

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en

Administración Pública Estatal y Municipal

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Rojas Obregón Gonzalo

Dirigido por:
Mtra. Itza Livier García Sedano

Mtra. Itza Livier García Sedano
Presidenta


Firma

Mtro. Josué Castro Puga
Secretario


Firma

Mtro. Juan Alberto Pichardo Hernández
Vocal

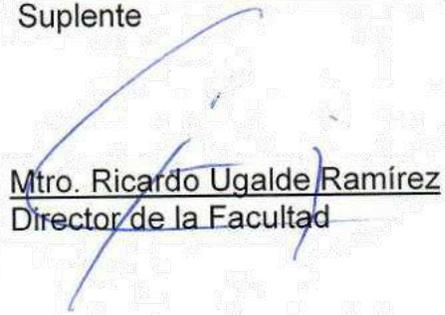

Firma

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre
Suplente


Firma

Mtra. Silvia Matallana Villegas
Suplente


Firma


Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad


Dra. En C Ma. Guadalupe Flavia Loarca
Piña
Directora de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Febrero 2019

Resumen

La idea de “hacer” prevención ha sido una salida institucional para inhibir conductas que causan algún tipo de riesgo o daño, a través de la implementación de diversas acciones e instrumentos que se han adaptado conforme va evolucionando la idiosincrasia de la sociedad y la conceptualización de las conductas que se consideran delitos, y que todo ello, se fundamenta en la percepción de seguridad actual del ser humano, garantizando la supervivencia y la protección de sus bienes.

Si bien es cierto, a lo largo de la historia el objetivo de las políticas criminológicas, han buscado disminuir los niveles de criminalidad a través de la interpretación de las conductas delictivas, pero que erróneamente se han abordado desde un punto de vista condicionado a la política del Estado, y, sobre todo, centralizadas en el control del delito y en las acciones represiva-policiales y de justicia penal.

Por lo que, las instituciones públicas en conjunto con la participación proactiva de la sociedad deben emplear otro tipo de estrategias en donde se articulen medidas transversales de carácter represivo en coordinación con las preventivas, y en este sentido, explotar otras alternativas más amigables, que ayuden a subsanar las necesidades “reales” fomentando el desarrollo de la sociedad, para ello, es preponderante formalizar políticas preventivas de carácter comunitario, situacional, social y de reincidencia basados en el seguimiento puntual de cada uno de los casos, con total transparencia e independencia de los cambios gubernamentales.

Los mecanismos preventivos en la actualidad tienen menor preeminencia dentro de los planes de desarrollo federal, estatal y municipal con respecto a las acciones policiales y de justicia penal, por lo que es fundamental estructurar un plan para generar un cambio de pensamiento social, en donde, las instituciones públicas y privadas, las leyes, las corporaciones de seguridad y la ciudadanía de manera coordinada persigan un mismo objetivo, y conformen una estrategia integral transversal entre acciones policiales y sociales, cada uno complementando sus funciones y atribuciones para lograr un fin común “un sano desarrollo social”, a través de la disminución de los factores causales del fenómeno de la criminalidad, logrando una efectiva prevención social de las violencias y la delincuencia.

(Palabras clave: prevención del delito, prevención social de la violencia, prevención situacional, prevención comunitaria, prevención de la reincidencia, políticas criminológicas, recursos, sociedad)

Summary

The idea of "doing" prevention has been an institutional outlet to inhibit behaviors that cause some type of risk or harm, through the implementation of various actions and instruments that have been adapted as the idiosyncrasy of society evolves and the conceptualization of the behaviors that are considered crimes, and that all these is based on the perception of current security of the human being, guaranteeing the survival and protection of their goods.

While it is true, throughout history the objective of criminological policies, have sought to reduce levels of crime through the interpretation of criminal behavior, but that have been wrongly addressed from a point of view conditioned to the policy of the State, and, above all, centralized in the control of crime and in repressive-police and criminal justice actions.

Therefore, public institutions, together with the proactive participation of society, must employ other types of strategies in which cross-cutting measures of a repressive nature are combined together with preventive measures, and in this sense, exploit other more friendly alternatives that help to solve the "real" needs by fostering the development of society, for this purpose, it is essential to formalize preventive policies of a community, situational, social and recidivism based on timely monitoring of each of the cases, with total transparency and independence of the Government changes.

Preventive mechanisms currently have less prominence within federal, state and municipal development plans with respect to police and criminal justice actions, so it is essential to structure a plan to generate a change in social thought, where, public and private institutions, laws, security corporations and citizens in a coordinated manner pursue the same objective, and form a comprehensive cross-cutting strategy between police and social actions, each complementing its functions and powers to achieve a common goal "a healthy social development ", through the reduction of the causal factors of the phenomenon of crime, achieving an effective social prevention of violence and crime.

(Key words: community prevention, crime prevention, criminological politics, prevention of recidivism, resources, situational prevention, social prevention of violence, society)

Agradecimientos

El agradecimiento va encaminado primeramente a los todos y cada uno de los integrantes de MI FAMILIA y a mis amigos los PL quienes me han impulsado a través de sus consejos y logros personales, pero sobre todo acompañarme hasta ahora en cada uno de los proyectos que he emprendido, y que se ven reflejados en las metas alcanzadas.

