

LA PREVENCIÓN DESDE FUERA DEL SISTEMA PENAL. TENDENCIAS ACTUALES EN EL ESTADO MEXICANO

Por

LUIS FELIPE GUERRERO AGRIPINO*

Doctor en Derecho
Universidad de Salamanca

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Penal 19 (2013)

La capacidad de prever es lo único que distingue al ser humano de las bestias
Bertrand Russell

RESUMEN: El enfoque preventivo fuera del sistema penal tiene rasgos teóricos susceptibles de delimitarse en el marco de un Estado social y democrático de Derecho. A partir de esa premisa resulta relevante verificar su concreción específica, en un ámbito determinado. En el contexto mexicano, el rumbo político criminal actual ha cobrado relieve, precisamente, desde el enfoque preventivo de la violencia social y la delincuencia. Debido a ello resulta pertinente realizar una valoración inicial sobre dicha tendencia.

PALABRAS CLAVE: Sistema penal; política criminal; prevención; contexto mexicano; Pacto por México; Acuerdos para la seguridad y la justicia; Bases para el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

SUMARIO: Introducción. 1. La política criminal con fines preventivos desde el sistema penal. 1.1. Alcances y límites preventivos del sistema penal. 2. El enfoque preventivo desde fuera del sistema penal. 2.1. Marco teórico de la prevención. 2.1.1. Delimitación conceptual. 2.1.2. La prevención en un Estado social y democrático de Derecho. 2.1.2.1. Otras clasificaciones. 3. Orientaciones político criminales en el México actual. 3.1. El pacto por México. 3.1.1. Acuerdos para la seguridad y la justicia. 3.1.1.1. Primeras acciones encaminadas a desarrollar los acuerdos para la seguridad y la justicia. 3.1.1.2. Contenido esencial de las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 3.2. Consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

Resulta evidente el impacto positivo que han tenido las elaboraciones teóricas tendentes a diseñar la construcción de un Derecho penal con orientaciones político criminales acordes al Estado social y democrático de Derecho, con enfoques preventivos. A esa tendencia le acompaña el reconocimiento de las limitaciones inherentes al sistema penal para afrontar por sí mismo el fenómeno de la criminalidad.

* Profesor del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato, México. Rector de ese Campus.

Lo propicio es acudir al diseño de políticas públicas en las que el Estado potencie todos sus recursos para construir estrategias preventivas.

Esta última tendencia tiene sus propios matices y complejidades. Fundamentalmente a ello nos referiremos en este artículo. Lo hacemos bajo la construcción de dos grandes apartados. En el primero ofrecemos un breve bosquejo teórico de la prevención desde fuera del sistema penal. En el segundo apartado nos ubicamos en un contexto específico: las tendencias político criminales actuales en el Estado Mexicano, precisamente desde el enfoque de la prevención de la violencia social y de la delincuencia. Lo realizamos, sobre todo, a partir de un documento marco denominado *Pacto por México*, suscrito por el Ejecutivo Federal y los principales partidos políticos del País.

La situación de la delincuencia y la inseguridad en México es compleja, por lo que su tratamiento requiere de una gran diversidad de enfoques. Es por ello que al final, hacemos una valoración general, destacando algunos temas que, desde nuestro punto de vista, requieren un énfasis especial y de algunos otros que se aprecian ausentes en la agenda nacional.

1. La política criminal con fines preventivos desde el sistema penal

Al iniciar la década de los setenta del siglo pasado, se abría una ruta diferente en el complejo estudio de la dogmática jurídica penal: la construcción del Derecho penal con orientaciones político criminales. Claus Roxin inauguraba esta nueva tendencia en Alemania y pronto comenzó a tener eco en la doctrina de habla hispana, sobre todo bajo la influencia de Francisco Muñoz Conde.¹ Entre otros aspectos, esta nueva corriente teórica se traduce en que las elaboraciones sistemáticas de la teoría del delito, no solo deben contener matices teóricos inertes, sino que deben perseguir determinados fines valorativos. Es decir, existen principios político criminales que deben informar al Derecho penal.

Ahora bien, estas pautas no deben quedar en el vacío, pues si así sucede se corre el riesgo de cometer atrocidades. El propio Muñoz Conde se pregunta: “El problema consiste en saber cuál es el modelo político-criminal que se debe tener en cuenta

¹ Claus Roxin inició su planteamiento en 1970 con su estudio monográfico: *Sistema del derecho penal y política criminal* y en 1972 Francisco Muñoz Conde hizo su traducción al castellano. Vid. ROXIN, Claus: *Política criminal y sistema de derecho penal*, traducción e introducción por Francisco Muñoz Conde, Bosch, Barcelona, 1972.

cuando se hace Dogmática (...) Política criminal, bien; pero ¿cuál?".² Al respecto logra sintetizar la postura de Roxin, en los siguientes términos:

“Un Derecho penal moderno debe tener como objetivo la mejor conformación social posible. Esto es: tiene que orientarse a medir la comisión de delitos y practicar la prevención sintetizando las exigencias de un Estado de Derecho con las de un Estado social. Ambos fines del Estado de Derecho -protección de la sociedad y salvaguarda de la libertad- son de naturaleza antagónica y tienen que encontrar un equilibrio que satisfaga ambos componentes: la prevención general, que en sus distintas formas de aparición sirve a la afirmación del Derecho y a su mantenimiento, tiene que estar siempre limitada por la exigencia de libertad ciudadana. Pero, por su parte, las tendencias del principio del Estado de Derecho, tiene que conciliarse con las exigencias de un Estado social. En este elemento social se incluye la exigencia de que el condenado no sea expulsado de la sociedad, sino que conserve la posibilidad de su reintegración social. El Derecho penal tiene, por tanto, una tarea social frente al delincuente (...) la resocialización no es posible en tanto no se haya ensayado todo lo que puede contribuir a un aprendizaje exitoso y a la evitación de efectos desocializadores (...)

(...) La mejor política criminal consiste, por tanto, para Roxin, en conciliar de la mejor forma posible la prevención general, la prevención especial orientada a la integración social y la limitación de la pena en un Estado de Derecho, con la satisfacción de los derechos de la víctima y la reparación del daño causado”.³

En efecto, Roxin ha hecho patente su postura, tanto en su País como en otros de habla hispana. En su intervención, al recibir la distinción de Doctor Honoris Causa, por la Universidad de Huelva, enfatizó:⁴

“Yo parto de la consideración de que la finalidad de la pena sólo puede estar orientada preventivamente; es decir, a evitar futuros hechos punibles. Pues dado que el derecho penal es un instrumento del manejo y del control social, sólo puede perseguir objetivos sociales. Una teoría retributiva para la cual la imposición y medida de la pena son independientes de las necesidades sociales, no tiene ninguna legitimación social.

² MUÑOZ CONDE, Francisco: *La relación entre sistema del Derecho penal y política criminal. (Historia de una relación atormentada)*, UBIJUS en coedición con el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, México, D.F., 2008, p. 31.

