

**Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)**  
**Serie: *Insyde en la Sociedad Civil*<sup>1</sup>**  
**Número 9**  
**México, D.F., a 23 de junio de 2005.**

**Apuntes para la prevención del delito**

Verónica MARTÍNEZ SOLARES<sup>2</sup>

Sumario: I. A manera de introducción. II. Algunos antecedentes. III. La definición. IV. Cómo hacer que las cosas sucedan. V. Las políticas públicas. VI. El compromiso político y el centro de responsabilidad. VII. La participación comunitaria. VIII. Colofón.

I. A manera de introducción

Un principio físico fundamental, la Tercera Ley de Newton, señala que a cada acción corresponde una reacción en igual tamaño y magnitud, pero en sentido contrario. Es algo que podemos comprobar a diario y en numerosas ocasiones. Es un conocimiento válido producto, según la historia al respecto, del sentido común con base en la observación.

Podría creerse que esta lógica es la que ha dominado la producción de políticas públicas referidas a la delincuencia; como los grupos de delincuentes cada vez están mejor armados y son más violentos, la respuesta de las instituciones debe ser en igual tamaño y magnitud: más armas, reacción y proscripción. Sin embargo, debemos considerar si es el camino correcto, más aún cuando nos referimos al ámbito de la Prevención del Delito y la Seguridad Pública y la modesta –acaso no decepcionante– obtención de resultados; o repensar el trayecto andado y abrir los temas y las propuestas en materia de qué funciona y qué no, para quién, en qué circunstancias y por qué.

En este proceso, tanto la teoría como la investigación académica han sido subestimadas. Vistos como un mundo aparte, los estudios sobre la delincuencia en México alertan sobre la ineludible necesidad de modificar las diversas formas de enfrentarla, pero el diálogo se convierte en monólogo a la hora de la asignación de recursos económicos y el costo político que ello conlleva. Esto no es nuevo ni reciente.

---

<sup>1</sup> Este proyecto ha sido posible gracias al apoyo de The Fund for Global Human Rights.

<sup>2</sup> Candidata a Doctora en Derecho, IJ-UNAM. Visiting Researcher, Universidad de Ottawa.

La desgastada afirmación de que el sistema penal *per se* no es capaz de erradicar los delitos es una verdad de Perogrullo. El punto dramático al respecto se encuentra en el impresionante crecimiento en los últimos decenios de acciones con las etiquetas de <<prevención del delito>> y <<seguridad pública>>, <<ciudadana>>, <<comunitaria>> y demás adjetivos, como conceptos base de iniciativas, prácticas y debates intelectuales que han tenido como elemento central la reacción, y como principal actor, el sistema de seguridad y justicia penal.

Las denominadas políticas públicas en materia de prevención del delito han sido esencialmente reactivas, parciales y discontinuas en el tiempo, sin tomar en cuenta que, hasta donde tengo conocimiento, la evaluación no ha sido parte de ellas. Los resultados que pueden brindar no sólo no han tenido impacto objetivo sino tampoco subjetivo. Las personas cada vez confían menos en las instituciones para garantizar un derecho fundamental de seguridad.

Pero la decepción y frustración ciudadanas acarrearán consecuencias no deseables. La falta de cumplimiento de las expectativas contenidas en las leyes penales, la impunidad que ello provoca y la corrupción extendida en el contexto sociopolítico nacional, han ocasionado la tolerancia ante determinados delitos y conductas. Es decir, los mecanismos de <<negación>>, <<minimización>> o <<normalización>> de la violencia a la que diariamente es expuesta la población, paulatinamente han mermado las normas de convivencia. Desde esta perspectiva, la violencia es una vía común en la solución de conflictos.

Por otro lado, la percepción de vacío institucional y la sensación de que a pesar de la intervención de las autoridades <<no pasa nada>>, provoca que la impotencia, la insensibilidad y la intolerancia se apoderen de la población. Los niveles de desengaño se constituyen en la esencia negativa de las relaciones; es entonces cuando el miedo al delito puede <<contribuir a desestabilizar el sistema de justicia y, por consiguiente, del orden social. También puede abrir la vía a una regresión hacia la justicia privada, que de justicia sólo tiene el nombre>>.<sup>3</sup> La autodefensa se justifica bajo el ropaje del <<combate a la delincuencia>>.