También quiero agradecer al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho y a los profesionales que la integran, ya que gracias a esta oportunidad que brinda la Universidad Autónoma de Querétaro, he logrado cumplir un sueño que parecía muy lejano, y que hoy se ha materializado.

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vi
Introducción.....	vii

CAPÍTULO PRIMERO HISTORIA DE LA PREVENCIÓN

1.1. Antecedentes de la Prevención del Delito	10
1.2. Prevención del Delito nuevo paradigma	12
1.3. La Prevención del Delito en la época Contemporánea	15

CAPÍTULO SEGUNDO GENERALIDADES DE LA PREVENCIÓN

2.1. Prevención del Delito	21
2.2. Prevención Social de las Violencias y el Delito	24
2.3. Política Criminológica	26
2.4. Prevención Social como Política Criminológica	28

CAPÍTULO TERCERO PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

3.1. Panorama del municipio de Querétaro	32
3.2. Instituciones Públicas encargadas de la Prevención Social en Querétaro ...	38
3.3. FORTASEG y PRONAPRED	42
3.4. Panorama Actual de la Prevención Social en el Estado y Municipio de Querétaro	44

Conclusiones.....	55
Bibliografías	59

INTRODUCCIÓN

El tema de “prevención del delito” ha sido centralizado en el manejo de los modelos de seguridad ciudadana, mismo que ha sido analizado erróneamente desde una perspectiva de crisis de seguridad, en donde se abordaban políticas criminales encaminadas al aumento de policías en las calles, a ingresar un mayor número de personas a una cárcel, alcanzar una meta estadística de detenidos, el aumento de penalidades, es decir, el “combate a los delitos” que se traduce en la aplicación de estrategias de seguridad después de haberse cometido la transgresión.

Asimismo, es de conocimiento social que los niveles de delincuencia van en aumento¹ y los niveles percepción de inseguridad no han disminuido², por lo que el reto actual de garantizar el bienestar en materia de seguridad pública como lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, y que también es mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 “... en materia de seguridad pública... que los mexicanos quieren un país seguro y pacífico; asimismo, exigen que se reduzca la violencia y se recupere la convivencia armónica...”⁴, no solamente recaería en el Estado, sino en una corresponsabilidad con la sociedad civil, y en donde, se observa la evolución de la concepción de lo que se conocía como Prevención del Delito a una Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia, tomándose en cuenta diversos factores estructurales en nuestra sociedad como son la educación, salud, trabajo, vivienda,

¹ Redacción Capital Querétaro (2018, Junio), “Aumenta delincuencia en Querétaro” (Documento Web), *Capital Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <http://www.capitalqueretaro.com.mx/local/aumenta-delincuencia-en-queretaro/>

² FLORES, Francisco (2018, 19 de abril), “Sube 4.4% percepción de inseguridad: INEGI” (Documento Web), *El Universal Querétaro*, Sección Metrópoli. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/seguridad/19-04-2018/sube-44-percepcion-de-inseguridad-inegi>

³ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 21 fracción c y d.

⁴ Para mayor referencia véase en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “México en Paz” (Documento Web). Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <http://pnd.gob.mx/>

sustentabilidad, entre otros, e incluyéndolos en los componentes culturales de la región.

Hoy en día sabemos, que diversas estrategias que aún se siguen aplicando para la prevención, atención, sanción y erradicación, han sido encaminadas para el combate a la violencia generada por la delincuencia, pero es también sabido que no es el único tipo de violencia que existe, por lo que los programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo, han aperturado un camino de análisis crítico para abordar el tema de la prevención de conductas que transgreden las normas sociales, no solamente los considerados como delitos.

Expertos en materia de Prevención del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) refieren que la prevención social del delito es una estrategia que se enfoca en el origen de la criminalidad, es decir, que se realiza un reconocimiento de los factores de riesgo social que hacen que las personas se vinculen con la comisión de conductas de violentas y delictivas⁵.

Otro autor, como Martín Gabriel Barrón Cruz, Investigador del INACIPE, menciona que el Estado debe ser el encargado de proponer diversas políticas públicas en materia de seguridad, a través de un diagnóstico previo en donde se proyecten los factores que generan el fenómeno de la criminalidad, siempre tomando en cuenta las distintas realidades de los lugares en donde se implementaría⁶.

Con base en lo anterior, el objetivo general del proyecto es analizar la ineficacia en la aplicación de millonarios recursos en programas centralizados en la acción policial para la investigación, sanción y erradicación de las violencias y la delincuencia en el municipio de Querétaro. Por lo que, podríamos inferir que la

⁵ CUJAMA López, Emilio Daniel, *Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de sus fundamentos*

Teóricos, México, INACIPE, 2015, pp. 54 y 55.

⁶ BARRÓN López, Martín Gabriel, *Dilemas de la Seguridad Pública en México* en Revista Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales, No. 11, México, INACIPE, 2014, pp. 57.

atención oportuna de las violencias a través de programas integrales entre acciones policiales y sociales, resultan más eficaces para la disminución de los fenómenos delictivos.

