho de cada diez así lo afirmaron en la encuesta del latinobarómetro 2010. La evidencia es indiscutible, todas las encuestas disponibles confirman esta desconfianza mayoritaria. La confianza es la “esperanza firme que se tiene de alguien o algo”. El ciudadano promedio de México no deposita esperanza en las instituciones policiales (López, 2012). La causa principal de esta desconfianza es la corrupción seguida de otro elemento que es la tortura y el uso de la violencia innecesaria.
3. **Policía y corrupción:** La corrupción se empieza a generar por desprotección social en la que se encuentran algunos funcionarios policiales que además tener un salario mensual bajo no cuentan con servicios de salud, educación o vivienda que les permitan mejorar la calidad de vida de sus familias. Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su gran poder económico que vuelve a los policías presa fácil.
4. **Mano dura e ineficiente:** Irónicamente, la metáfora de la mano dura por el lado de la legislación se topa con una mano ineficiente por parte de la justicia. Es evidente que en la mayoría de países lo que se requiere es que las leyes que están aprobadas sean implementadas eficientemente antes de acumular procesos que son imposibles de gestionar con sistemas judiciales burocráticos.
5. **Universidades del delito:** La finalidad de la cárcel debe ser la de corregir y reeducar al detenido para su reinserción en la sociedad. Sin embargo, hoy se le considera más como una “universidad del delito” dado que las condiciones en las que viven, benefician el intercambio de conocimiento para el desarrollo criminal y la utilización de la violencia como única forma

para resolver conflictos.

De más está enfatizar que muchos delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de órdenes recibidas desde la cárcel. Por tanto, en medio de las pésimas condiciones de vida, las cárceles no sólo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también espacios de organización operativa.

6. **Política y Seguridad:** Sin duda, el tema de la seguridad requiere de manejo político, la seguridad como tema de agenda pública aparece bajo dos circunstancias identificadas claramente en la región. El primero de ellos cuando se presenta un hecho de conmoción pública y el segundo el tema aparece durante las campañas electorales y desgraciadamente en eso queda.
7. **Información deficiente:** La calidad de la información oficial sobre la delincuencia se basa en la recolección que realizan los oficiales de policía en sus rutinas diarias. Pero esta información no sirve de mucho si no se cuenta con la utilización de la tecnología, reconocimiento de la importancia de su sistematización y la imperiosa necesidad de no utilizar los datos de forma políticas, pues entonces tendremos una realidad distorsionada.
8. **Banalización de la violencia:** *el rol de los medios de comunicación.* El incremento de la cobertura mediática sobre actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas, especialmente de televisión, de actos y actitudes violentas es una constante en todos los países de la región. Los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen común y/o violento por sobre otros tipos de delitos. Situación que se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y, muchas veces, ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo a estos elementos.
9. **Sociedad autoritaria:** El aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos en la región ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Actualmente el principal reclamo de la sociedad es mayor presencia policial, seguido por un aumento de los castigos para los que cometan un delito y, en tercer lugar, el incremento de la capacidad carcelaria.

Por otra parte, la sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización son los elementos que se destacan en aquellos países donde el linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva por parte de la ciudadanía para disminuir la criminalidad. Sin duda, estos mecanismos muestran una debilidad del Estado de derecho y además una violación de los derechos humanos del implicado, situación que no es ajena a nuestra sociedad actual.

10. Algunos casos prometedores: Después de analizar los elementos anteriores se podría pensar que no hay esperanza o una salida exitosa a todos ellos. Sin embargo, existen iniciativas desarrolladas especialmente a nivel local que buscan enfrentar algunos de estos desafíos. Tenemos por ejemplo la presencia de organizaciones no gubernamentales en Río de Janeiro, Buenos Aires y Lima son muestra del importantísimo rol de la sociedad civil en el enfrentamiento de estos temas.

Si bien estos no son los únicos espacios donde se están desarrollando iniciativas prometedoras en la temática, son una muestra que aunque América Latina es la segunda región más violenta del mundo presenta enormes posibilidades para enfrentar esta problemática de forma integral y en el marco de un fortalecido Estado de Derecho.

3.2. Un apuntamiento sobre crimen organizado, la inseguridad y la gobernabilidad.

Para Bailey (2014), y para la generalidad de los ciudadanos, la seguridad ciudadana es requisito fundamental para tener gobernanza democrática y un Estado de derecho fortalecido, “porque es preciso un mínimo nivel de orden y legalidad a fin de transmitir a la sociedad la confianza de que las reglas aplican para todos y se ejecutan de manera universal” (Bailey, 2014: 25 y 26). Un punto preliminar, y no por ello menos importante, es la ausencia de datos confiables acerca de la criminalidad y las agencias encargadas de combatirla, lo cual constituye una constante en el estado mexicano, ello redunda en una carencia de información y en un incipiente análisis de estas problemáticas.

La situación en México es aún más grave debido a que se “estima muy poco a la policía y al sistema judicial” (Bailey, 2014: 31), lo que resulta en desconfianza generalizada y cultura de la ilegalidad. Se ponen en evidencia 3 problemas

centrales y 2 “déficits” que explican el bajo equilibrio en la estructura del estado, en México y en la región:

1. México carece de un “pacto político” efectivo o de un “pacto social” en torno al rol del gobierno en el fomento del desarrollo económico y la distribución de la riqueza y el ingreso.
2. El sistema electoral de partidos produce el aislamiento de las élites gobernantes para disminuir la presión pública e imposibilita el diálogo sobre la inseguridad.
3. La reforma del sistema de justicia penal es muy lento.

Los dos déficits que sufre México redundan en una cultura de ilegalidad generalizada y la exacerbada desconfianza en las instituciones. Un problema acuciante es que los problemas de delincuencia, violencia y corrupción se originan tanto en la sociedad civil como en el Estado y su régimen.

Para abordar el análisis de la criminalidad organizada, Bailey (2014) parte de dos interrogantes ¿qué tipos de crimen organizado, y bajo que circunstancias atentan en mayor medida contra la democracia mexicana y la capacidad del Estado? Pero además reflexiona sobre ¿cuáles son los factores que llevan a los grupos criminales a optar entre la evasión, la corrupción o el enfrentamiento? Y aunque la violencia es el centro de los titulares, lo realmente preocupante es la corrupción que se constituye en la amenaza más grave contra el Estado y su régimen. Ello es así, para Bailey debido a que:

...primero, la corrupción puede penetrar el sistema de justicia penal a tal grado que resquebraje significativamente la confianza de la sociedad; segundo, la corrupción puede introducirse más allá del sistema de impartición de justicia y alcanzar la política electoral y los niveles superiores de construcción de políticas públicas hasta aproximarse a la captura del estado (Bailey, p. 141).

En este sentido la evasión y la corrupción propician un equilibrio estable y aparentemente “menos violento” que la abierta confrontación entre los grupos criminales y el estado, sin embargo, como ya se dijo, ello no significa que no afecten la gobernanza democrática, ya que en el momento en que se instalan sistemáticamente en una ciudad o una región, los poderes del estado son, cada vez más, rehenes de dichos grupos.

En términos generales, la situación de la seguridad en México es precaria, aunque existen regiones claramente diferenciadas en donde la inseguridad es más alarmante. Así tenemos que:

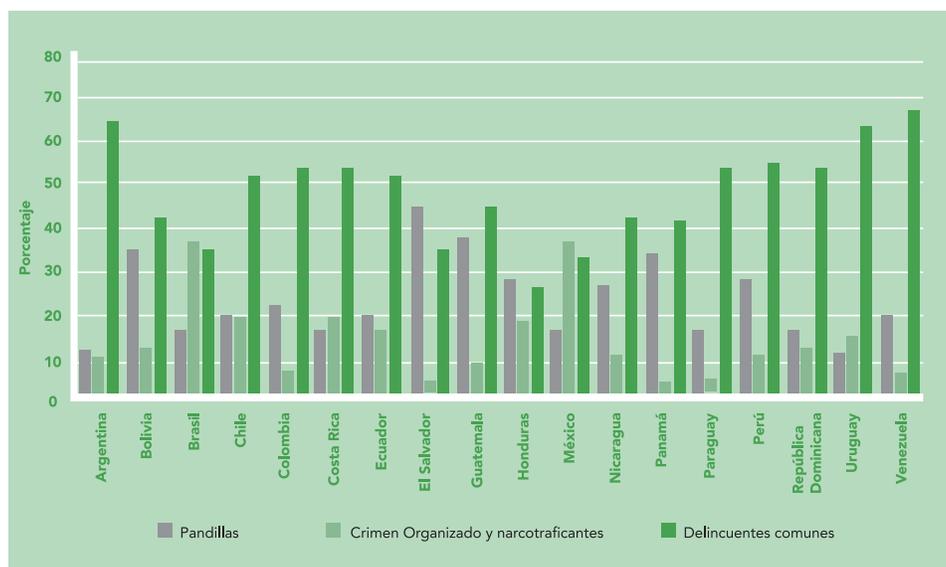
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes por estados, México, 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), tomado de informe PNUD 2012.

Además encontramos una percepción desigual de lo que los ciudadanos consideran la principal amenaza a la seguridad en América latina, distinguiendo entre pandillas, crimen organizado y delincuencia común.

Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP – PNUD (2012)

3.3 Marco legal de la Prevención social y sus elementos subyacentes.

El marco normativo de la Prevención de la violencia y el delito, en México, es amplio y diverso; al grado tal que resulta un tanto difícil de manejar pues se encuentra disperso en piezas distintas (como un rompecabezas) que hay que acomodar, pero de las cuales existen visiones diversas que luego en la operación representan obstáculos insalvables que, esperemos, sean superados en el corto plazo.

En principio señalaré algunos de los textos más relevantes que nos darán una idea de cómo se regula la prevención en México, tales documentos son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2009).
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012).
- Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (22 de enero de 2011).
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. (DOF 14 febrero 2014).
- Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Febrero 2013).
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018). (DOF 30 de abril de 2014).

La reforma constitucional de seguridad y justicia fue promulgada el 17 de junio de 2008, reformando los numerales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123 apartado B, fracción XIII de la CPEUM.

A partir del 19 junio de 2008, se concedió un plazo de 8 años para que todos los estados de la República implementen el sistema procesal penal acusatorio adversarial, lo que ha implicado un proceso de transformación importante en la operación, cultura y marco legal del sistema de justicia en México. El 5 de marzo de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, este Código entrará en vigor en forma paulatina en toda la República "sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016".

A raíz de la reforma del sistema procesal penal (2008) se establece, en México, el sistema procesal acusatorio adversarial que responde a principios procesales distintos a los del sistema mixto. Este último se caracteriza por ser cerrado, secreto, con nula transparencia, en él impera el monopolio de la acción penal, cuyo titular es el Ministerio Público.

El papel de la víctima es prácticamente inexistente y existe una escasa protección para ella, de hecho se conserva la presunción de la culpabilidad debido a la cultura imperante tanto por la autoridad, como por la ciudadanía. La obligación de mostrar la inocencia recae en el inculpado, es un sistema burocrático y, generalmente, corrupto.

El sistema acusatorio y oral nace con la pretensión de ser más eficiente, con la posibilidad de salidas alternas al proceso, en su concepción se asume como un instrumento de lucha contra la corrupción, tiene mecanismos para garantizar la transparencia. En él operan la oralidad, la contradicción y la posibilidad de equilibrar la intervención de las partes, se visibilidad y protege a la víctima. Este procedimiento se sustenta en la presunción de inocencia. (Contreras y Contreras, 2012).

Con esta reforma se introducen, en el artículo 17 de la CPEUM, la necesidad de mecanismos alternos para la solución de conflictos lo que ha implicado analizar la posibilidad de un paradigma distinto, al punitivo, para enfrentar la violencia e inclusive el delito.

Ahora bien, por lo que se refiere a la seguridad, la misma reforma de 2008 (artículo 21 CPEUM), señala:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el sistema nacional de seguridad pública...

Como se observa, el eje de la seguridad sigue siendo el interés público, es decir, privilegiar el orden y estabilidad del propio estado, antes que la de los ciudadanos. Aunque una de las funciones sustantivas de la seguridad pública es la prevención de los delitos, sin duda es necesario, en mi opinión, cambiar del enfoque estatalista por el de la seguridad ciudadana, porque lo importante es preservar los derechos de las personas y garantizar la paz social.