Los linchamientos surgen como una forma de catarsis, la válvula de escape de un conjunto de frustraciones acumuladas: <<La pérdida de la tranquilidad, de la normalidad de la vida cotidiana, de la seguridad y los valores familiares, comunitarios y sociales en general. En suma, la pérdida de la confianza en las formas tradicionales y/o institucionales de solución de los conflictos, genera el sentimiento de venganza.>><sup>4</sup>

Conseguir la seguridad y la paz mediante la <<guerra>> frontal contra la violencia y la delincuencia está consumiendo muchos recursos, tanto económicos como

---

<sup>3</sup> Picca, George (1987). *La Criminología*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 94.

<sup>4</sup> Rodríguez Guillén, Raúl. "Los linchamientos en México: crisis de autoridad y violencia social", en *Violencia en México, El Cotidiano*. Revista de la realidad mexicana actual, México, número 111, enero-febrero, 2002, p. 22.

humanos, y se está convirtiendo en un problema que afecta la gobernabilidad democrática y el crecimiento sostenible del país. Es ya la hebra más frágil de la gobernabilidad en México, de allí que desde hace algún tiempo tenga un lugar privilegiado no sólo en los medios masivos de comunicación, sino en la agenda pública nacional.

## II. Algunos antecedentes

Pese a las múltiples referencias, la <<seguridad>> cuenta con signos característicos que la relacionan con sus adjetivos: unas veces <<seguridad jurídica>>, otras tantas <<pública>> o <<ciudadana>>, desde sus albores <<exterior>>, <<interior>>, <<personal>>, <<individual>> o <<de los habitantes>>, hasta la más elaborada y difusa <<seguridad humana>>; la unicidad de las formas o fórmulas no es una de sus características, ya que queda claro que la pureza conceptual, en el menos malo de los casos, es cuestionable, por lo que es difícil sólo hablar de un tipo de seguridad sin que la presencia de las demás la contamine.

Este laberinto semántico cobra importancia cuando se trata de instrumentar la seguridad como un derecho positivo que implica una acción positiva por parte del Estado para su cumplimiento, es decir, qué medidas se deben adoptar para hacer el derecho vigente, viviente.

En una concepción originaria bastante reduccionista, los problemas de seguridad están relacionados con la jurídica, con la actividad delictiva definida alrededor de bienes jurídicos y con las garantías del debido proceso. No obstante, el absolutismo <<jugó rudo>> al incorporar diversas cláusulas habilitadoras con un origen metajurídico. La paz, el orden y la tranquilidad pública aparecen junto al bien común concebidos como *status quo*. A partir de entonces, la policía y los malos entendidos jurídicos –sea como una responsabilidad histórica, política o social– jugarán un papel predominante en el uso arbitrario de la violencia estatal, en el nombre de la seguridad y la prevención, bajo la sombra de facultades políticas y administrativas que la dejarán, por mucho tiempo, fuera de cualquier tipo de escrutinio. Esta potestad soberana será heredada con graves consecuencias al Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

Desde entonces, la policía sería la encargada de mantener la <<limpieza y el orden en la ciudad>>, como lo indica el Bando de Policía y Buen Gobierno publicado el 23 de enero de 1822.<sup>6</sup> Posteriormente asumiría funciones preventivas y de persecución, según se desprende del *Reglamento de auxiliares para la*

---

<sup>5</sup> Esto no es extraño. En muchos sentidos es altamente cuestionable el poder del Estado y su disposición a actuar reaccionariamente frente a cualquier tipo de conflicto, como bien lo señala Foucault (2003). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

<sup>6</sup> "Reglamento de auxiliares para la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y observancia de las leyes de policía", Dublán, Manuel, José María Lozano (1877). *Leyes Mexicanas o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. México: Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez. Tomo I, p. 590.

*seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y observancia de las leyes de policía*, publicado el 6 de febrero del mismo año. En este último, aparece el <<benemérito público>>, un juez auxiliar dependiente del Ejecutivo, cuyas facultades cubrirían desde amonestar a los padres para que enviaran a sus hijos a la escuela hasta intervenir en incendios. Pero es él quien realizaría las rondas en caso de ausencia de las milicias nacionales (parte de la fuerza militar nacional, que junto con las tropas de continuo servicio, fueron instituidas por la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812<sup>7</sup>), y detendría en casos de flagrancia. El principal objeto de sus rondas sería evitar todos los desórdenes e infracciones de las leyes de policía y buen gobierno. La idea preventiva fue una idea vigilantista.