El presente trabajo se desarrolla como investigación aplicada apoyándose en la recolección de datos mediante fuentes de carácter documental bibliográfico y hemerográfico, bajo un enfoque cualitativo dado que su finalidad es hacer un énfasis de la situación de disparidad de entre las acciones policiales de carácter represivo, y los programas enfocados a prevenir y disminuir la violencia y la delincuencia mediante directrices que integran estrategias conjuntas de mejoramiento social y seguridad ciudadana, todos ellos, aplicados en el municipio de Querétaro,

Bajo esa tesitura, el presente análisis abordará el cambio de paradigma de la prevención de conductas delictivas a una prevención de las violencias, sean o no delitos, en donde las políticas criminales juegan un papel importante en la sociedad, debido a que se han generado grandes inversiones públicas y privadas en el municipio de Querétaro en materia de seguridad y prevención del delito, pero el Estado continúa imponiendo políticas represivas ante los fenómenos de la inseguridad, dejando inconclusas las políticas preventivas, y de esta forma, encontrar un equilibrio que ayude a construir una política integral de prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de las conductas violentas.

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA DE LA PREVENCIÓN

- En este capítulo se abordará la evolución teórica de prevención del delito y su aplicación histórica

1.1. Antecedentes de la Prevención del Delito

Históricamente la aplicación de mecanismos preventivos para evitar la criminalidad ha ido evolucionando conforme cambian la idiosincrasia de la sociedad y de manera conjunta con las normas jurídicas dentro de la organización del tejido social, y que posteriormente, se convirtieron en obligaciones constitucionales que tiene el Estado de salvaguardar los bienes de sus gobernados.

La ejecución de medidas para prevenir futuras conductas estaban ligadas a la imposición de una acción punitiva con una relación directa entre ofensor y ofendido, en una primera etapa el actor punitivo recaía en la víctima o familiares de ésta (venganza privada), posteriormente se le dio una connotación mágica y divina de los fenómenos naturales o espirituales (venganza divina) cuyo objetivo giraba en el resarcimiento de una ofensa a Dios o dioses, y por último se gestó en el poder público que ejercía el Estado, quien fungía como el titular del *Ius Puniendi* (venganza pública) legitimado por la sociedad misma.

En épocas primitivas las células sociales -hordas, clanes, familias- se constituían de grupos de personas nómadas los cuales se dividían los trabajos y deberes para satisfacer todas aquellas necesidades grupales que surgían como son la seguridad y garantizar la supervivencia⁷, en donde la superstición y el misticismo

⁷ SALES Y FERRE, Manuel, *“Estudios de Sociología” Evolución Social y Política Primera Parte*

(Documento Web), Librería de Victoriano Suárez, Sevilla, 1889. Recuperado el 18 octubre 2018, de <http://fama2.us.es/fde/tratadoDeSociologiaT1.pdf>

jugaban el papel preventivo, ya que, si alguna de las reglas impuestas era violentada, por consecuencia habría un castigo divino para el ofensor.

Posteriormente, hace su aparición el hombre sedentario y la figura de la propiedad privada, con ello la necesidad de establecer ciertas reglas más estructuradas de comportamiento para evitar el resquebrajamiento de la estructura social y política⁸.

Las sociedades a través de la tradición y la costumbre fueron adoptando la idea de la causa y efecto, es decir, a la obediencia de las leyes y a la aceptación de los castigos derivados de la violación a éstas.

Para este momento, surge la problemática de todo grupo social que deseaba conformarse de manera “civilizada”, debido a que solo existían reglas arbitrarias dictadas por quien ostentaba el poder, por lo que se establecieron normas jurídicas escritas (Código de Hammurabi o el Código Manú) en donde se dejaba huella de la primera política pública preventiva como era la ejemplaridad de la pena.

Cabe hacer mención que la prevención de la criminalidad no se concibe de manera igualitaria para todos los integrantes de las diversas sociedades, es decir, habría quienes aplicaban su propias medidas preventivas sin conocer de leyes u ordenamientos jurídicos, ni mucho menos de delitos, por lo que de manera más simple realizaban acciones para prevenir la comisión de éstas conductas, por ejemplo un pastor que no conoce el delito de abigeato, pero aun así se auxiliaba de un cayado, un machete o un perro como herramientas para evitar que le robaran alguna de sus ovejas, otro ejemplo, son los egipcios que a base de un sistema muy sofisticado compuesto de bloques y surcos que permitían bloquear el acceso de los posibles saqueadores e invasores, a las cámaras funerarias.

⁸ LIVACIC Rojas, Carlos, *Evolución de las Organizaciones: Un mundo en cambio (Documento Web)*, Revista de Estudios Politécnicos, 2009. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n12/n12a10.pdf>

La prevención como uno de los objetos de estudio de la Criminología, forja sus bases desde las corrientes filosóficas griegas, como Protágoras, Platón o Aristóteles quienes favorecen la función preventiva de la pena, o bien, como Sócrates quien refiere que el hombre comete los males por el desconocimiento del bien, por lo que la enseñanza y aprendizaje de la justicia en un método preventivo infalible⁹.

Aunque también las aportaciones a la prevención del delito provenientes del pensamiento eclesiástico en teólogos como San Agustín enmarcada en su oposición recia hacia la imposición de la pena de muerte, y en la búsqueda de medidas alternas a ésta; o como Santo Tomás de Aquino quien refiere en la importancia del estudio de los factores que predisponen a la conducta criminal, y su inclinación hacia la imposición de sanciones ejemplares como la pena capital, que funge de manera preventiva.

Desde la Edad Media hasta mediados del siglo XVIII las políticas en materia de prevención fueron completamente olvidadas con excepción de la ejemplaridad, en este sentido, ya sea por temor o miedo de recibir una sanción física (latigazos, mutilación, etc.), pecuniaria (multa, pérdida de bienes, etc.), la pena capital o inclusive señalamiento social suponían los únicos mecanismos preventivos inmersos en una gran gama de medidas represivas impuestas por una figura de poder que se confiere el derecho a castigar.