Un paso trascendente ha sido la reforma al artículo 1º constitucional, publicada en DOF de 10-06-2011, con la cual se reforma incluso la denominación del primer capítulo por "De los derechos humanos y sus garantías". En esta reforma se establece la obligación de respetar los derechos humanos tanto los establecidos por la Constitución, como por los tratados internacionales (convencionalidad), así como la obligación de hacer la interpretación de las normas otorgando la protección más amplia en favor de la persona (principio pro persona). Finalmente, se indica que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por tanto, asumir la prevención y protección de los derechos humanos de todas las personas representa un paso hacia la visión preventiva de la seguridad ciudadana,

en donde la actuación de las autoridades ante la violencia y el delito debe preservar los derechos de todos los involucrados.

El giro hacia la seguridad ciudadana se percibe abiertamente en el marco jurídico actual de la prevención en México, a partir de la Ley General para la Prevención de la Violencia Social y la Delincuencia (LGPVSD), pero no es congruente con el texto constitucional, ni con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que aunque habla de prevención, sigue la línea de la seguridad pública en donde el Estado es el que asume las líneas de acción de forma unilateral. Así tenemos que el artículo 2, párrafo 2º, de la LGSNSP establece que:

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.

Lo más importante es que el enfoque de seguridad ciudadana no es acorde con lo que se percibe en la realidad, ya que en México sigue prevaleciendo una visión oficial de represión, de alejamiento e incluso omisión hacia la protección de los derechos humanos, ya que existen múltiples eventos que ponen en evidencia la afectación a los derechos más elementales.

En el propio entramado institucional, se observa nuevamente ese vaivén discursivo entre lo público y lo ciudadano. La prevención de la violencia y el delito se realiza a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo el Consejo Nacional de Seguridad Pública la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. Se establece además el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, cuyas atribuciones regula el artículo 20 de la LGSNSP, de la siguiente forma:

- I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;
- II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:

- a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - b) Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - d) Garantizar la atención integral a las víctimas.
- IV.** Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;
- V.** Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;
- VI.** Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;
- VII.** Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;
- VIII.** Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;
- IX.** Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y
- X.** Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.

Es evidente que los elementos están dados para trabajar en la prevención de la violencia y el delito pero en la operación hemos visto no pocos problemas, desde la designación misma del titular del Centro Nacional.

A pesar de que el entramado legal e institucional existe en México, sin duda, es indispensable que primero se asuma que la seguridad es un derecho humano que, en primera instancia, pasa por la seguridad humana que implica mejorar las condiciones de vida de todos los individuos. Hablar de seguridad ciudadana, con perspectiva de derechos humanos, es un tema aún pendiente en México y que, desde luego, abonará a la prevención.

Por lo que se refiere a la LGPSVD, en su artículo 2, establece que:

...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.

De aquí se deriva que para incidir en la prevención de la criminalidad es necesario considerar distintos aspectos, a saber:

- a. Es necesario actuar antes de que los hechos ocurran, para ello se deben atender las distintas manifestaciones de violencia en la sociedad.
- b. La delincuencia, como actualización de conductas típicas, antijurídicas y culpables, se puede prevenir.
- c. La prevención, en un estado de derecho, se realiza a través de políticas públicas, programas y acciones.
- d. Estas políticas, programas y acciones tienen como finalidad:
 - i. Reducir factores de riesgo.
 - ii. Combatir causas y factores.

En este contexto observamos que se asumen la prevención situacional y la prevención social como ejes de la prevención en México. La primera, con influencia anglosajona y, la segunda, con influencia francesa como ya quedo señalado al abordar los distintos tipos de prevención. Es importante considerar que la prevención social sufre serios cuestionamientos en su funcionalidad ya que es demasiado costosa y los esfuerzos se diluyen al tratar de atender grandes sectores de la sociedad, además de que necesariamente debe estar coordinada con políticas sociales que, en ocasiones, toman a la prevención de la violencia y el delito como una meta secundaria.

Por lo que se refiere a la prevención situacional aunque es más focalizada y puede surtir efectos inmediatos, no está exenta de problemas, de los cuales el más relevante, en mi opinión, es que en aras de la prevención se estigmatice a grandes sectores ya de por si excluidos y se vulneren derechos ciudadanos en forma alarmante.

A su vez, dicha ley establece que los ámbitos en que habrá de desarrollarse la prevención social de la violencia y la delincuencia, son (art. 6 LGPSVD):

- I. Social.
- II. Comunitario.
- III. Situacional.
- IV. Psicosocial.

Por tanto, estamos en presencia de un enfoque mixto que trata de incluir diversos escenarios. Lo que no es descabellado ya que, como afirma Peñaloza (2007) la prevención requiere una visión transversal, multidisciplinaria e integral basada en la planificación, programación, regulación y control que incluya, además, la participación ciudadana.

Los principios que rigen a la prevención son (art. 3 LGPSVD): respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinaria, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito social se pone énfasis en disminuir la marginación y exclusión social, evitar la estigmatización, promover la solución pacífica de conflictos, fortalecer la educación, sin embargo, en un país que tiene más de la mitad de su población en situación de pobreza resulta un tanto difícil de creer este catálogo de buenas intenciones. “En los resultados de la medición de la pobreza del 2014, el Coneval expuso el crecimiento de 53.3 a 55.3 millones de mexicanos en condición de pobreza” (eleconomista.com.mx).

El eje de la prevención comunitaria es la participación ciudadana para “el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad”, que permita la atención de problemas locales.

Para la prevención situacional es necesario “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”, ello se realiza a través de programas de desarrollo urbano, rural, ambiental e industrial, así como el uso de nuevas tecnologías que permitan disminuir los facilitadores y medios para la comisión delictiva.

El objetivo de la prevención psicosocial es “incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad”, de dónde se deriva la necesidad de estudios criminógenos especializados que provean las herramientas para la atención de estos factores psicosociales que, en general, son encauzados hacia la prevención de la violencia y el delito que realizan o reciben los niños y jóvenes en situación de riesgo.

El acceso a la justicia y la atención integral para las víctimas de la violencia es otro de los elementos sustantivos de la prevención que se encuentra relacionado con el procedimiento penal acusatorio y la Ley General de Víctimas (DOF de 9-I-2012), ambos de reciente operación.

3.4. La prevención en México.

Existen datos que afirman que, “Cada año en el continente americano mueren alrededor de 150,000 personas como resultado de los enfrentamientos violentos que ocurren entre organizaciones criminales, calcularon este martes los ministros de Defensa de Estados Unidos, México y Canadá”. (CNN, 28 de marzo 2012). Sin embargo, es difícil realizar un diagnóstico completo, ya que INEGI afirma que:

Entre las demandas más urgentes de la sociedad civil se encuentran las referidas a la seguridad pública, las cuales hacen alusión a las actividades de prevención de la delincuencia y de procuración de justicia. Para su atención es fundamental disponer de información estadística que permita conocer y explicar los patrones del comportamiento delictivo. Lamentablemente en México es difícil evaluar a fondo el comportamiento de la criminalidad, ya que las estadísticas que existen son insuficientes para observarlo en todos sus niveles y alcance (ocurrencia, denuncia, persecución, juicio y sanción del delito, entre otros aspectos), debido en parte al subregistro que se origina en la cultura de la no denuncia y que en nuestro país alcanza una importancia significativa (www.inegi.gob.mx).

Lo que implica un problema importante para desarrollar una planeación y operación de políticas públicas, enfocadas a la prevención tanto del fenómeno delictivo, como de la violencia social. Por tanto, el primer paso es establecer esquemas confiables de registros estadísticos de estos temas, por regiones y ámbitos específicos. Es el esfuerzo que inició el sexenio pasado con la llamada “Plataforma México” que,

gestiona la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, la cual sin embargo, ha tenido problemas diversos en su operación y efectividad.

México participó por primera vez en la encuesta internacional sobre criminalidad y victimización (ENICRIV) que, en México, estuvo a cargo del Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad (ICESI) en el levantamiento 2004-2005, ahí se establece que, en ese período, México ocupó "...el primer lugar en agresiones y robo con violencia perpetrados con arma de fuego, y está entre los primeros lugares en sobornos y en porcentaje de delitos no denunciados y no registrados oficialmente" (Este País, junio 2008: 63), de entre los 30 países participantes.

En tanto que,

México presenta el porcentaje más alto de agresiones con arma de fuego (16%), seguido por Estados Unidos e Irlanda del Norte (6%). Entre las ciudades despuntan Río de Janeiro (39%) y Sao Paulo (35%). La posesión de armas de fuego es más común en Estados Unidos –29% de los hogares– que en Europa occidental, 4 por ciento. En Japón es de cero por ciento (Este País, junio 2008: 64).

Respecto de la corrupción, se encontró que:

El número de solicitudes o aceptaciones de soborno por servidores públicos continúa siendo muy baja (1% o menos) en los países industrializados. Pero en Grecia y los países de la región oriental de Europa central resulta común la corrupción, que también tiene niveles altos en las ciudades fuera del mundo occidental. Grecia y México sobresalieron con porcentajes de 13.5% y 13.3 por ciento. (Este País, junio 2008: 65).

Todo ello, nos muestra un panorama general de lo que sucede en México, con subidas y bajadas en las tasas de criminalidad y victimización, así como en la percepción de inseguridad, que son normales de acuerdo a las tendencias generales pero que reflejan el ambiente de violencia, altas cifras negras y criminalidad que, a la fecha, se vive en el país.

Para 2006, en el sexenio de Fox, los recursos para seguridad pública fueron de 20 mil millones 473 millones de pesos (Contreras, 2006: 51).

Aunque el presupuesto aumentó considerablemente, la distribución del mismo reflejaba la escasa atención a la prevención.

