

DAVID F. FUENTES ROMERO*

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD CIUDADANA: LA VIOLENCIA COMO PROBLEMA PÚBLICO



RESUMEN

En este artículo se analizan las distintas acciones dirigidas a controlar la violencia, cuyo enfoque suele ser apoyado por la criminología y la perspectiva judicial; así como las acciones dirigidas a prevenirla, y que han sido apoyadas por la epidemiología y la salud pública. Estos enfoques suelen considerarse como posiciones opuestas, dado que para solucionar el crimen violento, la primera busca la solución en más policías y prisiones y la segunda, en el combate a la pobreza. Una de las conclusiones del artículo es el considerar que la mejor solución para combatir el delito y la violencia en los centros urbanos sea a través de una real participación por parte de los miembros de la sociedad para la elaboración de los planes y programas de seguridad, así como determinar prioridades de acción de manera conjunta con el gobierno. *Palabras clave:* violencia urbana, políticas públicas, seguridad pública, prevención y control, participación ciudadana.

ABSTRACT

This article has as purpose to analyze the different actions addresses to control violence, whose focuses its usually being supported by criminology and judicial outlook, besides, the actions addresses to prevent it and they have been supported by epidemiology and public health. These focuses usually begin considerate as opposites positions, provided to solve the violent crime; the first one search the solutions in more police and prisons, the second one on poverty combat. One of conclusions of this article is to considerate that the best solutions to combat crime and violence in the urban centers is through of a really participation on the part of society members to the elaboration of security plans an programs as well as determine action priorities from combined way with the government.

Keywords: urban violence, public policies, public security, prevention and control, citizen participation.



* INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES DE EL COLEF. BECARIO PROMEP. Correo electrónico: dfuentes@uabc.mx

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que la violencia no es necesariamente una característica propia de las grandes ciudades, es evidente que, de una u otra forma, está presente en todas ellas. De hecho, los habitantes de los grandes centros urbanos han aprendido a vivir con o de esta violencia.

Sin embargo, el hecho de haberse hecho una costumbre no significa que el problema se haya resuelto. Al contrario, cuanto más violencia existe en las ciudades, menos adecuados resultan los instrumentos diseñados para hacer frente a esta dinámica negativa. En la actualidad se suele evitar el problema responsabilizando a algunas personas violentas del evidente fallo global de las relaciones sociales. Las políticas implementadas por parte del Estado hasta el momento no son las adecuadas, ya que han sido elaboradas sin que las principales víctimas hayan participado de forma activa en esta fase primordial.

Es obvio que nos encontramos en un callejón sin salida. El desasosiego ha llevado a muchos grupos de habitantes a responsabilizarse de su propia seguridad, aun a riesgo de involucrar a la comunidad en un mayor conflicto.

Así pues, el intento generalizado por parte del Estado de plantearse la cuestión de resolver la violencia urbana desde un punto de vista policiaco ha fracasado, generando más violencia y más víctimas.

Para que un problema reciba la atención de la autoridad gubernamental, requiere identificarse claramente como parte de la agenda del gobierno en un momento determinado, con lo cual se considera que se trata de un tema cuya solución es prioritaria, de acuerdo con los principales actores sociales, organizados o no, y por los grupos de interés con posibilidades reales de intervención o presión sobre las acciones gubernamentales. De esta forma, por *agenda de gobierno* se entiende a el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, objetos sobre los que han decidido actuar (Aguilar, 1993:15-21).

Los asuntos que componen la agenda de un gobierno en turno son considerados problemas públicos. Estos problemas generalmente son complejos, de gran escala, interdependientes, conflictivos e irresolubles, y la sociedad considera que la única manera de tratarlos es por medio de la acción del Estado. Desde este punto de vista, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997:281-312).

El desarrollo social y económico que se ha venido dando a lo largo del tiempo en las ciudades ha traído, entre otras cosas, una serie de secuelas sociales negativas, dentro de las cuales destacan la violencia, la delincuencia, la prostitución, la vida en las calles, el desempleo, la marginación, etcétera. Toda la problemática anterior que se presenta tanto en las ciudades grandes como en las medianas de nuestro país, requiere soluciones que sólo pueden ser brindadas con el apoyo del Estado.

