

El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) tiene el propósito de aplicar políticas de seguridad ciudadana en 73 “demarcaciones prioritarias” (SEGOB, 2013 y 2014). Después de dos años de ejecución, se han identificado inconsistencias en cuanto a la selección de las demarcaciones, el diseño de los diagnósticos y la adecuación de las intervenciones preventivas a las necesidades locales (México Evalúa, 2014 y 2015).

Retomando las recomendaciones del Consejo Económico y Social, de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito y de otros estudios (especialmente de México Evalúa) aquí se señala que ante la ausencia de medidas preventivas de validez general, se deben realizar intervenciones adecuadas a las particularidades de cada localidad, con especial atención en los factores de riesgo, las características sociodemográficas de la población y las formas de violencia y delincuencia en cada demarcación territorial.

Ante la imposibilidad de hacer una revisión exhaustiva de la enorme literatura sobre prevención del delito, pero con el propósito de contar con criterios mínimos de coherencia, este reporte se basa fundamentalmente en dos documentos básicos en el campo de la prevención: las Directrices para la Prevención del Delito del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU y el Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, elaborado por la Oficina de las

Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, 2011a). La información obtenida de ambos documentos se ilustra con acciones contenidas en el Segundo Informe de Ejecución 2014 del gobierno federal y con resultados de los análisis realizados por México Evalúa (2014, 2015). El propósito de este reporte es proporcionar insumos que permitan una mejor comprensión de la discusión sobre prevención del delito en México.

1. PREVENCIÓN DEL DELITO Y SEGURIDAD PÚBLICA

De acuerdo con las Directrices para la Prevención del Delito del ECOSOC¹ de la ONU, la prevención del delito comprende un conjunto de “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” (UNODC, 2011a, p. 9).²

¹ Como ocurre con cualquier otro concepto, hay muchas definiciones de prevención del delito. En este reporte se retoma la definición del ECOSOC porque asume una perspectiva de derechos humanos y porque este Consejo es la plataforma de las Naciones Unidas en donde se formulan recomendaciones para los asuntos globales de carácter social, económico y ambiental. <http://www.un.org/en/ecosoc/about/index.shtml> Consultada el 1/07/2015.

² La UNODC es la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito. El ECOSOC definió la estrategia de la UNODC para el periodo 2012-2015 en su Resolución 2012/12. En esta estrategia se definen 7 subprogramas, mismos que incluyen, entre otros objetivos: contrarrestar la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas, prevenir y combatir la corrupción, fortalecer el Estado de derecho a través de la prevención del delito, y apoyar las medidas políticas relativas al control de las drogas, la prevención del delito y la justicia penal. http://www.unodc.org/documents/about-unodc/UNODC_2012_-_2015_Resolution_ECOSOC_merged.pdf Consultada el 1/07/2015. Si bien hay numerosos enfoques para la prevención del delito, en este reporte se retoma la propuesta de la UNODC porque ha hecho un gran trabajo de sistematización de las mejores experiencias internacionales en el ámbito de la prevención.

Esta definición destaca una noción de prevención centrada en las personas y una idea del delito como un fenómeno que atiende a múltiples causas.³ Estos aspectos son relevantes porque apuntan a una concepción amplia de prevención que no sólo se ciñe al despliegue de fuerzas policíacas, sino que pone atención en las condiciones sociales de la seguridad y libertad personales. Además, tiene implicaciones en la manera de entender la relación entre prevención del delito y seguridad pública.

La forma tradicional de concebir la seguridad pública es como aquella que se ocupa de “garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado” (CIDH, 2009, p. 7). De acuerdo con esto, las medidas de prevención del delito serían primordialmente de tipo policial y judicial. No obstante, desde hace varias décadas se han planteado cambios a esta visión de la seguridad. Por ejemplo, la “seguridad ciudadana” tiene el objetivo de “prevenir y controlar [...] los derechos particularmente afectados por conductas

violentas o delictivas” (CIDH, 2009, p.7). Este propósito surge de la obligación del Estado de garantizar la vida, la libertad, la seguridad personal y el resto de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de cumplimiento obligatorio para numerosos países, incluyendo México.

Los cambios en la visión de la seguridad pública están vinculados a la idea de “crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas” (CIDH, 2009, p.7). Para ello, se “debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados” (CIDH, 2009, p.8). A esas labores de prevención y control estará enfocado este reporte. Es decir, se pondrá especial atención en la prevención que tiene como propósito “intervenir antes de que el delito suceda” (Sozzo, 2000, p. 103) y no reprimirlo mediante el uso de la fuerza.⁴

2. APROXIMACIONES GENERALES A LA PREVENCIÓN

En la literatura sobre prevención del delito⁵ se pueden apreciar dos grandes aproximaciones a este fenómeno. Una se basa en la población objetivo de la prevención y otra en los ámbitos de intervención. La primera aproximación divide a las medidas en primarias, secundarias y terciarias (Brantingham y Faust, 1976; citados por Sozzo, 2000) mientras que la segunda se divide en a) prevención del delito mediante desarrollo social, b) prevención del delito de base social o comunitaria, c) prevención de situaciones propicias al delito y d) programas de reintegración social (ECOSOC, Resolución 2002/13; véase una exposición de estas

medidas en: UNODC, 2011a, págs. 13-15). Esta clasificación se observa en el esquema 1.