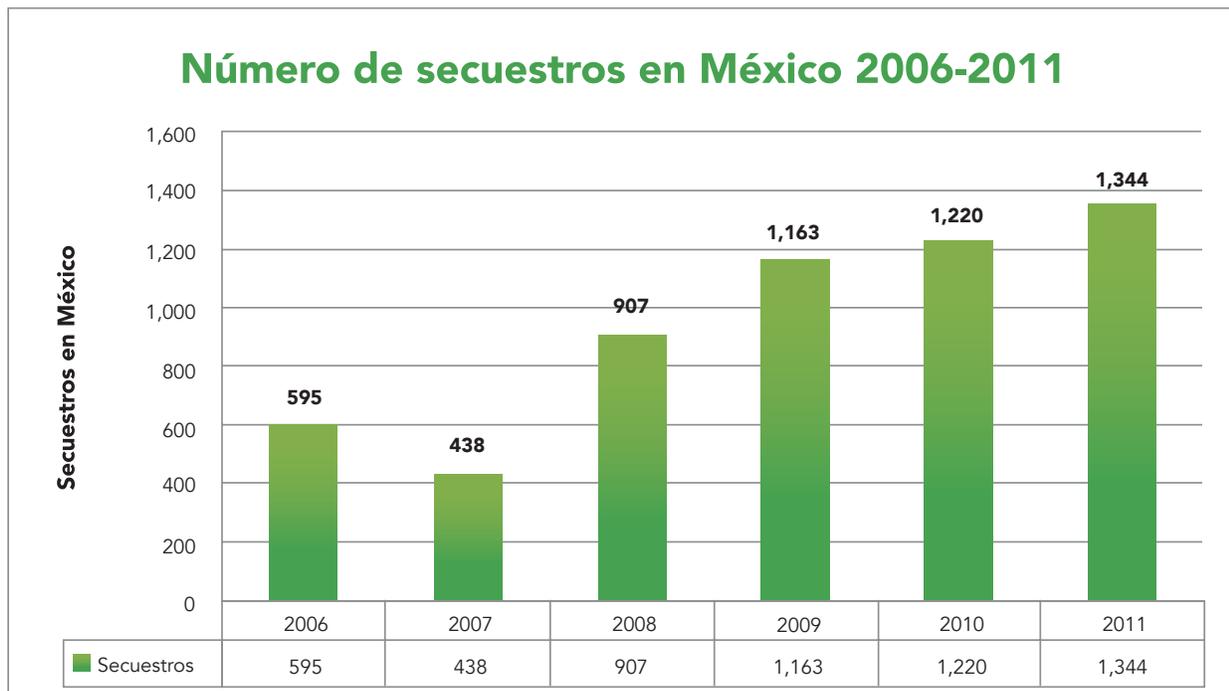
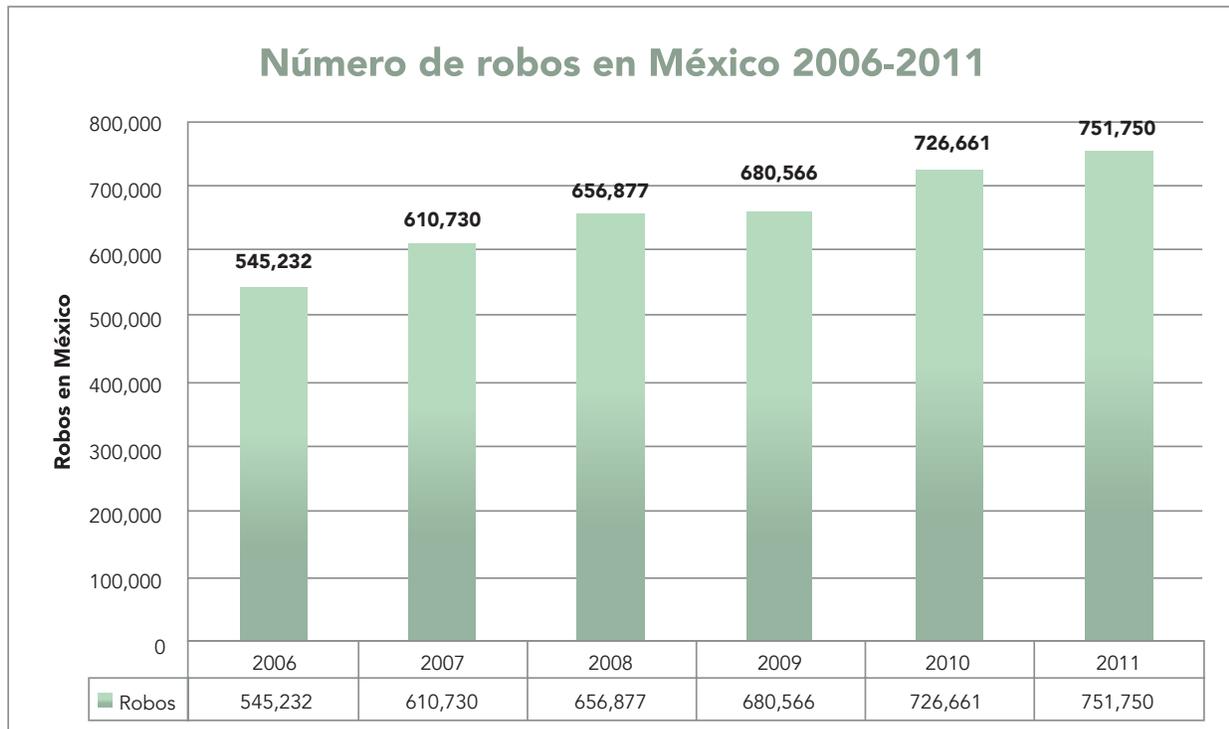
- 20% combate al narcomenudeo.
 - 19% infraestructura.
 - 19% equipamiento.
 - 16% profesionalización.
 - 14% red nacional de telecomunicaciones.
 - 8% otros rubros, entre los que se incluye participación de la comunidad.

En el sexenio de Felipe Calderón los problemas se multiplicaron aunque el presupuesto siguió aumentando

En 2011, el penúltimo año de Felipe Calderón al frente del gobierno federal, se destinaron 59 mil 136 millones de pesos al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Esto significó un aumento de 40 mil 51 millones respecto del último año del sexenio de Vicente Fox; es decir, los recursos se incrementaron en un 209.8 por ciento una vez que se dio el cambio de gobierno. (Contralínea, Velázquez, 2013).

Algunos elementos interesantes sobre la situación de la seguridad en México, durante el período 2006-2011 son los siguientes²:

² Los datos se asientan en el Cuaderno 3. *Gobierno y gasto federalizado, de la serie Evaluación de la Cuenta Pública 2011, que elaboró la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (Contralínea, Velázquez, 2013).*



Ello ha implicado un aumento sostenido en las conductas delictivas que más afectan a las personas. El robo por ser uno de los que con mayor frecuencia ocurren. En el caso del secuestro, aunque su frecuencia es menor, es uno de los que mayor impacto emocional y social presentan, con lo que el sentimiento de inseguridad se agudiza.

Es también interesante observar un comparativo entre el presupuesto para seguridad y la frecuencia del número de homicidios en México.



Con lo que observamos que pese al aumento en el presupuesto para seguridad, los homicidios se mantienen en ascenso (hasta 2011) y con base en datos oficiales. Hasta ese momento los recursos para prevención no eran evidentes.

En 2012, Enrique Betancourt, entonces responsable del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (creado en 2009), señalaba que:

Desde el 2010, la prevención del delito es financiada por el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (Subsemun), cuyo presupuesto se incrementó este año. Así, 239 municipios dependen de 1,282 millones de pesos para este rubro (883.5 millones de pesos aportados por la Federación y el resto por coparticipación de los beneficiarios). (el economista, 6 agosto 2012).

Además, el funcionario, indicaba que uno de los logros del sexenio fue pasar de una política represiva a una de prevención con objetivos a largo plazo. Un discurso

que en principio fue cierto pero que en realidad todavía no existen señales de su consolidación, en principio por la incongruencia entre la prevención y la visión represiva que el gobierno sigue sosteniendo.

En el sexenio de Felipe Calderón se enfatizó el fracaso de las políticas preventivas anteriores y al presentar las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013), se indicaba que:

Durante el periodo comprendido del 2001 al 2011 (de gobiernos del PAN), y aun con el incremento al presupuesto destinado a la Secretaría de Seguridad Pública federal y sus órganos administrativos desconcentrados en 538%, la incidencia delictiva del fuero federal aumentó en 83 por ciento. (el economista, feb 12, 2013).

Actualmente, encontramos que la percepción de inseguridad también se mantiene, así tenemos que en el noveno levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el INEGI, el pasado mes de septiembre de 2015, el 68% de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro.

En la misma encuesta se advierte que la sensación de inseguridad y las expectativas de la población obedece a diversos elementos, como la atestiguación de conductas delictivas y antisociales que ocurren en el entorno de la población. A partir de esta situación se advierte que el temor al delito puede afectar las rutinas de la población y la percepción que se tiene sobre el desempeño de la policía. Se observa que no existieron cambios significativos entre 2014 y 2015 (ENSU, 2015).

Respecto de la victimización encontramos los resultados de la Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública en México (ENVIPE, 2015) que señalan:

- La tasa de **prevalencia delictiva** por cada cien mil habitantes en **2014** fue de **28,200**, manteniéndose en niveles similares a **2013** que registró una tasa de **28,224**.
- La tasa de **incidencia delictiva** por cada cien mil habitantes en **2014** fue de **41,655**, también manteniéndose en niveles similares a **2013** con una tasa de **41,563**.

- La **extorsión** sigue siendo el segundo delito más frecuente representando **23.6%** del total de los delitos ocurridos durante **2014**, sin embargo, el pago de lo solicitado disminuyó de **6.4%** en **2013** a **5.4%** en **2014**.
- La **cifra negra**, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de **92.8%** a nivel nacional durante **2014** mientras que en **2013** fue de **93.8 por ciento**.
- La ENVIPE 2015 estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo con **32.2%** y la desconfianza en la autoridad con **16.8 por ciento**.
- La percepción de inseguridad en las entidades federativas al momento del levantamiento de la encuesta (marzo-abril 2015), llegó a **73.2%** de la población de 18 años y más, manteniéndose en niveles similares que en 2014.

En 2013 (ya en el sexenio actual) se asignaron recursos directos para la Prevención, ahora a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por el monto de 118 mil 801.6 millones de pesos. (La jornada, 13 febrero 2013). La Cámara de Diputados informó que la ampliación del presupuesto para la SEGOB por 32 mil millones de pesos,

...se concentró en su totalidad en el *Programa de Desarrollo y Aplicación de Programas y Políticas en Materia de Prevención Social del Delito y Promoción de la Participación Ciudadana*, cuyo propósito es prevenir la violencia y la delincuencia estableciendo mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos.

En el 2014, la Secretaría de Gobernación recibió una ampliación presupuestal sobre todo asignada a cuestiones de seguridad interior. Los montos asignados, así como el propósito de los programas con mayores recursos fueron los siguientes (nota informativa, 17 enero 2014):

- Implementación de Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito con 27.6 por ciento (20 mil 684.2 mdp). El objetivo de este programa es restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional mediante acciones de despliegue operativo y de cobertura geográfica para el combate de la delincuencia organizada.
- Administración del Sistema Federal Penitenciario con 22.6 por ciento (16 mil 953.4

mdp). Este programa organiza y administra los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), ejecuta las sentencias de los delincuentes, en condiciones propicias que favorezcan su reinserción social con base el trabajo, la capacitación, la salud y el deporte durante el cumplimiento de la sentencia de los internos.

- Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal-SUBSEMUN- con 6.3 por ciento (4 mil 733.0 mdp). El programa contribuye a mejorar la seguridad pública en los municipios beneficiarios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal mediante el fortalecimiento de sus corporaciones policiales.
- Centros Estratégicos de Inteligencia con 6.3 por ciento (4 mil 600 mdp). Dicho programa será operado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) cuyo propósito es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Provisión de la Gendarmería con 6.1 por ciento (4 mil 500 mdp). Mediante este programa se pretende que entre en funciones dicha organización con cinco mil elementos.
- Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional con 3.9 por ciento (2 mil 924.1 mdp), operado por el CISEN.

En el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), se indica el origen de los recursos que se destinan a la prevención y que se articulan en distintos programas de prevención con recursos federales, tales son:

...otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios.

En 2014 los recursos presupuestarios federales del subsidio para prevención asciende a la cantidad de dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, para ser otorgados a las entidades federativas bajo los criterios del acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (artículo 5), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 febrero 2014.

Como en todos los temas, en México, existen serios cuestionamientos de la aplicación de dichos recursos, al respecto la organización civil "México Evalúa" opina:

El programa de prevención del delito del gobierno federal —uno de los pilares de la estrategia contra la violencia del presidente Enrique Peña Nieto— se aplica sin una metodología clara sobre cómo elegir a las demarcaciones beneficiadas, con diagnósticos de crimen “frágiles y sin evidencia” y sin indicadores para poder medir su efectividad, concluyó la organización civil México Evalúa (Montalvo, 2014).

Para 2015, en México el presupuesto total para prevención fue de 2,683 millones de pesos, es decir, 88 millones más que en el 2014. (México CNN, 2014).

3.5. El paradigma restaurativo para la prevención.

La justicia restaurativa y la prevención de la violencia y el delito. A partir de la reforma al proceso penal en 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) abre la posibilidad de utilizar mecanismos alternos de solución de conflictos con la finalidad de atender a las necesidades de la víctima y, a la vez, transparentar y democratizar el proceso penal. Asume la posibilidad de solucionar los conflictos en una relación horizontal entre agresor y ofendido.

La asunción de estos mecanismos alternos se hace en el contexto de la justicia restaurativa que permite introducir un nuevo paradigma en la justicia penal que privilegia el diálogo y la solución pacífica de los conflictos, frente a la visión represiva de la justicia retributiva que surge, como bien sabemos, de la idea de venganza que hoy, en las sociedades democráticas y constitucionales, ya no tiene cabida.

Aunque la introducción del proceso penal acusatorio adversarial, junto a la llamada reforma de derechos humanos (2011), han producido un cambio sin precedentes en los parámetros y operación de la justicia penal en México; ello es sólo un aspecto que permite enfrentar la grave situación de inseguridad que vive el país, se espera que en el mediano plazo la eficiencia y probidad de los operadores de justicia disminuya la impunidad y mejore sustancialmente sus funciones y resultados. Todo ello apoyará la posibilidad de que la violencia se vea disminuida y, por ende aumente el sentimiento de seguridad de los ciudadanos, pues no olvidemos que la sanción penal, aunque tiene efectos preventivos, no es un medio idóneo para disminuir la delincuencia. La posibilidad de disminuir y neutralizar la violencia es un campo para la política criminal, a través de planes y programas de acción en diferentes ámbitos, tanto sociales como jurisdiccionales, y de toda índole.