La violencia es una clara expresión de inseguridad ciudadana. Los habitantes de las ciudades se ven amenazados por la violencia juvenil, los robos en sus viviendas, la violencia contra las mujeres, los robos de automóviles, atracos, secuestros, vandalismo y venta de estupefacientes. Éstos conciben al Estado como garante de la protección colectiva y exigen acciones por parte de la fuerza pública y del conjunto de aparatos estatales para proteger su integridad física y sus bienes (Carrión, 1994). Los gobiernos son juzgados tanto por lo que hacen como por lo que son. Implican la existencia de múltiples programas y organizaciones. Para gobernar, en opinión de Richard Rose, los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados (Agranoff, 1992).

Los ciudadanos esperan de parte del gobierno acciones que ofrezcan comunidades más seguras.

Es en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que la seguridad pública es obligación del Estado y para cumplirla todas las instituciones policiales deben organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (Rivera, 1997).

CIUDAD Y VIOLENCIA

El problema de la violencia tiene una clara expresión en las ciudades. En los últimos años esta problemática, debido a su magnitud y a su diversificación, ha adquirido una gran relevancia en las discusiones acerca de la ciudad contemporánea.

Es importante mencionar que en las ciudades se da una gran diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural y política; por tal motivo, constituyen el espacio por excelencia donde se pueden potenciar conflictos. La violencia suele ser producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no logran ponerse de acuerdo de manera distinta a la fuerza. Se puede afirmar, entonces, que la ciudad es más bien un escenario social (Carrión, 1994).

Para Roux (1994), las ciudades son escenarios de relaciones múltiples y variadas en todos sus ambientes posibles: mercados, plazas, calles, parques, vecindarios, trabajos, etcétera. Al interior de estos espacios actúan cotidianamente los habitantes, por lo cual es probable que en ese grupo de interacciones se lleguen a expresar conflictos y que éstos se conviertan en violencia cuando se resuelven por vías incorrectas.

El predominio de la población urbana en nuestro país y el crecimiento del número de ciudades han convertido a México en un país predominantemente urbano. La violencia se ha vuelto un problema central en las grandes ciudades de nuestro país como la Ciudad de México, Guadalajara, Tijuana y otras más. Ahora la violencia se suma a los problemas urbanos de mayor importancia, tales como el transporte, el medio ambiente, los servicios públicos, la vivienda y la pobreza.

Existen dos perspectivas para analizar la relación ciudad-violencia. En la primera se ignora lo urbano y la ciudad con respecto a la violencia, desconoce cómo pueden influir en la violencia ciertos factores típicamente urbanos como la segregación, la alta densidad residencial, la carencia de espacios o de bienes y servicios públicos. En la segunda, en cambio, se plantea la violencia como resultado de las características de un proceso de urbanización acelerado que

.....

se expresa en la falta de servicios y equipamientos, en el desempleo, en una alta migración, en crisis y pérdida de valores tradicionales. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación directa entre el tamaño de la ciudad, la calidad y la cobertura de los niveles de violencia; no hay tampoco explicaciones que demuestren que el cambio de valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad (Carrión, 1994).

Carrión propone una tercera perspectiva para analizar la relación ciudad-violencia, con base en la percepción de los efectos de la violencia sobre la ciudad. Como consecuencia de la violencia en las ciudades, el comportamiento de la sociedad se transforma y aparecen estados de ánimo como la angustia, el aislamiento, la desconfianza y la agresividad en los individuos. La ciudad construida pierde espacios públicos y se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más.

Roux (1994), por su parte, apoya estos efectos de violencia en las ciudades. Para él, la violencia produce sensaciones de inseguridad, indefensión y temor. La violencia se traduce en comportamientos de recelo, desconfianza y aprensión. Incita a la privatización de la seguridad de los ciudadanos, lo cual posibilita la aparición de empresas de salvaguarda y vigilancia, y se multiplican el uso de alarmas y el empleo de escoltas. Como consecuencia de la inseguridad, los centros de numerosas ciudades se convierten en lugares fantasmas porque los ciudadanos, por temor al atraco, no los pueden disfrutar. Los parques y demás espacios sociales pierden su carácter de públicos.