Desde entonces, a pesar del escaso control sobre la policía, su presencia jurídica en las diversas constituciones mexicanas es más o menos constante. En el peregrinar histórico legislativo, <<seguridad>> y <<policía>> se convierten en sinónimos de <<prevención>>. De hecho, nuestra actual Carta Magna así lo confirma al no hacer referencia a la <<prevención del delito>> como parte fundamental de la actividad estatal.<sup>8</sup>

Sólo hay una excepción, nunca vigente: el *Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* de 1822 alude al respecto al establecer:

Art. 48. Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para **prevenir el crimen** y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.<sup>9</sup>

Así, el vacío jurídico alrededor de la <<prevención>> es constante. Unas veces asignada a la policía, otras a la procuración de justicia, pocas veces a la actividad jurisdiccional y muy frecuentemente al subsistema de ejecución de sanciones así como a la justicia de menores, la prevención del delito se desdibuja dentro de las políticas públicas estatales. De hecho, considero que no existen políticas públicas al respecto sino simples acercamientos y tanteos bastante desatinados. Los bamboleos institucionales la deslizan de la disuasión penal a la acción comunitaria, sin verla como una vía asequible en la disminución de la victimización por delitos y mucho menos como parte de un derecho fundamental de seguridad y del desarrollo humano orientado a la sostenibilidad.

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe (1995). *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, México: Porrúa, pp. 101 y 102.

<sup>8</sup> Tanto el artículo 18 como el 20 constitucionales se refieren a una <<prisión preventiva>>, lo que implica una visión de prevención especial. Por lo que hace al numeral 115, fracciones III, inciso h) y VII, <<prevención>> es un calificativo de un tipo de policía. El precepto 122, por otro lado, deja abierta la posibilidad para una prevención más general sin dejarla fuera del sistema de justicia penal y a un lado de la readaptación social.

<sup>9</sup> Las negritas son mías.

Un breve análisis de dicho numeral pone de manifiesto que la prevención del delito:

1. es una responsabilidad estatal al más alto nivel, depositada en el jefe político, no en el policial;
2. implica una amplia acción gubernamental, y
3. es uno de los pilares de la libertad, la propiedad y la seguridad.

En este apartado la teoría ha empezado a tener mejor fortuna. Los estudios académicos presentan una pluralidad de explicaciones sobre el problema, sobre qué es el delito y la delincuencia. Cada una de dichas concepciones implica una forma de enfrentarlos, por lo que detrás de toda estrategia para contrarrestar el delito se encuentra una forma de explicar dicha unidad de análisis. Ello conlleva riesgos: ciertas prácticas pueden basarse en articulaciones teóricas erróneas y estar motivadas más por intereses políticos o populistas que por bases científicas.

Es aquí donde la teoría y la práctica se entrelazan. Los datos que arrojan unas y otras no son contradictorios; por el contrario, <<la práctica es un conjunto de conexiones de un punto teórico con otro, y la teoría, un empalme de un práctica con otra. Ninguna teoría puede desarrollarse sin encontrar una especie de muro, y se precisa la práctica para agujerarlo.>><sup>10</sup>

Cada vez existe evidencia más sólida sobre qué funciona, y mientras que el sistema de seguridad y justicia penal juega un papel protagónico en la protección de las personas en contra de la violencia y la delincuencia, con grandes costos y pocos resultados, es más claro que la acción preventiva representa una opción más que viable.

El uso de estrategias convincentes con base en metodologías confiables, que van del análisis y definición de la problemática a la evaluación, son parte de las prácticas inspiradoras.

### III. La definición

Como sucede con la seguridad pública o ciudadana, no existe una definición universalmente aceptada de qué es la prevención del delito, muchas veces ni siquiera un acuerdo sobre lo que es el delito al margen de su concepción legal. De hecho, existe poco consenso sobre qué es lo que se previene o qué cabe dentro de la denominación <<prevención>> o si ésta es posible.

Mientras que el control alude al mantenimiento de un determinado nivel de delitos y a la gestión o manejo de cierta cantidad de conductas, la prevención pretende detener su aparición, es el <<antes>> de la perpetración y subsiguiente victimización. Pero no es sólo en relación con el delito. La prevención de la violencia es parte de las metas.

La Asociación de Jefes de Policía de Ontario define la prevención del delito de la siguiente manera: <<la anticipación, el reconocimiento y valoración del riesgo de delitos y la acción a tomar para removerlos o reducirlos>>.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Foucault, Michel (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: Piqueta, p. 78.

<sup>11</sup> Arcand, MaryAnne, Julie E. Culler (2005). *Promising Practices. Survey of Police Involvement in Crime Prevention through Social Development in Canada, 2004*. Montral: ICPC. Mimeo.