Otro de los elementos sustanciales para lograr esta finalidad es que los sistemas de seguridad pública se profesionalicen, eliminando la corrupción y el desorden en sus funciones. Por ello, hay que tener en cuenta que la reforma de 2008 fue una reforma no sólo de la justicia penal, sino también de la seguridad. Ahora bien, aquí aparece uno de los primeros problemas: en México seguimos utilizando la visión de la seguridad pública como eje de actuación, lo que implica olvidar al ciudadano y a la sociedad, enfocando el problema sólo desde el gobierno y centralizando las decisiones, sin mejorar la rendición de cuentas. Ello me lleva a una primera interrogante ¿es necesario que, en México, se unifique la visión hacia la seguridad ciudadana antes que la seguridad pública? Aunque en esta ponencia no abordaré la cuestión que ya en otro momento he discutido (Contreras, 2014); mi posición es que efectivamente se debe privilegiar la seguridad ciudadana, antes que la pública.

Cuando discutimos la necesidad de utilizar medios diferentes de solución de conflictos, conforme al artículo 17, párrafo 4º (CPEUM) que ordena el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, la mirada se dirige a la justicia restaurativa, pues como bien lo señala Virginia Domingo (2013) “la justicia restaurativa es mucho más que mediación”.

A partir del análisis del paradigma restaurativo en la justicia penal surge la interrogante acerca de si ¿Puede el paradigma restaurativo fortalecer la prevención de la violencia y el delito? Mi respuesta inicial es que sí, pero para ello se requiere no sólo un marco legal adecuado sino, sobre todo, estrategias a mediano y largo plazo que permitan educar a los ciudadanos para el diálogo, la razón y la prevención de conflictos.

En este escenario, asumo que el primer paso es entender los fundamentos de la justicia restaurativa, enseguida reconocer que, hoy en día, no basta la ciudadanía formal, sino que se requiere una ciudadanía sustancial que participe en la vida pública y colabore en la solución del problema de la seguridad ciudadana. Finalmente, identifico a la educación como un ámbito privilegiado para formar ciudadanos con competencias mínimas para la convivencia y la solidaridad lo que, en definitiva, redundará en una mayor seguridad y la disminución del delito (aunque no en corto tiempo).

No omito señalar que la propuesta de educación del ciudadano es, indispensable, en todos los ámbitos de educación, tanto formales como informales y si es de la edad más temprana, mejor³.

Ahora bien, reparando en la justicia restaurativa, es importante señalar que los mecanismos alternos de solución de conflictos son: mediación, conciliación, arbitraje, negociación y pueden utilizarse en materias diversas, no sólo penal. Asumen la posibilidad de soluciones prejudiciales que permitan satisfacer las pretensiones del afectado, sin necesidad de que una autoridad participe. En el ámbito penal, se abre la posibilidad de acuerdos privados que ya se venían utilizando en los delitos perseguibles por querrela de parte aunque, hay que decirlo, en gran medida rompen con el esquema procesal horizontal característico del proceso penal, en donde la solución se da por parte del estado, antes que por los particulares, debido a la gravedad de la afectación para bienes jurídicos tutelados penalmente.

La discusión previa e indispensable para entender a los mecanismos alternos se refiere a la justicia restaurativa en el que se privilegia el diálogo y la reconciliación con la aspiración de que las partes del conflicto encuentren una vía para eliminar la rabia, el enojo y la afectación emocional. Pero ello, requiere no sólo de instituciones y personas capacitadas sino sobre todo de individuos dispuestos a dialogar y perdonar.

Desde mi punto de vista, en muchas ocasiones debe prevalecer el paradigma restaurativo antes que el penal, aunque ello no significa que se elimine la respuesta penal, sino más bien que deben existir escenarios diversos y respuestas distintas que permitan mejorar la convivencia social y reduzcan los costos económicos y humanos de la justicia penal, sobre todo en los casos a que se refiere este texto que es el de la violencia cotidiana y los delitos comunes y de menor gravedad.

³Vale la pena ahondar en la enorme polémica que causó en España la inclusión de una materia relativa a la educación para la ciudadanía (EpC) que llegó incluso a ámbitos internacionales y que llevó, finalmente, a la eliminación de cualquier referencia a la misma en la educación básica. (<http://rebellion.org/docs/73335a.pdf>)

CAPÍTULO CUARTO
Construir ciudadanía para la prevención

4.1. El enfoque de seguridad ciudadana.

Como ya quedó asentado para asumir estrategias y programas fuertes de prevención debemos dar el giro definitivo hacia la seguridad ciudadana, lo que nos permite centrar los esfuerzos en mejorar las condiciones de vida de las personas, desde el amplio espectro de la seguridad humana. A partir de ello, los intereses y preocupaciones de las comunidades deben ser el centro de acción en políticas y programas de prevención en donde la participación de la sociedad sea un elemento relevante, más aún cuando existen amplios colchones de recursos que pueden enfocarse a esta preocupación.

Pero, mientras se siga asumiendo que la violencia y el delito es sólo un problema de policía, de delincuentes, de prisión, los esfuerzos y recursos seguirán fluyendo hacia políticas de mano dura que, como ya se señaló, no han mostrado su eficiencia. Los elementos están dados, en México, necesitamos enfocar los esfuerzos de manera coherente, racional y honesta para que la prevención se consolide como una acción eficaz frente a la violencia y el delito.

Hablar de seguridad ciudadana, significa que:

La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos (CIDH, 2009).

Por tanto, no puede haber prevención sin seguridad ciudadana y de ninguna manera ésta se logrará mientras se vulneren los estándares mínimos de derechos humanos. En México, todavía estamos luchando por visibilizar esas violaciones que, en muchos casos, no sólo no son reconocidas por el estado, sino que incluso son encubiertas por las autoridades.

4.2. Necesidad de una ciudadanía sustancial.

El respeto a los derechos humanos es una exigencia universal más allá de las regulaciones legales o políticas de una nación pues ello implica lograr una sociedad sana, integrada y éticamente relacionada. Esta es una aspiración que va más allá de los esquemas formales de protección a los derechos humanos de las violaciones de la autoridad. Implica trabajar por una cultura de la legalidad en la que se involucran todas las personas sin distinción.

Esta necesidad de fortalecer el respeto a los derechos humanos me lleva a relacionarlo con la formación de ciudadanía en términos sustantivos, de acuerdo a la visión de Tamayo (2010), que significa visualizar las diferencias y conflictos, pero trabajar en coincidencia para lograr espacios ciudadanos democráticos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las comunidades.

En el ámbito de la seguridad es importante transformar el discurso en positivo, hablar de cómo fortalecer la seguridad y salir del círculo vicioso represivo y violento en que se encuentra México y gran parte del mundo. Pese a la enorme discusión que conlleva, en mi opinión, la opción será la transformación de la seguridad pública en seguridad ciudadana, con un trasfondo democrático y social, así como el giro decidido (y con ello me refiero a las necesidades presupuestales) hacia la prevención de la violencia social, no sólo del delito sino de todas las situaciones que con más o menos fuerza vulneren la seguridad de una región.

Las líneas generales de esta perspectiva hacia la prevención, a través de la construcción de ciudadanía pasa por diversos momentos y discusiones. Por un lado, definir qué es ciudadanía y cómo se construye. Segundo, qué tipo de país debemos desarrollar para que los ciudadanos tengan un espacio político de acción. Tercero, cómo garantizar el disfrute efectivo de los derechos humanos de acuerdo a los estándares internacionales, empezando por mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos.

A partir de ello, podemos asumir que un elemento sustancial es la participación ciudadana que "se manifiestan en formas de organización poblacional, vecinal o ciudadana que buscan influir en las políticas gubernamentales, la distribución del poder y los recursos públicos" (Alvarado, 2010).

Se trata, por tanto, de acciones políticas de los ciudadanos que van asumiendo en forma gradual (individual o colectiva) y que les permite intervenir en momentos diversos de los programas y tareas de seguridad y, concretamente, de prevención de la violencia y el delito.

Porque hay que tener en cuenta que,

...lo que se entiende por ciudadanía y por ciudadano ha variado a través de la historia y entre las distintas formaciones sociales, puesto que se trata de un concepto que se encuentra relacionado a las distintas formas de organización humana, y las mismas se van transformando a lo largo del tiempo (Perissé, 2010: 2).

Históricamente encontramos diversos modelos de ciudadanía: liberales, conservadores, republicanos, radicales-democráticos, comunitaristas, defensores de derechos humanos, multiculturalistas, entre otras (Camps, 2010).

La idea de ciudadanía aparece en la antigua Grecia con el modelo aristocrático en el que unos pocos eran ciudadanos y aunque tenían importantes derechos, también tenían grandes obligaciones con la ciudad. En tanto que, en Roma, la ciudadanía plena significaba poseer los más amplios derechos y, sobre todo, la posibilidad de ocuparse de la cosa pública (Perissé, 2010: 5). El ciudadano participaba activamente en la vida política de la civitas, aunque existía la esfera privada reservada exclusivamente al pater familias.

En las etapas subsiguientes hasta antes de la formación de los estados-nación, la ciudadanía desaparece como categoría política y, a partir de los estados modernos cobra fuerza este concepto, con el que se busca homogeneizar el modelo de ciudadano, a través de la educación. Este es el modelo de ciudadanía liberal que “reivindica la igualdad jurídica y los derechos individuales en el marco de cada nación en desarrollo” (Perissé, 2010: 5). Esta concepción, bastante generalizada,

...propugna que estos serían, todos aquellos individuos que, situados en un determinado Estado nacional, poseen dentro de este territorio un compendio de derechos individuales entre los que se destaca el derecho a la igualdad, aunque esta igualdad es la denominada jurídica y no necesariamente igualdad social y económica (Perissé, 2010: 7).

La ciudadanía liberal pone énfasis en la articulación de tres dimensiones: estatus legal, identidad política y participación. Sin embargo, la crisis subsecuente del estado nación, los planteamientos individualistas y el desprestigio de la actividad política, debido a la corrupción, generan un desaliento en el que se observa,

...la resignación ante este presente y a lo sumo la participación a través del voto, la ciudadanía apolítica o escéptica; y también, algunos sectores que resistiéndose a este modelo plantearon la necesidad de un pensamiento y una solución colectiva para sus problemas y que configuraron movimientos sociales sobre fines de la década de los noventa (Perissé, 2010: 12).

Una postura interesante para fortalecer el combate a la inseguridad y la convivencia ordenada, solidaria en las comunidades, parte de la visión de ciudadanía como una alternativa sustantiva para fortalecer las interrelaciones sociales. Sergio Tamayo plantea la necesidad de construir una ciudadanía sustantiva que, considerando las diferencias y los conflictos, permita construir espacios ciudadanos de desarrollo en las ciudades y lugares públicos.

Siguiendo a Delanty, Tamayo afirma que:

La ciudadanía se define en términos funcionales, como el conjunto de ciudadanos que forman la membresía (sic) de una comunidad política, es decir la *polis*. En tanto miembros de la comunidad, los ciudadanos actúan e interactúan en función de reglas y normas que se establecen jurídicamente, ya sean derechos u obligaciones. Dado que la ciudadanía es una asociación de individuos, debe existir un árbitro, una autoridad, que es el Estado. La justificación de este Estado es proteger estatutariamente los intereses de los ciudadanos y vigilar la adecuada aplicación de las normas de convivencia. Se genera así una relación constitucional entre el individuo, la sociedad civil y el Estado (Tamayo, 2010: 21).

Para Tamayo los tres elementos básicos que explican la ciudadanía, son: 1. La membresía a una comunidad política, derivada de la relación entre sociedad civil y estado-nación; 2. Derechos y obligaciones de los ciudadanos. 3. Participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La ciudadanía formal se define en términos jurídicos como la reglamentación constitucional y el equilibrio de derechos y obligaciones, a partir del supuesto de que todos somos iguales ante la ley; un supuesto que debe ser cuestionado

permanentemente. Lo importante es enfocarse a la ciudadanía sustantiva que explica la dinámica social y política que se da entre individuos y grupos diversos, basado en identidades culturales, sociales y políticas diferenciadas; lo que se asume como una interrelación de conflicto en donde se expanden o reducen los derechos y obligaciones ciudadanos.