La vida en la ciudad, transitar por la calle o tomarse un café, produce paranoia y puede volverse todo un reto convivir en una ciudad donde prosperan la inseguridad y la violencia.

Cabe señalar que dentro del estudio de la violencia, y en especial de la violencia urbana, varios investigadores han considerado importante el estudio de las características del espacio físico de las ciudades como elemento asociado al riesgo de la violencia. Es muy común que la gente evite calles escasamente alumbradas y colonias en estado de deterioro, considerando que resultan ser objetivos más vulnerables en esos lugares.

En 1961, Jane Jacobs publicó su libro *La muerte y la vida de las grandes ciudades americanas*, donde propuso, entre otros temas, una nueva forma de ver la relación entre el ambiente físico y el crimen. Jacobs plantea que el crimen en las áreas residenciales urbanas se podría reducir si éstas se volvieran menos anónimas y menos aisladas, además de orientar las construcciones de cierta forma, que fuese más fácil para los vecinos ver qué sucede en torno a su hogar. La influencia de Jacobs y su libro no empezó a notarse sino hasta 1972, cuando un planificador urbano llamado Oscar Newman expandió los conceptos de Jacobs y dio a conocer su teoría, conocida como *espacio defendible*, cuya hipótesis se basaba en la idea de que los residentes cambiarían su comportamiento al defender su espacio en contra de los criminales, dando un diseño adecuado a su entorno.

En esta teoría se mencionaban tres propuestas sobre la relación entre el ambiente físico de la población y el crimen: 1) *la territorialidad*, argumentando que si la gente percibía ciertas áreas como su propio espacio, las defendería, es así como un buen diseño podría establecer barreras reales y simbólicas; 2) *una vigilancia natural*, por medio del diseño del espacio podrían crearse puntos de observación dentro del mismo entorno y de esta forma dar mayor visibilidad de lo que sucede en los alrededores; y 3) *la imagen y el ambiente*, considerando que el diseño apropiado puede alterar la imagen visual de la colonia o de las unidades habitacionales. Una unidad habitacional plagada de graffiti y sucia puede parecer desorganizada y vulnerable.

Diversos proyectos que se llevaron a cabo tomando en cuenta estos principios, demostraron que la violencia puede disminuir por un tiempo, pero que realmente no pueden brindar resultados a largo plazo, aunque sí ayudaron a disminuir el temor de las personas a ser atacadas.

Los cambios arquitectónicos han sido una de las numerosas propuestas para crear puntos de observación en la prevención del crimen. Otra propuesta llamada *manejo del ambiente*, incluye técnicas de diseño para que los objetivos de la violencia sean menos atractivos y accesibles a los delincuentes.

.....

Como podemos observar, varios estudios a través del tiempo han tratado de demostrar que el espacio construido tiene una importancia determinante en relación con la violencia y los índices delictivos. Un ambiente físico apropiado, limpio, alumbrado y sin recovecos, brinda a la comunidad una sensación de tranquilidad y seguridad, dándole la confianza de transitar libremente por los espacios de su ciudad sin temor a ser víctima de un delito fatal que pueda dañar su integridad física, su patrimonio, o ambos.

CONCEPTOS CLAVE: PREVENCIÓN Y CONTROL

Las soluciones requeridas para resolver el problema de la violencia son múltiples; no existe una solución única que sea aplicable a todos los casos. Las distintas propuestas se pueden dividir en dos grandes grupos: *a)* las acciones dirigidas a controlar la violencia, cuyo enfoque suele ser apoyado por la criminología y la perspectiva judicial; y *b)* las acciones dirigidas a prevenirla, que han sido apoyadas por la epidemiología y la salud pública (BID, 1999).

Estos enfoques suelen considerarse como posiciones opuestas. Para solucionar el crimen violento, la primera busca la solución en más policías y prisiones, la segunda en el combate a la pobreza. En algunos países industrializados, los datos indican que la prevención puede llegar a ser más eficiente que las políticas de control (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

En América Latina suelen predominar los programas de control al igual que en algunos países industrializados, y sólo recientemente en estos países se han implementado las acciones de prevención.