³ MUÑOZ CONDE, Francisco: *La relación entre sistema del Derecho penal y la política criminal...*, Op. cit., pp. 35 y 36.

⁴ ROXIN, Claus: *Política criminal y sistema de Derecho Penal*, Universidad de Huelva, 2009, p.31.

Por lo demás, la pena debe perseguir tanto objetivos preventivos generales como objetivos preventivos especiales. Ella debe estar estructurada de una forma tal que en lo posible el sancionado no vuelva a reincidir, lo que se puede lograr mejor a través de una ejecución penal que se esfuerza por la reinserción social del autor, su resocialización. Pero además, junto a esto la pena debe influir también en la generalidad promoviendo la conciencia jurídica de la población y presentando ante los ojos de la población las consecuencias de los comportamientos punibles”.

Precisado este enfoque, desde el sistema penal, corresponde ahora hacer dos aclaraciones. La primera: el Derecho penal no configura una política criminal, la adopta a partir de un determinado modelo estatal. La segunda aclaración: la política criminal estatal comprende aspectos mucho más amplios que los meramente punitivos. Hablar de política criminal, siguiendo a Delmas Marty, es referirnos al conjunto de métodos con los que el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.⁵

1.1. Alcances y límites preventivos del sistema penal

Al recapitular el análisis hasta aquí elaborado podemos situarnos en el siguiente escenario: el sistema penal debe tener una orientación político criminal acorde al Estado social y democrático de Derecho en el que, entre otras cosas, privilegie el enfoque preventivo.

No obstante, existen posturas diferentes a este enfoque, minimizando o desestimando toda pretensión preventiva del Derecho penal. Pongamos dos ejemplos.

Para Jakobs:

“El hecho punible se presenta, por cierto, concluido; cuando se le castiga es pasado. Naturalmente, si lo pasado no fuera más que pasado, no habría nada que superar; más bien sería indiferente, olvidado en poco tiempo. El hecho punible concluido no es objeto del Derecho penal por sí mismo, sino que lo es sólo en la medida en que es origen de un conflicto todavía presente al momento de la punición, y es este conflicto lo que debe ser superado. De lo que se trata,

⁵ DELMAS MARTY, Mirelle: *Modelos de política criminal*, Colección de temas penales, serie A, número 4, C, Ministerio de Justicia, Madrid, 1996, p. 19. Vid. SAINZ CANTERO, José A.: *Lecciones de Derecho penal*, parte general, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 1989, pp. 91 y 92, en cuanto a los antecedentes del término: “política criminal”. Refiere que se le atribuye originalmente a Feuerbach, en 1801 y después de él la expresaron en el siglo XIX Henke, Richter, Mittermaier y Holtzendorf. Precisa que precisamente sobre el origen de la terminología se discutió ampliamente en el Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en París, en 1900.

entonces, es de la superación del presente por el pasado”.⁶

En la doctrina mexicana, Kala sostiene:

(...) las pretensiones preventivo-penales, son sólo eso: anhelos poco probables y que por principio la prevención *-strictu sensu* intervención en el medio con el propósito de evitar que en el futuro se presenten eventos no deseados-, se encuentra fuera del ámbito de injerencia del sistema de justicia penal, no presupone de manera alguna que ésta no exista. Es posible establecer estrategias exitosas de prevención, pero fuera del ámbito penal.⁷

Al margen de la coincidencia o no con el enfoque de este tipo de posturas, prácticamente existe consenso doctrinal en cuanto a que el Derecho penal es un medio de control social formal, del que dispone el Estado para asumir su papel frente al fenómeno delictivo, pero no el único. Por ello, cuando hablamos de las limitantes del Derecho penal, de su modesto o precario papel ante un fenómeno tan complejo como el de la criminalidad, es frecuente acudir a aquel emblemático anhelo de Radbruch, en cuanto no sólo esforzarnos por construir un mejor Derecho penal, sino algo mejor que el Derecho penal.

Derivado de las limitantes referidas, nos situamos ahora ante la siguiente interrogante: ¿Cómo diseñar políticas preventivas fuera del sistema penal? ¿Bajo qué marcos teóricos construimos un discurso preventivo y, sobre todo, cómo como lo concretamos en un Estado social y democrático de Derecho?

Con estas interrogantes nos salimos del terreno propio del sistema penal para entrar a otro, no por ello exento de polémica.

2. El enfoque preventivo desde fuera del sistema penal

Ante la insuficiencia o crisis del sistema penal para prevenir el fenómeno delictivo, ha cobrado relieve un nuevo enfoque de la prevención. Se trata de una serie de estrategias, medidas y acciones dirigidas a la reducción del fenómeno criminal y a la percepción de inseguridad. Nos encontramos ante una forma diferente de percibir y asumirse el problema ante lo cual no hay una base conceptual consistente, sino una diversidad de

⁶ JAKOBS, Günther: “Superación del pasado mediante el Derecho penal”, en: *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 47, fasc. II, 1994, pp. 137 y 138.

⁷ KALA, Julio César: “Perseverancia en los contenidos penales preventivos”, en: *Seguridad pública. (Voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, coord.: Pedro José Peñaloza, Porrúa, México, 2005, p. 352.

concepciones y disyuntivas; desde construcciones con rigor metodológico, hasta ideas vagas, abstractas e imprecisas. Con razón Rosella Selmini sostiene:⁸

“Este vicio metodológico es también el producto de la extrema ‘politicidad’ de las medidas de nueva prevención. Una vez fuera del ámbito penal, el discurso sobre la criminalidad se vuelve siempre más político y administrativo, es decir ligado a interpretaciones y visiones del mundo, a formas de gobierno y de la administración de la ciudad, a estrategias de responsabilización de nuevos actores o conflictos institucionales, a disponibilidades presupuestarias de los organismos públicos. La prevención como entidad político-administrativa recalca los componentes de pragmatismo, el eclecticismo, la tendencia al reduccionismo de la complejidad y al mismo tiempo borra cada vez más las fronteras entre las políticas públicas y las otras políticas públicas dirigidas al gobierno urbano. Se vuelve cada vez más condicionada por objetivos que no son necesariamente la reducción de la criminalidad, sino el producto del conflicto político y de las exigencias administrativas”.

Sin mayores pretensiones que poner sobre la mesa de la discusión un punto de referencia, a continuación se sugiere una aproximación sobre el tema que nos ocupa.⁹

2.1. *Marco teórico de la prevención*

En la criminología clásica, caracterizada por los rasgos de un Estado totalitario, se tenía una prospectiva eminentemente reactiva en relación con la delincuencia. Al delincuente se le consideraba como un enemigo y no como un ciudadano. Bajo esta óptica no tiene importancia la prevención sino la disuasión penal. Lo que importa es segregar y sancionar al delincuente sin interesar, incluso, la situación de la víctima.