Estos enfoques de prevención del delito no son excluyentes; de hecho, una sola medida de intervención puede contener elementos de varias perspectivas. La relevancia de hacer esta clasificación radica en que permite tener claridad de los supuestos, contenidos y posibilidades de cada enfoque; con ello se obtiene un marco general de referencia que permite situar los alcances de programas específicos de intervención.⁶

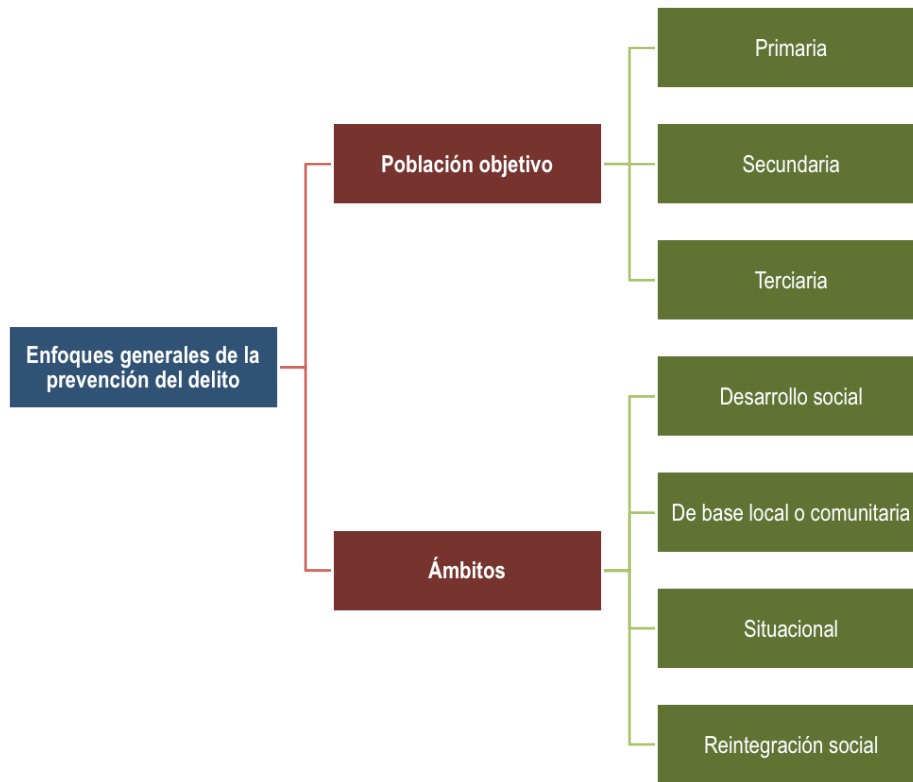
³ El ECOSOC señala que el ámbito de la justicia penal también desempeña funciones de prevención del delito; sin embargo, acota, éste no es materia de dichas Directrices (ECOSOC, Resolución 2002/13).

⁴ Las medidas de prevención son de gran heterogeneidad. Si bien la CIDH y el ECOSOC asumen una perspectiva de derechos humanos, no todas las medidas de prevención mencionadas en este reporte comparten explícitamente esta perspectiva. Lo que tienen en común los enfoques de prevención que se verán aquí es que buscan “reducir el riesgo de que se produzcan los delitos” según la definición del ECOSOC citada previamente.

⁵ Existen numerosas maneras de enfocar la prevención; por ejemplo, como prevención de la delincuencia, de la criminalidad, de la violencia o de las violencias (concepto que enfatiza las múltiples causas, formas y consecuencias que puede adquirir este fenómeno). En México, el marco de prevención vigente se refiere a la “prevención social de la violencia y la delincuencia” y a la “prevención del delito” (p. ej., SEGOB, 2012; SEGOB, 2013). En términos de claridad conceptual sería necesario discutir los supuestos, contenidos e implicaciones de las distintas formas de enfocar la prevención (¿prevención de qué?). Ese propósito, no obstante, excede los alcances de este reporte. Para eludir el riesgo de caer en una ambigüedad conceptual, aquí se hará referencia a la “prevención del delito” en los términos que ya han sido definidos y según el uso que le da la propia UNODC (2011a).

⁶ Los enfoques de prevención del delito revisados para este reporte, como se verá a continuación, parecen hacer una asociación entre pobreza y delincuencia. Independientemente de que exista, o no, una relación causal entre ambas variables, es necesario que las políticas de prevención no se basen en supuestos que justifiquen la discriminación y la criminalización de la pobreza.

ESQUEMA 1. ENFOQUES GENERALES DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO



Fuente: Elaborado con base en Brantingham y Faust, 1976; citados por Sozzo, 2000; y con base en ECOSOC, Resolución 2002/13.

2.1 PREVENCIÓN DEL DELITO SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO

La clasificación de la prevención en primaria, secundaria y terciaria fue elaborada inicialmente en el ámbito de la salud por Brantingham y Faust (1976). Esta clasificación ha sido ampliamente difundida en la literatura sobre prevención (García-Pablos, 1992) y actualmente es asumida por ONU Habitat (2009). En México, estos tipos de prevención se adoptan en el conjunto de definiciones conceptuales del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD) (Gobierno de la República, 2014).

Prevención primaria. Son medidas dirigidas a la población en general. El PNPSVD establece que la prevención primaria “es de aplicación universal y consiste en medidas que operan mucho antes de que ocurran los hechos violentos y/o delictivos, al promover acciones no violentas y proveer incentivos positivos para que la población tome caminos alternativos

a la delincuencia y la violencia.” (Gobierno de la República, 2014). Un ejemplo típico de prevención primaria es la ejecución de campañas de información.