Prevención

Dentro de las estrategias urbanas y las políticas públicas, está surgiendo una esperanza con respecto a la reducción del crimen violento. Algunas ciudades han comenzado a acercarse holísticamente al fenómeno y al parecer sus estrategias han permitido reducir el delito, tanto en el corto como en el largo plazo. La prevención exige

que se adopten medidas allí donde esté la causa del problema y es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad (Waller, 1997).

Las distintas acciones que se llevan a cabo pueden dividirse en aquellas que modifican los factores estructurales, las que modifican los factores sociales, las que se centran en factores específicos (programas puntuales), las que buscan modificar un conjunto de factores (programas integrales) y las acciones que van dirigidas al total de la población (prevención primaria), a los grupos de alto riesgo (secundaria) o a las víctimas y agresores (terciaria).

Prevención estructural: comprende medidas a largo plazo de prevención estructural. Implican la reducción de la pobreza y la desigualdad, modificar los incentivos laborales y el acceso al mercado de trabajo y limitar la probabilidad de conductas violentas. Es importante que los jóvenes en situación de pobreza tengan oportunidades económicas para evitar que sigan siendo víctimas y agentes de la violencia social. Otras acciones incluyen prevenir el fácil acceso a las armas de fuego, alcohol y drogas (BID, 1999).

Prevención social: se refiere a acciones que actúan sobre los grupos de alto riesgo para disminuir la probabilidad de que se conviertan en victimarios o agentes de violencia. Estas actividades se dirigen a la atención pre y posparto de las madres en situación de pobreza u otro riesgo, al desarrollo infantil, a los jóvenes con problemas para terminar sus estudios de secundaria, etcétera.

La prevención social reduce las probabilidades de convertirse en víctima potencial por medio de la reducción de oportunidades, logrando que el crimen violento se haga más difícil, más riesgoso o menos ventajoso (BID, 1999).

Prevención puntual: se centra en un número reducido de factores de riesgo de la violencia, como el control de armas o programas dirigidos a grupos de alto riesgo, a zonas o territorios (BID, 1999).

Prevención integral: actúa sobre un conjunto de factores de riesgo, debido a que la violencia es un fenómeno multicausal y debe ser

atacada con un conjunto de medidas tanto en el ámbito de prevención como de control (BID, 1999).

Prevención primaria, secundaria y terciaria: la prevención primaria va dirigida a reducir los factores de riesgo y a aumentar los factores de protección en diversos grupos de población (mujeres adultas, escolares en secundaria). La prevención secundaria se centra en grupos de alto riesgo de desarrollar conductas violentas (jóvenes en situación de desventaja social y económica). La prevención terciaria trabaja con individuos que han sido víctimas o han manifestado conductas violentas, para evitar que reincidan (BID, 1999).

Existen diversos ámbitos institucionales donde las acciones de prevención pueden tener lugar: la familia, la escuela y los centros de desarrollo infantil; las municipalidades, los centros de salud, la policía y las agencias del ministerio público. Por otra parte, existen espacios donde se puede dar la violencia en forma recurrente, incluyendo zonas residenciales, lugares donde se hacen negocios con dinero, almacenes y otros sitios públicos utilizados para la venta de drogas.

En 1994 se creó el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, una organización particular dirigida por Francia y Canadá, con el fin de identificar y compilar en todo el mundo la prevención eficaz del delito y promover su manejo local. Es una organización que trabaja conjuntamente con autoridades locales, organismos gubernamentales, consejos de escuela, programas de justicia y con la policía (Waller, 1997).

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas identificó el aspecto de la prevención de la delincuencia en zonas urbanas (la delincuencia juvenil y la de carácter violento) como uno de los temas prioritarios que debían orientar la labor de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal durante el periodo 1992-1996 (Waller, 1997).

En general, la prevención del delito se ha desarrollado con gran entusiasmo en varios países y una prueba de ello son los diversos congresos, foros y reuniones que se han realizado en relación con el tema en los últimos años en el ámbito internacional.