En cambio, ubicados en el contexto de la criminología moderna, caracterizada por los rasgos de un Estado social y democrático de derecho, el fenómeno delictivo se asume de manera distinta; se visualiza como un problema social. En este modelo el castigo al infractor no agota las expectativas que el suceso delictivo desencadena; importa más la prevención, la anticipación al fenómeno delictivo que la represión. En este modelo, por

⁸ SELMINI, Rosella: “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, en: *Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*, n° 6, Quito, 2009, p. 45.

⁹ Un estudio más exhaustivo se encuentra en GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe: “Reflexiones sobre la seguridad pública y la prevención del delito en el contexto del Estado social y democrático de Derecho”, en: VV.AA.: *Derechos humanos y Estado de Derecho (Una visión contemporánea)* Universidad de Guadalajara, México, 2007, pp. 85-109.

un lado resulta relevante reparar el daño causado a la víctima y de otro lado, ofrecerle alternativas de socialización al delincuente.¹⁰

Bajo esta última perspectiva, la prevención se ha posicionado de manera importante en la construcción de la política criminal en los estados contemporáneos. Es raro que no se encuentre en los discursos oficiales y académicos. No obstante, la prevención debe contextualizarse pues de lo contrario existe el riesgo de general un “tópico vacío” de contenido.¹¹

2.1.1. Delimitación conceptual

Antes de entrar al análisis de los alcances de la prevención nos interesa descontaminar su concepción de lo que no es. Y es que precisamente bajo el cobijo de su prestigio se suelen construir políticas criminales autoritarias con el afán de disminuir la delincuencia. Así, comenzaremos por precisar que la prevención no tiene una justificación *per se*, sino en la medida que se previene pero sin dejar “saldo rojo” en el sacrificio de los derechos fundamentales.

Bajo una concepción limitada o distorsionada del término, prevención implica disuadir al delincuente o poner obstáculos para la comisión del delito, lo cual en estricto sentido no es prevenir.

Por otro lado, existen casos límite bajo los cuales se pretende disuadir el fenómeno delictivo por medio de la intensificación y adelantamiento del sistema punitivo estatal, específicamente con el uso de la fuerza pública. Nos referimos particularmente a los programas comúnmente conocidos como “cero tolerancia”. Se sustentan fundamentalmente en un discurso que le otorga un carácter preponderante, casi sagrado, a los espacios públicos como ámbitos indispensables para la vida urbana. En contrapartida, se impulsa al abatimiento del “desorden”, bajo el cual se desarrollan las “clases populares” en el terreno natural del crimen.

En décadas pasadas, Nueva York, en palabras de Loïc Wacquant, “(...) se convirtió en el ‘escaparate mundial de la doctrina de tolerancia cero’. Fue una suerte de ‘cheque en blanco’ a las fuerzas del orden para perseguir progresivamente a la pequeña delincuencia y expulsar a los mendigos y los sin techo a los barrios desheredados (...) El objetivo es colmar el temor de las clases medias y altas, que son las que votan, mediante el hostigamiento permanente a los pobres en los espacios públicos”.¹²

¹⁰ Vid. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, 3ª. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 234 y 235.

¹¹ Vid. *Ibidem.*, p. 235.

¹² WACQUANT, Loïc: *Las cárceles de la miseria* (versión de Horacio Pons), Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 21.

Programas de este tenor se sustentan en el dicho popular que reza: "Quien roba un huevo roba una vaca". Su instrumentación consiste, básicamente, en el diseño de estrategias operativas, por ejemplo: la multiplicación de los efectivos y equipamiento de las brigadas, la reasignación de las responsabilidades operativas a los comisarios de barrio con la obligación de obtener resultados en términos cuantitativos. Además, la construcción de una sectorización informatizada con una base central de datos que se puede consultar en computadoras instaladas en cada patrulla. Con ello se propicia el despliegue constante y la intervención casi instantánea de las fuerzas del orden. Esta reacción redundante en una aplicación inflexible de la ley contra infracciones como la ebriedad y la mendicidad.¹³

Wacquant pone en evidencia el costo-beneficio de esta política en Nueva York: el beneficio, la disminución de la estadística de los delitos registrados. El costo: la extraordinaria expansión de los recursos destinados en esa ciudad al mantenimiento del orden. En cinco años la ciudad aumentó su presupuesto policial en 40%. Llegó a dos mil seiscientos millones de dólares (cuatro veces más que los créditos de los hospitales públicos, por ejemplo). Contrató un ejército de 12,000 policías para dar un total de más de 46,000 en 1999, de los cuales 38,600 eran agentes uniformados. No obstante, en ese mismo periodo los servicios sociales sufrieron una amputación de una tercera parte de su presupuesto y se produjo una reducción de 8,000 puestos de trabajo. Aunado a ello, se propició una elevación del índice carcelario.¹⁴ El citado autor plantea que con la instrumentación de políticas de este tenor -no sólo en Estados Unidos de Norteamérica, sino en Europa y otras latitudes donde se ha difundido- se palpa la transición en las sociedades avanzadas, de una gestión social o asistencial de la pobreza hacia una gestión punitiva por medio de la policía y de las prisiones.

La tentación de acudir a la política de tolerancia cero no ha sido exclusiva del vecino país del norte ni de los países europeos. Para no ir tan lejos, recuérdese la participación de uno de los principales promotores de esta política en Nueva York, Rudolph Giuliani, en el gobierno de la ciudad de México,¹⁵ o la Ley de cultura cívica de esa ciudad.¹⁶

¹³ *Vid. Ibídem.*, p.22.

¹⁴ *Vid. Ibídem.*, pp. 23 y 24. Lo cual es una tendencia generalizada en Estados Unidos de Norteamérica. En quince años la población se triplicó con algunos datos dignos de llamar la atención. Por ejemplo, su cifra es de casi 650 detenidos por cada cien mil habitantes y en las celdas de los condados seis de cada diez internos son negros o latinos. Menos de la mitad tenían un empleo de tiempo completo en el momento de su encarcelamiento y dos tercios eran provenientes de hogares que cuentan con un ingreso inferior a la mitad del "umbral de la pobreza".

¹⁵ *Vid. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel: "Dilemas de la seguridad pública en México", en Iter Criminis, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 11, segunda época, México, julio-septiembre de 2004, pp. 12 y 13. Enfatiza el cobro de Giuliani por la prestación de sus servicios: la módica cantidad de 4 millones de dólares*

Este tipo de tendencias evidencian los gobiernos que hacen gala de su poderío, anteponiendo la represión a otro tipo de políticas sociales, pero finalmente terminan por reflejar su debilidad.