Robert Paiement la delimita como <<cualquier iniciativa o política, pública o privada, con el propósito de reducir o eliminar la conducta delictiva, la violencia o el miedo al delito en la comunidad>>. <sup>12</sup>

Ross Hastings agrega que es <<cualquier programa que dirija los factores de protección o de riesgo asociados con el delito, la victimización o el miedo y la inseguridad>>; añade <<cualquier programa que incremente la capacidad de movilización y proporcione iniciativas de prevención basadas en evidencia>>. <sup>13</sup>

Para las *Directrices para la Prevención del Delito* de Naciones Unidas,

...la expresión <<prevención del delito>> engloba 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.

Dichas iniciativas, programas, estrategias o medidas deben considerar resultados en el corto, mediano y largo plazo, de tal forma que en el proceso consideren un diagnóstico, un plan de acción, de implementación y de evaluación, que permita la retroalimentación y la reorientación de la intervención.

Por fortuna, existe cierto consenso sobre los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. <sup>14</sup> Es la evidencia con base científica. Las investigaciones longitudinales claramente han identificado la conexión entre delitos y grupos de individuos que se encuentran vulnerables debido a la oportunidad, las circunstancias y la historia personal. Entender los vínculos entre el desarrollo infantil y las conductas de adolescentes o adultos, es una parte muy importante de la ecuación, pero es más importante entender la existencia de <<factores de riesgo>>. El desacuerdo se encuentra en la forma de abordarlos.

Ni la violencia ni los delitos son hechos aislados o descontextualizados, producto de la generación espontánea, sin un marco territorial, social e institucional en cuyo ámbito se producen o reproducen. Aquello que ocasiona o contribuye a que aparezcan delitos o conductas violentas pocas veces sucede en total aislamiento. Cuando un <<factor>> aparece, generalmente está conectado con otros.

Es por esto que hacer referencia, en la definición, directamente a los <<delitos>>, <<criminales>> o <<delincuentes>>, no sólo resulta restrictivo. La pertinencia de

---

<sup>12</sup> NCPC (2005). *Strategies for successful crime prevention: a handbook on the implementation of the United Nations Guidelines for the Prevention of Crime*. Ottawa: NCPC. Mimeo.

<sup>13</sup> *Loc. cit.*

<sup>14</sup> Los trabajos más sobresalientes al respecto han sido elaborados por: la Organización Mundial de la Salud; the International Centre for the Prevention of Crime; the European Forum for Urban Safety; the UN, Economic and Social Council; UN, Habitat, UN Development Programme. En el Reino Unido: Crime Concern, the Audit Commission. En Estados Unidos: the Department of Justice, Office of Justice Programs, National Research Council, Institute of Medicine; APA; US Surgeon General.

incorporar a los factores de vulnerabilidad y riesgo, evita el determinismo o el etiquetamiento que provocan los conceptos <<causas>> o <<raíces>>. Por otro lado, distrae nuestra atención del que debe ser el objetivo de toda intervención: la reducción de víctimas y de la victimización por delitos.

Por lo tanto, por <<prevención>> entiendo cualquier iniciativa o política, pública o privada, basada en evidencia sostenible y confiable, que impacte en la reducción o eliminación de la victimización, la violencia y el miedo al delito, dentro de la comunidad. De esta forma quedan comprendidas no sólo las iniciativas institucionales sino también aquellos esfuerzos de una sociedad civil cada vez más atenta y comprometida.

#### IV. Cómo hacer que las cosas sucedan

Mi argumento es el siguiente: si el sistema de seguridad y justicia generan pocos resultados,<sup>15</sup> entonces intentemos el camino de la prevención del delito.