En esta etapa personajes como Tomás Moro con su obra “La Utopía” hacía referencia a la prevención, mencionando que el hombre que tenía autosuficiencia

⁹ Para abundar más sobre este tema véase en MELLING David J, *Introducción a Platón (Documento Web)*, Alianza Editorial, Madrid, España. 1991. Recuperado el 27 de octubre de 2018, de http://www.academia.edu/19203645/Introduccion_a_Platon_David_Melling

económica para satisfacer sus necesidades y contaba con una formación educativa tenía menos posibilidad a cometer delitos¹⁰.

1.2. Prevención del Delito nuevo paradigma

Durante la Ilustración surgen corrientes ideológicas que enfocaron su análisis en el hombre y su interacción en sociedad, otorgándole ese reconocimiento como ser humano, y como el componente más importante en la preservación de la armonía social, pensadores como John Locke que fundamenta el reconocimiento de las libertades del hombre, y cimienta las bases de los derechos humanos¹¹; Thomas Hobbes en su obra “El Ciudadano”¹² hace referencia a las obligaciones de los soberanos sobre sus súbditos, como es la de garantizar la seguridad, el derecho a la vida, a la comida y a la educación, ya que sin éstas se pone en riesgo el desarrollo del Estado; a su vez, Jean-Jacques Rousseau menciona que el hombre es un ente libre pero al momento de decidir vivir en sociedad debe pactar un contrato para garantizar la conservación de él mismo y sus bienes, eliminando todas aquellas fuerzas corruptoras que solo contaminan la naturaleza armoniosa del hombre mismo¹³.

Cesare Beccaria en su obra El Tratado de los Delitos y las Penas menciona que “es mejor evitar los delitos que castigarlos”¹⁴, y su contemporáneo Don Manuel Lardizábal y Uribe considerado como uno de los primeros teóricos que impulsaron

10 MORO Tomás, *La Utopía (Documento Web)*, México, Porrúa, 2007, pp.11-12. (Obra original publicada en 1516). Recuperado el 17 de octubre de 2018, de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/300883.pdf>

11 ZAMORA Guerrero, Alondra, “*Los Derechos Naturales acuñados por Locke*” (*Documento Web*), 2016. Recuperado el 11 de octubre de 2018, de <https://gradoceroprensa.wordpress.com/2016/07/25/los-derechos-naturales-acunados-por-locke/>

12 HOBBS Thomas, “*De Cive (El Ciudadano)*”, Madrid, España, Alianza Editorial, 2000. (Obra original publicada en 1642). Recuperado el 12 de octubre de 2018, de versión electrónica <https://losapuntesdefilosofia.files.wordpress.com/2018/05/hobbes-thomas-de-cive.pdf>

13 ROSSEAU, Jean-Jacques, “*Contrato Social 1712-1778*” *Obras Clásicas de Siempre (Documento Web)*, pp. 25. (Obra original publicada en 1762). Recuperado el 12 de octubre de 2018, de versión electrónica http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf

14 BECCARIA, Cesare, *Tratado de los delitos y las penas (Documento Web)*, Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Committee, 2015. (Obra original publicada en 1764). Recuperado el 15 de octubre de 2018, de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequenc=5

el humanismo en las imposiciones penales, con su obra “Discurso sobre las Penas” y quien refirió “...¡Quanto [sic] mejor y mas conveniente seria prevenir con suavidad estos males por medio de la educación, que haber de recurrir al rigor de las leyes para corregirlos!...”¹⁵

Asimismo, se establecen los primeros estudios críticos sobre la relación del delito con la personalidad de delincuente, y la legalidad, igualdad y proporcionalidad de las penas y se desprende la dicotomía sobre la imposición de la pena de muerte, es decir, se realizaban fuertes críticas a todas las medidas represivas que el Estado imponía de manera arbitraria e indiscriminada, pensadores como Lombroso en su libro El Hombre Delincuente de 1876 en donde se cimentan la bases de la antropología criminal como una nueva concepción para la creación y aplicación de nuevas leyes penales, así como una aportación novedosa en el campo de la administración de justicia; Enrico Ferri en su obra Sociología Criminal publicada en 1900 estableció los primeros estudios de las conductas delictivas desde una perspectiva social, ya que refiere que el delito es inimputable al sujeto, debido a que éste comete la conducta debido a la introyección de factores físicos o psíquicos negativos que se encuentran en su entorno, como son la embriaguez, enfermedad mental, falta de discernimiento, impulsos, etc., y por lo tanto, se deben disminuir todos aquellos factores negativos, como una forma prevenir la posible comisión de delitos; en cuanto a Raffaele Garófalo otro gran exponente, quien realiza diversos estudios interrelacionados del delincuente, el delito y el control social.

