

Seguridad Pública: La crisis de un Paradigma¹

Pedro José Peñaloza²

Dentro de algunos siglos, la historia de esto que llamamos la actividad científica del progreso, será para las generaciones venideras un motivo de gran hilaridad y de conmiseración Tolstoi.

I.- Planteamiento

México atraviesa por una severa crisis en la seguridad pública que afecta los niveles de convivencia social. Esto debe ser admitido y corregido. Por su puesto su génesis es multifactorial. Aquí abordaremos algunos elementos que buscan explicar nuestra delicada circunstancia.

La preponderancia, dominación y monopolio de la Justicia penal, entendida esta como la aplicación del castigo como única divisa para gobernar, ha eclipsado cualquier intento para corregir el rumbo de la seguridad pública en nuestro país.

El origen de esta visión, no es nueva ni original, proviene de una antiquísima historia de la formación del Estado. Es decir, hemos avanzado en algunos renglones de las formas de dominación, pero el núcleo duro del Estado, aquel que basa su dominio en el uso de la fuerza para conservar el poder, se mantiene intacto.

Se ha creído que la función del Estado es exclusivamente punitiva y persecutoria, presumiendo con especial énfasis que él

¹ Texto publicado en el libro "Seguridad Pública, Voces Diversas en un Enfoque Multidisciplinario". Peñaloza, Pedro José, Coordinador. Porrúa. Mexico. 2005. pp 561-584

² Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal, Maestro en Prevención del Delito y Sistemas Penitenciarios, Licenciado en Economía y en Derecho. Es Profesor del Diplomado en Seguridad Pública en la Universidad Iberoamericana, en el departamento de Derecho de la misma Institución, en el Instituto de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE.

debe poner “orden a como de lugar”. Esta reacción unívoca y dogmática tiene raíces profundas, se puede localizar en la vena autoritaria y totalitaria, de los primeros ladrillos de la construcción del Estado.

Pese a que la palabra Estado puede remitirse a la antigüedad clásica, lo cierto es que como concepto político, es decir como descripción de una realidad precisa localizable en el espacio y en el tiempo, su condición es moderna y más precisamente renacentista. En efecto, fue Nicolás Maquiavelo (1469- 1527) el primer pensador relevante que utilizó el concepto de Estado (Stato) en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía. A Maquiavelo mismo debemos la idea de que el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto al hacer política consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder.³

Es decir, el Estado fue concebido como “La convicción de la supremacía de las razones del poder sobre cualesquiera otras”. En consecuencia es inimaginable tener un Estado que de cabida a las expresiones que están fuera de su dominio, ni a la posibilidad de generar condiciones para acotar el poder y menos para poner en movimiento a los gobernados.

No es fortuito que los grandes teóricos de la razón del Estado, fuesen, a la vez, los grandes teóricos del Estado absolutista. Maquiavelo en el siglo XVI (Italiano), y Robert Filmer y Thomas Hobbes en el siglo XVII (ingleses). El término “absolutismo” designa con precisión la naturaleza de este tipo de Estado. Se trata de una estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de sus súbditos, o que al menos pretende hacerlo. A este Estado, la razón de Estado le significó un sólido fundamento para el ejercicio del poder.

El signo distintivo del Estado absolutista de Hobbes, es la seguridad y precisamente en nombre de ella y de la reducción del miedo entre los particulares, considera legítima la restricción de las libertades individuales, la incertidumbre sobre la propiedad, la obligación de un solo credo religioso y el sofocamiento de todo pluralismo doctrinario. En este modelo político, los súbditos son

³ Maquiavelo, Nicolás. “*El Príncipe*”, Madrid, Alianza Editorial, Col. El libro de bolsillo 1994. cit por Jesús Rodríguez Zepeda en *Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política*. Cuadernos de Transparencia No.4.IFAI .pág. 20.

tales porque voluntariamente se han despojado de su libertad y soberanías originarias, es decir, ya no pueden establecer normas propias ni autogobernarse a cambio de tener seguridad y tranquilidad para desarrollar una vida fructífera y confortable.⁴

Ahora, la definición de Estado ha sufrido algunos vaivenes conceptuales, incluyendo apellidos para darle mayor precisión y evitar expresiones abstractas sin contexto. Por ejemplo, decir solo, Estado de Derecho, simple y llanamente es un peligroso arcaísmo, porque se limita a la exaltación de la norma formal desligándola de su contenido y de sus objetivos. Por eso, en la segunda posguerra, para corregir los graves atropellos cometidos en nombre de la ley (en especial de las leyes racistas de Nuremberg), el viejo concepto del Estado de Derecho fue adicionado con la calificación de social y democrático. Hoy el concepto de Estado Constitucional es más amplio que el Estado de Derecho, porque incluye y combina la ideas de libertad, derecho, justicia, equidad, responsabilidad y racionalidad. La textura del Estado contemporáneo es más compleja que el solo enunciado formalista de un Estado de Derecho decimonónico. El concepto acuñado hace dos centurias para defender al poder frente a la sociedad no puede ser utilizado con el mismo propósito en un estado democrático.⁵

Como se ve, no obstante la distancia, seguimos atrapados en la añeja concepción del Estado, un cuerpo concentrador de poder, que solo actúa con un brazo, si, el de la justicia penal, que fue diseñada únicamente para actuar sobre delitos consumados y aplicar las penas.

Por eso, es necesario saltar los obstáculos que ha construido el derecho penal, y ver un poco más allá de la neblina que produce la mera punición. Para ello es pertinente plantear algunas interrogantes en torno al delincuente. ¿Es responsable del delito que comete? ¿Lo es únicamente, la sociedad en la que el delito se comete? ¿Lo son ambos en una medida por determinar?

El derecho penal parece asentarse sobre el presupuesto de la posibilidad de individualizar la responsabilidad. Así, no hay derecho penal cuando “nadie es responsable” y tampoco cuando “todo el

⁴Rodríguez, Zepeda Jesús. en *Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política*. Cuadernos de Transparencia No.4.IFAI .pag. 21y 22.