Tal afirmación se sustenta en

- (a) La frialdad de las cifras. Desde 2001 existe un incremento anual en los delitos del fuero federal en un promedio de 0.8 puntos porcentuales; dicha tendencia registró su línea más pronunciada en 2002, con una variación de 6.9 puntos. Por lo que hace al fuero común, entre 1996 y 2004 han existido incrementos constantes en seis años, con un ritmo de crecimiento anual, entre 1995 y 2003, de 1.8%.<sup>16</sup>
- (b) La percepción. De acuerdo con la encuesta del diario *Reforma*, la percepción de la inseguridad capitalina se incrementó en 9 puntos porcentuales, al pasar de un 24% en febrero de 2005 a 33% en el mismo mes de 2006.<sup>17</sup> Según el ICESI (ENSI-3), 85% de las personas considera que los delitos siguen igual o aumentaron en su municipio durante 2004. Mientras que en 2002 el 44% de los encuestados consideró como algo/muy inseguro el lugar donde viven, en 2004 el porcentaje es de 54%,<sup>18</sup> es decir, hay un incremento de 10 puntos porcentuales.
- (c) La crudeza del presupuesto. El presupuesto en el área pasó de 25.3 millones de pesos en 1996 a 13,158.4 millones en 2001. Para el 2002 fue de 11,503; en el 2003 la asignación fue de 10, 720 y en el 2004 de 10,621 millones de pesos.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Waller, Irvin (2006). *Less law, more order. Truth and sense to prevent crime*. A Praeger Publisher Imprint Publication. Draft. Se cita con autorización del autor. Waller pone énfasis en los costos del sistema de seguridad y justicia estadounidense, la inversión en la prevención del delito y los resultados de ambos.

<sup>16</sup> Presuntos delincuentes fuero común y federal. INEGI (2004). *Estadísticas judiciales en materia penal*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>17</sup> <http://gruporeforma.reforma.com> Fecha de consulta: febrero de 2006.

<sup>18</sup> [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx) Fecha de consulta: diciembre de 2005.

<sup>19</sup> Un desglose más preciso se encuentra en Artz, Sigrid (2005). *Seguridad y sociedad, desafíos a la democracia mexicana*. Draft. Se cita con autorización de la autora. Véase también Tápach Marcial, Reyes (2005). *La Seguridad Pública en México: Indicadores delictivos y su presupuesto publico federal ejercido y aprobado, 1994-2005*. México: Cámara de Diputados, p. 23.

- (d) Los costos de los delitos. Según el Instituto Mexicano de Competitividad, en el último año la delincuencia y la violencia nos costaron a los mexicanos 108 billones de dólares americanos al año, lo que representa el 15% de nuestro Producto Interno Bruto (PIB). Pensemos en esa cantidad y comparémosla con el gasto asignado a la educación nacional en México y que representa alrededor del 7% del PIB. De dichos costos, 5.8% fueron gastos directos relacionados sólo con la seguridad pública (más policías, públicos y privados); 5.3%, con el consumo y el trabajo; 2.1% fueron transferencias de recursos motivadas por la inseguridad, y 1.8%, perjuicios en inversiones y productividad, lo que implica la pérdida de aproximadamente dos años de vida productiva.<sup>20</sup>
- (e) La cifra oculta. Aquí las opciones son a la carta:
1. La encuesta de victimización realizada por el PIIVIOS-CRIM-UNAM en el estado de Morelos (Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Pública, 1998) ubicó tal cifra en un 67% en Cuernavaca y un 59% en Cuautla.<sup>21</sup>
  2. En la realizada por el PIIVIOS-UNAM-GAUSSC para la delegación Gustavo A. Madero (1999), se descubrió que el 71% de los encuestados no denunció el delito.
  3. En el Estudio de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública realizado por México Unido contra la Delincuencia (noviembre de 2000), la cifra negra, a nivel nacional, se situó en un 80%.
  4. La Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad de *El Universal* (junio-noviembre de 2002)<sup>22</sup> ubica dicha cifra en un 68%; la Segunda, (marzo-agosto de 2003), en un 66%; la Tercera (enero-junio de 2004), en un 48%; y la Cuarta (julio-diciembre de 2004), en un 53%.
  5. Según la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas (2001), el 66% de las personas que sufrieron algún delito no lo denunciaron.
  6. En la Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas (2002), esta cifra representó un 82%.
  7. Para la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) 2005, esta cifra es de 77%. Esta encuesta pone de manifiesto que la cifras oficiales ubican la incidencia delictiva en un promedio de 1,336 delitos por cada 100 mil habitantes, cuando, acorde con los resultados de la ENSI-3, es de 11,246.
- (f) La confianza institucional. Sólo un dato: 45% de la población opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito.<sup>23</sup>

Esto no significa, en manera alguna, negar o abandonar la reforma a la policía o al proceso penal. Sin embargo, pese a la inversión, no han habido resultados

---

<sup>20</sup> [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) Fecha de consulta: 14 de octubre de 2005. [www.reforma.com](http://www.reforma.com) Fecha de consulta: 21 de febrero de 2006.

<sup>21</sup> Los datos aquí citados fueron obtenidos gracias al apoyo del Dr. René Jiménez Ornelas, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

<sup>22</sup> *El Universal*, 12 de febrero y 22 de septiembre de 2003, 12 de julio de 2004, 24 de enero de 2005.