En principio, como elemento indagatorio me parece que debemos enfocarnos en formar ciudadanía sustantiva que se inserta en la dinámica social y política que se da entre individuos y grupos diversos, en donde se reconocen identidades culturales, sociales y políticas diferenciadas; lo que Tamayo (2010) explica como una interrelación de conflicto en donde se expanden o reducen los derechos y obligaciones ciudadanos.

Me parecen muy atractivos, dos modelos de ciudadanía contemporáneos: el de derechos humanos y el cosmopolita o global. El primero, asume una visión universal, con derechos mínimos, que garantizan la integridad de la persona contra la violencia y arbitrariedad del Estado (Ferrajoli, 2001). El segundo, desborda las fronteras del estado-nación y se constituye en una expresión cultural universalista.

Afirma Anthony Appiah que, al hablar de lo cosmopolita, nos remitimos a cosmos que es,

...la palabra griega que significa <mundo>, de modo que un cosmopolita sería, al menos desde el punto de vista epistemológico, aquel que cree que el mundo es, por así decirlo, nuestro pueblo natal común, lo que reproduce en efecto algo muy parecido a la paradoja de la aldea global (2004: 204).

Por ello, concluye Appiah, "...no debemos tratar bien a las personas de otras culturas y tradiciones a pesar de nuestras diferencias; debemos tratar a los demás con respeto y humanidad a través de nuestras diferencias" (2004: 232). Dado que el humanismo rechaza la diferencia y propone la igual a ultranza; el cosmopolitismo afirma que son precisamente las diferencias las que definen la interacción humana.

En la obra "Democracia sin ciudadanos" (Camps, 2010), los autores se preguntan por la posibilidad de que exista una justicia global y a partir de qué visión se puede llegar a ella. La distinguen, además, de la justicia internacional que es la relativa

a los compromisos de los estados. A partir de esa interrogante, nos presentan diferentes posibilidades que, a lo largo de la historia se han venido desarrollando, su visión es a partir de la reflexión filosófica y, en principio, se distingue entre el cosmopolitismo y el estatalismo, es decir ¿la justicia se agota en los límites del Estado-nación o, debe trascender al ámbito global?

En la visión cosmopolita esa justicia global se busca con la redistribución de la riqueza que se constituye en una **obligación moral** de todos los individuos que deben actuar para paliar la miseria del mundo, aunque se reconoce que existe una obligación más fuerte con los más allegados. Se denuncian los excesos que el consumismo y la economía de mercado han generado. Sin embargo, para los estatalistas esa idea de justicia parte de una **obligación política** (¿también moral?) de los estados que deben actuar para ayudar a los más necesitados.

Lo importante es determinar ¿Cuál es y cuál debe ser la función de la ciudadanía en las democracias actuales? Critican la concepción excesivamente jurídica y formal que, generalmente, se utiliza; lo cual, unido a las democracias representativas, hace que el ciudadano permanezca en la sombra (Camps, 2010).

En la presentación se afirma:

Democracias liberales son las democracias que han ido haciendo suyos los derechos civiles, políticos e incluso sociales – no siempre en la misma medida-, y que, en cualquier caso, se han construido en torno al valor inalienable del individuo y sus libertades. Esa primacía de la libertad es, al mismo tiempo, un presupuesto y un inconveniente para construir ciudadanía (Camps, 2010: 10).

La libertad del individuo significa soberanía y, el ciudadano, por definición, debe “ser capaz de decidir por sí mismo y con posibilidades para hacerlo” (Camps, 2010: 10). Al mismo tiempo, la vida en sociedad implica compartir intereses y “estar al servicio de ellos”. Este equilibrio es difícil de alcanzar.

La crítica más común al pensamiento liberal se muestra en las democracias carentes de capital social, en las cuales los ciudadanos no se encuentran motivados para hacer frente a las obligaciones de todos (Camps, 2010). El enfoque adoptado para abordar el déficit de ciudadanía es el de la ética, ya que el ciudadano tiene

deberes, no sólo derechos y es necesario tomar en serio los derechos humanos, no sólo de una “humanidad abstracta y atemporal”. Para lograrlo es necesaria una educación ciudadana como elemento imprescindible de la democracia.

Riba (2010) afirma que a los ciudadanos hay que exigirles que aprendan a pensar y a ser responsables por sus acciones lo cual está ligado a la capacidad de razonar. De ahí la necesidad de una educación cívica que garantice la transmisión de los mínimos éticos indispensables para la convivencia democrática (Camps, 2010).

Otro elemento sustancial del análisis de la ciudadanía es la vertiente económica, que en su momento fue analizada por Arendt. Ya en Grecia la ciudadanía sólo se podía ejercer como reconocimiento público y abierto hacia un titular de propiedades económicas. Farrés, cita a Arendt, quien sostiene:

<forzar a los hombres por medio de la violencia, mandarlos en lugar de persuadirlos, eran maneras prepolíticas de tratar con la gente, características de la vida fuera de la polis, del hogar y la vida privada, donde el cabeza de familia gobernaba con un poder despótico sin derecho a réplica...> (Farrés, 2010: 42).

Actualmente, uno de los problemas crecientes es que las personas ya no son capaces de resolver sus conflictos y todo se somete a los tribunales, desde la vertiente económica del análisis de la ciudadanía, Farrés señala:

...no todo se debe resolver en los tribunales, debemos dejar un espacio para la autonomía moral y la autorregulación, etc. Es muy cierto. Pero nuevamente, aquí hay dos cosas bajo consideración: en primer lugar, una lucha de clases ciudadanas (De Ste. Croix) que se lleva a cabo en los tribunales, es decir un juego con plenas garantías por parte de un puñado de privilegiados que están *empoderados* (Nussbaum) y son inmunes, precisamente porque no pueden reducirse a meros agentes económicos... y, en segundo lugar, la invasión de todo lo económico en los tribunales, hasta saturarlos. El fenómeno contemporáneo de la ética concebida en tanto que posible remedio a la judicialización extrema de la vida parte necesariamente del ocaso de la ética como *cualificación real* de los ciudadanos... (Farrés, 2010: 46).

El exceso de legalismos, reduce el espacio público de interacción, ya que:

...cuando la visión legalista se extiende a procesos democráticos que, en realidad, deberían estar controlados exclusivamente por la interacción libre de los ciudadanos y las eventuales autorregulaciones a las que esta interacción los empuje, entonces se

incita al abandono de las virtudes cívicas a favor de la persecución y defensa de los propios intereses en un espacio público que no es de intercambio sino de negociación. (Gamper, 2010: 134).

Ello nos lleva a reflexionar también sobre los diferentes aspectos de la justicia restaurativa a través de medios alternos, que permiten reducir dicha judicialización. Algunas de las que puedo acotar son: 1. Es conveniente que los conflictos se resuelva entre ciudadanos y no a través de los tribunales. 2. Pero ello implica que se garantice el acceso a la justicia en términos de derechos humanos y no de capacidad económica. 3. Hay que considerar que existen ciudadanos (y grupos de ellos) que están empoderados, lo que significa que tienen una posición de poder frente a otro ciudadano. 4. Se exalta a la ética y la educación cívica como formas de contrarrestar muchos de los problemas actuales (no sólo la judicialización) porque de hecho ésta es casi inexistente en los ciudadanos contemporáneos.

Farrés (2010) se pregunta ¿qué salida le queda al "tenue" ciudadano? Al enfrentar la tensión permanente entre el "dominium", es decir la prevalencia de lo económico sobre lo político y el "imperium", el poder "absoluto" del estado sobre los sujetos en todos los planos: económico, sanitario, educativo, laboral, corporal e, incluso, vital, con la apropiación empresarial descarnada sobre los recursos naturales. La visión económica, antes que política, avasalla este escenario, de ahí que la búsqueda de alternativas es indispensable para entender ¿cómo puede el ciudadano articular su actividad política y al mismo tiempo tener garantizadas las condiciones materiales para ejercerla? (Farrés, 2010: 51).

Para Farrés, el problema es profundo ya que ni acudiendo a los derechos humanos se resuelve, pues:

La mera pertenencia al género humano no garantiza el cumplimiento del derecho, es decir, en la práctica sabemos bien que *zoé* no equivale a *bíos*; la vida humana como tal –despojada de derecho y soberanía- no encontrará nunca por sí misma un marco político de respeto fiable y seguro, salvo al cabo en términos de inspiración, orientación y recomendación moral... (Farrés, 2010 52)⁴.

⁴ *Zoe*, expresa el simple hecho de vivir y *Bíos* la forma de vivir del individuo o el grupo, es una distinción griega de la filosofía aristotélica.

Ahora bien, cuando hablamos de ciudadanía,

...hablamos de un ideal normativo que designa deberes, virtudes y comportamientos democráticos exigibles a los individuos. La ciudadanía no designa el conjunto efectivo de todos los ciudadanos. Es, más bien, un término normativo utilizado por el discurso que versa sobre cómo deberían ser los ciudadanos, qué deberes se les puede imponer legítimamente, cómo deberían estar diseñadas las instituciones para incentivar y acoger la participación democrática de la gente. (Gamper, 2010: 115).

Para el ejercicio democrático de la ciudadanía es necesario contar con condiciones suficientes para que las personas participen de muchas formas, es el sentido de la democracia deliberativa que propugna que para que se de el aspecto deliberativo es necesario que exista un sistema político que consolide una esfera pública para que "los ciudadanos ven garantizado su derecho a deliberar sobre las políticas coercitivas públicas de manera que éstas, una vez han sido aprobadas en sede parlamentaria, sean el producto decantado de los intercambios ciudadanos sobre asuntos públicos." (Gamper, 2010: 118). Por tanto, el espacio público no es sólo el espacio físico de las ciudades, sino los discursos formales e informales de los asuntos que competen a todos.

Así debemos considerar que

...son tres los elementos que intervienen en la constitución de la sociedad democrática. En primer lugar, el elemento económico, que tiene como función dar el bienestar a los ciudadanos. En segundo lugar, el elemento político, que tiene como función asegurar la libertad. Finalmente, el elemento moral, asociado a los otros dos. (Riba, 2010: 149).

Aunado a ello, aunque la legalidad es lo que legitima al Estado en las sociedades contemporáneas, es necesario que se erradique la corrupción de todo el sistema porque "...la idea de la corrupción-judicial, en efecto, pero también gubernamental-implica de nuevo la conversión de lo político en algo (estrictamente) económico" (Farrés, 2010: 46); más aún cuando la economía domina al Estado y con ello trasciende las fronteras nacionales. Generalmente, las obligaciones se enmarcan dentro del territorio de un Estado, pues, en opinión de Puyol, el "principal actor político del mundo sigue siendo el Estado" (2010: 56). Sin embargo,

...todo se demuestra mediatizado por intereses políticos, económicos, partidistas y electoralistas, intereses que desvirtúan y pervierten cualquier contenido. La buena fe,

que sería el requisito indispensable para que un debate pudiera ser llamado libre, no puede presuponerse nunca como la perspectiva desde la que encarar ningún debate. (Camps, 2010: 153).

A partir de la hipótesis de que “los ciudadanos tenemos deberes morales y políticos que contribuyen a que la ciudad, la comunidad política, sea más justa y cívica” (Puyol, 2010: 55). Puyol (2010) se pregunta ¿Cuáles son los deberes de los ciudadanos con la humanidad? Si son solamente morales o, también, políticos y si van más allá del respeto a los derechos humanos más básicos. En esa discusión se contraponen la posición cosmopolita que alude a una justicia global y a la necesidad de un igualitarismo que parte de obligaciones políticas del individuo, sin importar su nacionalidad o Estado. En tanto que, los estatistas, asumen que no hay justicia global, ya que la justicia social sólo puede darse dentro de un Estado. Ante esta disyuntiva Puyol (2010) nos ofrece argumentos a favor y en contra del igualitarismo.