Ésta triada de pensadores establecieron nuevas formas de abordar el estudio del fenómeno criminal, ya que estos pensamientos innovadores dan pauta al análisis de las causas, efectos y consecuencias de las conductas delictivas, y, por tanto, estar en posibilidad de establecer estrategias para erradicar o disminuir

¹⁵ LARDIZABAL Y URIBE, Manuel, *Discurso sobre las Penas contrahido a las leyes de España, para facilitar su reforma (Documento Web)*, Edición 2001, pp.207. Recuperado el 16 octubre de 2018, de <http://www.cienciaspenales.net/files/2016/03/Lardiz%C3%A1bal-Discurso-sobre-las-penas-y-estudio-prelimin.pdf>

posibles factores que predispongan o desencadenen las conductas no solo delictivas, sino también en las antisociales.

El estudio interdisciplinario de la Criminología con varias ciencias entre ellas la Sociología, dieron pauta a nuevas formas para explicar la génesis del delito, y no solo eso, sino también estudiar las reacciones sociales ante el fenómeno delincucional, que en algunos casos puede ser aceptada por ejemplo un soldado quien investido de fuerza pública da muerte a un delincuente, así como, el análisis de la imposición de las regulaciones normativas del Estado ante el crimen.

Varios sociólogos como Emilio Durkheim en su obra *Las Reglas del Método Sociológico* de 1895 menciona que el hombre es reflejo de “representaciones colectivas”¹⁶ que la misma sociedad impone al individuo como reglas de conducta, y que se sintetizan en diversas formas de organización social; o como, Max Weber que analizó la evolución de las sociedades fuera del determinismo económico de Marx, analizando las interrelaciones de distintos factores que confluyen en la construcción de una estructura social, y esto, como base fundamental en los modelos teóricos actuales para el estudio del comportamiento humano.

1.3. La Prevención del Delito en la época Contemporánea

Desde 1995 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha celebrado quinquenalmente trece Congresos de Prevención del Delito y Justicia Penal, los cuales han repercutido en la creación de políticas en materia de justicia social, en la implementación de los procedimientos para el combate delincucional y el establecimiento de acuerdos bilaterales y de cooperación en todo el mundo¹⁷.

¹⁶ DURKHEIM Emilio, “Las Reglas del Método Sociológico” en VERA Héctor, *Representaciones y clasificaciones colectivas. La teoría sociológica del conocimiento de Durkheim* Sociológica, vol. 17, núm. 50, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México, 2002, pp. 108

¹⁷ “Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955- 2015, 60 años de logros”, UNODC, 2010. Recuperado el 9 de octubre de 2018, de http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/pdf/60_years_booklet_ES.pdf

Actualmente atiende todas aquellas problemáticas de criminalidad que de manera globalizada han alcanzado un nivel trasnacional, por lo que fue necesario establecer diversas líneas de acción de manera coordinada que deriven en la creación de políticas criminales integrales, de tal forma, que se realicen acciones destinadas a proveer una eficaz Estado de Derecho.

En los diversos congresos llevados a cabo desde 1955 al 2015 se han llegado a diversos acuerdos para el combate a la delincuencia como una problemática trasnacional, en donde son reunidos los representantes de los países miembros de las Naciones Unidas, académicos, doctrinarios y diversas organizaciones no gubernamentales expertos en materia de prevención del delito y justicia penal, los cuales tienen como objetivo compartir experiencias, y con ello, establecer directrices que ayuden a disminuir el fenómeno de la criminalidad, tanto en los gobiernos nacionales como locales.

- En el Primer Congreso, Ginebra, Suiza (1955) se aprobaron las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- En el Segundo Congreso, Londres, Reino Unido (1960) se recomendaron servicios especiales de policía para la justicia de menores.
- En el Tercer Congreso, Estocolmo, Suecia (1965) se analizó la relación entre la delincuencia y la evolución social.
- En el Cuarto Congreso, Kyoto, Japón (1970) se exhortó a que se mejorara la planificación de la prevención del delito para el desarrollo económico y social.
- En el Quinto Congreso, Ginebra, Suiza (1975) se aprobó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

- En el Sexto Congreso, Milán, Italia (1980) se reconoció que la prevención del delito debía basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de los países.
- En el Séptimo Congreso, La Habana, Cuba (1985) se aprobó el Plan de Acción de Milán y varias reglas y normas nuevas de las Naciones Unidas, en el marco del tema “Prevención del delito para la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo”.
- En el Octavo Congreso, El Cairo, Egipto (1990) se recomendó la adopción de medidas contra la delincuencia organizada y el terrorismo, en el marco del tema “La cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal en el siglo XXI”, se aprobó una resolución titulada “Prevención de la delincuencia urbana”.
- En el Noveno Congreso, El Cairo, Egipto (1995) las deliberaciones se centraron en la cooperación internacional y en la asistencia técnica de carácter práctico para fortalecer el estado de derecho, en el marco del tema “Menos crimen, más justicia: seguridad para todos”.
- En el Décimo Congreso, Viena, Austria (2000) se aprobó la Declaración de Viena en la que los Estados Miembros se comprometieron fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional y la reforma penal.
- En el Undécimo Congreso, Bangkok, Tailandia (2005) se aprobó la Declaración de Bangkok, un documento político crucial en el que se establecen los fundamentos de la coordinación y cooperación internacionales con miras a prevenir y combatir la delincuencia y se imparten directrices para fortalecer esa coordinación y cooperación.

- En el Duodécimo Congreso, Salvador, Brasil (2010) destacó el papel fundamental del sistema de justicia penal en el desarrollo, subrayó la necesidad de un enfoque holístico respecto de la reforma del sistema judicial penal con objeto de reforzar la capacidad de los sistemas de justicia penal en la lucha contra el delito, y determinó medios de prevenir y controlar las nuevas formas de delincuencia en todo el mundo.
- En el Décimo Tercer Congreso, Doha, Qatar (2015), se estableció la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional, así como la participación pública.