2.1.2. La prevención en un Estado social y democrático de Derecho

Desde la base ideológica de un estado social y democrático de derecho¹⁷ la prevención del delito toma distancia considerable con el uso de la fuerza pública. La asume, en todo caso, como una última posibilidad. En contrapartida, desde esta posición podríamos derivar dos pilares para su tratamiento. El primero de ellos de índole axiológico, en la medida que se fija como objetivo influir en la construcción de una sociedad más tolerante, solidaria, participativa y corresponsable con el desarrollo de la actividad estatal. El otro pilar es de carácter funcional. Es decir, se asume como exigencia la generación de políticas de anticipación y capacidad en la gestión del conflicto.¹⁸ Además, atañe a todas las variables sociales porque el crimen no es considerado como un problema extraño a la comunidad sino un problema comunitario. Bajo esta posición la prevención del delito no es exclusiva de los medios de control social formal sino también de los medios de control social informal. Hacemos esta precisión porque hay posturas conservadoras que ponen énfasis en el hecho de que el delito es un producto de la estructura individual, independientemente de la social. En cambio, hay otras radicales que ubican el efecto fundamental en la estructura que aplasta al individuo.

De esta manera, el diseño de una política criminal preventiva se convierte en una actividad estatal compleja. Para tratar de facilitar un poco la exposición haremos referencia a sus principales manifestaciones a partir de la siguiente clasificación.

a) Prevención primaria. Comprende el diseño de estrategias orientadas a la raíz del conflicto criminal, a neutralizar las causas mucho antes de que el problema se manifieste. Implica la instrumentación de acciones en todos los ámbitos del bienestar social a fin de procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población, erradicando la exclusión de los sectores pobres y marginados. Encuadran

¹⁶ Así, ONTIVEROS ALONSO, Miguel: "Adiós a la teoría del complot", en: *Iter Criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm 11, segunda época, julio-septiembre de 2004, p. 153. nota 17. Hace notar cómo en esa legislación existe la tendencia de sancionar a las personas por lo que son (prostitutas, franeleros o limpiaparabrisas) y no por lo que hacen.

¹⁷ Sobre las características de este modelo, en el ámbito del poder punitivo estatal, Vid. GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe: *Fundamentos de la dogmática jurídica penal*, Yussim, México, 2004, pp.119-141.

¹⁸ Vid. LAHOSA I CAÑELLAS, Josep Ma.: "Comunidad y seguridad. El modelo de seguridad de Barcelona, 1984-1994", en: VV.AA.: *Delito y Seguridad de los habitantes*, coord.: Elías Carranza, Siglo Veintiuno Editores, Costa Rica, 1997, p. 120.

en este ámbito políticas públicas en diversas materias, por ejemplo, en vivienda, educación y salud. Este tipo de prevención es la más difícil. Sus resultados sólo pueden apreciarse a mediano y largo plazo.

Desde luego hay circunstancias que inciden de manera negativa en las políticas de prevención y, por ende, son factores de riesgo criminológico a considerar. Por ejemplo, la corrupción, el desempleo, el subempleo, la explosión demográfica o la violencia, así como la pérdida o la transformación de los valores.¹⁹

Ahora, es importante aclarar que no todas las políticas públicas preventivas tienen que asumir como único centro de atención a los grupos o sectores marginados o a quienes viven en la extrema pobreza. Resultaría contraproducente pues en estricto sentido significaría estigmatizarlos. El panorama es mucho más complejo. Piénsese, por ejemplo, en la llamada "teoría de la clase ociosa". De acuerdo a esta teoría hay sectores de la criminalidad influidos no por el gasto en cosas necesarias, sino porque son caras y ostentosas. Estos sectores no realizan actividades productivas y por diversas circunstancias tienen acceso a cosas superfluas. El problema es que esta tendencia se traslada a sectores de la sociedad que no tienen esa opción y en consecuencia optan por la vía delictiva para obtener ese tipo de bienes.²⁰

Refiere Herbert Marcuse que el conflicto no resuelto entre intereses vitales del hombre y las exigencias de la estructura social opresiva e irracional constituyen la neurosis básica de la sociedad moderna. La tecnología ha proporcionado una cierta felicidad pero es una falsa justificación, representa un estado de anestesia en la que la persona se engaña a sí misma con el pensamiento de que está obteniendo satisfacción. Sin embargo, los bienes deseados nunca pueden proporcionar realmente la satisfacción completa y, de esta manera, se abandona a la persona a la frustración que conduce a la agresión.²¹

Un estudio en las 125 áreas más grandes de los Estados Unidos de América, reportó que el crimen es más una derivación de la desigualdad de ingresos que la proporción de la gente pobre en esas comunidades. En otro estudio realizado por el Banco Mundial en

¹⁹ Vid. GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, Op. cit., p. 237.

²⁰ Cfr. CARRANZA, Elías: "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", en: VV.AA.: *Delito y seguridad de los habitantes*, San José de Costa Rica, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p.31.

²¹ Citado por RUIZ GAYTÁN, Cristóbal y VELEZ BARAJAS, José Agustín: "La seguridad pública en México desde una perspectiva psicosocial. La violencia como causa de inseguridad", en: VV.AA.: *Seguridad pública (voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, Op. cit., p. 659. En el siglo XXI nos encontramos con nuevos miedos y temores; con pobrezas y miserias no siempre cuantificables. Entre otras reflexiones importantes, Vid. BAUMAN, Zygmunt: *El arte de la vida*, trad.: Dolores Udina, Paidós, Primera Edición, Argentina, 2009; y *Miedo líquido (la sociedad contemporánea y sus temores)*, trad.: Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona, 2007; también REYES HEROLEZ, Federico: *Alterados (preguntas para el siglo XXI)*, Taurus, México, 2009.

la región norteamericana se derivó que hay una relación entre la pronunciada desigualdad de ingresos y la conducta violenta.²²

b) Prevención secundaria. Este tipo de prevención actúa más tarde. No cuando ni donde el delito se genera o se produce, sino cuando y donde se manifiesta; cuando y donde se está exteriorizando. Opera a corto y a mediano plazo. Se orienta de manera selectiva a casos concretos y a grupos o subgrupos que exhiben mayor riesgo de padecer o protagonizar el problema criminal.²³ Es decir, se dirige a potenciales delincuentes y víctimas. Este tipo de prevención se concreta, sobre todo, en programas de vigilancia, de ordenación urbana y utilización del diseño arquitectónico como instrumento de autoprotección.

La prevención secundaria se orienta fundamentalmente en medidas que hacen más difícil la tarea del delincuente. Por ejemplo, mediante la utilización de sistemas antirrobo, pantallas protectoras, etc. También en medidas que aumentan el riesgo del delincuente. Por ejemplo, a través de la vigilancia o del alumbrado público. O bien, en medidas que reducen los beneficios de la comisión del delito. Piénsese en la reducción de dinero en efectivo en cajas, en la identificación de bienes, etc.²⁴ Estas medidas funcionan, sobre todo, en la pequeña delincuencia ocasional y en los delitos contra el patrimonio.

