

# ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO EN CUERNAVACA, MORELOS

Omar Cerrillo Garnica<sup>1</sup>  
Ernesto Martín del Campo González<sup>2</sup>

## Introducción

Ante la creciente ola de inseguridad que azotó México desde 2005, se diseñaron algunas políticas públicas en materia de prevención social del delito. En particular, destacan dos. El Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) fue creado por el gobierno federal en 2008 e implementado en 2009. Es un fideicomiso que asigna recursos a los municipios con poblaciones altas que presentan altos índices de delitos de alto

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales. Investigador post doctorante de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

<sup>2</sup> Consultor en prevención del delito. Ex director de Programas de Cultura de la Legalidad en la Dirección General de Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

impacto como homicidios dolosos, secuestros, entre otros más. Por su parte, el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) comenzó a implementarse en 2013 tras su inclusión en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en enero de 2012. En 2013 comenzó a funcionar con un presupuesto asignado de alrededor de 2 mil 500 millones de pesos para 2013 y se mantuvo en estos niveles para 2014.

Ambos programas se han implementado en Morelos desde su creación, en especial en los municipios que integran las tres grandes regiones urbanas del estado: Cuernavaca, Cuautla y Jojutla; con sus respectivos municipios conurbados. Pese a su implementación, la percepción sobre la inseguridad en Morelos ha mantenido niveles altos en los años de ejecución de estos programas. En nuestro artículo se realizará una evaluación de la ejecución de estos programas en Cuernavaca, para encontrar aciertos y deficiencias en la implementación de estas políticas públicas y buscar nuevas oportunidades en la ejecución de estos programas.

### **Construyendo la noción de la prevención social del delito**

Si bien el delito es un acto inherente a la vida en sociedad, la policía es un método de represión del delito que surgió con el mundo moderno. Sus orígenes se encuentran en las teorías del cameralismo, en auge entre los siglos XVI y XVIII. Surge ante la necesidad de contar con un Estado que administre correctamente sus recursos para generar la prosperidad necesaria para mantener las onerosas cortes del absolutismo.<sup>3</sup> En consecuencia, nace la idea de la administración pública, incluyendo también las incipientes nociones de política pública y cuidado de los bienes, lo que implica el nacimiento de una “ciencia de la policía” con Johann H.G. von Justi, quien basa su idea en la administración para generar felicidad en la población, algo hoy día muy disociado del trabajo policial.

<sup>3</sup> Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontanamara. México, 1986.

Es también necesario destacar la relevancia que las teorías contractualistas (Rousseau y Hobbes, en sentidos opuestos una a la otra) tienen al señalar la necesidad de que el Estado regule los comportamientos desviados. Se puede afirmar en este sentido que Jeremy Bentham genera la primera noción de “castigo del delito” en su *Panopticon*, noción que da origen al sistema carcelario moderno y a muchas instituciones modernas que tienen principios de vigilancia y observación del sujeto.<sup>4</sup>

Consecuente de la Ilustración y el surgimiento del Estado-nación, también aparecerá el derecho penal, que se convirtió en el paradigma científico para el control del delito. La formulación del derecho penal presupone que la sola enunciación de la ley fungiría como un medio de disuasión para el delincuente, quien limitaría su actuar desviado ante la posibilidad de ser castigado. A finales del siglo XIX, la escuela de la criminología positivista italiana, se realizaron importantes estudios que integraban varias disciplinas (psicología, antropología, sociología, derecho, entre otras) para lograr una explicación científica de la “patología criminal” y a partir de estas conclusiones lograr enunciar las leyes más adecuadas para evitar la comisión de delitos. Asimismo, a través de sus estudios se lograría que las cárceles no sólo fueran depósitos de delincuentes, sino convertirlas en centros de trabajo científico social que permitieran que los reclusos se transformaran en “personas de bien” y pudieran reincorporarse a la convivencia con el resto de la sociedad.

Estas medidas antes descritas se fundamentan en la disuasión y el castigo. Son medidas consecuentes al delito. Implican la reacción del Estado, sin posibilidad de alguna medida de anticipación. De ahí que a finales del siglo XX, Herman Goldstein insistiera en la necesidad de contar con políticas orientadas al cambio “de las condiciones que originan un incremento

4 Michel Foucault, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1995.

en la delincuencia y no sólo actuar en respuesta a los incidentes ocurridos”.<sup>5</sup> Esta idea se nutre también del fortalecimiento internacional de gestionar una policía con sentido humano, basada en el respeto a los derechos humanos y promotora del desarrollo integral del ser humano y de la sociedad. La propia Organización de las Naciones Unidas se sumó a esta noción de la prevención del delito desde un enfoque social en 2007.<sup>6</sup>