En 1989 en Montreal, Canadá se llevó a cabo el Foro Europeo de Seguridad Urbana, en donde acudió la Federación Canadiense de Municipalidades, la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos y 65 representantes de diversos países, llegaron a la conclusión de que, para dar una respuesta eficaz al fenómeno de la criminalidad y la disminución progresiva de los delitos, las acciones policiales y de justicia penal deben coordinarse directamente con las políticas de carácter social.

Asimismo, México forma parte del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD), el cual fue establecido en la ciudad de San José, Costa Rica, el 11 de junio de 1975, teniendo como objetivo la formulación e incorporación en los planes nacionales de desarrollo, de políticas e instrumentos de acción adecuados en el área de la prevención del delito y la justicia penal, para fomentar desarrollo económico y social equilibrado de los países de América Latina y el Caribe, como acciones primordiales de las Naciones Unidas ¹⁸.

18 Para abundar sobre este tema consultar en la página oficial de la ONU. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de <http://www.nacionesunidas.or.cr/agencia/ilanud>

En 1994 los gobiernos y organizaciones internacionales de ciudades, dirigidos por Francia y Canadá, crearon el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CPIC), con el objetivo de identificar las medidas de prevención del delito más eficaces y su aplicación en un ámbito local¹⁹.

La conformación de un programa de prevención como política de seguridad en México es relativamente novedoso, debido a que las estrategias han sido enfocadas primordialmente a las acciones reactivas y represivas. No fue hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012²⁰ en donde se plantea como una estrategia innovadora para el combate al crimen, donde pretendía eliminar los factores que conlleven a la criminalidad, a través de mejorar las condiciones de vida.

Ahora bien, la Criminología (como ciencia que impulsa los mecanismos preventivos) no solo estudia las conductas antisociales en un plano social, psíquico y antropológico, sino que también realiza una síntesis interdisciplinaria para determinar las causas y consecuencias del fenómeno de las violencias y la delincuencia, enfocándose en la prevención, desde sus factores que la originan hasta las repercusiones sociales, y estrategias gubernamentales, a través del análisis la dinámica delincencial, la obtención de datos estadísticos y la recopilación de evidencias empíricas, aplicando los métodos inductivos y deductivos de la escuela positiva.

Actualmente los esquemas preventivos realizan funciones de vinculación entre las políticas sociales y las estrategias de seguridad, en donde el factor preponderante es el desarrollo social, puesto están enfocadas hacia los orígenes y/o causas del delito, y en este sentido, contribuir a reconstruir el tejido social, a mejora la calidad de vida y a ofrecer diversas alternativas de capacitación e

¹⁹ WALLER Irvin, *Prevención del Delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo (Documento Web)*, Ed. Siglo XXI, D.F., 1997, pp. 2-3. Recuperado el 23 de noviembre de 2018, de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028740.pdf>

²⁰ Para mayor referencia consultar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad (Documento Web). Recuperado el 12 de octubre de 2018, de http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

información dirigidas a la ciudadanía, para ésta que tenga una participación activa en la construcción de un entorno seguro.

Para elaboración de políticas criminológicas en materia prevención es importante conocer la evolución ideológica que ha permeado alrededor de la prevención del delito, a una más compleja que es la prevención social, esto nos ayudará a comprender e identificar el punto de partida para la elaboración del diagnóstico, investigación, análisis, planeación, implementación y evaluación de las diversas medidas orientadas a reducir las causas y factores de riesgo que generan los diversos tipos violencia en la sociedad.

CAPÍTULO SEGUNDO

GENERALIDADES DE LA PREVENCIÓN

- En este capítulo refiere a la definición, tipos y evolución conceptual de Prevención del Delito.

2.1 Prevención del Delito

Para el presente trabajo nos referiremos teóricamente a la prevención como la define Alfonso Quiróz Cuarón “... *no es otra que el arte de contener y controlar la criminalidad, tarea urgente, que es necesario emprender de inmediato, sumando los esfuerzos de todos...*”²¹ y en palabras de Pierre-Francois Ceccaldi, quien menciona a la prevención como una “*política de conjunto que tiende a suprimir o al menos a reducir los efectos de delincuencia o inadaptación social*”.²²

Otra definición en materia criminológica sería el conocer con anticipación la probabilidad de un fenómeno criminal, disponiendo los medios necesarios para evitarlo.²³

Si bien es cierto, a lo largo de la historia de la humanidad la aplicación práctica de medidas preventivas del delito como lo vimos en el capítulo anterior han existido desde antes del establecimiento de grupos humanos con una compleja estructura social, pero el surgimiento en un contexto teórico vio la luz a finales del siglo XVIII, con la escuela positiva del Derecho, que rompe totalmente con la idea de asociar a la pena con el “castigo” o la “retribución” sino más bien, que éstas sean

²¹ QUIROZ CUARÓN, Alfonso, *Las enseñanzas de la Criminología (Documento Web)*, UNAM, D.F., México, 1975. p. 222. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/97/dtr/dtr9.pdf>

²² RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, 18ª edición, Porrúa, México, 2003, pp. 126.