⁵ Valades, Diego, “Estado de Paz y Estado de Derecho”. *El Universal*. 14 de marzo de 2005. Pág. 39 A.

mundo es responsable". El derecho penal parte de que "dado un determinado hecho, algún hecho o algunos sujetos son responsables y el resto no. La responsabilidad individual es pues, un elemento consustancial a las ideas de delito y de la pena. ⁶ Es decir, estamos atrapados en un territorio que puede ser entendido únicamente a partir de que se cometió un delito y se le impuso una pena al infractor.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el autor del hecho delictivo, no puede solo ser estudiado individualmente, aunque puede recurrirse al conjunto de métodos de enfoque individual que suelen colocarse en la criminología, bajo la rubrica de "métodos clínicos" éstos pueden ser utilizados en el marco de un enfoque, sea transversal o longitudinal. El primero, tiene por objeto destacar las características de un sujeto en un momento dado; mientras que el segundo consiste en seguirlo en su evolución y estudiarlo en fechas diferentes; los trabajos de los esposos Glueck, en Estados Unidos y de los Frei en Suiza, permiten seguir a los delincuentes juveniles e individualizar a los que han reincidido o no.⁷

Es evidente que si bien tales datos son capaces de informarnos sobre las características personales del sujeto, son insuficientes para profundizar los mecanismos y factores del acto criminal mismo, que influyeron para cometer conductas "ilegales", hechas por un individuo fusionado a su contexto y circunstancia.

José M. Rico, nos recuerda la definición de M. López Rey, acerca de lo que es el delito. Desde un punto de vista jurídico, es, todo comportamiento humano (acción u omisión) previsto y castigado por la ley penal a causa del trastorno causado al orden social.

Tal definición está dominada por consideraciones estrictamente políticas (utilizándose este termino en un sentido amplio), lo cual ha permitido afirmar a ciertos autores que el crimen es una noción esencialmente sociopolítica expresada en forma jurídica.

⁶Silva Sánchez, Jesús Maria. "El delito: ¿Responsabilidad Individual o Responsabilidad Social?" *Intercriminis*, Marzo, 2002, p. 94

⁷ Idem.

Sin embargo, el concepto legal encubre una realidad humana y social, que como fenómeno es anterior a la ley y la motiva. Efectivamente, en el origen de cada delito encontramos siempre el acto de un individuo en rebelión contra la sociedad de la que es miembro. Bajo este aspecto, el crimen interesa tanto al jurista como al sociólogo o al criminólogo.

II.- Los límites del Derecho Penal Mínimo o Garantista

Ferrajoli, junto con otros destacados juristas ha tratado de combatir la visión meramente represora del derecho y ha planteado un modelo teórico y normativo de derecho penal capaz de minimizar la violencia de la intervención punitiva-tanto en la previsión legal de los delitos como en su comprobación judicial-sometiéndola a estrictos límites impuestos para tutelar los derechos de la persona.

El arsenal garantista, no debe dejar de mencionarse: estricta legalidad o taxatividad de los hechos punibles a los de su lesividad, materialidad y culpabilidad. Por lo que respecta al proceso, se corresponden con las garantías procesales y orgánicas.

La contradictoriedad, la paridad entre acusación y defensa, la estricta separación entre acusación y juez, la presunción de inocencia, la carga acusatoria de la prueba, la oralidad y la publicidad del juicio, la independencia interna y externa de la magistratura y el principio del juez natural.⁸

III.- Entre lo penal y lo no penal

No obstante lo anterior, siguen fracturados los campos de acción, de quienes hacen acciones “penales” y “no penales”. Lo que ha significado un enorme retroceso en la aplicación de políticas públicas integrales e interdisciplinarias. El distanciamiento e incluso la subestimación de lo “no penal” nos ha metido a un túnel oscuro y sin rumbo, en donde lo usual es la improvisación y las ocurrencias reactivas.

La amplia franja que divide las iniciativas penales y no penales, es una zona minada, puesto que la vieja visión procesada

⁸ Luigi Ferrajoli, “Garantías y Derecho Penal”, *Intercriminis*, INACIPE, Diciembre 2001. p. 70

e incubada en la matriz del Estado Absolutista, coloca en desventaja a una visión distinta a la justicia penal, puesto que cualquier iniciativa que trastoque el carácter meramente impositivo del Estado, es vista como “débil”, para el ejercicio del poder.

Como un estribillo remiso y constante, se ha insistido en dotar al Estado de una mera función reactiva, diciendo que la política criminal es aquella que sirve para controlar la criminalidad. O sea reducir las infracciones a la Ley Penal.⁹

Sin embargo, el concepto clásico de “política criminal” ha sido criticado por algunos especialistas por considerarlo complejo (su finalidad – reducir el delito – ha sido hasta una época no muy lejana su instrumental), problemático (no se establecía de un modo claro la línea de distinción entre “política criminal” y “política en general”).¹⁰

Una definición que nos puede alejar de las antiguas tentaciones autoritarias es la siguiente: política criminal, es el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social organiza las respuestas del fenómeno criminal.

Dos elementos de esta definición son de especial importancia, en general y sobre todo con respecto a la llamada seguridad ciudadana: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; “el cuerpo social” designa no solamente al aparato penal oficial sino a otras instancias que tradicionalmente no intervinieron - o lo hicieron poco – frente al fenómeno criminal.¹¹

IV.- Los saldos de la Justicia Penal

González de la Vega nos describe el tortuoso camino de la justicia penal: De pronto me pareció que el ejercicio puro de las ciencias jurídico-penales, distaba mucho de acercarse a la realidad más viva de la delincuencia y la práctica estadual correspondiente desde la omisión de la política criminal respectiva, hasta la aplicación e interpretación judicial de los textos vigentes.

⁹ Cesar Oliveira de Barros Leal, *Violencia, Política Criminal y Seguridad Publica*, INACIPE, junio de 2003. p. 18

¹⁰ Alessandro Baratta, citado por José Maria Rico y Laura Chinchilla, en *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Ed. Siglo XXI, p. 14.

¹¹ Idem.

Estábamos construyendo edificios penales, complejos y de honda exigencia reflexiva, en torno al delito, el delincuente, la víctima y la pena, divorciados de la realidad y con una miopía pausada, que nos impedía asomarnos incluso al futuro más próximo.

Los resultados de la sola práctica penal en todas sus vertientes, eran poco alentadores pues siempre –indefensos diríase instaban en lo inmediato, ya hacia atrás, ya hacia delante, pero siempre con claros tintes de contemporaneidad, a veces con evocadoras nostalgias de éxitos pasados pero siempre ayunos de mañana.

Se generaban dispositivos legales y de política de muy corto aliento; la criminalidad como entidad poderosa, inteligente y proteica desde el punto de vista de su capacidad de cambio y adecuación a la realidad institucional, legal y social impuesta, siempre nos rebasó, nos tomó desprevenidos y acabó ganando las batallas¹²

En realidad estamos caminando en zonas minadas, la población pide, desesperada, la aplicación “dura” del derecho penal pero al mismo tiempo éste no está capacitado ni diseñado para resolver la conflictividad social.