En conclusión, se puede afirmar que las políticas públicas para la prevención del delito están organizadas en tres niveles de acción, los cuales son: a) prevención jurídica del delito, consistente en una fase legislativa, basada en la elaboración de la norma, y una fase aplicativa, que, como su nombre lo indica, consiste en la aplicación de la misma; b) la prevención policial del delito, manifestada en dos niveles, operativo, donde se integran cuerpos policiales para prevenir el delito, y uno científico, encaminado al estudio y tratamiento del acto delictivo; y c) prevención social del delito, nivel que ocupa el tema central de este texto y se organiza en distintas acciones:

- a. Prevención Social, basada en la participación gubernamental en el mejoramiento del nivel de vida de la ciudadanía.
- b. Prevención Comunitaria, consistente en programas orientados hacia la recuperación del tejido social y la convivencia armónica de la comunidad.
- c. Prevención Situacional, integrada por una serie de técnicas orientadas a la disminución de riesgos y actos delictivos en el entorno urbano.

5 Ronald Clarke y John Eck, citados en Wael Hikal, “Prevención social del delito: propuesta para la prevención y el tratamiento”, *Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, vol. III, enero-julio de 2012, URL: <http://es.slideshare.net/waelhikal/prevencion-social-del-delito>

6 Wael Hikal, “Prevención social del delito: propuesta para la prevención y el tratamiento”, *Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, vol. III, enero-julio de 2012, URL: <http://es.slideshare.net/waelhikal/prevencion-social-del-delito>

- d. Prevención Psicosocial, compuesta de programas de apoyo a las necesidades psicosociales de la población, como: autoestima, resiliencia, habilidades para la vida, entre otras.

La Prevención Social del Delito se entiende como un modelo ideal y aspiracional, de modo tal que la Prevención Jurídica y la Prevención Policial tuviese que fungir como la excepción. Se circunscribe en un modelo progresista, ligado a las nociones de la socialdemocracia, que implican una visión diferente del criminal, el cual llega al delito como consecuencia de su contexto y no por una cuestión patológica personal.<sup>7</sup> Este es un modelo en efervescencia en América Latina, región del mundo donde se encuentran varias de las ciudades más peligrosas del orbe. Las primeras 13 en la lista son todas latinoamericanas, hay ocho ciudades mexicanas entre las primeras 50, y es de destacar que Cuernavaca ocupa la quincuagésima posición de este conteo.<sup>8</sup> En consecuencia, países como Colombia, Brasil y Guatemala han implementado diversas acciones en el sentido de la prevención social, ola a la cual México se ha integrado paulatinamente durante el siglo XXI.

### Las políticas de prevención social del delito en Cuernavaca

Ante la creciente ola de inseguridad que surgió en el país a finales del gobierno de Vicente Fox, México comenzó a implementar una serie de políticas públicas orientadas a contrarrestar la violencia y la delincuencia en materia de prevención social del delito. De ahí que se crearan fondos federales para este propósito, de los cuales se destacan: el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN), creado por el gobierno

7 Jorge Emilio Ayós, "Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente", *Estudios Socio-jurídicos*, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre de 2014, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, pp. 265-312.

8 Viridiana Mendoza Escamilla, "Las 50 ciudades más violentas del mundo", *Forbes*, 25 de enero de 2015, URL: <http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>

federal en 2008 e implementado en 2009, el cual consiste en transferir recursos a los municipios con poblaciones altas que presentan indicadores altos en delitos de alto impacto; y también está el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), el cual comenzó a implementarse en 2013 tras su inclusión en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en enero de 2012.

La prevención social de la violencia y la delincuencia ha sido auspiciada en el municipio de Cuernavaca a través del subsidio municipal (SUBSE-MUN), para lo cual el municipio debió cumplir con algunas directrices definidas por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, a fin de orientar y estandarizar los modelos de intervención a nivel nacional. Basado en estas premisas, el municipio de Cuernavaca ha desarrollado programas para la prevención de la violencia con una base social no punitiva. A continuación se detallan los programas que se han implementado en el municipio desde 2011 hasta 2015, de acuerdo con la información brindada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 2011, se elaboró un Diagnóstico por parte de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia en el municipio de Cuernavaca. Con base en esa información, se desarrolló un Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En forma paralela, se implantó un programa de jóvenes estudiantes para permitan convertirlos en agentes de cambio, y contribuyan a la cohesión social y a la paz, mediante la participación en acciones concretas que incidan en el desarrollo social y comunitario de barrios y colonias populares. Por último, se realizaron recorridos exploratorios para responder a necesidades de prevención situacional en colonias de alto riesgo.