En la prevención secundaria también podemos ubicar las estrategias de obstaculización. Es decir, aquellas que tienen un efecto disuasorio a través de instrumentos no penales. Implica afectar el escenario criminal o los factores que influyen en el mismo. Por ejemplo, el diseño urbanístico o las actitudes de las víctimas.²⁵

Otro nivel de atención lo constituye la política en materia de posesión de armas de fuego. En Japón se cuenta con un modelo restrictivo y el índice de homicidios es de uno por cada cien mil habitantes. En cambio, en Estados Unidos de Norteamérica, impera un modelo permisivo y el índice es de nueve por cada cien mil habitantes.²⁶ En este tipo de políticas se suele apreciar una dolorosa ironía: las armas pequeñas, lejos de servir de defensa legítima ante ataques o agresiones suelen ser utilizados para afectar familiares o personas cercanas.

c) Prevención terciaria. En este tipo de prevención se tiene un destinatario específicamente identificable. Se ubica en la población reclusa -bien sea en los centros

²² Vid. RUIZ GAYTÁN, Cristóbal y VÉLEZ BARAJAS, José Agustín, *op. cit.*, p. 659.

²³ Vid. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, *Op. cit.*, p. 237.

²⁴ Vid. WALLER, Irvin: "La prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en: VVAA.: *Delito y seguridad de los habitantes*, *Op. cit.*, pp. 66 y 67.

²⁵ Vid. GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, *Op. cit.*, pp. 235 y 236.

²⁶ Cfr. CARRANZA, Elías: "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", *Op. cit.*, pp. 31-33.

penitenciarios o en los sistemas de tratamiento a menores infractores- y tiene un objetivo específico: evitar la reincidencia. Sus estrategias operan dentro del régimen penitenciario o del sistema de tratamiento a adolescentes. Sin embargo, el panorama no es muy alentador pues ya sabemos los grandes problemas que se encuentran inmersos en ambos tratamientos. Hay quienes ubican a este tipo de prevención como una intervención tardía.²⁷

2.1.2.1. Otras clasificaciones

Desde luego la arriba referida no es la única clasificación, existen posturas diversas. Ante esa proliferación, con sobrada razón, Rosella Selmini considera que:²⁸

“En las últimas tres décadas se ha hecho un esfuerzo considerable para llegar a una definición conceptual rigurosa de la prevención y para lograr una clasificación satisfactoria del conjunto de acciones que pueden ser englobadas en ella. Sin embargo (...) estas tentativas han conllevado a menudo a soluciones poco satisfactorias y, según muchos, la prevención continúa siendo un concepto vago y nebuloso.”

Sobre la clasificación que sugerimos, la autora referida destaca las críticas que se le hacen, pero concluye: “Siempre en el intento de superar la división entre prevención primaria, secundaria y terciaria, algunos autores han propuesto clasificaciones diferentes, que sin embargo han tenido menos éxito que aquella recién mencionada”.²⁹ No obstante, ofrece un panorama sintético en torno a cuatro tipologías preventivas:

La prevención situacional, en la que prevalece la idea de que intervenir en el contexto puede tener un efecto reductor sobre el fenómeno delictivo o sobre la victimización. Parte de la premisa de que la criminalidad no es producto de una predisposición individual, sino de factores que propician o favorecen las oportunidades delictivas³⁰.

La prevención social, basada en una teoría etiológica de la criminalidad, y de la cual se deriva la incidencia sobre las causas sociales por medio de programas de intervención de carácter general. En contrapartida a la prevención situacional, esta modalidad retorna al centro del autor del delito y su predisposición individual a la criminalidad, pero destaca sobre todo el contexto social general, del cual emerge el

²⁷ Vid. GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, Op. cit., p. 238.

²⁸ SELMINI, Rosella: Op. cit., pp. 45 y 46.

²⁹ Vid. *Ibidem.*, p. 46.

³⁰ Vid. *Ibidem.*, p. 47.

delito, pero concebido éste no como “situación contingente”, sino como un conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales que crean un ambiente favorable al desarrollo de las motivaciones delictivas.³¹

La prevención comunitaria, la cual comprende estrategias sustentadas en la participación ciudadana (tanto en medidas de prevención social como situacional), en el plano individual o colectivo. Comprende diversos objetivos, como por ejemplo el mejoramiento físico o social, o bien formas diversas de vigilancia por parte de los propios ciudadanos.³²

La prevención del desarrollo (también conocida como “prevención precoz”), en esta modalidad prevalece un enfoque basado en el desarrollo de las motivaciones individuales hacia el delito en el curso de la vida y, precisamente, las estrategias están basadas en la prevención de estas motivaciones o condiciones criminógenas. En este tipo de prevención el enfoque de atención se centra en la fase precoz de la vida de las personas; de la primera infancia hasta la adolescencia. Pretende prevenir el primer acto delictivo a partir de una intervención de naturaleza estrictamente social, tanto hacia el individuo, como hacia los grupos sociales y el contexto social en general. Lo que importa en esta modalidad es la intervención en los factores de riesgo, tanto individual (bajo autocontrol, impulsividad, hiperactividad, etc.) familiares (conflictos, abusos, abandonos, etc.) o de carácter socioeconómico (por ejemplo, factores negativos del sistema escolar).³³

3. Orientaciones político criminales en el México actual

Con el afán de ejemplificar el marco conceptual esgrimido en el apartado anterior, nos ubicaremos ahora en un ámbito focalizado: el contexto mexicano actual. Al respecto, es de llamar la atención la prospectiva político-criminal integral, con un enfoque eminentemente preventivo que se tiene en el inicio del nuevo gobierno. Como toda propuesta, tiene sus puntos críticos, pero merece la pena resaltar sus principales rasgos.

3.1. *El pacto por México*

³¹ Vid. *Ibídem.*, p. 48.

³² Vid. *Ibídem.*, p. 49.

³³ Vid. *Ibídem.*, pp. 50 y 51.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los representantes de los principales partidos políticos de México han suscrito un documento llamado *Pacto por México*³⁴. Se trata de un documento que contiene cinco principales acuerdos:

- 1) Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades;
- 2) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad;
- 3) Acuerdos para la seguridad y la justicia;
- 4) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y
- 5) Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

En cada uno de esos acuerdos, a su vez, se contienen diferentes ejes temáticos, en total son 34. Asimismo, en cada acuerdo se precisan concretamente diversos compromisos; por todos son 95. De los cinco acuerdos, nos detendremos en analizar el tercero.

3.1.1. Acuerdos para la seguridad y la justicia

Por lo que concierne a estos acuerdos se establece como premisa esencial que “El principal objetivo de la política de seguridad y justicia será recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia, en específico se focalizarán los esfuerzos del Estado mexicano para reducir los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones...” Este señalamiento ya establece una orientación criminológica en relación con los delitos que se ubican como los de mayor preocupación en la sociedad, sin precisar elementos de diagnóstico al respecto.³⁵

De estos acuerdos se derivan los siguientes ejes temáticos:

- a) Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria;
- b) Reformar los cuerpos policiales;
- c) Implantar en todo el país un código penal y código de procedimientos penales únicos;
- d) Reforma a la Ley de Amparo; y
- e) Reforma integral del sistema penitenciario.