Cornelius Prittwitz afirma: Asistimos desde hace tiempo a esa irritante discordancia entre lo pragmático de un derecho penal sometido a límites y el día a día de una creciente criminalización y, del mismo modo, persiste la nonchante actitud ante los (que se suponen que son) presupuestos centrales de legitimación del derecho penal. Nada de eso es tolerable, tanto menos en una época en que ampliamente se reconocen las escasas capacidades del derecho penal para la solución de problemas¹³

Aun más, Winfried Hassemer invoca a Wolfgang Naucke y sostiene con éste, que: El Derecho Penal no es el derecho del combate a la delincuencia, sino el derecho de los límites del combate a la delincuencia.¹⁴

¹² González De la Vega, René. *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad. Teoría de los Escenarios 2000-2030*. Ed. Porrúa. México, 2001. Pág. IX

¹³ Prittwitz, Cornelius. “El derecho Penal Alemán: ¿Pragmático? ¿Subsidiario? ¿Última Ratio? Reflexiones sobre la razón y los límites del derecho penal”, en la *Insostenible situación del derecho penal, Estudios de Derecho Penal* dirigidos por Carlos María Romero Castañeda, Instituto de Ciencias Criminales de Frankfurt, Área de derecho penal de la Universidad Pompeu Fabra Editorial Comdres, Granada. 2000. Pág.428

¹⁴ Hassemer, Winfried. *Por qué no debe suprimirse el Derecho Penal*, Conferencias Magistrales, No. 5, traducción de Miguel Ontiveros Alonso, INACIPE, Pág. 34

Como puede verse, estamos en presencia de una discusión que bordea la legitimación o justificación del derecho penal, sin embargo, no puede ofrecer mas allá de una disminución de su “dureza”, pero al final de cuentas su horizonte máximo se limita a ser “La última ratio”.

Por ello, habría que traspasar sus fronteras y constatar una evidente realidad, el derecho penal solo actúa, una vez que se cometió el delito, y esto es su principal debilidad, puesto que pierde de vista la otra amplia y poblada zona previa al delito, que debe ser atendida con acciones de carácter social en su más amplia acepción y que de tener éxito acotarían sensiblemente la orientación represora y persecutora del Estado.

V.- México: ¿entre la Represión y la Prevención?

En nuestro país, las políticas orientadas a la seguridad pública, se desplazan de un lado a otro, pero no atinan a definir un rumbo y una estrategia integral. Claro, se podrá decir que nuestra historia criminológica está basada en los vientos europeos y que nuestro camino ha sido desigual y combinado, vertebrándose a partir de la suma de teóricos de diversas corrientes de la criminología, siendo el positivismo italiano una de nuestras principales matrices que poco a poco hemos ido superando, no sin antes balbucear y caminar sobre las arenas movedizas del dogmatismo, tan placentero y demandado por los penalistas tradicionales y conservadores.¹⁵

Se podrá argumentar que en criminología los latinoamericanos somos huérfanos, hemos abrevado de los criminólogos europeos, como los españoles Mariano Ruiz Funes, Luis Jiménez de Azúa, Constancio Bernardo de Quiroz y Manuel López Rey, quienes promovieron el estudio de la criminología tradicional especialmente en México y Argentina; y que decir de Pedro Dorado Montero, que no sólo fue el traductor al español de gran parte de la obra de algunos de los fundadores de la

¹⁵ Peñalosa, Pedro José. *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*. INACIPE, 2003. Pág. 20

criminología, sino además realizó esfuerzos por superar el positivismo y desarrolló una nueva corriente humanista y crítica.¹⁶

Lo anterior es cierto, pero de ninguna manera puede ser utilizado como paraguas, para justificar los estragos que ha provocado el descuido y la negligencia que ha traído graves e incalculables consecuencias en la comprensión del fenómeno criminal y su explicación concreta y específica en territorio nacional.

Como herencia irrenunciable de precisamente esos genes, primero absolutistas y positivistas, se ha insistido tozudamente en utilizar únicamente una parte del Estado para enfrentar la inseguridad, esto es, usando el brazo de la justicia penal, como la varita única y mágica que garantiza el orden. Tendencia repetitiva, que hace a la aplicación de la ley, haciendo abstracción de otras variables que conforman la vida plena y total de los mexicanos.

VI.- La Crisis del Modelo Mexicano en el México reciente y sus perspectivas.¹⁷

La seguridad en México se deterioró en 50 años, en un proceso constante y acumulativo, las características de la violencia delincinencial son la incorporación de nuevas tecnologías, fuerte dosis de violencia, alto grado de desafío, amplia organización y alta virulencia.

En cuanto a las causas generadoras de la violencia en México, se encuentran las *históricas*: Frustraciones ancestrales, composición étnica de la población, predisposición congénita, condiciones geográficas, alteraciones climatológicas; *económicas*: Desarrollo económico desigual, desempleo o subempleo, falta de expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario, nuevos patrones de consumo; las *sociales*: Deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio, disgregación familiar; de *orden político-administrativas*: Corrupción, incompetencia policial, abandono presupuestal y administrativo, falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencia de centros de readaptación social, benevolencia de las penas,

¹⁶ Del Pont, Marco. *Los Criminólogos (Los fundadores, el exilio español)* 1ª. Ed. México, UAM 1986.

¹⁷ Peñalosa, Pedro José. *Prevención Social del Delito: Asignatura Pendiente*. México 2004. Porrúa.

deficiente legislación, procedimientos en materia penal tortuosos e incomprensibles; de *naturaleza cultural*: Bajo nivel educativo, cultura de impunidad, crisis de valores, promoción de la violencia a través de los medios, tesis casi místicas que lo atribuyen a una era apocalíptica, preludio a la destrucción final.¹⁸

La violencia que padece actualmente la población mexicana, se traduce en un problema de seguridad pública tanto por la dimensión que ha adquirido la muerte por dichas causas, como por los efectos materiales y emocionales que ocasiona. Su origen se encuentra en factores históricos, demográficos, psicológicos, económicos, biológicos y sociales, entre otros. Lo anterior lleva a considerar que el estudio y análisis de este problema social, debe profundizarse y ser una condición necesaria que permita disminuir el incremento de víctimas de todas las edades y grupos sociales, además de revertir la franca desconfianza respecto a las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública, así como abatir la creciente presencia del crimen organizado en las esferas del poder y de la delincuencia.¹⁹

México está *(situado)* en la geografía de la violencia, la que ha adquirido dimensiones impresionantes. En América Latina se cometen 140 mil homicidios al año, cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año, es decir, 50 familias son víctimas de robo cada minuto; aproximadamente una por segundo.²⁰

Nuestro país vive en un mar de contradicciones, estamos atrapados en la lógica dominante de confundir lo urgente sobre lo importante. Sin duda, nuestra llegada tardía al capitalismo y sus consecuencias culturales, han hecho que la seguridad pública siga estando atrapada por las reducidas fronteras del ámbito meramente policial.