Para el siguiente año, se formaron los Consejos de Participación Ciudadana en materia de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia en las colonias dentro de los polígonos de riesgo; se desarrolló una campaña de prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes; y se implementaron talleres de prevención social de la violencia para planteles escolares, de acuerdo a la problemática específica de cada escuela.

Para 2013, se definió orientar recursos para implantar un Programa de Detección y Prevención del Maltrato Infantil en el ámbito local. Asimismo, se desarrolló un Programa integral de Prevención de la Violencia contra las mujeres. También se diseñó un Programa de Prevención de Adicciones y la Violencia, a través de estrategias de Arte y Cultura dirigido a juventudes, donde se promocionó la participación de jóvenes de colonias en los polígonos de riesgo, para la participación en un torneo de fútbol, el cual incluía el diseño y desarrollo de sus uniformes por medio de un taller de serigrafía.

Dado que en 2012 se establecieron Consejos de Participación Ciudadana, para 2013 se incluyó la participación dentro de los planteles escolares a través de la creación de una Red de Escuelas de Prevención Social de las Violencias. Así mismo, apoyando la participación de los consejos de participación, se contrató a jóvenes para servir como Promotores Comunitarios para la Cohesión y la Participación Ciudadana, los cuales hacían llegar los programas y talleres a estos consejos.

En 2014, se logró realizar un mayor número de acciones. Se fortaleció la participación ciudadana; se realizaron acciones para la prevención en la población juvenil, incluyendo el tema del consumo de alcohol y drogas; se integró un grupo policial especializado en violencia de género, derivando en acciones para la protección de las mujeres; el desarrollo de proyectos

productivos para la economía creativa; y también se formó la red de escuelas libres de violencia.

Para el programa de Promoción de la Participación Ciudadana, se crearon tres Comités de Seguridad Vecinal, uno por polígono de intervención, los cuales definieron sus planes de trabajo, que incluían: áreas temáticas de seguridad a evaluar; presentación de informes periódicos, minutas de reuniones y actas de sesiones; recomendaciones sobre la implementación de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia así como una propuesta de reglamento del propio Comité. Con los tres Comités de Seguridad Vecinal conformados, se desarrollaron propuestas de política pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

En el programa de Jóvenes en Prevención, se realizaron intervenciones integrales relacionadas con el arte, cultura y deporte, una por polígono. Con los jóvenes que respondieron a la convocatoria se realizó un diagnóstico participativo cuyos resultados sirvieron para programar las actividades relacionadas con el arte la cultura y el deporte a realizarse con las y los 200 jóvenes participantes. A la par de estas actividades, se impartieron talleres donde se abordaron temas de sexualidad, autoestima y proyecto de vida.

Asimismo, se impartió un curso de capacitación para 50 elementos de la policía municipal proporcionando los conocimientos teóricos y habilidades herramientas metodológicas con orientación comunitaria en temas como: seguridad ciudadana, técnicas de interacción con la ciudadanía, mediación comunitaria, policía de orientación comunitaria, prevención de la violencia de género, entre otros más. Desde esta capacitación se fortaleció la capacidad policial para el manejo de jóvenes adictos al alcohol y las drogas desde un enfoque de los derechos humanos.

En coordinación con los delegados municipales de los polígonos de intervención, se crearon también las Redes de Mujeres que brindan apoyo a mujeres víctimas de la violencia. A través de este programa se convocó a mujeres y hombres jóvenes para asistir a los Centros de Desarrollo Comunitario y canchas de usos múltiples a participar en muestras de cine con temas sobre violencia intrafamiliar y de pareja y realizar un análisis sobre la vida de la mujer en entornos de violencia). Asimismo, se realizaron talleres para las mujeres y hombres jóvenes con duración donde se abordaron temas sobre educación familiar de la nueva masculinidad y temas de autoestima y proyecto de vida.

Los delegados municipales de los polígonos de intervención también fueron claves en la activación de los Proyectos Productivos, pues a través de su gestión se fortaleció el capital social dentro del municipio. De igual forma, se convocó a mujeres y hombres jóvenes a los Centros de Desarrollo Comunitario y canchas de usos múltiples para participar en talleres prácticos sobre el cultivo de hortalizas en traspatios caseros con un concepto de “huerto en casa”, así como talleres sobre panadería y pastelería.