<sup>23</sup> ENSI-3, p. 32.



esperanzadores. Estamos desperdiciando nuestros recursos, tanto económicos como humanos. Ahora bien, identificar los factores de riesgo, sin lugar a dudas, es fundamental. Es el punto de acuerdo. Los procesos para hacer que las cosas sucedan son el punto crítico.

Las declaraciones y directrices relativas a la prevención del delito son bellos principios pero, sin lugar a duda, lo que se necesita es llevarlos a la práctica. Cada gran directriz o recomendación debe ir acompañada de las ideas para la acción, es decir, factores claves.

Algunos de ellos son:<sup>24</sup>

1. La adopción de la prevención del delito como política pública.
2. Un compromiso político al más alto nivel.
3. Una oficina o centro de responsabilidad en la materia, también al más alto nivel.
4. Una demanda pública de acción que implique un compromiso ciudadano no sólo de supervisión sobre las actividades de seguridad y justicia, sino también de participación en la prevención del delito.

## V. Las políticas públicas

Políticas públicas es aquello que los gobiernos escogen hacer o dejar de hacer.<sup>25</sup> Esta aparente simplicidad encierra varias preguntas, pero la más importante es: ¿cómo los gobiernos deciden tales acciones u omisiones? Los procesos formales son sólo una parte de la respuesta. La más importante es la que viene de la sociedad civil organizada y cómo genera demandas a las que los gobiernos deben responder.

Sin embargo, no toda actividad o inactividad es política pública. Sólo lo serán aquellas que son elaboradas e implementadas por actores legitimados para ello, si bien no debe tratarse de actos aleatorios o azarosos. Su fundamento se encuentra en que son diseñadas para alcanzar determinados objetivos. Sin tal propósito, son simples declaratorias de hechos o de buena fe. Es decir, existe una gran laguna entre aquello que los gobiernos dicen que hacen y lo que hacen –la realidad de las políticas públicas–. Por tal razón, también deben ser sustanciales y sostenibles, alejadas de lo ocasional y lo arbitrario. Las mismas características se aplican a la inactividad gubernamental.

El contexto en el que se producen las políticas públicas es el sistema político. A mayor democratización y transparencia, mejores políticas públicas. Pero <<democracia>> debe ser entendida en una connotación distinta de la definición

---

<sup>24</sup> Organización Mundial de la Salud. Waller, Irvin (1999). *Crime Prevention Digest II. Comparative Analysis of Successful Community Safety*. Montreal: ICPC. UN-HABITAT. (2005). *Safer Cities for Better Governance*. Background and Justification. Mimeo. Arcande, MaryAnn *et al.* *Op. cit.* Esta lista no es, en algún momento, restrictiva.

<sup>25</sup> Dye, Thomas (1981). *Understanding Public Policies*. 4º ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, p. 1.

mínima de Bobbio.<sup>26</sup> Debe entenderse como una forma de organización de la sociedad, en la que los individuos son actores de sus derechos, ni siervos ni súbditos ni suplicantes; siempre corresponsales en el ejercicio del poder político.

La prevención del delito debe reunir dichos elementos para que hablemos de políticas públicas. De lo contrario, algo estará sucediendo, pero ni será prevención ni será política pública.

## VI. El compromiso político y el centro de responsabilidad

Mientras que el compromiso político al más alto nivel puede resumirse en voluntad política,<sup>27</sup> para que las cosas sucedan es necesaria la movilización de agentes claves en la prevención, misma que está a cargo, generalmente, del Poder Ejecutivo.

Las políticas nacionales han basado sus esfuerzos en el uso de la policía; sin embargo, el Ejecutivo, especialmente el local, es aquel que puede convocar a los principales actores en la prevención: además del sistema de seguridad y justicia, a las escuelas, los servicios sociales, de salud, de desarrollo integral de la familia, de derechos humanos, laborales, de asistencia social y demás.

Todos ellos necesitan un espacio de diálogo, pero también información confiable sustentada en análisis rigurosos.

La generación de información debe ser constante, precisa, válida, disponible, útil, cartográfica, georreferencial y oportuna. Es el contenido de las políticas públicas.

Por otro lado, el análisis debe ser lo más técnico posible. Tanto la Organización Mundial de la Salud,<sup>28</sup> como el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad,<sup>29</sup> han recomendado el análisis epidemiológico, un enfoque de salud pública. Esto se debe a que el sector salud centra sus esfuerzos en las comunidades y las poblaciones como un todo y en el que el gobierno local es trascendental para la solución de problemas locales.