Por supuesto no se trata de justificar la incapacidad para enfrentar al crimen, más bien es imprescindible encontrar las causas estructurales de este lento y vicioso comportamiento. Ya antes hemos tratado de explicar las limitaciones históricas, no sólo

¹⁸ Romero Apis J.E. "La Seguridad Pública en México". *Op cit.*, nota 7, pp. 275-285.

¹⁹ Jiménez Ornelas R.A. "Los desafíos de la seguridad pública en México. Percepción Negativa de la seguridad pública: Ciudad de México y República Mexicana". *Op cit.*, nota 7, pp. 149-164.

²⁰ Peñaloza P.J. "La Seguridad Pública: Más Allá de Policías y Ladrones". *Op cit.*, nota 7, pp. 241-274.

de México sino de la región latinoamericana, para producir una criminología “autóctona”, que nos ayudará a desarrollar políticas criminales que respondan a la especificidad de nuestras formaciones sociales y desarrollo económico.

México está inserto en un retraso impresionante. Nuestro Sistema Nacional de Seguridad Pública está en pañales, apenas se puso en marcha en 1995, al darle basamento legal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es decir, nuestro país intenta coordinar una política de seguridad pública, cientos de años después de que los países desarrollados ya cuentan con instrumentos modernos para enfrentar la inseguridad.

Y no se trata de hacer comparaciones improcedentes, simplemente de subrayar la necesidad de poner a tiempo nuestras políticas en esta materia, si es que queremos enfrentar con posibilidades de éxito a una delincuencia organizada y globalizada.

Nuestro país, en la notable ausencia de una política de Estado en materia de prevención del delito, ha intentado en algunos momentos, diríamos con balbuceos, construir una alternativa de esta naturaleza.

A. El primer momento. La luz de la esperanza

México abrió las posibilidades de una nueva visión de la seguridad pública, a raíz de las ondas emitidas por el Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en 1980 en Caracas, Venezuela, que tuvo como tema central “La Prevención del Delito y la Calidad de Vida”.²¹

Producto de este congreso fue la elaboración del documento denominado “La Declaración de Caracas”, dicho instrumento: “Reconoce que todo programa de Prevención del Delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo”.

²¹ Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ONU, 1980

Este estudio reveló que la mayoría de países en desarrollo o desarrollados, estaba siendo afectada por “La gestación de nuevas formas de delincuencia y una escalada de violencia” y por lo tanto: “Las medidas tradicionales de prevención y control de delito eran obsoletas”.

Proponía, entre otras recomendaciones:

“La necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía en la prevención del delito”.

“Se hizo énfasis, igualmente, en que el éxito del sistema de justicia penal y de las estrategias de prevención del delito, dependían, en gran medida del progreso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos” (factores protectores).

Esta fue una magnífica oportunidad para que México diera un verdadero salto cualitativo. Aunque al principio parecía que la visión estaba cambiando, puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se incluyó lo siguiente: “La participación de la sociedad en la ejecución del plan, revistió carácter obligatorio para toda la administración pública, dándole un marco jurídico a la vinculación ciudadana. Tanto en la ejecución como en la evaluación del plan, la participación de la sociedad será más efectiva en la medida que se realice a través de los programas de mediano y corto plazo que instrumenten el plan”.

No sólo se logró lo anterior, sino que de manera sorpresiva, el paradigma preventivo y la participación social fueron incorporados en el Programa de procuración de justicia 1983-1988, en el lineamiento común de estrategia 3.5 denominado “Información y participación social”, cuyo fundamento fue:

“Desarrollar un programa permanente de información a la sociedad así como de participación ciudadana en forma sistemática y organizada, acerca de los problemas y de las soluciones relativas a la reforma jurídica, a la procuración e impartición de justicia y a la seguridad pública”.

Las cosas parecían tomar otro camino y estas tendencias internacionales lograron permear a la Procuraduría General de la

Republica, quien a través de su titular, Sergio García Ramírez, expidió el acuerdo 9/84, mediante el cual se crea la “Coordinación de Participación Social” (actualmente es la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad), cuya exposición de motivos formuló tres ejes fundamentales, que resultan impactantes e inéditos:

1. La disposición del ejecutivo federal para alentar la participación social en todo lo concerniente a la procuración de justicia y seguridad pública en el ámbito federal, dentro de los cauces institucionales, auténticos y expeditos, ha impuesto a la Procuraduría General de la Republica, la necesidad de mantener un sistema permanente y eficaz de comunicación con los diversos sectores representativos de la sociedad.
2. La Procuraduría General de la República, reconoce de igual importancia a la *¡Promoción de actividades tendientes a modificar los factores sociales que propician la delincuencia, en especial aquella que, por sus características debe ser atendida en el orden federal!* (¡La PGR preocupada por los factores sociales!).
3. Se ha comenzado a desarrollar un programa de participación entre la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad, con el propósito de escuchar directamente a éstos, explicarles atribuciones y responsabilidades de la dependencia; examinar objetivamente problemas, concertar acciones y analizar resultados, en suma, acreditar con hechos la importancia que para los servicios de procuración e impartición de justicia y seguridad pública tiene la participación de la comunidad.

En México el salto cualitativo para la consolidación de una política criminal integral punición-prevención había sido dado.

El camino para planear una política pública de prevención social del delito, iniciaba sus incipientes pero primeros pasos en los años ochenta. Trece años después dejaría de ser sólo una postura programática para convertirse en una dogmática.

B. Segundo momento. De la expectativa a la frustración

Al calor de la aparición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se presentó el Programa de Prevención del Delito que presentó sus lineamientos como “Una estrategia prioritaria en las políticas de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.²²

Si bien es cierto que el diagnóstico, sus definiciones generales y específicas, contienen una certera concepción de la prevención del delito, de nueva cuenta, dicho proyecto se quedó como otro chispazo, que sólo sirvió de pantalla para distraer de los verdaderos propósitos que el Consejo Nacional de Seguridad Pública buscaba, que no eran otros que apuntalar únicamente a la visión punitiva y reactiva del Estado.