Por último, en coordinación con personal docente, directivos de tres planteles educativos de nivel secundaria y sus respectivos comités de padres de familia y autoridades auxiliares municipales, se convocó a participar en talleres para alumnos y padres de familia sobre temas como: la brecha generacional, *bullying*, deserción escolar, entre otros. Para complementar el trabajo de la Red de Escuelas, se realizaron proyecciones de cine donde se pudiera analizar los efectos del acoso escolar, entornos violentos, la importancia de la amistad, tolerancia y respeto, entre otros. Con ello se pretendía brindar estrategias de corrección, prevención y concientización en ambientes escolares de riesgo. Adicionalmente, se realizaron tres concursos de fotografía (uno por escuela) abordando entre la comunidad es-

tudiantil los valores de amistad, compañerismo, colaboración, participación y comunicación. Por último, se realizaron tres torneos de fútbol, fomentando en todo momento el trabajo en equipo.

Después de la gran cantidad de programas realizados durante 2014, para el año 2015 apenas se realiza un solo programa: Escuela sin Violencia. Éste se realiza en apenas dos escuelas secundarias. En contraparte habría que señalar que el programa es mucho más completo, pues consta desde un diagnóstico pormenorizado de la situación que guarda la violencia en ambos planteles, para posteriormente llevar a cabo una evaluación de riesgos físicos, de seguridad y convivencia en la infraestructura escolar, al final se efectuarán talleres, pláticas, eventos motivacionales y dinámicas escolares que permitan revertir los causales de la violencia detectados en el diagnóstico social integral sobre las formas de convivencia. Por último, se realizará también una evaluación del impacto del programa en ambas escuelas, brindando información que permita hacer una evaluación global del impacto de estas acciones.

## Conclusiones

Durante los cinco años en los que se concentra esta revisión, es de destacar los esfuerzos de dar articulación y coherencia a las acciones en materia de prevención social del delito en Cuernavaca. Al inicio de los trabajos, se realiza un diagnóstico y un plan integral que fungieron como los ejes articuladores de la política pública en esta materia. Posteriormente, se ejecutaron acciones para la instalación de un consejo ciudadano que participara en la formación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, mismo que sirvió como impulsor de otros programas dirigidos a jóvenes, escuelas y mujeres.

Estos trabajos se convirtieron en la base para el desarrollo de los múltiples programas desarrollados durante 2013 y 2014. Es de llamar la atención que la capacitación a policías en la materia se realizara hasta el cuarto año de implementación del subsidio, una de las pocas políticas públicas que en nuestro análisis se encuentra desarticulada. El resto de los programas desarrollados en estos dos años parece alinearse a una secuencia lógica de la ejecución de política pública.

Sin embargo, para 2015 vemos que apenas se lograra implementar un programa que rompe con la secuencia que se venía efectuando en años anteriores. En nuestra revisión de las reglas históricas del SUBSEMUN, encontramos que desde el ámbito federal se dio un “golpe de timón” para evitar la “dispersión” de esfuerzos y lograr “mejores resultados” en la ejecución de estas políticas. Esta medida no sólo implica una ruptura secuencial con las políticas previamente ejecutadas, sino que rompe con la filosofía de trabajo de la prevención social del delito, que presupone la continuidad de los proyectos.<sup>9</sup> Asimismo, es de llamar la atención que durante los años de proliferación de los trabajos de careció de métodos de evaluación de los programas y de indicadores claros que permitieran articular adecuadamente los trabajos subsecuentes. Sin embargo, este hecho es constante no sólo en México sino en toda América Latina.

En síntesis, se puede afirmar que, pese al intento de dar un seguimiento uniforme a las políticas públicas en materia de prevención social del delito en el municipio de Cuernavaca, se carece de información suficiente para la evaluación de los programas; aunado a los cambios de directriz dados desde el nivel federal, es difícil establecer si estas medidas generan el impacto deseado en la población.

<sup>9</sup> Lucía Dammert, “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”, *Nueva Sociedad*, No. 212, noviembre-diciembre de 2007, pp 67-81.

## Fuentes

Ayós, Jorge Emilio, “Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente”, *Estudios Socio-jurídicos*, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre de 2014, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, pp. 265-312.

Ayós, Jorge Emilio; D’Allorso, Nicolás, “(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito”, *Política criminal*, vol. 6, No. 11, junio de 2011, pp. 1-18.

Dammert, Lucía, “Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?”, *Nueva Sociedad*, No. 212, noviembre-diciembre de 2007, Pp 67-81.

Foucault, Michel, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1995.

Frühling, Hugo, “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?”, Mayo de 2003, Santiago de Chile, URL: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)

Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontanamara, México, 1986.

Hikal, Wael, “Prevención social del delito: propuesta para la prevención y el tratamiento”, *Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, vol. III, enero-julio de 2012, URL: <http://es.slideshare.net/waelhikal/previncin-social-del-delito>

Mendoza Escamilla, Viridiana, “Las 50 ciudades más violentas del mundo”, *Forbes*, 25 de enero de 2015, URL: <http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>