En el Segundo Informe de Ejecución 2014, el gobierno federal menciona diversas acciones que corresponden a este tipo de prevención, entre ellas: integrar comités de comunicación, producir hojas informativas, organizar seminarios, difundir contenidos por internet, intervenir en redes sociales, etcétera (Gobierno de la República, 2015, p. 73).

De acuerdo con México Evalúa, **durante 2014, 12.3% de las intervenciones del PRONAPRED fueron de prevención primaria** (2015, p. 50).

Prevención secundaria. Está “dirigida a grupos sociales en riesgo de realizar delitos – potenciales delincuentes–” (Sozzo, 2000, p. 107). En este

sentido, el PNPSVD señala que la prevención secundaria “está enfocada a quienes tienen mayor riesgo de generar violencia y/o cometer un delito.” (Gobierno de la República, 2014).⁷

En el Segundo Informe de Ejecución 2014, el gobierno federal detalla diversas acciones propias de la prevención secundaria, entre ellas: “5,500 atenciones otorgadas por adicciones, problemas de aprendizaje y/o conductuales, apoyo psicosocial para quienes estén en conflicto con la ley, asesoría psicológica y legal para personas que viven violencia escolar y en el noviazgo” (Gobierno de la República, 2015, p. 72).

De acuerdo con México Evalúa, durante 2014, **82.4% de las intervenciones del PRONAPRED fueron de prevención secundaria** (2015, p. 50).

Prevención terciaria. Está dirigida a personas que ya cometieron delitos (Sozzo, 2000, p. 107). Este tipo de prevención “constituye una intervención tardía que focaliza a las personas en conflicto con la ley. La población reclusa, los jóvenes detenidos por delitos, los autores habituales de microtráfico son sus destinatarios. Los objetivos básicos son la reinserción social, la rehabilitación y la prevención de reincidencias.” (ONU Habitat y Universidad Alberto Hurtado de Chile, 2009, p. 30).

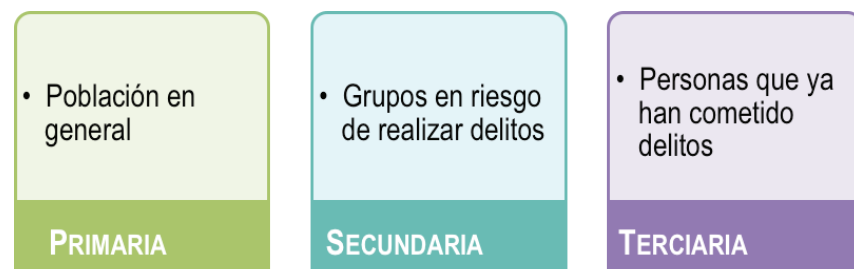
De acuerdo con Sozzo (2000, p. 107) Van Dijk y De Waard (1991) propusieron que la intervención preventiva no sólo fuera dirigida a evitar que las personas cometieran delitos, sino a impedir que las personas fueran víctimas de los mismos. En este tenor, el PNPSVD establece que la prevención terciaria abarca las “políticas y acciones dirigidas a los generadores de violencia y/o delincuentes para evitar la reincidencia, así como a las víctimas, para evitar la revictimización” (Gobierno de la República, 2014).

En el Segundo Informe de Ejecución 2014 el Gobierno Federal da cuenta de intervenciones de este tipo, entre ellas, incluye talleres de corte y confección para internas del Centro de Reinserción de Pachuca, Hidalgo; la certificación en cultivos de críticos y hortalizas a internos del Complejo Penitenciario Federal de Islas Marías, y el programa de empleo temporal en el CERESO de Hermosillo, Sonora (Gobierno de la República, 2015, p. 76s).

De acuerdo con datos de México Evalúa, durante 2014, **5.2% de las intervenciones del PRONAPRED fueron de prevención terciaria** (2015, p. 50).

Las características centrales de estos tipos de prevención quedan resumidas en el esquema 2.

ESQUEMA 2. ENFOQUES DE PREVENCIÓN SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO



Fuente: Brantingham y Faust (1976), citados por Sozzo (2000).

Según la UNODC (2011a) esta clasificación se sigue usando con bastante frecuencia; sin embargo, acota, “no responde plenamente a la variedad de aspectos que entrañan la prevención del delito y la promoción de comunidades

seguras” (UNODC, 2011a, p. 17). Por ese motivo, la propuesta de intervención de la UNODC se basa en la clasificación establecida por el ECOSOC, misma que se reseñará enseguida.

⁷ Sobre los factores de riesgo, en el PNPSVD se señala lo siguiente: “se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Es importante enfatizar que la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en tales situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia; sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas” (Gobierno de la República, 2014).

2.2 PREVENCIÓN DEL DELITO SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

Además de la prevención según población objetivo, desde hace décadas se han desarrollado otros enfoques que buscan evitar la ocurrencia de delitos. Las Directrices para la Prevención del Delito identifican cuatro perspectivas centrales en la materia:

Prevención del delito mediante el desarrollo social. De acuerdo con las directrices del ECOSOC (párrafo 6, inciso a) las estrategias y medidas de este tipo “promueven el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y *centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización*” (traducción de UNODC, 2011a, p. 13, las cursivas son añadidas).

Algunos factores de riesgo que se han identificado en los estudios que asumen este enfoque son la impulsividad, bajo rendimiento escolar, poca supervisión de los padres, padres antisociales, familias grandes, embarazo adolescente, abuso infantil, conflictos entre padres, familias separadas, pobreza y entornos de pandillas. (Farrington, Loeber y Ttofi, citados por Welsh y Farrington, 2012, p. 4 y 2010, p. 6).