³⁴ Dicho documento fue suscrito el 2 de diciembre del año 2012.

³⁵ Lo cierto es que en México aún falta mucho camino por recorrer en cuanto a la estadística criminológica: elemento imprescindible en la construcción de la política criminal. Al respecto, Ruiz Harrell, a fin de construir un sistema confiable, llegó a sugerir entre otras propuestas, la construcción en cada una de las entidades federativas de organismos independientes, de carácter exclusivamente ciudadano, encargadas de emitir las estadísticas delictivas. *Vid*, RUIZ HARRELL, Rafael: “Ficciones y adivinanzas”, en: *Seguridad pública (voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, *Op. cit.* p.673.

3.1.1.1. Primeras acciones encaminadas a desarrollar los acuerdos para la seguridad y la justicia

En el sistema mexicano, el órgano rector en materia de seguridad es el Consejo Nacional de Seguridad Pública.³⁶ Este órgano colegiado sesionó de manera extraordinaria el 28 de diciembre de 2012 y de dicha asamblea se derivaron doce acuerdos, los cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2013.

Estos doce acuerdos, en buena medida, dan seguimiento al acuerdo marco en materia de seguridad y justicia contemplado en el *Pacto por México*. Se construyen a partir de cuatro grandes rubros. En síntesis, se configuran de la siguiente manera:

Participación ciudadana y prevención:

1. El reconocimiento de la participación ciudadana para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, por lo cual se precisa la presencia de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

2. El compromiso de elaborar un Programa Nacional de Prevención del Delito, el cual deberá enfocar, entre otras, acciones como:

a) Construcción de ciudadanía responsable, cultura de la legalidad y corresponsabilidad social;

b) Mejoramiento del entorno situacional, definido de manera conjunta con la ciudadanía;

c) Activación social y apropiación de los espacios públicos;

d) Otorgamiento de préstamos para la creación de empresas sociales; y

e) Orientación educativa para el abatimiento de las causas psicosociales del delito (alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, pandillerismo, etcétera).

3. La revisión de la normatividad municipal en lo que concierne al otorgamiento de licencias y permisos para establecimientos mercantiles que impacten en la seguridad ciudadana y pongan en riesgo a la sociedad.

Agenda policial:

1. El imperativo de dar seguimiento a las reformas legislativas derivadas de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos.

³⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dicho órgano se integra por el Presidente de la República, quien lo presidirá; el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema.

2. La conformación de una comisión especial para revisar la viabilidad de establecer en el país el modelo de mando único o policía estatal coordinada.

3. La elaboración de un estudio actuarial con proyección a veinte años que permita establecer un servicio profesional de carrera para la formación de servidores públicos en materia de seguridad. Este estudio contemplaría aspectos como: el diseño de un modelo policial de carrera, un programa nacional de percepciones y beneficios, un esquema de condiciones de vida que incluya seguridad y salud; y una planeación demográfica y financiera.

4. El seguimiento a la operación en las entidades federativas de los Centros de Evaluación y Control de Confianza de los servidores en materia de seguridad.

5. La elaboración de un Programa Nacional de Capacitación para el trabajo policial.

6. La elaboración de protocolos de actuación para la investigación, prevención y reacción policial.

7. La conformación de unidades especialidades para el combate al secuestro.

Inteligencia:

1. El establecimiento de mecanismos propicios de intercambio, interconexión e interoperabilidad a fin de optimizar el suministro, actualización, sistematización y consulta de las bases de datos como base fundamental de la investigación policial.

Coordinación:

1. El establecimiento de cinco instancias regionales de coordinación en el País.

Especial referencia al enfoque preventivo:

De la prospectiva general descrita se derivan diversas vertientes de análisis, para los fines del presente estudio es de destacar una: el énfasis en la prevención. Indudablemente esta tendencia marca un rumbo político criminal de suma importancia en la consolidación del Estado de derecho democrático mexicano.

Recapitulando al respecto: un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública es la construcción de un programa nacional de prevención del delito. Derivado de ello, en febrero de 2013 se instaló una comisión intersecretarial para dar seguimiento a dicho programa y se emitió un documento denominado: **Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial.**³⁷ A continuación haremos una síntesis de su contenido.

³⁷ Disponible en: www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf

La Comisión Intersecretarial se integra por nueve secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Comunicaciones y

3.1.1.2. Contenido esencial de las bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

a) Punto de partida

Se asume como paradigma esencia hacer de la prevención social de la violencia y la delincuencia y la cultura de la paz una prioridad nacional. Para ello se plantea la configuración de un programa rector que articule las políticas públicas, estrategias y acciones de manera transversal interdisciplinar e interinstitucional, a fin de fortalecer la cohesión social, combatir las adicciones, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos, entre otras acciones.

Asimismo, se hace hincapié en concebir el Programa desde una visión estratégica de “abajo hacia arriba”. Es decir, que considere las necesidades y especificidades de los municipios y entidades federativas, así como la capacidad institucional de las entidades federativas para sumar los esfuerzos desde las diferentes competencias y atribuciones sectoriales.³⁸

b) Diagnóstico

Al diseñarse un diagnóstico general de la situación que prevalece en México, se destacan algunas manifestaciones criminológicas que han incidido en el incremento de la violencia, como por ejemplo, las disputas en y entre las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Aunado a ello, se mencionan diversos factores que a su vez, han detonado los niveles de conflicto propiciando un clima de inseguridad objetivo y subjetivo. Por ejemplo: el crecimiento desordenado, expansivo y disperso de las ciudades, lo cual provoca tensiones y conflictos en los diferentes sectores de la población; las condiciones de desigualdad, la violencia familiar y de género; la vulnerabilidad, la exclusión; el déficit en la cultura de la legalidad; el impacto focalizado por el efecto migratorio, entre otros.

c) Objetivos

El objetivo general se enmarca en el establecimiento de las prioridades, principios, ejes y programas que articulen la planeación, diseño y ejecución y evaluación de las políticas públicas de prevención en los tres órdenes de gobierno e integrando el sector social, en la construcción de comunidades más seguras,

Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

³⁸ Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial, pp. 13 y 21.

cohesionadas e inclusivas.³⁹

Dentro de los objetivos específicos destacan aspectos como la optimización de la capacidad institucional, la promoción de la participación social, el fortalecimiento de la cultura de la paz con perspectiva de derechos humanos; medir, detectar y anticipar procesos sociales, culturales, económicos, así como factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia para las comunidades desde la perspectiva poblacional, territorial y simbólica.⁴⁰

d) Ámbitos de intervención

El programa establece cuatro diferentes niveles de intervención a partir de la focalización de prioridades y zonas de riesgo de detectadas.