Control

Dentro de las acciones de control están aquellas que contemplan el incremento de las probabilidades de captura de los delincuentes violentos o de elevar las penas al declararse la culpabilidad por algún acto delictivo. En un principio, se considera que estas medidas disuaden el comportamiento violento, aunque, por lo que se ha visto, esos impactos son débiles.

Estas políticas se orientan casi exclusivamente a anular la posible comisión de delitos, recurriendo a medidas estrictas técnicas, como sistemas de vigilancia y mecanismos de seguridad (BID, 1999).

Las políticas de control pueden dividirse a su vez en aquellas que utilizan las acciones policiaca, legislativa y penitenciaria.

Acción policiaca: entre estas políticas de control se encuentran las que se relacionan con una respuesta más rápida a las llamadas telefónicas de emergencia. También se tiene el patrullaje aleatorio, que se implementa con el propósito de crear una presencia permanente de la policía. Incrementar el número de detenciones es otra posibilidad de control y con ella se busca responder a crímenes reportados u observados en vez de centrar los esfuerzos en personas en alto riesgo de cometer ofensas. En varios países de América Latina un ejemplo de política de control podría ser el policía comunitario, que intenta fomentar los vínculos entre la comunidad y la policía mediante los comités vecinales, que sugieren las prioridades para combatir el delito en su comunidad. Para que este tipo de programas funcione es necesario que la sociedad tenga confianza en la policía y para ese fin son necesarias la capacitación y profesionalización de las fuerzas policiacas, así como la erradicación de la corrupción (BID, 1999).

Acción legislativa: dentro de las estrategias legislativas para tratar de controlar los índices delictivos y de violencia se encuentran las siguientes: el incremento en la probabilidad de encarcelamiento o endurecimiento de las penas, toques de queda, prohibiciones en la venta de alcohol, prohibiciones para portar armas y criminalización de la violencia doméstica. Con respecto a la primera

opción, es importante considerar el alto costo que implica la construcción y el mantenimiento de las cárceles debido a la existencia de sentencias más largas y a la mayor probabilidad de condena; esto puede resultar muchas veces más costoso que implementar otro tipo de acciones. Un ejemplo del endurecimiento de las penas es el caso del estado de California, en Estados Unidos, con la medida denominada “tres delitos y estás fuera”, que consiste en que si uno ha sido condenado por un delito mayor dos veces, la tercera implica cadena perpetua (BID, 1999).

Acción penitenciaria: en este rubro son de especial importancia los programas de rehabilitación con respecto a la disminución de la reincidencia de los ofensores. Los programas que tienen impactos positivos son los que se orientan a modificar características vinculadas al comportamiento delictivo (actitudes antisociales, abuso de sustancias, educación trunca o de pobre calidad), así como aquellos que cuentan con profesionales calificados y con formas de enseñanza acordes con las capacidades de los reos. Es importante señalar que estos programas no funcionarán si no se cambian las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que existen en los penales y si no se brindan los recursos necesarios para ponerlos en marcha (BID, 1999).

CONCLUSIONES

Si se concibe a la política criminal como una estrategia para enfrentar el fenómeno de la violencia y se entiende que, como toda política, ésta se integra con presupuestos de los que se parte, objetivos que se pretenden alcanzar e instrumentos idóneos para conseguir estos últimos, podríamos concluir en forma preliminar que a lo largo del siglo XX México no ha contado con una verdadera política de este tipo. Desde luego, no ha existido durante los últimos diez años alguna estrategia coherente en esta materia por parte del Estado en el país.

Una revisión de la legislación penal de la última década muestra que las modificaciones que se han introducido obedecen —salvo

la reciente ley sobre delitos sexuales— a la necesidad de dar respuesta a coyunturas relacionadas con el impacto que ciertos delitos producen en la opinión pública, lo que se ha traducido en el aumento de las penas en algunas infracciones y en general en la exacerbación del rigor penal, en especial con algunos delitos en contra de la propiedad cometidos por medios materiales —hurtos y robos—, de la libertad sexual y de la libertad personal.