Argumentos contra el igualitarismo global:

- El igualitarismo es una utopía y, en la práctica parece que los seres humanos no queremos tratarnos como iguales, ya que este problema no es sólo normativo. Además, no existe un Estado global que pueda aplicar una justicia global (ni es deseable que exista).
- El igualitarismo global es moralmente indeseable ya que suele ser el resultado de una falacia, pues tenemos mayores obligaciones morales con la familia, que con el vecino o con la comunidad y, por tanto, nuestras obligaciones morales (además de jurídicas) no son las mismas con un individuo que con otro.

El enfoque comunitarista señala que la preservación de la comunidad requiere de obligaciones morales a favor de sus miembros, que no se tienen para los foráneos. A ello se oponen los cosmopolitas que afirman que la “unidad moral de distribución” son los individuos y no las comunidades (Puyol, 2010: 63).

- El igualitarismo global es irreal, porque la idea de justicia social lleva implícita la existencia de un Estado, que es el único marco político en el que se puede hablar de justicia.

Esta idea de justicia parte de Hobbes y en ella se sostiene que sin ley (y el poder soberano que la aplique) no hay justicia que se pueda llevar a la práctica. Michael Blake (citado por Puyol) afirma que sin "coerción, sin que un individuo o institución obligue a otro a hacer algo bajo amenaza o sanción, no hay lugar para la justicia." (Puyol, 2010: 66).

Argumentos a favor del igualitarismo global:

- Los individuos y no los estados son las unidades últimas de la moralidad, incluida la justicia, por tanto es una obligación universal proveer de justicia social al conjunto de los seres humanos, aún a costa de cualquier interés personal o político. Existen posiciones ambiciosas que pugnan por una redistribución igualitaria de todos los recursos del planeta y, otros, más moderados, que defienden el diseño y provisionamiento de instituciones internacionales que aseguren a todo el mundo el acceso a los bienes sociales básicos. (Puyol, 2010: 73)

- El deber del ciudadano, más que basarse en el principio de responsabilidad, se fundamenta en el de igualdad que "nos recuerda constantemente que las víctimas de la injusticia son nuestros iguales, y aquí reside la principal fuerza categórica del cosmopolitismo" (Puyol, 2010: 76). Martha Nussbam (citada por Puyol) "propone educar a los ciudadanos para actuar cosmopolitamente no sólo en términos morales, sino en su comportamiento político. El camino de la educación es la mejor forma de llegar al compromiso político con el cosmopolitismo". (2010: 76 y 77). Nussbam, posteriormente modera su posición y deja de lado las obligaciones políticas cosmopolitas con la humanidad.

- El quién de la justicia debe ampliarse pero esta discusión es política y, en ese ámbito es donde tiene que discutirse. Sin embargo, para Puyol (2010) esto aleja la discusión acerca de la fuerza moral de la lucha contra las injusticias, que es la clave del cosmopolitismo ético.

Puyol ofrece la alternativa del principio de fraternidad universal respecto del de igualdad, ya que aunque surge de la igualdad moral de los seres humanos que implica un compromiso con la justicia social y es menos exigente que el igualitarismo global, “no implica necesariamente una distribución igual de los recursos materiales mundiales, sino una distribución tal que permita que todo el mundo pueda alcanzar un nivel de bienestar suficientemente digno” (2010: 87).

Por su parte, Vergés (2010) procura desentrañar el problema de la justicia global añadiendo que se trata de una multiplicidad de problemas a los que van asociadas una diversidad de posiciones. Hay que decidir:

- a. Si el problema de la justicia global existe.
- b. Bajo qué condiciones se plantea el problema: doméstico, nacional o global.
- c. Qué clase de justicia está en juego: justicia distributiva global o sólo justicia retributiva.
- d. Qué unidades de consideración deberían tomarse en cuenta al plantear el problema: individuo-nación.

Vergés señala que “afirmar que las naciones poseen naturaleza moral supone negar que los individuos sean las unidades últimas de consideración moral, tesis fundamental del cosmopolitismo” (cita a Pogge y Benhabid). (2010: 109).

4.3. Es indispensable la participación ciudadana.

En la modernidad, lo político es todo aquello que resulte funcional o coherente dentro de la esfera pública. Hoy en día, la política es una política mediática en la cual “la esfera pública interactiva de las comunidades de ciudadanos se ha transformado” en mercado de la política (Rosales, 1999: 29).

De hecho, el comportamiento cívico de los individuos ha evolucionado hasta describir caracteres específicos de consumidores. En las sociedades modernas la política no resulta ya tanto una actividad cívica como una actividad de consumo y de acuerdo con sus nuevos parámetros procede.

En ese entorno mercantilista, de potenciales votantes, las medidas de política criminal y por ende las políticas públicas de seguridad asumen opciones hasta incoherentes, con tal de ser aceptadas por los consumidores. Se habla así de medidas simbólicas, videopolítica y populismo que, a fin de cuentas tienen un objetivo electoral, sin ocuparse de los problemas que dicen enfrentar.

Así, para hablar de seguridad ciudadana se requiere de una ciudadanía activa que colabore en la provisión de seguridad en forma democrática, incluyente y pública, dado que la ciudadanía refiere a la pertenencia de los individuos a una comunidad política que le brinda derechos y, a la vez, le exige deberes. Dicha comunidad política está representada por el Estado y las leyes, instituciones y prácticas a él vinculadas, por ello, la ciudadanía tiene tres dimensiones: civil, política y social. Estas dimensiones significan (PNUD, 2013: 11):

Ciudadanía civil. Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.

Ciudadanía política. Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

Ciudadanía social. Abarca todo un espectro que incluye el derecho a un mínimo de bienestar económico, a compartir plenamente la herencia social y a vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Rosales asume a la política como “condición normativa y práctica del gobierno” (1999: 38). La cual entiende como política cívica cuando recupera su dimensión ciudadana, misma que presente las siguientes características básicas: acción colectiva, acción pública, acción cívica. En la cual la política se identifica como una negociación en torno a intereses, no en torno a valores, ya que a través de ella se logra la,

...búsqueda y construcción de comunalidades, búsqueda y construcción conflictivas del acercamiento en torno a intereses y valores comunes. Pero no es el acuerdo sino la negociación, el marco de intercambios y transacciones donde se definen los límites prácticos de la comunalidad y donde comienza ya el ámbito propio del gobierno (Rosales, 1999: 39).

La deliberación intersubjetiva debe ser racional, como exigencia de carácter normativo, lo que permite que se constituya en orientadora o prescriptiva de la acción. En este sentido, la participación ciudadana ha de constituirse en esa deliberación racional que permita a los ciudadanos incidir en las políticas públicas en torno a la prevención y, en última instancia, de la seguridad en sus distintas manifestaciones. Por tanto, el elemento integrador es el interés común basado en la confianza y el respeto.

La *modernidad política* nace a raíz de la transformación en la esfera pública de la idea de libertad comunitaria en una idea individualista y universalista de libertad que modifica no sólo los parámetros semánticos del significado de la libertad, sino también, como consecuencia, la idea de comunidad política (Rosales, 1999: 167).

Ello consigue repolitizar la esfera pública (basada en la idea igualitarista y universalista del derecho), con lo que se recupera “la experiencia de la ciudadanía como autogobierno” (Rosales, 1999: 167). Ahora bien,

La dignidad es la condición básica que se requiere para ser reconocido y reconocer a los demás, es decir, para vivir en sociedad. Para poseer dignidad basta la simple existencia como persona social y jurídica, existencia que me hace posible recurrir a una instancia común o superior cuando siento que mi identidad personal se encuentra atropellada o está a punto de serlo.

...

La democracia, por cierto, no me asegura que las leyes que garantizan mi integridad personal serán cumplidas. Sólo me asegura que tengo el derecho de luchar para que se cumplan. Por lo tanto, tampoco puede haber dignidad sin política, que es el medio de realización de la democracia. Por último, no puede haber dignidad sin legalidad, que es el plano donde se inscriben mis derechos, los que tengo y los que he de obtener, en la lucha por mi reconocimiento. (Mires, 2001: 79).

Así tenemos que, la participación ciudadana debe darse en un espacio público de interrelación intersubjetiva y racional que se desarrolle en democracia. La condición básica es la dignidad, que implica ser reconocido y reconocer a los demás, tanto social como jurídicamente y aunque la democracia no garantiza el respeto a la integridad personal, si debe garantizar el derecho de luchar por ese reconocimiento y a exigir que se cumplan los derechos de todas las personas.

Un problema aún no resuelto es precisamente esa falta de reconocimiento jurídico y social de grandes sectores de la sociedad mexicana, y latinoamericana, en donde todavía podemos advertir a los “ciudadanos” de primera, de segunda y aún más, lo que significa que no todos tienen acceso a condiciones semejantes de dignidad.

Hoy, las sociedades son multiculturales, por lo que es indispensable, en la acción colectiva, pública y cívica, reconocer las diferencias, aceptar el conflicto y, sobre todo, crear o recrear medios de comunicación que permitan dirimir racionalmente esos conflictos, así se construye ciudadanía. No por la imposición del poder, sino por la asunción de intereses comunes y comunitarios que tengan siempre en cuenta que para negociar hay que ceder. Así, debemos entender que “toda democracia es lugar de formación ciudadana. Porque en última instancia no puede haber democracia sin personas democráticas y éstas deben ser formadas dentro de la misma democracia” (Mires, 2001: 84).

La democracia, por tanto, es multicultural, respetuosa y tolerante pero siempre debe tener límites. Límites jurídicos, éticos y culturales. No hay democracia perfecta, ni ciudadanos ejemplares, pero si debe haber espacios ciudadanos y políticos que permitan luchar por el reconocimiento y derecho de las personas a pesar de las diferencias y los conflictos que, no necesariamente, deben ser mediados por el estado.

Por tanto, la ciudadanía parte de dos condiciones. Una, ética: saber convivir con diferencias en un mismo espacio (respetar al “otro”, diferente y opuesto a mí). Otra, normativa, que implica aceptar las reglas comunes de convivencia en ese espacio o territorio, a pesar de las diferencias. (Mires, 2001).

La participación ciudadana debe implicar siempre interacción colectiva y plural, no exenta de diferencias, pero con un trasfondo ético y normativo que posibilite la negociación y el reconocimiento de intereses comunitarios que guíen o supervisen las políticas públicas de prevención.

4.4. La apuesta por la educación.

Mi perspectiva es que debemos empezar por la formación (en sentido pedagógico) de todos los individuos que han de ejercer su libertad y optar por la convivencia armónica y pacífica, antes que violenta. Pero ahí surgen nuevas interrogantes: ¿En México, tenemos las condiciones necesarias para que los individuos se conviertan en ciudadanos responsables y respetuosos de la ley? Pero aún más ¿Nuestros sistemas educativos proveen los elementos necesarios para formar individuos solidarios, felices y capaces de vivir en comunidad? ¿O es que la precariedad económica, el desempleo, la pobreza, la ineficiente educación son razones suficientes para resignarnos y vivir en la violencia y la agresión permanente?

Cuando los problemas en la educación, tanto formal como informal, son tan extensos y complejos como los que se viven en México, las expectativas no son esperanzadoras, pues debemos empezar por reformar el sistema educativo, introducir esta visión sustancial de respeto a los derechos humanos y la actuación sin egoísmos; primero, en los funcionarios y dirigentes, después, en los profesores y estudiantes para que efectivamente se permee la cultura y la convivencia ciudadana.

Se requieren individuos que actúen en forma responsable y ordenada, pues el enfoque de seguridad ciudadana no se reduce a proteger a los ciudadanos, ya que la seguridad es para todos, sino más bien a trabajar en toda la etapa de formación de los individuos y luego ya como ciudadanos lograr que participen y colaboren para la armonía social.

La prospectiva que visualizo es que si apostamos por la educación y la visión restaurativa, a mediano y largo plazo las políticas preventivas pueden conducir a una reducción significativa de la violencia y a mejorar la calidad de vida en el territorio nacional. No ignoro que son aún muchos los aspectos que deben analizarse y que el conocimiento de los contextos específicos de operación de las políticas públicas es indispensable pero, si ya tenemos un marco legal, si ya existen recursos e instituciones para ello, lo menos que podemos hacer (los ciudadanos y los académicos ciudadanos) es ocuparnos de que funcionen lo mejor posible.