²³ SANTAMARÍA Suárez, Sergio, et.al., *Recomendaciones de prevención primaria, secundaria y terciaria del delito como estrategias para prevenir el crimen dentro de un Plan de Desarrollo*, UAEH – IPN, Boletín Institucional, No. 5, México, 2010, p.218. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icsa/LI_PrevAten/Anto_igle/4.pdf

sustituidas por mecanismos correctivos²⁴, como lo menciona Michael Foucault, y que posteriormente evolucionaría en lo que hoy conocemos como la readaptación social.

Este cambio de aplicativo a una función utilitaria de la pena dio pauta al surgimiento de nuevas corrientes ideológicas para prevenir la práctica delictiva, vistas desde un punto general (sociedad) y especial (persona), y que se congregó a la consolidación del régimen progresivo técnico en el ámbito penitenciario.

Aunado a ello, la Criminología analiza el fenómeno antisocial desde el punto de vista de tres niveles de interpretación, el primero denominado conductual (delito) en donde se analizan los factores que llevaron al “paso al acto”; en segunda instancia está el nivel individual (delincuente) que refiere al estudio personalizado del autor (es) de la conducta en estudio; y por último el nivel general (delincuencia) que refiere al conjunto de conductas que se realizaron en un tiempo y lugar determinado²⁵.

Con base en lo anterior, podríamos entender que si las conductas antisociales se pueden abordar de diferentes perspectivas para su estudio y análisis, así mismo la prevención puede apoyarse de diversas formas para prevenir un daño o perjuicio, como lo refiere Peter Lejins al proveer los medios idóneos que anticipen los riesgos sociales, por ejemplo a través de la intimidación con el objeto de inhibir cualquier amenaza (prevención punitiva), otra al situar obstáculos artificiales (muros, rejas, luminarias, etc.), naturales (árboles, arbustos, ríos, etc.), humanos (seguridad privada, seguridad pública, “guaruras”, etc.) o jurídicos (normas, sanciones, etc.), entre otros, con el objetivo de dificultar el accionar delictivo (prevención mecánica), o bien, a través del estudiar los factores criminógenos imperantes en el medio social a efecto de realizar una detección

²⁴ FOUCAULT Michael, *Vigilar y Castigar -nacimiento de la prisión-*, 1ª reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI, 2002, pp.25. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de <https://www.ivanillich.org.mx/Foucault-Castigar.pdf>

²⁵ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Op. cit.*, pp. 25-26.

oportuna, y con ello, eliminar cualquier componente que prepare, predisponga o desencadene la conducta de manera previa (prevención colectiva).

De la misma forma, Joaquín Martín Canivell propone tres formas de hacer prevención (primaria, secundaria, terciaria)²⁶, las cuales son determinadas de acuerdo los momentos ideales para la aplicación de medidas, técnicas u objetivos, y no solo en ámbito seguridad pública y Estado, esto es retomado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la prevención de enfermedades, en el caso del sector empresarial en la Gestión de Calidad o en instituciones públicas y privadas dedicadas a la educación para evitar el rezago educativo.

Es relevante resaltar que todos los mecanismos preventivos para disminuir la criminalidad -sin excepción- deben ir acorde con la idiosincrasia cultural, obedeciendo al modelo sociopolítico-económico imperante en la región, a efecto de generar una sinergia entre medidas represivas y preventivas de modo articulado entre políticas públicas en materia de seguridad y desarrollo social.

Cunjama López, menciona siete modelos para abordar diversas perspectivas de la aplicación de modelos de prevención²⁷;

- 1) Modelo clásico de la prevención, los todas aquellas acciones que realizan “lo que sea necesario”, para que el delito no produzca, o bien, no vuelva a repetirse.
- 2) Modelo neoclásico de la prevención, tiene una postura desde el Derecho Penal, que desde ciertas estructuras jurídicas se puede prevenir a través de la ejecución de la sanción, es decir, la intimidación y ejemplaridad de la pena.
- 3) Modelo prevención de la reincidencia, es básicamente generar esquemas para dar seguimiento a las personas sentenciadas, para poder hacer una

²⁶ SANTAMARÍA Suárez, Sergio, *et.al.*, *Op. cit.*, p.218. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icsa/LI_PrevAten/Anto_Iggle/4.pdf

²⁷ CUNJAMA Emilio Daniel y Alan GARCÍA, *Prevención social de las violencias y el delito*, INACIPE, 1ª edición, 2005, p.64-65.

correcta vinculación de reestructuración a una vida cotidiana, es decir, a que no regrese al ambiente nocivo que lo llevó a cometer en un primer momento el delito.

- 4) Modelo prevención situacional, se basa en la lógica de costo-beneficio, lo que es generar obstáculos para evitar o disminuir los factores oportunidad para que se cometan el delito.
- 5) Modelo prevención comunitaria, se basa en la participación de la ciudadanía (comités vecinales, “vecino vigilante”, etc.), con la aplicación de acciones locales que permiten disuadir los elementos que generan escenarios potenciales para la comisión de conductas violentas o delitos.
- 6) Modelo prevención del desarrollo, radica en focalizar ciertas acciones preventivas en las etapas del desarrollo humano principalmente en la infancia (momento de la conformación de la personalidad), en donde, se incorporen estrategias para lograr una buena socialización.
- 7) Modelo prevención multiagencial, se constituye en la participación de diversas instituciones e inclusive la vinculación de diferentes tipos de prevención, y que necesita ser abordado de diferentes enfoques.