La principal convicción político-criminal del Estado mexicano pareciera ser la irracional confianza en la eficacia del rigor penal del Estado. No deja de llamar la atención esta desvalorización sociocultural dentro del conjunto de las políticas públicas. Mientras existen y han existido tradicionalmente —buenas o malas, que ésa es otra cuestión— políticas públicas en las restantes áreas del quehacer político-económico y sociocultural, ello no ha ocurrido, curiosamente, con la política criminal. Ha habido y hay política económica, de salud, educacional, agraria, minera, laboral, internacional, etcétera, pero nunca hemos contado con una política criminal. A nadie se le ocurriría, por ejemplo, legislar e implementar medidas de todo orden de carácter económico que no partieran de presupuestos técnicos determinados y persiguieran el logro de ciertos objetivos en coherencia con dichos presupuestos. Sin embargo, tratándose de la política criminal, pareciera que ello no es necesario.

La explicación de esta disparidad de criterios para abordar, por una parte, la política criminal, y por otra, el resto de las políticas públicas, podría quizás radicar en el hecho de que la primera tiene relación con un aspecto de la realidad social especialmente sensible, a saber, la inseguridad ciudadana provocada por la violencia, entendida como el temor generalizado de la población de ser víctima de los delitos. Esta circunstancia determina —sobre todo en épocas de crisis de inseguridad ciudadana— que la respuesta más cómoda, siempre a la mano y posible, sea la del endurecimiento del tratamiento penal. Ante la opinión pública, el Estado aparece así preocupado por la materia, aunque su respuesta no constituya sino una estrategia probadamente fracasada.

De manera contraria a lo que pareciera ser el sentir generalizado de nuestra población —lo que corroboraría una vez más que en materias penales no se cumple el adagio de que “la voz del pueblo es la voz de Dios”—, el exceso de rigor penal no es un mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia. Investigaciones criminológicas realizadas en diferentes países muestran que no existe correspondencia entre los grados de represividad de los sistemas penales y las tasas de criminalidad.

No es real que el aumento de la represión produzca el efecto de disminuir la delincuencia. Países homogéneos socioeconómica y culturalmente que cuentan con distintos sistemas penales —unos más severos, otros más liberales— ostentan niveles de delincuencia similares. Lo anterior se explica porque el delito es la expresión aguda de conflictos personales y sociales complejos y el sistema penal sólo capta una parte del conflicto, sin alcanzar el trasfondo social y personal de tan variada naturaleza, que ha incidido en la comisión del delito.

El exceso del rigor penal no consigue el fin perseguido, no puede sino resultar sorprendente, por lo tanto, la reacción de algunos sectores frente al aumento de los robos, en el sentido de pedir a las autoridades mano dura en contra de los delincuentes, elevando las penas. Esto revela ignorancia u olvido de nuestro derecho penal, pues las sanciones vigentes son sumamente severas y, de manera racional, no podrían ser aumentadas.

La errónea creencia en la eficacia del rigor penal produce diversos efectos sociales negativos, entre los que cabe destacar los dos siguientes:

- Sufrimientos inútiles, los que, además, son distribuidos de manera inequitativa en la población, recayendo, en forma abrumadoramente mayoritaria, sobre los sectores más desprotegidos, que son los que resultan más vulnerables a la intervención del sistema penal.
- Se crea la ilusión de que la mayor represión es un instrumento idóneo para controlar la criminalidad, confianza peligrosa en

cuanto obstaculiza o dificulta la adopción de otras medidas de diverso orden, que sí podrían contribuir a avanzar en la solución del problema.

La violencia afecta algunos de los más importantes derechos de las personas, cuya protección constituye un deber del Estado impuesto por la Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos. De ahí que surja el deber del Estado de desarrollar una política criminal eficaz, dirigida a la prevención y sanción de la criminalidad.

Debe considerarse, en primer lugar, que el sistema penal sólo es uno de los instrumentos de que disponen el Estado y la sociedad para enfrentar la criminalidad. Un instrumento que, además, llega demasiado tarde, por lo que el énfasis debe estar puesto en el diseño e implementación de políticas públicas de carácter preventivo, relacionadas con las variadas áreas del quehacer social (económico, educacional y de capacitación, familiares, urbanas, de recreación, entre otras) que inciden en el fenómeno de la delincuencia.