Es importante recordar que, a partir de la hipótesis de que “los ciudadanos tenemos deberes morales y políticos que contribuyen a que la ciudad, la comunidad política, sea más justa y cívica”, debemos asumir que esos elementos (derechos, deberes y justicia) “no son partes separadas de la construcción de la ciudadanía, sino piezas imprescindibles de una única estructura” (Puyol, 2010: 55).

Por supuesto que la formación del ciudadano sigue siendo un elemento sustancial pero desde luego debe incidir en algo más que la participación en la democracia electoral, “debería empeñarse igualmente en conseguir una práctica democrática, lo que comporta una reflexión constante sobre ésta y su realización” (Riba, 2010:140); ya que el ciudadano se encuentra en constante reformulación, en donde se concatenan lo político, lo económico y lo moral.

Los 3 momentos de la construcción del ciudadano, en donde la filosofía debe tener un papel importante son:

- a). Teórico, relativo a la determinación de principios y valores que caracterizan a la ciudadanía.
- b). Reflexión crítica de sus acciones.
- c). Reformulación permanente.

Existen diversas formas de concebir al ciudadano. La primera es el modelo griego, en donde el ciudadano posee una parte de la soberanía política. La segunda es el modelo romano, eminentemente jurídico, en el que “cada ciudadano es un sujeto de derecho que dispone de derechos civiles y políticos, así como de libertades individuales” (Riba, 2010: 141). La tercera es la de los derechos humanos, en la que las relaciones humanas se fundamentan en la legal dignidad de todos. Una cuarta manera es la de la perspectiva abierta de Deleuze (citado por Riba, 2010), que se basa en la capacidad de autoconstrucción para adaptarse a un mundo en constante cambio, frente al cual no puede permanecer impasible.

Aunque las opciones son múltiples, todas ellas coinciden en que una vía ineludible es la educación ciudadana, que posibilite la convivencia ordenada y respetuosa a partir de derechos y obligaciones que asuman el estándar internacional de derechos humanos para lograr que la violencia y el delito sean, cada vez menos, “los titulares del día”.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La prevención surge con la visión punitiva del derecho penal, aunque hoy en día ello se ha transformado hacia una nueva prevención que enfatiza las acciones previas a la ocurrencia del delito y, por tanto, alejada del paradigma penal.

La idea que se sostiene es que en México debemos enfocarnos seria y responsablemente hacia el ámbito comunitario de la prevención, es decir, establecer programas claros dirigidos a formar ciudadanía para la convivencia ética y responsable, con perspectiva de derechos humanos.

La seguridad ciudadana, y la prevención, están indisolublemente unidas al análisis del desarrollo humano que pone en el centro del debate a las personas. Aunque es necesario reconocer que América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo y que, los Estados latinoamericanos tienen déficits en el alcance, la eficiencia y la legitimidad de sus acciones. Sin duda, hoy en día, la seguridad ciudadana está directamente vinculada con el desarrollo humano, el respeto a los derechos humanos y el bienestar social de las comunidades.

La prevención de la violencia es un problema multifactorial, ya que la violencia obedece a múltiples factores de carácter psicológico, social y cultural. Ello ha originado que a lo largo de la historia se establezcan medidas de índole tan diversa que es difícil precisar su dirección o trasfondo general. Algunas medidas son punitivas, las que han perdurado por siglos, otras correctivas o educativas.

Es necesario señalar que no toda manifestación de la violencia constituye un comportamiento delictivo, con implicaciones jurídico penales y, por tanto, en muchas ocasiones los actos violentos no son atendidos en forma eficiente por las autoridades, lo que hace necesario recurrir a mecanismos particulares para enfrentarlos, tales como asesorías médicas, psicológicas, educativas, jurídicas, religiosas, entre otras.

La nueva prevención se asume como “el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de

aquellos penales” en palabras de Selmini (2009: 45). Este enfoque de la prevención incluye diversos tipos: situacional, del desarrollo. Comunitaria, social. Los modelos actuales, son generalmente mixtos ya que combinan en forma diversificada dos o más tipos.

También se debe considerar que la seguridad ciudadana presenta retos distintos según se hable de su parte objetiva o subjetiva. La primera referida a las amenazas y hechos reales, la segunda, y más difícil de manejar, relacionada con los sentimientos y miedos de los habitantes de una región.

La prevención va de la mano con reformas de seguridad y justicia penal. Además es necesario que exista un plan de acción integral, que se enfoque en problemas locales (a partir de diagnósticos) y se realice en colaboración con agentes sociales y políticos, escuchando a los distintos actores involucrados.

En el marco legal mexicano, los principios que rigen a la prevención son: respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas.

Los supuestos de que parte PNUD en el informe sobre seguridad ciudadana en América latina son: A). Las personas son el centro de la definición de seguridad ciudadana. B). La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano. C). La seguridad ciudadana es un bien público. C). Por tanto, proveer de seguridad ciudadana es una responsabilidad del Estado. D). No todo lo que ocurre en la región se explica por el crimen organizado transnacional. E). La inseguridad sí puede remediarse.

En cuanto a los programas de prevención existen diversos ejemplos de casos de éxito en Latinoamérica que han sido apoyados técnica y financieramente por la comunidad internacional. Aunque para replicar los casos de éxito es necesario, en principio: a). Sistematizar la implementación de acciones coordinadas, b). Evaluar su impacto en la dinámica de las comunidades intervenidas, c). Generar la documentación de la experiencia. Elementos que en Latinoamérica aún presentan un déficit importante.

Por tanto, el concepto de seguridad ciudadana resulta ser el más apropiado al referirnos a los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, ya que con ello nos situamos en un contexto democrático que pone de relieve la importancia del ser humano en la configuración y operación de las políticas públicas de prevención; en las cuales la categoría de ciudadanía adquiere un contenido sustancial.

También, es necesario tomar en cuenta las visiones críticas, como la de Pettz y Huhn que afirman que tanto a los gobiernos como a los actores involucrados en las políticas de seguridad les conviene hablar de "seguridad ciudadana", ya que la expresión tiene una connotación preventiva y liberal; lo que no significa que en la evidencia empírica se constataste que dichas políticas se enfoquen en los ciudadanos, ya que generalmente son altamente represivas.

En México, la situación de la inseguridad es grave porque incluye un problema de legitimidad política, ineficacia y corrupción que redundan en una cultura de ilegalidad generalizada y la exacerbada desconfianza en las instituciones. Un problema acuciante es que los problemas de delincuencia, violencia y corrupción se originan tanto en la sociedad civil como en el Estado y su régimen.

Las cifras indican que pese al aumento en los recursos para seguridad y, hoy en día, para prevención, en México los índices delictivos siguen en ascenso o, por lo menos, se sostienen. Así como la percepción de inseguridad de las personas. Lo que implica carencia de resultados en torno a la seguridad y la percepción de inseguridad.

Es necesario avocarse a otros aspectos, por ello, desde mi punto de vista, en muchas ocasiones, debe prevalecer el paradigma restaurativo antes que el penal, aunque ello no significa que se elimine la respuesta penal, sino más bien que deben existir escenarios diversos y respuestas distintas que permitan mejorar la convivencia social y reduzcan los costos económicos y humanos de la justicia penal, sobre todo en los casos a que se refiere este texto que es el de la violencia cotidiana y los delitos comunes y de menor gravedad.

Asumo que el primer paso es entender los fundamentos de la justicia restaurativa, enseguida reconocer que, hoy en día, no basta la ciudadanía formal, sino que se requiere una ciudadanía sustancial que participe en la vida pública y colabore en la solución del problema de la seguridad ciudadana. Finalmente, identifiqué a la educación como un ámbito privilegiado para formar ciudadanos con competencias mínimas para la convivencia y la solidaridad lo que, en definitiva, redundará en una mayor seguridad y la disminución del delito (aunque no en corto tiempo).

Debemos enfocarnos, además, en formar ciudadanía sustantiva que se inserta en la dinámica social y política que se da entre individuos y grupos diversos, en donde se reconocen identidades culturales, sociales y políticas diferenciada. Lo importante es determinar ¿Cuál es y cuál debe ser la función de la ciudadanía en las democracias actuales? De ahí la necesidad de una educación cívica que garantice la transmisión de los mínimos éticos indispensables para la convivencia democrática.

Porque para hablar de seguridad ciudadana se requiere de una ciudadanía activa que colabore en la provisión de seguridad en forma democrática, incluyente y pública, dado que la ciudadanía refiere a la pertenencia de los individuos a una comunidad política que le brinda derechos y, a la vez, le exige deberes.

La perspectiva que visualizo es que si apostamos por la educación y la visión restaurativa, a mediano y largo plazo las políticas preventivas pueden conducir a una reducción significativa de la violencia y mejorar la calidad de vida en el territorio nacional.

FUENTES DE CONSULTA

Doctrina

- Alvarado M. Arturo (2010), "Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza. La ciudad de México en la última década" (Nota de investigación), en *Estudios Sociológicos XXVIII*: 84, p.p. 941 a 963.
- Appiah, K. Anthony (2004). "Ciudadanos del mundo" en *La globalización de los derechos humanos*, Barcelona: Crítica.
- Arriagada, Irma y Godoy, Lorena. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, agosto de 1999. Serie políticas sociales, núm. 32, publicación de Naciones Unidas.
- Ayos, Emilio; Dallorso, Nicolás (2011). "(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito". *Polít. crim.* Vol. 6, N° 11, Junio, Art. 1, pp. 1 - 18. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_11/Vol6N11A1.pdf]
- Bailey, John (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, tr. Ana Marimón Driben. México: Debate.
- Boqué Torremorell, Maria Carme (2003), *Cultura de mediación y cambio social*, Barcelona: Gedisa.
- Camps, Victoria (editora). (2010). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid: Trotta.
- Camps, Victoria (2010). "El ejercicio cívico de la libertad de expresión", en Camps, Victoria (editora). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid: Trotta, p.p. 151 a 174.
- Cante, Freddy y Ortiz, Luisa (compiladores), (2006), *Umbrales de reconciliación, perspectivas de acción política no violenta*, Universidad del Rosario, CEPI.
- Carranza, Elías (1994). *Criminalidad: ¿prevención o promoción?*, San José, Costa Rica: EUNED.
- Carrión Mena, Fernando. "Prevención: ¿una propuesta "ex ante" al delito?" *URVIO* 6. Prevención (2009): 7-14. Available at: http://works.bepress.com/fernando_carrion/299
- Contreras López, Rebeca E. (2014). "Inseguridad y alternativas ciudadanas: ¿Y la prevención?" en *Reflexión Jurídica y realidad social en México*, Montalvo, Josefa y Contreras, Rebeca (coord.) Xalapa, Veracruz: CEDEGS-UV, p.p. 25 a 33, disponible en: <http://www.letrasjuridicas.com/Libros/Coloquio>.

pdf

- Contreras López, Rebeca E. (2014a). "La prevención de la violencia y el delito en México". Revista Letras Jurídicas, Núm. 30 (Julio–Diciembre 2014), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 123 a 141.
- Contreras López, Rebeca E. (2014b). Lecciones de Derecho Penal: parte general, 2ª edición, Xalapa, Veracruz: Facultad de Derecho UV.
- Contreras López, Rebeca E. (2006). "Los retos de la política criminal en México" en Los retos del derecho en el México de hoy, Montalvo Romero, Ma. Teresa (Coord), Michoacán: Universidad Michoacana, Universidad Veracruzana, Gobierno del Estado de Michoacán, p.p. 39 a 61.
- Contreras López, Rebeca E. y Contreras López, Miriam E. "Seguridad y justicia: la reforma penal en México", Revista Letras Jurídicas, Núm. 26 (Julio-Diciembre 2012), Xalapa, Veracruz: Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, p.p. 17 a 29.
- Dammert, Lucía (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América latina, FLACSO-Ecuador, Mpo del distrito metropolitano de Quito, CORPOSEGURIDAD, Quito, Ecuador, noviembre 2007. <http://books.google.com.mx/books?id=CshwlqdqTlIC&printsec=frontcover&dq=seguridad+ciudadana+FLACSO&source=bl&ots=L-Q9P5kmb9-&sig=qlNHKW6fHUK4N3mTDDgEG0Hws6c&hl=es&sa=X&ei=CHQyUOrYLZOyqAGQmID4CQ&ved=0CDAQ6AEwAA#v=onepage&q=seguridad%20ciudadana%20FLACSO&f=false>
- Domingo, Virginia (2013), Justicia restaurativa, mucho más que mediación. Prólogo Howard Zher, España: Criminología y Justicia.
- Echeburúa, Enrique (2010). "Las raíces psicológicas de la violencia" en Reflexiones sobre la violencia, México: Instituto Centro Reina Sofía, siglo XXI.
- Farrés Juste, Oriol (2010). "El trasfondo económico de la ciudadanía", en Camps, Victoria (editora). Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales, Madrid: Trotta, p.p. 37 a 54.
- Fernández Liria, Carlos; Fernández Liria, Pedro y Alegre Zahonero, Luis (2007), Educación para la Ciudadanía Democracia, Capitalismo y Estado de Derecho, Madrid: Akal en <http://rebellion.org/docs/73335a.pdf>
- Ferrajoli, Luigi (2001). Los fundamentos de los derechos fundamentales, trds. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid: Trotta.
- Foucault, Michael (1991), Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión, tr. Aurelio

Garzón, 1ª edición en francés: 1975, 19ª edición, México: siglo XXI.