C. Tercer momento. La planeación nacional y la prevención del delito.

Ahora, el Plan Nacional²³ de Desarrollo 2001-2006 tiene como objetivos y estrategias, entre otras, el área de Orden y Respeto, en cuyo apartado 7.3.8 encontramos a la procuración de justicia y en su inciso d) expresa el objetivo de incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal y que a la letra dice:

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas, que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección. Asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Ante lo anterior, es necesario destacar que si el esfuerzo nacional de coordinación para la formulación de una gran política

²² Programa de Prevención del Delito, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su sesión del 4 de noviembre de 1996.

²³ Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

nacional de prevención del delito y conductas violentas es ubicado por el Presidente de la República en el área de procuración de justicia, no es otra cosa que el espíritu del Octavo Período de Sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de la organización de Naciones Unidas.

Ahora bien, en la nueva administración del Presidente Vicente Fox, se abrió otra posibilidad de construir una opción institucional para la prevención del delito y la participación ciudadana, ya que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el rubro de Orden y Respeto, determina que se iniciará un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la creación de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incrementa los factores de protección; asimismo, simultáneamente se necesita con la participación de Gobierno y ciudadanos, realizar actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de tolerancia, legalidad, diálogo, dignidad humana, convivencia, responsabilidad ciudadana, libertad y civismo proactivo, elementos todos indispensables para crear una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.²⁴

No obstante lo anterior, la concepción ha seguido siendo la misma, puesto que no se ha articulado ese “esfuerzo nacional para integrar recursos... etc.” y no sólo eso, sino que hay algunos elementos, que para nuestra desgracia, refrendan la falta de voluntad para construir un nuevo andamiaje institucional, para poner en práctica una política de prevención del delito y participación social. Veamos:

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, cuenta con la normatividad para desarrollar una política de prevención del delito²⁵, lamentablemente, para el país, dicha Secretaría ha orientado sus actividades a fortalecer la típica y remisa prevención policial, que sólo actúa para garantizar presencia.

²⁴ “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001*, en Lima Malvido Ma. L. “Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública”. *Op cit., nota 7*, pp. 169-185.

²⁵ Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del 2000, donde se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especialmente el artículo 30 Bis, fracciones I, VI y VII.

Dicho de otra manera, se repitió el esquema que se basa en buscar el impacto visual y se abstrae de atacar los orígenes de la delincuencia. Sí, podríamos denominarlo el “*plan torreta encendida*”, que cree que poner policías en la calle es prevenir el delito, ni siquiera se puso en marcha un modelo de policía comunitario o de proximidad, lejos de ello, se creó una policía básicamente punitiva.

Como rasgo central de abandono y desinterés acerca de la participación de la sociedad, esta Secretaría dejó que desapareciera de su organigrama la Subsecretaría de Participación Ciudadana, que por primera vez aparecía a este nivel en el gobierno federal.

De igual manera, otro intento fallido que abrió expectativas al inicio de la administración foxista, fue la Coordinación de Participación Ciudadana, como parte del staff del Presidente, que lamentablemente siguió la suerte de otras áreas creadas por disposición presidencial, que languidieron o se esfumaron.

Por si fuera poco, el 6 de enero del 2005, el Diario Oficial de la Federación, da a conocer el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en donde se anuncia la creación de dos Subsecretarías, la de Política Criminal y la de Prevención y Participación Ciudadana.

Parecería que con este anuncio, dicha dependencia retomaba su función obligatoria para la puesta en marcha de una política de nacional de prevención del delito. Desgraciadamente, ambas Subsecretarías, fueron subsumidas en la concepción tradicional de combate al delito, es decir, la política reactiva, aunque hay que aclarar que sólo a una de ellas (la de Política Criminal) se le confería entre otras actividades “desarrollar las políticas públicas para hacer frente al fenómeno criminal, a través del estudio, planeación y establecimiento de estrategias científicas que permitan combatir los ilícitos y abatir los índices delincuenciales”.²⁶

Por otro lado y de manera explícita, se establece que la otra Subsecretaría (de Prevención y Participación Ciudadana), deberá establecer “las bases y criterios para la colaboración ciudadana en

²⁶ Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 2005, pag. 7

el ámbito de la seguridad pública federal, de acuerdo al marco jurídico aplicable”.²⁷ La gran tragedia es que, esta instancia, evadió una de las funciones contraídas que le mandaba su articulado reglamentario y se dedicó a otras funciones, incluidas la de “meter orden en los reclusorios federales”. Ver para creer.

Como se ve, lamentablemente, el Estado mexicano ha ratificado una y otra vez, su vocación meramente punitiva, lo que ha traído consigo un serio problema en el cuerpo social, que no tiene satisfacción con llenar las cárceles.

VII.- El desdén a la Prevención

Las disposiciones legales de carácter preventivo, son unos pequeños arbustos en el inmenso bosque punitivo. Otro magnifico ejemplo de su existencia y de su incumplimiento, lo es la instrumentación que se deriva del artículo 3° de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a la letra dice: “El Estado combatirá las causas que generan la comisión de los delitos y conductas antisociales y desarrollará programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad”²⁸ ¿Quién se encarga de cumplir esta disposición? La Procuraduría General de la Republica (PGR), sin tener el monopolio de las acciones preventivas, ha hecho serios esfuerzos para construir mesas interinstitucionales, con el DIF, el Instituto de la Juventud, con el Instituto Nacional de la Mujeres, con la Comisión de Equidad y Genero de la Cámara de Diputados y con algunos Gobiernos Estatales y Municipales (incluidas algunas delegaciones del Distrito Federal).

Pero, como política de Estado, no se han llevado acabo acciones que demuestren interés y canalización de recursos.

Por otro lado, visto retrospectivamente, pero en el mismo orden de ideas en 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, para mayor precisión el 4 de noviembre aprobó el Programa de Prevención del Delito.

²⁷ Ibidem, pág. 8

²⁸ Programa de Prevención del Delito, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en sesión del 4 de noviembre de 1996.

El diagnóstico de este programa era correcto, de nueva cuenta se convirtió en un documento perdido en el laberinto de la burocracia. Quedo como una declaración de buenas intenciones, de múltiples pronunciamientos oficiales hablando de sus bondades, pero a la fecha no hay continuidad ni actualización de dicho documento. Mientras, ese mismo Consejo canalizaba los recursos y las prioridades del Estado a la parte reactiva.