De acuerdo con Welsh y Farrington (2010), si bien se ha logrado avanzar en la identificación de los factores de riesgo, sería necesario establecer el vínculo explicativo entre dichos factores y la comisión de delitos. Por ejemplo, Welsh y Farrington (2010:6) se preguntan ¿Cómo explicar que las familias grandes sean una variable vinculada al delito? ¿Acaso eso se debe a la escasa supervisión que habría sobre los hijos o a la pobreza y hacinamiento que suele acompañar a las familias numerosas? (cfr. Welsh y Farrington, 2010, p. 6).

Es decir, resulta necesario distinguir entre los factores que *causan* el delito, los factores que *median* entre las causas y el delito y los factores *correlacionados* con el delito. Esta clarificación es relevante porque permitiría intervenciones

preventivas que fueran dirigidas explícitamente a las causas del delito y que, por tanto, fueran más efectivas (cfr. Welsh y Farrington, 2010, p. 9).

Es relevante notar que existe una diferencia fundamental entre los factores de riesgo y los factores de protección, al respecto, la UNODC especifica lo siguiente:

El concepto de riesgo pone de relieve los factores negativos que suelen ser asiento del delito. Un enfoque más positivo es fijar la atención en la cualidad conocida como ‘resistencia’ [o resiliencia], y la capacidad de ciudades, comunidades e individuos para evitar el delito y la victimización a pesar de sus circunstancias. Los denominados factores de protección ayudan a crear o reforzar la resistencia de comunidades e individuos a los riesgos. Se trata de factores tales como las ciudades bien gobernadas, con bajos niveles de desigualdad y autoridades eficaces y equitativas, sistemas de justicia penal eficaces y transparentes, financiación adecuada para programas sociales, ambientales y económicos, y participación ciudadana. (UNODC, 2011a, p. 12).

En el caso de México, en el Segundo Informe de Ejecución 2014 el gobierno federal menciona la realización de “2,500 actividades formativas en temas de respeto a los derechos de niñas y niños, prevención del *bullying*, cultura y deporte, desnaturalización de la violencia, prevención del maltrato, abuso infantil y parentalidad positiva” (Gobierno de la República, 2015, p. 72). Este tipo de actividades serían propias de la prevención basada en el desarrollo.

De acuerdo con México Evalúa, durante 2014, **72.8% de las acciones de prevención realizadas en el marco del PRONAPRED corresponden a este tipo de prevención** (2015, p. 50).⁸

Prevención del delito de base social o comunitaria. De acuerdo con las directrices del ECOSOC (párrafo 6, inciso b) las estrategias y medidas de este tipo buscan “modificar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la

⁸ México Evalúa divide las medidas de prevención en dos tipos: acciones de prevención por estrategia (situacional, comunitaria y social o de desarrollo) y por nivel de intervención (primaria, secundaria y terciaria). De acuerdo con su estudio, 3877 acciones corresponde a la prevención por estrategia y 2821 a la prevención por nivel de intervención (México Evalúa, 2015, p. 50).

inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de *iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad*” (traducción de UNODC, 2011a, p. 14, las cursivas son añadidas). A diferencia de la prevención mediante el desarrollo social, centrada en los individuos, la prevención del delito de base social o comunitaria⁹ está enfocada en “zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto” (UNODC, 2011a, p.13).

Durante el siglo XX —y hasta nuestros días— se han desarrollado numerosas formas de prevención comunitaria, mismas que abarcan medidas sumamente diversas referidas a vivienda, salud, educación, empleo, recreación, urbanismo, espacios públicos, guardias comunitarias o vecinales, etcétera. En este sentido, la prevención comunitaria incluye aspectos de la prevención mediante el desarrollo social, de la prevención situacional e incluso de la reintegración social (que se verán más adelante). Lo que distingue a la prevención comunitaria de estos enfoques es el énfasis en la participación de la comunidad y el propósito explícito de fortalecer los vínculos o lazos sociales entre los miembros de la misma, promover el empoderamiento, crear capacidades y fortalecer liderazgos (cfr. Morgan, Boxall, Lindeman y Anderson, 2011; Welsh y Farrington, 2012).

La UNODC señala que “los planteamientos de base comunitaria o local exigen una buena dosis de paciencia por las dificultades que entraña implicar a los ciudadanos en actitudes positivas, o mantener el impulso de los proyectos. Son más complejos de evaluar, de modo que puede resultar difícil precisar con claridad y rapidez los resultados de las intervenciones” (UNODC, 2011a, p.15).

En cuanto a las acciones de este tipo implementadas en México, en el Segundo Informe de Ejecución 2014 se señala que “para reflejar y reforzar la identidad local, la cultura de paz y cohesión comunitaria, se llevaron a cabo más de 6 mil eventos, incluyendo teatro y cine comunitario, torneos deportivos, exposiciones

culturales, ferias comunitarias y conciertos musicales” (Gobierno de la República, 2015, p. 72).

De acuerdo con México Evalúa, durante 2014, **23.5% de las acciones de prevención realizadas en el marco del PRONAPRED corresponden a la prevención del delito de base comunitaria** (México Evalúa, 2015, p. 50).

Prevención situacional. Según las directrices del ECOSOC (párrafo 6, inciso c) las estrategias y medidas de este tipo buscan “prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales” (traducción de UNODC, 2011a, p. 14).

Al igual que todos los enfoques de prevención del delito que se han mencionado aquí, la prevención situacional parte de la premisa de que el crimen es contextual, sin embargo, se distingue de otros enfoques al considerar que la comisión del delito obedece a criterios oportunistas (Tonry y Farrington, 1995). Es decir, según el enfoque situacional, una persona comete un delito porque tiene frente a sí la oportunidad de hacerlo, porque desea obtener un beneficio individual y porque no tiene consideración de principios éticos o normas morales.