Los factores de riesgo asociados a la delincuencia son múltiples y muy variados, y funcionan, igualmente, como un sistema y dentro del sistema. Al ser multicausales, la intervención debe ser multisectorial.

---

<sup>26</sup> “[Un] conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.” Bobbio, Norberto (1992). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 9.

<sup>27</sup> Un punto que no toca el presente documento es la actuación concreta del jefe político y la trascendencia de su liderazgo, en virtud de que requiere un análisis especial. Dos ejemplos al respecto son Antanas Mokus y Enrique Peñalosa en Bogotá, y Tony Blair en el Reino Unido.

<sup>28</sup> Reporte sobre violencia.

<sup>29</sup> Waller, 1999: vi.

La creación de centros con estas características les convierte en pieza clave en la toma de decisiones.<sup>30</sup>

## VII. La participación comunitaria

La idea de la participación comunitaria goza de un gran consenso. Esta unanimidad se explica por el poder simbólico que la palabra <<comunidad>> encierra, pues bien puede invocar el paraíso perdido de la sociedad tradicional en el que las relaciones sociales eran la sociedad misma, lo <<común>>, la *polis* originaria.

La noción de participación comunitaria (en el presente ensayo sinónimo de participación ciudadana, aunque considero a la primera más inclusiva) indica una estrategia en la cual tratar los problemas sociales no es sólo obligación por parte del Estado, sino que contempla el potencial de las personas y del grupo social. Es el punto en que converge una <<sociedad comprometida>> en contra de <<la institución deficiente>>, y considera al control comunitario con mayores ventajas que el control institucional (seguridad ciudadana), sobre todo por la calidad activa de los miembros, que se involucran y buscan una apropiada solución a sus problemas.

Sin embargo, parecería que estamos frente a una especie de petición de principio. Me explico con la siguiente pregunta: ¿Acaso las políticas públicas de seguridad que se basan en el modelo de la prevención, presuponen o están comprometidas con la idea muy ilustrada de que la sociedad está compuesta por agentes <<racionales>>, <<libres>>, <<autónomos>>, <<responsables>> en sus actos y <<conscientes>> de sus obligaciones?

Dicho argumento compromete una noción racional de <<la comunidad>>; si esto fuera así, sería muy fácil prevenir el delito. Por el contrario, situémonos en el supuesto de una sociedad compuesta por seres irresponsables e incapaces de ser <<actores de sus derechos>>. ¿Cómo enfrentar el problema si existe gente que, de antemano, es incapaz de resolver sus conflictos por otro medio que no sea la violencia? Éste podría ser un argumento para replantear el modelo de la reacción y el castigo. Pero no sigo tal lógica.

Dentro de tal argumentación no tienen lugar los enfoques sociológicos o ecológicos<sup>31</sup> en los que se arguye que el individuo es en gran medida resultado del medio social en el que se desarrolla. En tal caso, no es relevante el <<por qué>> o el <<para qué>> de la conducta o de los actos violentos. Simplemente hay que

---

<sup>30</sup> Dos ejemplos sobresalientes son los centros creados en Colombia (el Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, los Centros de Información Criminalística de la Policía Nacional, el Centro Nacional de Referencia sobre Violencia, el Observatorio del Delito de San Juan de Pasto y el Observatorio del Delito de Medellín) y en Inglaterra (la Comisión de Auditoría).

<sup>31</sup> Bronfenbrenner, Uri. *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1979. (Traducido al español como *La ecología del desarrollo humano* [1987]. Barcelona: Paidós.)

castigar sin tregua al que atente contra la sociedad o no acepte los términos del contrato social. De allí la lógica *disciplinaria*, nacida entre 1820 y 1840, de allí la disposición del Estado a castigar, a corregir con el sistema carcelario, a disciplinar combatiendo.

Pero la *disciplina* anula el concepto de responsabilidad, sacrifica un espacio importante de la libertad: el ejercicio de ciudadanía.

El poder no debe ser entendido exclusivamente como un mecanismo de violencia instrumental. La *disciplina carcelaria* y el control de la violencia con violencia han erosionado la libertad de los individuos, el predominio de unos sobre otros. Me explico con el siguiente ejemplo: una de cada cuatro personas encarceladas en el mundo se encuentra en las prisiones estadounidenses, cuya inversión anual en prisiones es de 30 billones de dólares americanos. Pese a ello, la disuasión que provoca no parece tener gran impacto, es decir, a pesar del incremento en las sanciones, cero tolerancia, *three strikes and you are out*, y demás, sus efectos de prevención especial son escasos. Parecería una espiral ascendente sin fin, en una ecuación de mayor prisión, mayor seguridad; una disposición a castigar.