En lo que respecta al sistema penal, debe tenerse claridad sobre sus posibilidades y limitaciones, con el fin de utilizarlo adecuadamente y no crearse falsas expectativas. En este sentido, debe destacarse que el objetivo del sistema penal no es la erradicación o supresión de la delincuencia, sino uno más modesto, su disminución o, cuando menos, su control. El delito es un fenómeno inevitable como la enfermedad y la muerte, consecuencia de la imperfección de la sociedad y del ser humano. La sociedad debe, por tanto, acostumbrarse a vivir con una dosis inevitable de criminalidad, sin perjuicio, de hacer los máximos esfuerzos —compatibles con las garantías penales propias de un Estado de derecho—, para disminuirla en la medida de lo posible. La única doctrina que ha planteado como meta utópica la supresión de la delincuencia es el marxismo ortodoxo, ya que, de acuerdo con dicha posición, la ideal conformación de las relaciones sociales que se alcanzarían con el comunismo, haría desaparecer las contradicciones que originan la delincuencia.

.....

A continuación enunciamos, a nuestro parecer, las principales bases de una política pública criminal eficaz desarrollada por un Estado democrático de derecho.

a) Una fundamentación científica de la política criminal, que permita realizar los diagnósticos adecuados, establecer prioridades y orientar adecuadamente la inversión y canalización de los escasos recursos del sistema penal, para obtener un óptimo aprovechamiento.

b) Debe crearse un eficiente sistema de investigación y persecución criminal, con el fin de reducir los elevados índices de impunidad, pues esta última representa uno de los mayores problemas del sistema y contribuye en gran medida a la inseguridad ciudadana. Un sistema eficiente no sólo cumple una función represiva, sino también preventiva, ya que el delincuente teme —en especial los más avezados— no tanto a la sanción como a ser descubierto y alcanzado efectivamente por el sistema penal.

c) Es preciso distinguir entre la criminalidad grave y la menos grave, diseñando diferentes instrumentos político-criminales. Así, en el ámbito procesal penal, deben introducirse el principio de oportunidades y salidas alternativas al juicio para supuestos de criminalidad menos grave, y regularse adecuadamente la prisión preventiva como medida cautelar, evitando que se transforme en una pena anticipada. En el ámbito penal sustantivo, debería descriminalizarse la criminalidad de bagatela y explorarse otras posibilidades de descriminalización; realizar una definición político criminal de la pena privativa de libertad reservándola para el núcleo más duro de la criminalidad, estableciendo para el resto penas y medidas alternativas que se ajusten a la gravedad del hecho y a las características de los infractores; y en general, adecuar nuestra legislación penal a las exigencias de los derechos humanos.

d) Es preciso perfeccionar el funcionamiento del sistema penal con el fin de prevenir sus posibles efectos criminógenos. Mientras la actuación sobre los demás factores que influyen en la criminalidad —de índole económico-social— sólo podría, en el mejor de los casos, producir efectos positivos en el mediano y seguramente en el

largo plazo, el mejoramiento y racionalización del sistema penal es un hecho cultural que depende de la voluntad política de la sociedad que no demanda mayores recursos y podría producir resultados a corto plazo.

Finalmente, debe ponerse énfasis en la necesidad de proteger de manera adecuada a la víctima —la gran olvidada del proceso penal moderno y en especial del inquisitivo—, respetándole su dignidad (evitando en particular la victimización secundaria que sufre a manos del propio sistema), protegiéndola y asistiéndola de manera efectiva, informándola de sus derechos y de la marcha del proceso e incentivándola a cooperar con la investigación.

En otro orden, deben facilitarse los acuerdos reparatorios entre autor y víctima, en el caso de la criminalidad leve y mediana, que afecte sólo o principalmente los intereses de esta última, más interesada en la reparación que en el castigo. Por último, debería ampliarse el espectro de los delitos de acción privada, permitiéndole a la víctima conducir la acción penal de una forma más acorde con sus verdaderos intereses.