Poco se ha podido hacer para contener el crecimiento de los delitos y sus dramáticos capítulos. Utilizar al sistema penal otra vez, corrobora la distancia entre el sistema penal y la exclusión social, ésta refiere a las transformaciones que han estado y siguen provocando en los tejidos sociales las consecuencias de una globalización económica con efectos dañinos sobre lo social, lo cultural y, obviamente, lo político.²⁹

VIII.- La Crisis de los Contenedores Sociales

Un detonante central que expande y asusta a la población, no solo es el delito en si, sino los grados de violencia que se están viviendo en distintas esferas de la vida social y en los eventos vinculados a hechos criminales.

Nadie medianamente informado cree que la violencia tiene una explicación unívoca; el caso mexicano, nos presenta un cóctel de los resortes que contribuyen a crear el “Mercado Criminal”.

El enfoque epidemiológico de la violencia ha inspirado diversos trabajos en prevención, basándose en conceptos y metodologías de la epidemiología y la salud pública. La violencia se entiende como un problema de salud pública, cuya génesis es multicausal y sobre el cual intervienen una serie de factores de riesgo. Consecuentemente, al focalizarse en dichos factores es posible disminuir la ocurrencia de la violencia y de la actividad delictiva. Las cifras comparativas según la Organización Mundial de la Salud (OMS), indican que en México, la tasa de homicidios, delito con menor subregistro, en ambos sexos es de 15.9 por cada 100 mil habitantes, por debajo de:

²⁹ Bergalli, Roberto. “Sistema Penal y Exclusión Social”. *Intercriminis* No. 12, marzo 2005, INACIPE, Pág. 37

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES³⁰

Colombia	61.6%
El Salvador	55.6%
México	15.9%
Nicaragua	8.4%
Estados Unidos	6.9%
Guyana	6.6%
Cuba	6.2
Costa Rica	5.4%
Argentina	4.7%
Chile	3%
España	0.8%



Cifras similares a El Salvador con 55.6% en:
 -Venezuela
 -Trinidad y Tobago
 -Filipinas
 -Estonia
 -Ecuador
 -Bahamas

Por otro lado, la relación entre marginación, pobreza, nivel de desarrollo y violencia es determinante. Estudios en México, apuntan a que una disminución de 1% de la tasa del crecimiento del PIB en un Estado, lleva a un incremento promedio de 0.76% en la tasa de homicidios; mientras que una disminución del 1% en la tasa de empleo genera un incremento en la tasa de homicidios de 1.2%, influencia que se mantiene hasta por tres años.

La escolaridad promedio en México es de 7.5, entre 20% de la población más rica es de 11.6%.

La relación entre la población más pobre, que es de 20%, apenas alcanza 3.5 de año de escolaridad.³¹

La desnutrición crónica afecta casi a 18% de niños y niñas en México.

Hace 10 años, de cada 7 hombres que tenían adicción por el alcohol había 3 mueres, actualmente, hay 6 varones por 4 mujeres

El 68% de la población total del país de entre 12 y 65 años han consumido alguna bebida etílica.

³⁰ OMS 2003

³¹ Informe UNICEF 2004

El 32% llega al estado de ebriedad y de este porcentaje el 9% presenta síndrome de dependencia

El 72% de los jóvenes que acuden a bares, centros nocturnos, cantinas y discotecas, consumen en promedio cuatro bebidas con alcohol, mientras que el resto llega a la embriaguez total.

Cada año se destapan en México 77 millones de botellas de alcohol, de los cuales 42% es consumido principalmente por mujeres y jóvenes.³²

Aclaración pertinente: el consumo de alcohol o de drogas, no se censura bajo ningún parámetro moral, sino por sus evidentes efectos en la salud pública y sus ramificaciones en violencia, accidentes y delitos de distinta naturaleza.

Es preciso recordar que la primera causa de muerte en el grupo de edad de los 15 a los 29 años, es por accidentes automovilísticos, relacionados con la ingesta de alcohol y drogas.

Es decir, basten estos datos para ilustrar que los contenedores sociales, es decir los factores institucionales, comunitarios y familiares, no están sirviendo para detener y contener a los niños y jóvenes en su dinámica y en su entorno, y al no hacerlo, se proyectan directo y sin escalas hacia las redes de la justicia penal, que aparece como la primera instancia de contención, cuando debería ser la última. Es esta crisis de los contenedores sociales a la que se le debería poner especial énfasis, ya que podrían ser los diques necesarios que evitarían la incorporación de estos sectores vulnerables al terreno delincencial, de la desesperanza y del rencor social.

IX.- Más Policías, ¿menos delitos?

Un examen obligatorio a realizar, es si la justicia penal por sí sola puede derrotar al crimen, hacerlo puede convertirse un ejercicio con fines pedagógicos, para demostrar y exigir la puesta en marcha de una estrategia distinta.

³² Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) 6 marzo 2005

México es el país que tiene más policías del mundo por cada 100 mil habitantes.

Número de policías por cada 100 mil habitantes

País	Policías
México	315
España	312
Alemania	262
Chile	240
Estados Unidos	238
Japón	208
Canadá	188
Italia	169

De acuerdo a lo anterior, al desagregar a las fuerzas policiales, nos topamos con una distribución bastante interesante que muestra la alta concentración en los estados y municipios y su poca eficacia.

Los más de 331 mil policías que existen actualmente en México, se distribuyen de la siguiente manera ³³ :	
FEDERALES	
Policía Federal Preventiva (PFP) 15 mil 261	Agencia Federal de Investigaciones (AFI) 5 mil 695
ESTATALES	
Preventivos 151 mil	Judiciales 26 mil
MUNICIPALES	
133 mil 625	

Si nos ceñimos a los delitos denunciados, observaremos su incremento y su alto contraste entre delitos del fuero común y los del fuero federal. Los hechos que subyacen en estas cifras, dibujan un gran número en los primeros, que son los que afectan la vida cotidiana del ciudadano y le provocan zozobra y miedo, pero al mismo tiempo, los delitos federales que ejercen control y dominio

³³ México/Sistema Nacional de Seguridad Pública (2004) Otros Países/Gobierno del Reino Unido e Interpol (2001)

sobre os del fuero común, son menores pero envolventes e interseccionales en la dinámica criminal del país.

X.- Las cárceles ¿y la Readaptación?