- Intervención focalizada en 57 demarcaciones que se caracterizan por sus altas tasas delictivas y condiciones que constituyen factores de riesgo para el surgimiento y permanencia de diversos tipos de violencia. La intervención en estos municipios será mediante la estrategia de “acupuntura socio urbana”, que se orienta en propiciar un equilibrio en la ciudad, mediante efectos positivos que se expresan en el equipamiento de edificios, proyectos urbanos y nuevas pautas de convivencia, cooperación y solidaridad.⁴¹

- Intervención dirigida a 100 demarcaciones. En éstas, las estrategias se dirigirán a partir de las necesidades específicas de estos municipios, para lo cual será indispensable la articulación de las instancias municipales con la ciudadanía.⁴²

- Intervención en 125 demarcaciones. Estos municipios son los que ya cuentan con subsidios federales a partir de los programas institucionales ya determinados.⁴³ En dichas demarcaciones se instrumentarán acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia orientados a la formación de capacidades locales institucionales para el diseño, planeación y producción de información así como a la formación de capacidades y competencias comunitarias en cultura ciudadana, cultura de la legalidad, cultura de la paz, gestión de proyectos socio-productivos, programas de detección y prevención del maltrato infantil, violencia familiar y de género, violencia escolar y la recuperación de

³⁹ Vid. *Ibidem.*, p. 21.

⁴⁰ Vid. *Ibidem.*, p. 22.

⁴¹ Vid. *Ibidem.*, pp. 24 y 25.

⁴² Vid. *Ibidem.*, p. 25.

⁴³ Vid. *Ibidem.*, p. 25. Son las 251 demarcaciones del SUBSEMUN. Particularmente son los municipios del Subsidio en Seguridad Pública para Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Dicha intervención se encuentra alineada con los programas y proyectos del FASP y el Fondo del Programa Nacional

espacios públicos para la convivencia, entre otros.

- Estrategia de alcance nacional. En esta dimensión generalizada se implementarán programas transversales consistentes en: prevención de violencia en el entorno escolar, prevención de adicciones, prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo; detección e intervención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales; y campañas masivas de prevención, comunicación y difusión del Programa en los ámbitos nacional e internacional.

e) Ejes rectores y programas estratégicos

El diseño estratégico de los ejes y programa se encuentra configurado de la siguiente manera:⁴⁴

⁴⁴ *Vid. Ibídem.*, p. 30.

Ejes Rectores	Programas estratégicos
Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de prevención y atención a la violencia familiar y de género. • Programas de intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales. • Programas de prevención y atención de las violencias en el entorno escolar. • Programas de desarrollo <u>psicoemocional</u> y salud reproductiva. • Atención integral a víctimas de la violencia y del delito. • Proyectos para la reconciliación policía-sociedad. • Modelos policiales de orientación comunitaria.
Juventudes	<ul style="list-style-type: none"> • Programas integrales orientados a las juventudes. • Programas de salud sexual y reproductiva. • Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento <u>socioproductivo</u>. • Proyectos de reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley. • Programas de prevención y atención integral de las adicciones.
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Programas integrales de desnaturalización de las violencias. • Programas de atención a la violencia de género. • Programas de salud sexual y reproductiva. • Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento <u>socioproductivo</u>.
En condiciones de vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para víctimas directas e indirectas de violencia y del delito. • Programas de atención integral a población en reclusión y sus familias. • Programas de atención integral a migrantes, <u>transmigrantes</u> y desplazados internos forzados.
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para la convivencia ciudadana. • Programas de gestión comunitaria. • Observatorio ciudadano.
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana, de paz y legalidad.
Cultura de la paz	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de resolución pacífica de conflictos, mediación y negociación.
Urbanismo social y acupuntura <u>sociourbana</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria. • Programas de cultura vial. • Programas de movilidad segura.

f) Antecedente legislativo del programa

Resulta importante señalar que el documento que contiene las bases del programa de prevención aludido, tiene un antecedente legal: la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (en adelante: LEGPSD),

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.⁴⁵ A pesar de la relevancia de esta Ley, no tuvo mayor relevancia debido a su escaso seguimiento. Es frecuente escuchar el señalamiento de que en el gobierno anterior los esfuerzos del *ius puniendi* estatal estaban enfocados en otros frentes, eminentemente represivos en contra de la delincuencia organizada. No obstante, es de destacar este antecedente.

La LEGPSD, regula un marco conceptual (artículo 2): 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. Además, asume una serie de principios (artículo 3), dentro de los que destacan: respeto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad; trabajo conjunto,⁴⁶ continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, así como transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, la LEGSPD, precisa una diversidad de ámbitos que comprende la prevención: social, comunitario, situacional y psicosocial (artículos 6-11). También establece las instancias de coordinación y el imperativo de instaurar, precisamente, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.⁴⁷

3.2. Consideraciones finales

Indudablemente, es una buena noticia que en las actuales orientaciones político-criminales de México prevalezca el enfoque preventivo, por encima del represivo. La construcción sistémica de políticas públicas encaminadas a incidir en diferentes estrategias de prevención desde fuera del sistema penal, nos permite visualizar una perspectiva acorde al fortalecimiento del Estado democrático de nuestro País.

Sin embargo, tampoco podemos echar campanas a vuelo, éste es apenas el marco general. Ahora corresponde la concreción, seguimiento y evaluación de todas estas políticas, acuerdos y compromisos. Ahora, ¿con ello es suficiente para superar los graves problemas que aquejan a nuestro País en materia de seguridad? No

⁴⁵ Así se precisa en su base legal, p. 19.

⁴⁶ En la fracción IV, del artículo 3, destaca la necesidad de desarrollar acciones conjuntas entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

⁴⁷ Así se deriva de la fracción VI, del artículo 4 y de todo el capítulo quinto, en donde se establecen los lineamientos generales de dicho programa.

precisamente. De las orientaciones que hemos descrito, merece la pena resaltar algunos temas que, desde nuestro punto de vista, merecen un énfasis especial dentro de la política criminal en México.

1. Resulta indispensable la definición de una **estadística criminológica nacional** contundente. De lo contrario, se corre el riesgo de construir una política criminal sin diagnósticos sólidos o lo que es peor, soportada con *presentimientos* o *corazonadas*.

2. Es necesario poner especial énfasis en las políticas destinadas a regular el **tráfico y posesión de armas de fuego**. Se aprecia un uso y mercado fuera de control.

3. Se requiere tomar postura en torno al tratamiento de la **delincuencia organizada en México**. ¿Seguirá prevaleciendo el régimen de excepción en torno a este tipo de criminalidad? De ser así, habría un punto de quiebre en el discurso tendente a fortalecer el sistema democrático garante de los derechos humanos.

4. Dentro del sistema preventivo, se aprecia indispensable construir una política criminal específica en torno a la **erradicación y disminución del tráfico y consumo de drogas**. Dicha política debe poner como centro de atención la demanda y la asistencia de los consumidores así como la reducción de los riesgos derivados del consumo. Debe enfocarse, prioritariamente, desde el ámbito de la salud pública, tomando distancia de la visión eminentemente represiva y de disquisiciones con un exagerado o disfrazado contenido moral.