La mejor solución para combatir el delito y la violencia consiste en una combinación de todas las posibles alternativas. Alessandro Baratta propone un modelo que integra ambas perspectivas y considera importantes las siguientes condiciones: la aplicación de la legalidad contra la impunidad de los funcionarios y de los particulares, la participación de los ciudadanos en los planes y programas de seguridad, la prioridad de las estrategias sociales orientadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, la colaboración de los ciudadanos y la policía, la definición y aplicación de los planes de seguridad ciudadana de manera conjunta entre sociedad civil y gobierno (Baratta, 1997).

No son las políticas de prevención ni las políticas de control, por sí solas, las mejores opciones. Una alternativa que se ha venido ensayando en varios países es la organización ciudadana para combatir la delincuencia, que busca una participación informada por parte de los miembros de la sociedad para la elaboración de los planes y programas de seguridad, así como para determinar las prioridades de acción.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Roberto. 1992. "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", *Cuadernos de Trabajo*, Serie Gobierno y Administración Local del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG), España.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. "Estudio introductorio", *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1999. "Características de la violencia", nota técnica núm.1, "Causas de la violencia", nota técnica núm. 3, "Prevención de la violencia", nota técnica núm. 5, "El control de la violencia en el ámbito municipal, nota técnica núm. 8, "El rol de la policía en el control de la violencia", nota técnica núm. 9, BID, Washington, D.C.
- Baratta, Alessandro. 1997. "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", en Elías Carranza, *Delitos y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI-ILANUD, México.
- Buvinic Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 1999. "La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción", BID, Washington, D.C.
- Carrión, Fernando. 1994. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en *Ciudad y violencia en América Latina*.
- González de la Vega Francisco. 1999. *Derecho Penal Mexicano*, Porrúa, México, pp. 206-208.
- Hernández Ávila, Carlos. 2002. "Criminalidad y violencia urbana", *La Jornada*, 20 de mayo, México.
- Ling Altamirano, Ricardo Alfredo. 1999. "Violencia, violencia, violencia", *El Sol de México*, 15 de junio, México.
- Lozano Rafael, Martha Híjar, et al. 1998. "Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la Ciudad de México", en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.
- Lozano Rafael, Martha Híjar y José Luis Torres. 1997. "Violencia, seguridad pública y salud" en *Observatorio de la Salud*, Fun-salud.

- Moser Caroline y Elizabeth Shrader. 1998. "Crimen, violencia y pobreza urbana en América Latina: un marco de referencia integrado", trabajo presentado en el Seminario sobre Pobreza Urbana en Río de Janeiro, 14-16 de mayo, Banco Mundial.
- Orea Ochoa, Sara Patricia. 1997. "La situación en México: la perspectiva judicial", en Elías Carranza, *Delitos y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI-ILANUD, México.
- Pécaut, Daniel. 1996. "Pasado, presente y futuro de la violencia", *Revista de Análisis Político*, diciembre de 1996, Colombia.
- Peñalosa y Espinosa-Torres. 2000. "Prevención del delito en América Latina", *Este País*, núm. 116, noviembre, México.
- Piper Isabel. 1998. "Introducción teórica: reflexiones sobre violencia y poder", en María Isabel Castillo e Isabel Piper (coords.), *Voces y ecos de la violencia: Chile, El Salvador, México y Nicaragua*, CESOC-ILAS, Chile.
- Red Nacional de Investigación Urbana. 1998. "Inseguridad Pública y Violencia Urbana", *Ciudades*, núm. 40, México.
- Rivera Montes de Oca, Luis. 1997. "La situación en México: la perspectiva policial", en Elías Carranza, *Delitos y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI-ILANUD, México.
- Roux, Gustavo. 1994. "Ciudad y violencia en América Latina", en *Ciudad y violencia en América Latina*.
- Rubio Mauricio. 1998. "Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al enfoque económico en boga", trabajo presentado en el Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, San Salvador.
- Ruiz, Harrell Rafael. 1998. "Criminalidad y mal gobierno", Sansores y Aljure Editores, México.
- Tamayo Sáenz, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, España.
- Tecla Jiménez, Alfredo. 1995. *Antropología de la violencia*, Ediciones Taller Abierto, México.

Waller, Irvin. 1997. "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza, *Delitos y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI-ILANUD, México.

Artículo recibido en enero de 2004.
Artículo aprobado en marzo de 2004.