Cornish y Clark (2003) identificaron 25 técnicas de prevención situacional, mismas que se agrupan en cinco grandes grupos.

1. Incrementar el esfuerzo de cometer delitos; p. ej., colocar muros más altos o reforzados, y hacer más difícil o complicado el acceso a los inmuebles.
2. Aumentar los riesgos de cometer delitos; p. ej., hacer efectiva la detención in fraganti.
3. Reducir las recompensas de cometer delitos; p. ej., poner marcas a las autopartes para disminuir su reventa.
4. Reducir la incitación a cometer delitos; p. ej., medidas que reduzcan la frustración y el estrés.

⁹ Entre todas las medidas de prevención del delito, la prevención comunitaria es la que más se presta a la ambigüedad en su definición, límites y alcances. Según con W. G. Carson (2007) hay una confusión en el uso de los conceptos “comunidad” y “local” en el campo de la prevención del delito. Ello se refleja en el uso indiscriminado de términos como gobernanza comunitaria, capital social, cohesión comunitaria, cohesión social, entre otros. (Carson, 2007, p. 712). La constante apelación a la idea de “comunidad” bajo cualquiera de estas formas, señala Carson, implica el riesgo de caer en una idealización romántica de la comunidad como una entidad en donde priva el consenso y la solidaridad.

5. Eliminar excusas para la comisión de delitos; p. ej., poner reglas claras para ciertas conductas y limitar el consumo de alcohol (Cornish y Clark, 2003, p. 90).

La prevención situacional ha sido criticada porque no aborda las causas sociales del delito, propicia que los delincuentes se desplacen a colonias vecinas y reproduce la desigualdad al promover que espacios públicos se vuelvan privados, por ejemplo, mediante calles cerradas o amuralladas para evitar el ingreso de la delincuencia (cfr. UNODC, 2011a, p. 16). Por otro lado, se debe destacar el abuso que se ha cometido en México de la detención infraganti y la prisión preventiva. Las medidas de prevención no pueden ir en detrimento del respeto al derecho al debido proceso y la seguridad jurídica. Asimismo, se debe alertar sobre el riesgo de que las intervenciones preventivas (como las “reglas claras”) deriven en medidas discriminatorias.

Considerando estas salvedades, cabe mencionar que el Segundo Informe de Ejecución 2014 del gobierno federal señala que para la prevención del delito “se llevó a cabo la construcción de 112 inmuebles para la prevención, la rehabilitación de 319 espacios y el equipamiento de 181, entre centros comunitarios, de atención integral, culturales, áreas verdes y espacios deportivos. [Además] se realizó la construcción de más de 15 kilómetros de ciclovías; la instalación de más de 9 mil luminarias; la creación de 54 corredores seguros; la reparación de 40 paraderos de autobús; la pinta de 5 mil fachadas en 29 municipios y más de 800 murales artísticos (*Graffiti*) con temas de prevención” (Gobierno de la República, 2015, p. 72). Estas medidas corresponderían al tipo de prevención situacional.

Según el estudio de México Evalúa, durante 2014, **3.7% de las acciones de prevención realizadas en el marco del PRONAPRED corresponden a este tipo de prevención del delito** (México Evalúa, 2015, p. 50).

Programas de reintegración social. De acuerdo con las directrices del ECOSOC (párrafo 6, inciso d) las estrategias y medidas de este tipo buscan “prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los

delincuentes y mediante otros mecanismos preventivos” (traducción de UNODC, 2011a, p.15). En el ámbito de la prevención del delito, la reintegración social “se refiere más específicamente a las diversas formas de intervención y programas individuales para evitar que se vean involucrados en conductas delictivas o, para aquellos que ya están en conflicto con la ley, para reducir la probabilidad de que vuelvan a delinquir” (UNODC, 2013, p.6).

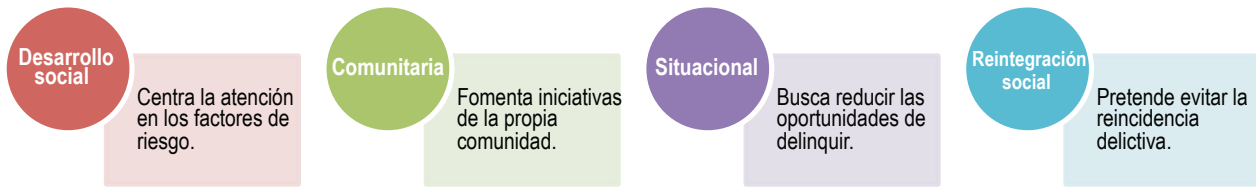
En su Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia Social y la Reintegración Social de Delincuentes, la UNODC utiliza “el término ‘programas de reintegración social’ [...] para referirse específicamente a intervenciones diseñadas para ayudar a los delincuentes que han sido ubicados en una institución, tales como un reformatorio, un centro de detención o una prisión, institución de salud mental o centro residencial para el tratamiento de drogas” (UNODC, 2013, p.6). El objetivo central de las intervenciones de reintegración social es que las personas que han cometido delitos no recaigan en la delincuencia.

En general, se distinguen dos tipos de programas de reintegración social, los que son implementados en las instituciones en donde se encuentran las personas que han delinquido y los que se implementan en las comunidades mediante medidas de libertad condicional. En este sentido, la reintegración social se acerca a la prevención de corte comunitario. Sin embargo, se distingue de ésta en que la reintegración social va dirigida explícitamente a personas que han tenido conflictos con la ley; la comunidad aquí, en todo caso, juega un papel de apoyo, supervisión y asistencia en el proceso de reintegración (cfr. UNODC, 2013, p.6).