5. Un gran pendiente en México es el **sistema penitenciario**. México está en el cuarto lugar mundial de los Países con mayor población carcelaria ⁴⁸ y el que mayor porcentaje de internos tiene en prisión preventiva.⁴⁹ A ello hay que agregar otras variables nada alentadoras como las condiciones de higiene de los centros penitenciarios, los problemas de hacinamiento, corrupción y autogobierno. Por otro lado, es de considerar el tipo de delitos por los que mayoritariamente se encuentran los internos: el ochenta por ciento es por robo y de ellos, el cincuenta por ciento por robos de poco monto.⁵⁰

⁴⁸ Vid. CHRISTIE, Nils: "El umbral del dolor", en: *Letras Libres (Cárceles)*, n° 171, trad.: Ramón González Férris, México, p. 11. Deriva esa información del Centro de Estudios sobre la Prisión de Londres, a partir del número de presos por millón de habitantes. El primer lugar lo ocupa Estados Unidos, el segundo Rusia y el tercero Brasil.

⁴⁹ Vid. *Ibidem*. Su porcentaje es del 40.3%.

⁵⁰ Así lo deriva el estudio de SALINAS DURÁN, Rosalinda: "La pena privativa de libertad y el bien común", en: *Letras Libres, Op. cit.*, p. 13. Por su parte, Guillermo ZEPEDA LECUONA: "Catástrofe penitenciaria en México y reforma penal", en: *Letras Libres, Op. cit.* pp. 18-22, pone de relieve, con datos precisos, los problemas de hacinamiento, déficit en el personal de custodia y otros

Al apreciar el contexto del sistema penitenciario mexicano, mucha razón le otorgamos a la reflexión de Nils Christie,⁵¹ en el sentido de que una cárcel finalmente es una institución para infligir dolor, pero también es una especie de ventana de una nación. Nos permite ver algo más que montañas, catedrales o viejos castillos. Las agencias de viajes muestran imágenes y organizan recorridos sobre determinados lugares emblemáticos, pero no hay excursiones similares para mostrar las realidades de las cárceles, las cuales quizás también puedan servir para mostrar la realidad de un País.

Desde luego, los temas arriba referidos no son los únicos que deben componer la agenda prioritaria nacional en materia de seguridad pública, pero los consideramos de suma trascendencia. Tampoco entramos al nivel de profundidad que requieren, pues no es el espacio para ello aunque, desde luego, esperamos hacerlo en otra ocasión.

BIBLIOGRAFÍA

BARRON CRUZ, Martín Gabriel: "Dilemas de la seguridad pública en México", en *Iter Criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 11, segunda época, México, julio-septiembre de 2004.

BAUMAN, Zygmunt: *El arte de la vida*, trad.: Dolores Udina, Paidós, Primera edición, Argentina, 2009.

Miedo líquido (la sociedad contemporánea y sus temores), trad.: Albino Santos Mosquera, Paidós, Barcelona, 2007.

Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial.

CARRANZA. Elías: "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", en: VV.AA.: *Delito y seguridad de los habitantes*, San José de Costa Rica, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

CHRISTIE, Nils: "El umbral del dolor", en: *Letras Libres (Cárceles)*, n° 171, trad.: Ramón González Ferris, México.

DELMAS MARTY, Mirelle: *Modelos de política criminal*, Colección de temas penales, serie A, número 4, C, Ministerio de Justicia, Madrid, 1996.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio: *Criminología*, 3ª. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

problemas endémicos en el sistema penitenciario mexicano. Al final de su trabajo, acertadamente, sugiere el énfasis que se debe hacer en las sanciones alternativas a la prisión.

⁵¹ Vid. CHRISTIE, Nils: "El umbral del dolor", *Op. cit.*, p. 11.

GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe: *Fundamentos de la dogmática jurídica penal*, Yussim, México, 2004.

“Reflexiones sobre la seguridad pública y la prevención del delito en el contexto del Estado social y democrático de Derecho”, en: VV.AA.: *Derecho humanos y Estado de Derecho (una visión contemporánea)*, Universidad de Guadalajara, México, 2007.

JAKOBS, Günther: “Superación del pasado mediante el Derecho penal”, en: *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 47, fasc. II, 1994.

KALA, Julio César: “Perseverancia en los contenidos penales preventivos”, en: *Seguridad pública. (Voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, coord.: Pedro José Peñaloza, Porrúa, México, 2005.

LAHOSA I CAÑELLAS, Josep Ma.: “Comunidad y seguridad. El modelo de seguridad de Barcelona, 1984-1994”, en: VV.AA.: *Delito y Seguridad de los habitantes*, coord.: Elías Carranza, Siglo Veintiuno Editores, Costa Rica, 1997.

Ley General para la prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

MUÑOZ CONDE, Francisco: *La relación entre sistema del Derecho penal y política criminal. (Historia de una relación atormentada)*, UBIJUS en coedición con el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, México, D.F., 2008.

ONTIVEROS ALONSO, Miguel: "Adiós a la teoría del complot", en: *Iter Criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm 11, segunda época, julio-septiembre de 2004.

REYES HEROLES, Federico: *Alterados (preguntas para el siglo XXI)*, Taurus, México, 2009.

ROXIN, Claus: *Política criminal y sistema de derecho penal*, traducción e introducción por Francisco Muñoz Conde, Bosch, Barcelona, 1972.

Política criminal y sistema de Derecho Penal (Discurso al recibir el Doctorado Honoris Causa), Universidad de Huelva, 2009.

RUIZ GAYTÁN, Cristóbal y VELEZ BARAJAS, José Agustín: "La seguridad pública en México desde una perspectiva psicosocial. La violencia como causa de inseguridad", en: VV.AA.: *Seguridad pública (voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, coord.: Pedro José Peñaloza, Porrúa, México, 2005.

RUIZ HARRELL, Rafael: “Ficciones y adivinanzas”, en: *Seguridad pública (voces diversas en un enfoque multidisciplinario)*, coord.: Pedro José Peñaloza, Porrúa, México, 2005.

SAINZ CANTERO, José A.: *Lecciones de Derecho penal, parte general*, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 1989.

SALINAS DURÁN, Rosalinda: “La pena privativa de libertad y el bien común”, en: *Letras Libres*, n° 171, trad.: Ramón González Ferris, México.

SELMINI, Rosella: “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, en: *Revista Latinoamericana de seguridad ciudadana*, n° 6, Quito, 2009.

WACQUANT, Loïc: *Las cárceles de la miseria* (versión de Horacio Pons), Alianza Editorial, Madrid, 2000.

WALLER, Irvin: “La prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo “, en: VVAA.: *Delito y seguridad de los habitantes*, coord.: Elías Carranza, Siglo Veintiuno Editores, Costa Rica, 1997.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo: “Catástrofe penitenciaria en México y reforma penal”, en: *Letras Libres*, n° 171, trad.: Ramón González Ferris, México.