Fuentes S. Claudio, Basombrio I. Carlos, Dellasoppa, Emilio E. y Frühling E. Hugo (2011), *Seguridad Ciudadana en América Latina (miradas críticas a procesos institucionales)*, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

Fuentes Saavedra, Claudio (2011) "Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad pública" en *Seguridad Ciudadana en América Latina (miradas críticas a procesos institucionales)*, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. p.p. 7-14.

Gamper, Daniel (2010). "Ciudadanos creyentes: el encaje democrático de la religión", en Camps, Victoria (editora). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid: Trotta, p.p. 115 a 138.

García Ramírez, Sergio (2002), "En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Peñaloza Pedro José y Garza Salinas Mario (coords), México: UNAM, Univ. Iberoamericana, PGR, p.p. 81 a 98.

Gordillo Santana, Luis F. (2007), *La justicia restaurativa y la mediación penal*, Madrid: lustel.

Grautoff Laverde, M.; Chavarro Miranda, F. y Arce, Andrés F. (2011). *La teoría racional del crimen. Aplicaciones de Gary Becker en Bogotá*, D.C. Criterio Libre, 9 (14), 91-124.1900

Higueras Arnal, Antonio (1989). *La ciudad como fenómeno ecológico* en dialnet. unirioja.es/descarga/articulo/59765.pdf consultado el 3 de diciembre de 2015.

Jaén, P. Sebastián y Dyner, R. Isaac (2002). *Políticas sostenibles para la prevención y la disminución de la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Instituto de Sistemas y Ciencias de la Decisión, Universidad Nacional de Colombia. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/politicassostenibles.pdf>

Lima Malvido, María de la Luz (2002). "Un nuevo paradigma: La participación ciudadana en seguridad pública", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A, Garza Salinas (coords), México: UNAM-PGR, p.p. 169 a 185, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/16.pdf>

López Portillo, Ernesto, *La desconfianza hacia la policía*, "El Universal", 27 de junio de

2012, en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/06/59197.php>, consultado el 30 de octubre de 2012.

Maguire, Mike; Morgan, Rod y Reiner, Robert (2002). Manual de Criminología, trad. Arturo Aparicio V. 2ª edición, México: Oxford.

Matthews, Roger. "Realismo crítico: un análisis estructural". Polít. crim. Vol. 9, No 17 (Julio 2014), Art. 6, pp. 182-212. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_09/n_17/Vol9N17A6.pdf]

Mires, Fernando (2001). Civilidad. Teoría política de la postmodernidad, Madrid: trota.

Montalvo, Tania (2014). Animal político, enero 15, en <http://www.animalpolitico.com/2014/01/el-programa-federal-de-prevencion-del-delito-solo-buenas-intenciones-mexico-evalua/#ixzz3B8j12Pqg> consultado marzo 2014.

Peetz, Peter y Huhn, Sebastian (2008). "Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica" (GIGA) German Institute of Global and Area Studies/Institute of Latin American Studies, Hamburgo/Alemania), p.p. 351 a 368, consultado julio 2015 en <http://pub.uni-bielefeld.de/lur/download?func=downloadFile&recordId=2528659&fileId=2528660>

Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México. Editorial Porrúa: México D.F en Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 149-150 © FLACSO Sede Ecuador • ISSN: 1390-3691

Perissé, Agustín Horacio (2010), "La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina Contemporánea" en Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 26 (2010.2)

Puyol, Ángel (2010), Los deberes del ciudadano con la humanidad, en Camps, Victoria (editora). Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales, Madrid: Trota, p.p. 55 a 89.

Rendón Cárdenas, Eunice y Santisbón Aguilar, José Luis (2014). Prevención social de la violencia y la delincuencia: herramientas para el desarrollo de estrategias de intervención, México: INACIPE.

Riba, Jordi (2010). La educación permanente del ciudadano, en Camps, Victoria (editora). Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales, Madrid: Trota, p.p. 139 a 150.

Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002). Seguridad ciudadana en América Latina, México: siglo XXI.

- Rius, Merce (2010). "El ciudadano sin atributos", en Camps, Victoria (editora). Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales, Madrid: Trotta, p.p. 17 a 36.
- Rosales, José María (1998). Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal, Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz, Paulina; Cea, Macarena; Rodríguez, Carlos; Matus, Jean Pierre. "Determinantes de la criminalidad: Análisis de Resultados". *Polit. Crim.* no3, 2007, D1, p.1-80. En http://www.politicacriminal.cl/n_03/d_1_1_3.pdf
- Sanz Mulas, Nieves (2000). Alternativas a la pena privativa de libertad (Análisis crítico y perspectivas de futuro en las realidades española y centroamericana), Madrid: Colex.
- Selmini, Rossella (2009), La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo, en Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 6, Quito, Enero, pp. 41-57, FLACSO: Sede Ecuador
- Suares, Marinés (2008), Mediación, conducción de disputas, comunicación y técnicas.
- Sutherland, Edwin H. (2009). Crimen de cuello blanco, en inglés *White Collar Crime*, 1949, con Gilbert Geis, editor: Dryden.
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la ciudadanía*, México: Siglo XXI, UAM-Atzacapozalco.
- Taylor, Ian; Walton, Paul y Young, Jock (1988). Criminología crítica, trad. Nicolás Grab, 4ª. Edición, México: siglo XXI.
- Tejerina Montaña, Benjamín (1991), "Las teorías sociológicas del conflicto social. Algunas dimensiones analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel" en Reis, núm. 55, p.p. 47-63, consultado el 21 de noviembre de 2015 en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/758600.pdf
- Tittle, Charles R. "Los desarrollos teóricos de la criminología". Trad. CONDIOTI, Magdalena. En: BARBERET, Rosemary; y BARQUÍN, Jesús (eds.). *Justicia Penal en el Siglo XXI: Una selección de Criminal Justice 2000 para el Instituto Nacional de Justicia*. Granada: National Institute of Justice (U.S. Department of Justice), 2006. 460 p., p. 1-54, p
- Vanderschueren, Franz, Prevención de la criminalidad, TEMAS SOCIALES 32, JUNIO 1994, Boletín de Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Red_Nacional_de_Municipos/Resource/32/1/images/Prevencion_de_la_criminalidad.pdf

Vergés Gifra, Joan (2010). "Ciudadanía global y menosprecio de la nación", en Camps, Victoria (editora). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid: Trotta, p.p. 91 a 113

Vinyamata Camp, Eduard (2003). *Aprender mediación*, Barcelona: Paidós.

Waller, Irvin (2005). "Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Carranza, Elías (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*, 2ª ed. México: ILANUD, siglo XXI, p.p. 61 a 79.

Young, Jock (2002). "Paradigmas recientes de la criminología" en Maguire, Mike; Morgan, Rod y Reiner, Robert, *Manual de Criminología*, trad. Arturo Aparicio V. 2ª edición, México: Oxford, p.p. 1-71.

Organizaciones y documentos internacionales

CIDAC, índice delictivo por entidad- http://cidac.org/indice-delictivo-8-delitos-primer-actualizacion-2013/?gclid=CjwKEAjw1MSvBRDj2lyP-o7PygsSJAC_6zodoV-Qcq7JoZs4fNuLWrGovdMbKTcAM2sFBj8StPXbvxoCnbLw_wcB

CIDH (2009), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

CIDH, <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm> consultado 10 de diciembre de 2013.

CIDH, <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadvi.sp.htm>, consultado el 11 de octubre de 2012.

CIPC. Centro Internacional para la prevención de la criminalidad: <http://www.crime-prevention-intl.org/es/welcome.html>

Foro Europeo para la Seguridad Urbana (efus.eu)

ILPES (1998), *Agenda social. Seguridad ciudadana y violencia*, "Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública", Santiago de Chile, en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/4650/capitulo_vi_1998.pdf consultado el 18 de octubre de 2012.

ILPES (1999-08) ILPES/CEPAL, NU – Panorama Social de América Latina 2008, Cap. IV. *Agenda social. Seguridad ciudadana y violencia*, , p.p. 205 a 240.

OMS, Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen, (2002), Publicado

en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C. consultado marzo 2013, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

ONU, (2010), Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito en https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_6/V1050759s.pdf

ONU, (2006) Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_01.pdf

ONU (2003), INFORME 12º período de sesiones, Comisión de Prevención del delito y justicia penal, en https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_12/E-2003-30_E-CN15-2003-14/E-2003-30_E-CN15-2003-14_S.pdf

PDBA, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/1.pdf>, consultado el 30 de octubre de 2012.

PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

UNODC (2006), Manual sobre programas de justicia restaurativa, consultado en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

UNODC (2011), Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, serie de manuales sobre justicia penal, Viena: Naciones Unidas, Nueva York. [Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish](#)

Legislación

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. DOF 14 febrero 2014.

Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, febrero 2013.

Código Nacional de Procedimientos Penales, DOF de 5 de marzo de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas. DOF de 18

de junio de 2008 y DOF de 10 de junio de 2011.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el DOF 2 de enero de 2009.

Ley General de Víctimas en DOF de 9 de enero de 2012.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana de 22 de enero de 2011.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), el 30 de abril de 2014 en el DOF

Páginas web

INEGI, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2006/MyH_x_4.pdf consultado 10 diciembre 2013.

ENSU (2015). Noveno levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), INEGI, septiembre de 2015.

ENVIPE (2015). Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública en México, INEGI.

Plataforma México, http://cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=105a consultado 10 de diciembre 2013.

Noticias

CNN, "Ministros de Defensa estiman 150,000 muertes por violencia en América". Los funcionarios de México, EU y Canadá atribuyeron los decesos a los enfrentamientos violentos que ocurren entre los grupos criminales, Miércoles, 28 de marzo de 2012 a las 14:27, <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/03/27/ministros-de-defensa-estiman-150000-muertes-por-violencia-en-america>

IFAI. http://inicio.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2013/RDA%203633_Resumen.pdf

El economista, 23 de julio de 2015 en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/23/aumenta-2-millones-numero-pobres>

Este País número 207, junio 2008, "Encuesta internacional sobre criminalidad y

victimización", ICESI, p.p. 62 a 66.

CNN, México. Sábado, 27 de diciembre de 2014 a las 09:21. <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/12/27/mas-dinero-en-2015-para-prevenir-el-delito-guerrero-el-mas-beneficiado>)

Rosas, Tania, 6 de agosto, 2012, El economista en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/08/06/urge-programa-prevenir-delitos-enrique-betancourt>

Velázquez, Rogelio, 16 de abril de 2013, Contralínea en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/04/16/con-calderon-mayor-gasto-peores-resultados-en-seguridad/>

Rubí, Mauricio, febrero 12, 2013, El Economista en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/12/prevencion-delito-fue-fracaso-gobierno-anterior>

Nota informativa, Cámara de Diputados, notacefp/014/2013, 1 de marzo de 2013, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/marzo/notacefp0142013.pdf>

Nota informativa, Cámara de Diputados, notacefp/001/2014, 17 enero de 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/enero/notacefp0012014.pdf>

Vargas, Rosa Elvira, La jornada, 13 de febrero de 2013 en <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/13/politica/007n1pol>