Un indicador muy importante sobre las políticas y funcionamiento de la justicia penal en cualquier país del mundo, es el sistema penitenciario, cuyas estadísticas -a pesar de sus imperfecciones- son el dato más sólido y verificable que puede obtenerse de los sistemas de justicia penal.³⁴

El artículo 18 de la Constitución General de la República, señala que: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizaran el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, *sobre la base del trabajo, la capacitación del mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente...*”

Al finalizar enero de 2004 la población penitenciaria fue de 184 mil 721 internos, albergados en 450 centros a cargo del gobierno federal, el gobierno del distrito federal y de los gobiernos estatales y municipales: la sobrepoblación carcelaria era equivalente al 24.9% respecto la capacidad instalada que para ese mes era de 147 mil 872 espacios, alcanzando una sobrepoblación alarmante para el mes de junio de 2004 de 190 mil 509 reos albergados en sólo 453 centros penitenciarios, de esto se infiere que existía una sobrepoblación que alcanzaba los 44 mil 881 internos adicionales. Otra cifra reveladora, es que aproximadamente el 80% de los internos son adictos a diferentes drogas como: marihuana, cocaína y cristal entre otras.

Frente a lo anterior, sólo hay que recordar que: “*las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los reclusos aprobadas en 1955 establecen en su artículo 9º, que las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Luego establecen como excepción, la posibilidad de recurrir a dormitorios colectivos bajo determinadas condiciones de seguridad. Insistimos ¿Y la readaptación?*”

³⁴ Para una visión completa de la situación en las cárceles véase CARRANZA, Elías. “La Política Criminal en América Latina sólo produce más cárceles”. *Intercriminis*. No. 12, Segunda Época, número doble, octubre 2004 -marzo 2005.

XI.- Hacia un Nuevo Paradigma:

Es evidente que la justicia penal, no puede prevenir los delitos, por más esfuerzos que han hecho destacados pensadores, como Franz Von Liszt, Claus Roxin, y que decir de Ferrajoli y Zafaroni, que han marcado una sistemática distancia de quienes consideran al derecho penal como el único instrumento para conciliar los intereses entre los ciudadanos. Nuestro respeto y reconocimiento.

XII.- Modelos de Prevención del Delito

Los modelos de prevención del delito están constituidos por la representación abstracta de un complejo sistema de elementos heterogéneos relacionados con la conducta humana, de carácter científico, técnico y normativo. La representación conceptual y la organización de dichos elementos facilitan el diseño de políticas coherentes que puedan permitir alcanzar el objetivo sistémico. La formulación de tal modelo requiere desde un principio la definición de un concepto de prevención del delito, o sea la determinación de un conjunto de significaciones interrelacionadas como consecuencia de la asociación de las ideas de “delito” y “prevención”.

La noción de “delito” en una sociedad democrática esta limitada a ciertas formas de conducta particularmente definidas por la ley que atacan o ponen en peligro valores fundamentales que son vitales tanto para el individuo como para la sociedad, tales como la vida, la integridad física y moral, y la propiedad. Tal noción incluye también la integridad del Estado, de sus representantes, y de la sociedad en general, en la medida en que éstos son los medios necesarios para que los individuos puedan alcanzar sus objetivos personales. Por el contrario, en los regimenes autoritarios, el Estado personifica el valor supremo y predominante, y por consiguiente los intereses individuales son protegidos solamente de manera indirecta, en la medida en que sirven los propósitos y políticas estatales.

El concepto de “prevención” significa la evitación de futuros resultados indeseables. En el caso de la prevención del delito, dicho concepto incluye la legislación, la intervención policial, la instauración y administración de prisiones y cárceles, y una gama

de actividades dirigidas a la evitación de delitos futuros. El contenido relativo de este concepto esta altamente condicionado por la estructura política de la sociedad donde se practica.

Esta relatividad se refleja en las diferentes conceptualizaciones de los efectos preventivos de las sanciones penales a través del tiempo. La prevención del delito se tradujo durante la era de las monarquías absolutas en castigo severo y ejemplar. Por lo contrario, durante el iluminismo, la prevención del delito se asocio con la certidumbre y prontitud de la sanción penal, más que con su dureza y crueldad. La noción liberal de prevención del delito a través de la pena trasformo la reacción estatal tornándola mas humana. El castigo moderado y proporcionado a la gravedad del delito se transformo en un principio básico en una política criminal tendiente a acentuar la dignidad del individuo y respetar el principio de legalidad. La noción de prevención en un modelo democrático va mas haya de los límites del sistema de justicia penal.

Es necesario aquí mencionar la política criminal humanística³⁵ y democrática del movimiento de la nueva defensa social, en la cual la idea de prevención no solamente incluye la represión punitiva, si no también la prevención de la delincuencia y la recuperación del infractor dentro de un contexto de armonización social. Por otra parte, tal política comprende la “promoción de un movimiento de humanización del derecho penal; el recurso a medidas no penales extraídas del derecho civil y administrativo, de los ámbitos de la educación, de la salud publica y la asistencia social; y la aplicación de un nuevo enfoque socio-jurídico a las situaciones criminales”.³⁴

En realidad, el tema de la prevención del delito y la justicia penal, es un punto de gran actualidad que debe debatirse para poder definir el rumbo que habrá de tomarse para enfrentar los índices delictivos. Decir, como se ha repetido hasta el cansancio, que la prevención general y la prevención especial, son instrumentos útiles para prevenir el delito es solo un recurso retórico.

³³ Edgardo Rotman, aclara que la palabra “humanismo” no es usada por Marc Ancel como una ideología o escuela del pensamiento, sino como “una renovación humana que trasciende todos los enfoques tecnocraticos” el espíritu humanista que inspira al movimiento de la defensa social moderna acuerda primacía a la conciencia que el ser humano viviente esta por encima de fijaciones metafísicas y de principios supuestamente inmutables

³⁴ Marc Ancel. *La Defense Sociale Nouvelle*. 35 (Paris: Cujas, 1981). Cita de Rotman, Edgardo. *La Prevención del Delito*. Investigaciones Jurídicas, 1era Edición, Julio 1998, Págs. 71-73.

Tampoco tiremos la cubeta el agua y el niño, es lo peor que puede suceder para construir políticas de largo aliento y sobre todo que influyan en la ingeniería del Estado. Pongámonos de acuerdo, aceptemos sin dogmatismos que la justicia penal ha sido incapaz de combatir al crimen y tampoco ha tenido el efecto disuasorio para inhibirlo.