De acuerdo con México Evalúa, las acciones de prevención en México dirigidas a las personas privadas de la libertad son escasas. Según su estudio, **sólo 0.4% de los grupos beneficiarios en la acciones del PRONAPRED en 2014 corresponden a población penitenciaria** (México Evalúa, 2015, p. 51).

En el esquema 3 se resumen las características centrales de las medidas de prevención del delito que han sido reseñadas hasta este momento.

ESQUEMA 3. ENFOQUES DE PREVENCIÓN SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaborado con base en ECOSOC, Resolución 2002/13.

3. CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

En la literatura sobre prevención del delito se han identificado algunas características que reúnen las medidas de intervención que han obtenido resultados exitosos. Estas se resumen enseguida.

Prevención del delito mediante desarrollo social

- Se dirigen a múltiples factores de riesgo y consideran múltiples tipos de delitos. No obstante, aún es una tarea pendiente establecer vínculos explicativos más sólidos entre los factores de riesgo y la comisión de los delitos (Welsh y Farrington, 2010).
- Se implementan desde la infancia e involucran a los padres y madres de familia. Sin embargo, se debe insistir, tampoco se han identificado cabalmente los mecanismos causales que vinculan los factores de riesgo presentes durante la infancia y la comisión de crímenes en la edad adulta (Welsh y Farrington, 2010).
- Son medidas sensibles a las necesidades de la colectividad en donde se aplican. Se involucra a la comunidad en la toma de decisiones, como voluntarios o como prestadores de servicios profesionales, y se identifican a los líderes. Además, se logra la continuidad en la participación de la comunidad.
- Son medidas de largo plazo. Los enfoques desarrollistas parten de la premisa de que sus efectos no se verán de inmediato (cfr. Morgan, Boxall, Lindeman y Anderson, 2011; Welsh y Farrington, 2012).

Prevención del delito de base social o comunitaria

Así como se han presentado dificultades en identificar los vínculos explicativos entre factores de riesgo y delitos, no ha sido fácil establecer la efectividad de las intervenciones comunitarias (Welsh y Farrington, 2012). Esto se debe a la ambigüedad en la definición de este tipo de prevención y a la diversidad de medidas que se asumen en clave comunitaria. No obstante, es posible identificar algunos elementos básicos que parecen contribuir al éxito de este tipo de intervención.

- Las comunidades en donde se implementa este tipo de prevención se seleccionan previa consulta a sus habitantes e incluyen un análisis de los factores de exclusión y marginación social.
- Se toma en cuenta la capacidad de las comunidades para implementar cambios y su nivel de organización social. La prevención comunitaria no suele ser efectiva en comunidades desorganizadas o no cohesionadas.
- Se involucra a la comunidad en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la medida.
- Se alienta la participación de los grupos vulnerables que forman parte de la comunidad.
- Hay una coordinación entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y comunidad.

- Se evalúan los avances para garantizar la continuidad de las medidas específicas que resulten exitosas (Cfr. Morgan, Boxall, Lindeman y Anderson, 2011).

Prevención de situaciones propicias al delito

- La medida de prevención se dirige a un problema delictivo específico en un contexto específico.
- Se realiza un análisis exhaustivo y sistemático de la delincuencia, de sus causas y factores de riesgo. Este análisis se basa en fuentes de información precisas y de gran alcance. Además, se cuenta con el trabajo de analistas profesionales, capacitados para la interpretación adecuada de los datos.
- Se llevan a cabo formas de consulta al conjunto de personas que habitan en los lugares en donde se implementará la medida de prevención, pues ésta requerirá de su participación y cooperación.
- Los funcionarios a cargo de implementar las políticas cuentan con grandes habilidades para la gestión de proyectos. Se tiene además un plan de aplicación integral y se cuenta con un comité compuesto por representantes de los actores involucrados (ciudadanía y gobierno) para supervisar el desarrollo, la implementación y evaluación del proyecto. (cfr. Morgan, Boxall, Lindeman y Anderson, 2011).

Programas de reintegración social

De acuerdo con información recogida por la UNODC (2013), las formas de reintegración más exitosas son aquellas que:

- Reflejan las prioridades de seguridad pública de la comunidad en la que se desarrollan.

- Comprometen a la comunidad tanto en la planificación como en la puesta en práctica de la intervención.
- Se concentran en un grupo específico de delincuentes y en sus desafíos específicos. Son sensibles al género.
- Se apoyan en métodos serios para evaluar las necesidades y factores de riesgo de los delincuentes.
- Logran que las personas que han cometido delitos rindan cuentas y se hagan responsables de sus propias opciones y acciones.
- Comienza lo más pronto posible y continúan durante toda la transición.
- Alcanzan un equilibrio entre vigilancia y control, y entre apoyo y asistencia.
- Abordan los muchos desafíos que enfrentan las personas que delinquen.
- Hay un esfuerzo coordinado de todos los organismos involucrados.
- Están apoyados por prácticas serias de gestión de casos y sistemas adecuados de gestión de la información.
- Incluyen una estrategia bien pensada de comunicaciones y relaciones con los medios.
- Tienen un sólido componente de evaluación (UNODC, 2013, p. 19).¹⁰

Las condiciones generales para el éxito de las medidas de prevención se resumen en el esquema 4.