Esto lo explica Foucault cuando alude al peligro de dominar a otros y ejercer un poder tiránico, cuando las sociedades o los individuos ceden debido a una especie de desesperanza social aprendida. Entonces, en la medida en que se interiorice el valor del ejercicio de sus derechos y de la corresponsabilidad, de aquello que pueden hacer y dejar de hacer, sólo si las sociedades, las comunidades, son conscientes de sus capacidades, sólo si ejercen su ciudadanía y abordan la acción estatal, si asumen el ejercicio de su libertad y no un estado pasivo de obediencia, los procesos para que las cosas sucedan serán más fáciles.<sup>32</sup>

Por mucho tiempo se subestimó esa capacidad cívica de las personas, así como el ejercicio de la libertad y su participación en la toma de decisiones, en el control del poder estatal, esto debido a la ausencia de espacios democráticos.

Sólo dentro de las democracias es posible el ejercicio de la libertad. Sólo ahí pueden convivir el imperio de la Ley, la transparencia, la respuesta a las necesidades de los ciudadanos, la orientación hacia el consenso, la equidad, la eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas, la igualdad, la fraternidad, el respeto, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la responsabilidad. Es la democracia una forma de organización social y una forma de vida, en la que la participación de cualquier tipo (ciudadana, laboral, comunitaria o vecinal) es la única garantía de que se cumplirán los principios democráticos.

---

<sup>32</sup> Cfr. “La ética del cuidado de uno mismo como práctica de la libertad”, entrevista con Michel Foucault realizada por Raúl Fornet-Betancourt, Helmut Becker y Alfredo Gómez Muller en Foucault, Michel (2002). *Hermenéutica del sujeto*. Argentina: Altamira, p. 98.

La respuesta natural es la participación de todos para volver a restituir los lazos que nos unen y cohesionan, que nos dan el sentido de pertenencia y no de exclusión; que permita reconstruir nuestro tejido social de por sí tan maltrecho.

La participación comunitaria en la prevención del delito implica no sólo el empoderamiento social, sino también el control de la acción gubernamental.

La violencia no es un estado natural del hombre, es una construcción social y, como tal, debe ser abordada.

## VIII. Colofón

A pesar de que los análisis alrededor de la prevención del delito y la seguridad pública han cambiado significativamente en las últimas décadas, el cambio más importante ha sido en el supuesto cultural que lo anima. Es decir, el sistema de seguridad, pero también el de justicia y la prevención del delito, están dejando de ser vistos sólo como temas técnicos, políticos, académicos o filosóficos, y están empezando a ser considerados como instituciones democráticas perfectibles.

El debate no ha terminado, es largo y siempre existirán opiniones encontradas sobre el significado de la palabra <<seguridad>>; sobre las políticas tendientes a establecer sociedades más seguras; y sobre las <<causas>> de la inseguridad subjetiva y objetiva, ya que como afirman Vold, Bernard y Snipes, <<en ocasiones los *virajes* criminológicos [y por tanto los constructos que les sirven de sustento] reflejan más los cambios de valores de la sociedad que los cambios producidos en el conocimiento científico del delito>>. <sup>33</sup> Lo innegable es que la violencia y la delincuencia lastiman a los individuos en su entorno inmediato, son el estado de contingencia que deben afrontar nuestros sistemas penales, pero también la prevención del delito.

<<Combatir>> aisladamente, lo único que ha traído es confusión y desastres, donde la centralización excesiva viene a complicar en la totalidad los asuntos. Las comisiones para coordinar a las comisiones comisionadas, son otra de las barreras por vencer, pero si agregamos la velocidad de los cambios (en general), el desvalimiento resulta desconsolador. Es esta velocidad de cambio la que ha puesto de manifiesto la incapacidad decisoria de las instituciones: un aparato burocrático monstruoso impermeable a la rendición de cuentas, desmedido y anárquico frente a un sistema político obtuso, impermeable a la crítica y autoritario. Necesitamos menos de <<un jefe duro>>, de <<tolerancia cero>> o de dogmas cerrados que resten libertad en pro de la eficiencia. Necesitamos prevenir la violencia y la delincuencia.

---

<sup>33</sup> Cid Moliné, José, Elena Larrauri Pijoan (2001). *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch, p. 15.