Un modelo sistémico de prevención del delito debe incluir métodos no represivos tales como políticas generales de carácter social, económico y educativo. El sistema de justicia penal se yuxtapone, en gran parte, con los sistemas sociales, económicos y educativos. Esta yuxtaposición no significa que un sistema se subordine necesariamente al otro, pero bien puede plantear cuestiones de coordinación y de interacción. En la solución de estos problemas la prevención del delito no puede ser ya considerada como un departamento aislado, sino como un subsistema vital del sistema social total ³⁵

XIII.- ¿Cuál Paradigma esta en Crisis?

Es evidente que lo que esta en crisis es el viejo paradigma del orden a toda costa. Según este modelo, la política de seguridad consiste, ante todo en restaurar el orden legitimando el uso de la fuerza. Una manifestación típica de este tipo de enfoque es, por ejemplo, la practica de incrementar el número de policías frente a la aparición o recrudecimiento de los conflictos. Este modelo constituye una respuesta eficiente solo para situaciones donde existe cierto grado de equilibrio y paz social. Además no garantiza sostenibilidad en el tiempo, puesto que exige a los sistemas democráticos extremar la legitimación del uso de la fuerza. Esto hace que la democracia se vea rápidamente enfrentada a sus propios límites, o bien que emerjan ciertas formas de democracia autoritaria.

Otro problema de ese patrón es que es básicamente una alternativa engañosa, no solo porque se ubica en el plano de los

³⁵ Ibidem, pág. 104

estrictamente simbólico sino porque además no se ocupa del problema de la efectividad de las políticas de intervención³⁶ .

Lo que subyace en el comportamiento “criminal” de determinado grupo de ciudadanos, tiene que ver con el estado que guarda la conflictividad social. Esto exige, resolver un dilema central a la gobernabilidad democrática, para lo cual es necesario ir más allá del delito y la criminalidad y ubicarlos en el terreno del conflicto social.

A partir de esto, es necesario reinterpretar la demanda de seguridad que exige la sociedad. Nos está diciendo que quiere vivir en paz, es decir en una sociedad donde se puedan tener las costumbres que añoramos y que humanizan la vida cotidiana (dejar la puerta de la casa abierta, salir a caminar en la noche, permitir que los jóvenes jueguen en la calle en libertad, dejar el auto estacionado sin mayor preocupación); segundo, que quiere que los gobernantes generen las condiciones necesarias para poder vivir en paz. Entonces el reclamo ciudadano debe interpretarse como una demanda profundamente democrática y una interpelación a nuestro sistema de gobierno.³⁷

Por ello, la crisis por la que atraviesa el actual modelo paradigmático, no puede darse en las mismas veredas de la justicia penal, sino que tiene que construirse aparte y con otros ingredientes.

La ruta de México no puede verse con claridad si no reconstruimos las prioridades y los plazos que se requieren para reconstituir el tejido social fuertemente atacado por políticas inmediatistas y de resultado efectivistas. Requerimos de un renovado y novedoso impulso a la vinculación de las políticas sociales con el mapa criminógeno y que en lugar de disparar con solo represión a los brotes de violencia juvenil, atendamos las demandas causales de su comportamiento.

La delincuencia juvenil es una forma de demanda social expresada por camino equivocado. No debe ser tolerada ni excusada, pero tiene que ser leída en toda su complejidad, si es que realmente

³⁶ Binder Alberto, Criminalidad, Intervención Penal, Democrática y Sociedad Civil. Memoria del Foro, Seguridad Ciudadana y Justicia Penal: Perspectiva de la sociedad civil, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1999,

³⁷ Ibidem, pág 25.

queremos construir un nuevo sistema de convivencia social, apegado a las garantías individuales y a los derechos humanos.³⁸

XIV.- Hacia un Sistema de Prevención Social del Delito

Es necesario hacer lo posible para revitalizar nuestro trabajo a favor de una reconceptualización de la seguridad pública. Sacarla de las mazmorras conceptuales en que se encuentra. Hacerlo implica colocarla en una visión integral e incluyente, por ello necesitamos rescatar también a la Prevención Social del Delito, que es una Asignatura Pendiente en nuestra realidad.

Actualmente, la estructura para combatir el delito solo pone énfasis en la parte punitiva, es decir en la actuación de los órganos del estado una vez que se cometió el ilícito, a esta suma de estructuras se les destina un volumen significativo de recursos humanos y económicos.

El actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene como centro de sus preocupaciones la parte reactiva e investigadora de los delitos. No esta mal que exista esta estructura, sin embargo no es suficiente para lograr detectar los factores de riesgo que originan y promueven las conductas ilegales o antisociales. Además, como hemos tratado de demostrar en el conjunto de este texto, la justicia penal no puede estructuralmente prevenir al delito.

Por ello proponemos la creación de un Sistema Nacional de Prevención Social del Delito, que pudiera ser complemento al Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero integrado exclusivamente por instancias no penales.

La creación de este sistema abriría la puerta a una nueva concepción para enfrentar al delito. Ahora se hará desde un enfoque multidisciplinario, intersecretarial y permanente que impulsara políticas, programas, estrategias y acciones dirigidas a la prevención social del delito.³⁹

Seguir con el paradigma dominante, significará seguir caminando en círculos, es decir seguir haciendo abstracción de que

³⁸ Ibidem, pág. 58.

³⁹ Para conocer en detalle la propuesta, véase: Peñaloza, Pedro José. Prevención Social del Delito: Asignatura Pendiente. Op. cit. Nota 15

los orígenes del delito son múltiples y diversos y que para lograr aminorar sus efectos violentos y desgastantes, se requiere de una política multidisciplinaria y transversal.

Los costos de esta negligencia e irresponsabilidad, tienen ya un grave impacto en las formas de convivencia social y en el deterioro de la solidaridad comunitaria. No creamos erróneamente que los avances en el sistema democrático, expresado en la alternancia política, garantiza automáticamente la transición del sistema de seguridad pública. Múltiples ejemplos en otras latitudes lo corroboran (véase el ejemplo del caso español, que se ostenta como un estado social y democrático, mientras que su sistema de justicia penal es cada día mas duro).

Por ello, es necesario una visión prospectiva y de largo aliento para reconstruir los circuitos de la seguridad pública, para hacer de ella un *sistema que garantice no solo el castigo, sino un instrumento de convivencia y de detección de faltantes sociales.*

Para concluir, permítasenos recordar la exhortación al mundo que hiciera John F. Kennedy en su discurso inaugural del 20 de enero de 1961 *“Si una sociedad libre no puede ayudar a los muchos que son pobres, no puede tampoco salvar a los pocos que son ricos”*