¹⁰ Este ha sido sólo un punteo de algunos factores de éxito mencionados en la literatura sobre prevención. Sería necesaria una revisión exhaustiva de las investigaciones empíricas para identificar con más detalle las condiciones específicas para determinados tipos de intervenciones preventivas. Por ejemplo, en el caso de las intervenciones desarrollistas, resultaría conveniente identificar las formas de medición considerando que los “efectos no se ven de inmediato” y que son medidas de largo plazo. Asimismo, no deja de resultar paradójico que se mencione la dificultad de medir el éxito de las medidas de corte comunitario y, al mismo tiempo, se señale la importancia de la participación de la comunidad en las intervenciones preventivas. Este tipo de cuestionamientos ameritarían un desarrollo más profundo que excede los alcances de este reporte.

ESQUEMA 4. CONDICIONES GENERALES PARA EL ÉXITO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO



Las medidas y estrategias de prevención pueden resultar más efectivas cuando se diseñan de acuerdo con las particularidades del contexto en donde vayan a aplicarse. Es decir, no hay medidas de prevención cuya efectividad sea de validez universal. De acuerdo con la UNODC (2011a) no hay un enfoque que sea, en sí mismo, mejor que otros.

En función de un análisis sistemático y con una metodología rigurosa, los programas de prevención podrían diseñarse con objetivos muy específicos de acuerdo con las necesidades específicas de cada comunidad, del fenómeno delictivo y de los recursos disponibles.

En este sentido, cabe retomar los resultados de la última investigación realizadas por México Evalúa (2015), en donde destacan los siguientes puntos:

- El PRONAPRED carece de transparencia en cuanto a la selección de las demarcaciones identificadas como prioritarias.

- Perviven los vacíos de información en la elaboración de los diagnósticos.
- Los alcances de las acciones de prevención del PRONAPRED “son difusos o difíciles de dimensionar” (2015, p. 4).
- De acuerdo con la distribución del presupuesto del PRONAPRED, se ha dado prioridad a acciones que no tienen “impacto real en materia de prevención del delito, tales como las campañas temáticas y promocionales” (2015, p. 5).
- Las personas que ya han cometido delitos son las menos atendidas por el PRONAPRED.
- Las principales carencias del PRONAPRED son “una teoría de impacto sólida y mecanismos de focalización” (México Evalúa, 2015, p. 6).

CONCLUSIÓN

Pudiera parecer evidente que no hay métodos de prevención del delito de eficacia universal y que, por tanto, se requieren diseños específicos adecuados a las particularidades sociodemográficas y delictivas de cada demarcación o espacio territorial. Sin embargo, esta afirmación conduce a la necesidad de tomar con mayor cautela el diseño, ejecución y evaluación de los programas de prevención. Los resultados de la prevención del delito no se demuestran con grandes listas del número de acciones realizadas. El Segundo Informe de Ejecución 2014, si bien no agota

los resultados de la política de prevención en el país, expone resultados que parecen ser distantes de un programa preventivo coherente con las necesidades locales de las demarcaciones prioritarias. La disminución de delitos específicos, como el homicidio, el robo, las extorsiones y el secuestro, es una labor que requiere medidas de intervención basadas en diagnósticos robustos, programas específicos que tomen en cuenta las posibilidades de participación ciudadana, las condiciones del espacio social y el planteamiento meticuloso de objetivos medibles, realistas y alcanzables.

REFERENCIAS

- Brantingham, P. J., & F. L. Faust (1976). A Conceptual Model of Crime Prevention. *Crime and Delinquency*, 22 (3), 284–296.
- Carson G.W. (2007). Calamity or Catalyst: Futures for Community in Twenty-First-Century Crime Prevention. *The British Journal of Criminology*, 47 (5), septiembre, 711-727. <http://www.jstor.org/stable/23639302> Consultada el 12/06/2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> Consultada el 23/06/2015.
- Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas. ECOSOC. Resolución 2002/13, Anexo Guidelines for the Prevention of Crime <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-13.pdf> Consultada el 12/06/2015.
- Cornish, D.B., & R. V. Clarke (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41-96. http://www.popcenter.org/Responses/crime_prevention/PDFs/Cornish%26Clarke.pdf Consultada el 22/06/2015.
- García-Pablos de Molina, A. (1992). La prevención del delito en un estado social y democrático de derecho. *Estudios penales y criminológicos*, XV, 79-98. http://dspace.usc.es/bitstream/10347/4193/1/pg_081-100_penales15.pdf Consultada el 12/06/2015.
- Gobierno de la República (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, DCCXXVII (25) México DF, 30 de abril de 2014 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 Consultada el 12/06/2015.
- Gobierno de la República (2015). *Segundo Informe de Ejecución 2014*, México: Presidencia de la República. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/ejecucion_plan_desarrollo.aspx Consultada el 07/07/2015.
- Hope, T. (1995). Community Crime Prevention. *Crime and Justice*, 19, 21-89. <http://www.jstor.org/stable/1147595> Consultada el 12/06/2015.
- México Evalúa (2015). *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas AC. http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2015/06/Prevencion_del_delito_en_Mexico.pdf Consultada el 04/07/2015.
- México Evalúa (2014). *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas AC. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/MEX-EVA_INDX-PREVEL-LOW.pdf Consultada el 07/07/2015.
- Morgan A., H. Boxall, K. Lindeman, & J. Anderson (2011). *Effective crime prevention interventions for implementation by local government*, versión

- en línea: Instituto Australiano de Criminología. http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/120/rpp120.pdf Consultada el 12/06/2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC (2011a). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito* http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf Consultada el 22/06/2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC (2011b). *Cuestiones intersectoriales. Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia* http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/CrimePreventionAssesmentTool_Spanish.pdf Consultada el 22/06/2015. Consultada el 22/06/2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC (2013). *Guía de introducción a la prevención de la reincidencia y la Reintegración Social de los Delincuentes* https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf Consultada el 22/06/2015.
- ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado de Chile (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73 Consultada el 12/06/2015.
- Secretaría de Gobernación. SEGOB (2014). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, *Diario Oficial de la Federación*, DCCXXV (11), México DF, 14 de febrero de 2014 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332783&fecha=14/02/2014 Consultada el 07/07/2015.
- Secretaría de Gobernación. SEGOB (2013). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, *Diario Oficial de la Federación*, DCCXIII, (11), México DF, 15 de febrero de 2013 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013 Consultada el 22/06/2015.
- Secretaría de Gobernación. SEGOB (2012). Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, DCC (19), México DF, 24 de enero de 2012 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012 Consultada el 22/06/2015.
- Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal*, (10), 103-136. <http://www.panopticaargentina.com/libros/Sozzo%20Maximo%20-%20Seguridad%20Urbana%20Y%20Tacticas%20De%20Control%20Del%20Delito.PDF> Consultada el 22/06/2015.
- Tonry M., & D. P. Farrington (1995). Strategic Approaches to Crime Prevention. *Crime and Justice*, 19, 1-20 <http://www.jstor.org/stable/1147594> Consultada el 12/06/2015.
- Van Dijk, J. & De Waard, J. (1991) A Two Dymensional Typology of crime Prevention projects. *Criminal Justice Abstracts*, 23, 483-503.
- Welsh, B. C., & D.P. Farrington (2010). The Future of Crime Prevention: Developmental and Situational Strategies, 11 de diciembre de 2010. <http://www.nij.gov/topics/crime/crime-prevention-working-group/documents/future-of-crime-prevention-research.pdf> Consultada el 22/06/2015.
- Welsh, B. C., y D.P. Farrington (2012). Crime Prevention and Public Policy. *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, versión en línea: Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195398823.001.0001/oxfordhb-9780195398823> Consultada el 22/06/2015.

Temas estratégicos 24.
Reporte quincenal

Elaboración de este número
Área de derechos humanos, seguridad y justicia
Elaboración:
Carolina Espinosa Luna
Diseño y formación:
Lizbeth Saraí Orozco N.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Fernando Herrera Ávila
Presidente
Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario
Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario
Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Manuel Pérez Cárdenas
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de Investigación Estratégica

- Equidad y derechos sociales
- Desarrollo económico y sustentabilidad
- Sistema político y federalismo
- Derechos humanos, seguridad y justicia

Números anteriores de Temas Estratégicos

- No. 1. "México en la prueba PISA 2012: Resultados nacionales y estatales"**. Febrero 2014, primera quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte1.pdf>
- "México en la prueba PISA 2012: Resultados estatales"**. Suplementos estatales. Febrero 2014, 1a. quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte1.htm>
- No. 2. "El comportamiento reciente de la deuda pública en las entidades federativas"**.
Febrero 2014, 2a. quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte2.pdf>
- No. 3. "Desempeño de la economía mexicana en 2013 y perspectivas para 2014-2015"**.
Marzo 2014, primera quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte3.pdf>
- No. 4. "La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: ¿Hacia un nuevo funcionamiento del Estado?"**. Marzo 2014, segunda quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte4.pdf>
- No. 5. "Debate actual sobre el seguro de desempleo"**. Abril 2014, primera quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte5.pdf>
- No. 6. "La satisfacción de los derechos sociales en la primera infancia"**. Abril 2014, segunda quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte6.pdf>
- No. 7. "Valoración inicial sobre los efectos de la reforma laboral de 2012"**. Mayo 2014, primera quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte7.pdf>
- No. 8. "La autonomía municipal: perspectiva comparada"**. Mayo 2014, segunda quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte8.pdf>
- No. 9. "Avances de la reforma de la educación básica"**. Junio 2014.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte9.pdf>
- No. 10. "Desempeño reciente y perspectivas de la economía internacional"**. Julio 2014.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte10.pdf>
- No. 11. "Planeación y Política de Desarrollo Regional"**. Agosto 2014.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte11.pdf>
- No. 12. "La reforma de la educación media superior"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte12.pdf>
- No. 13. "Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>
- No. 14. "Seguridad pública: evaluación de la información disponible"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>
- No. 15. "Debate en curso sobre el salario mínimo en México"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte15.pdf>
- No. 16. "Desafíos del Senado frente a los órganos constitucionales autónomos"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte16.pdf>
- No. 17. Referentes para el debate anticorrupción: "Antecedentes, propuestas y compromisos internacionales"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte17.pdf>
- No. 18. "La seguridad en los municipios: los términos del debate actual"**. Marzo 2015, primera quincena.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte18.pdf>
- Núm. 19. "Desempeño de la economía mexicana en 2014 y perspectivas de crecimiento para 2015"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte19.pdf>
- Núm. 20. "La (des)confianza ciudadana en los partidos: ¿crisis coyuntural o realidad histórica?"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte20.pdf>
- Núm. 21. "Diseño e implicaciones de los impuestos especiales en alimentos de alta densidad calórica y bebidas azucaradas con azúcares añadidos"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte21.pdf>
- Núm. 22. "Trabajadores(as) del hogar"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte22.pdf>
- Núm. 23. "Elecciones 2015. Resultados electorales desde la perspectiva de la reforma político electoral de 2014"**.
<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte23.pdf>