2.2 Prevención Social de las Violencias y el Delito

La Prevención Social según el “Modelo de Prevención Social del Delito” son ese conjunto de estrategias que, de forma articulada entre instancias y dependencias gubernamentales, en coordinación con la participación de la sociedad de manera organizada, analizan desde los factores culturales, sociales, económicos, motivacionales, comunitarias y situacionales que influyen en la comisión de los delitos, hasta las medidas de mejoramientos en la capacidad de organización, operación y logística de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de las instituciones encargadas de la reinserción social como forma de prevenir la reincidencia delictiva.

En este sentido, la evolución conceptual e ideológica de la prevención tradicional para inhibir los procesos delictivos y transformar las causas que la generan, tomaron un rumbo diferente, uno de carácter social participativo, en donde se reconocen los factores de riesgo sociales que hacen que una persona se vincule no solo con la delincuencia, sino también con los diferentes tipos de violencia, aun y en cuando no estén tipificados como conductas prohibidas por la ley, pero que de igual manera, causan un daño o un perjuicio.

Para generar Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia, es imperante examinar los fenómenos de violencia como factor preponderante para la gestación del delito, no solo desde el que se expresa de persona a persona, sino también de aquellas instituciones -del Estado, sociales, religiosas, etc.- hacia los individuos, con el objeto de identificar quien recibe la violencia, quien perpetra la violencia y en donde ocurre la violencia.

Ahora bien, una de las grandes problemáticas sociales que gestan diversos tipos de violencia en términos económicos y culturales, según Cunjama López es la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano (salud, educación, vivienda, acceso a tecnología, capacidad para hacerse oír, etc.)²⁸, esta gran brecha va creando un “caldo de cultivo” de factores de riesgo y vulnerabilidad para ser presa de violencia física, emocional, psicológica, económica o estructural, y aunado a esto, conductas que están siendo permitidas y normalizadas por la misma sociedad, o como la describe Jean-Pierre Bourdieu como Violencia Simbólica²⁹.

Otro fenómeno que va ligado con el crecimiento de violencia y la criminalidad es la desinformación, ya que se relaciona con el alza en las cifras de delitos de alto impacto (secuestro, homicidio doloso, violación, etc.), en donde las mismas

²⁸ Ibidem, p.94.

²⁹ BOURDIEU, P y PASSERON, (1996), “La Reproducción, Elementos para una teoría del sistema de enseñanza”, citado por PEÑA Collazos Wilmar, *La violencia simbólica como reproducción Biopolítica del poder (Documento Web)*, Revista Latinoamericana de Bioética, No. 2, Edición 17, Colombia, 2009, pp. 62-75 Recuperado el 25 de octubre de 2018, de

instituciones del Estado, con la idea de promover y enaltecer sus acciones para el combate contra el delito, generó una estrategia errónea de la “guerra contra la delincuencia”, lo que influyó en una percepción inseguridad entre la ciudadanía, todos los días los medios informativos haciendo alusión a la delincuencia³⁰, encabezaban sus titulares con “muertes”, “desmembrados o decapitados”, “secuestros”, “cárteles”, “delincuencia organizada”, “robos”, y lo peor es que en muchos involucraba directamente a policías, militares, funcionarios públicos como parte de éstos hechos³¹.

Actualmente en México contamos con herramientas de medición estadística que reflejan la opinión de los ciudadanos sobre el tema de seguridad, como son la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), la cuales se enfocan a temas como percepción de seguridad, confiabilidad en las instituciones de seguridad, cifra negra e incidencias delictivas. Gracias a estos instrumentos que también son fundamentados en cifras oficiales, podemos configurar políticas públicas integrales que sustituyan los antiguos modelos preventivos anacrónicos para controlar el fenómeno delictivo.

2.3 Política Criminológica

La forma de conceptualizar las políticas criminológicas ha ido en evolución, desde el siglo XVIII con las primeras expresiones represivas de lucha contra el delito de Feuerbach o Henke, pasando por el pensamiento revolucionario de personajes

³⁰ “...En 2006, cuando Felipe Calderón asumió la presidencia del país lanzó lo que se conoce como la guerra contra el narcotráfico en México. Desde entonces, los grupos de la delincuencia organizada mexicana han, literalmente, peleado a muerte contra sus rivales y contra las autoridades para controlar las rutas del tráfico ilegal de drogas hacia Estado Unidos, uno de los mayores consumidores mundiales de estupefacientes...” tomado de la Nota periodística (2017, 28 mayo), “Este es el costo humano y económico de la guerra contra el narcotráfico” (*Documento Web*), Nación 321, Sección Seguridad, México. Recuperado el 25 de octubre de 2018, de <http://www.nacion321.com/seguridad/este-es-el-costo-humano-y-economico-de-la-guerra-contra-el-narcotrafico>

³¹ FERRI Pablo (2017), “Un año más de combate al narco sin un marco legal para el Ejército mexicano”

(*Documento Web*), El País, Sección Seguridad, México. Recuperado el 25 de octubre de 2018, de https://elpais.com/internacional/2017/01/02/mexico/1483315352_061597.html

como Gautier, Belloni o Alfredo Gautier, quienes afirman que la política es el arte de escoger los mejores medios de gobierno, la política criminal es el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen (citado por Rodríguez Manzanera)³², o bien, como Zaffaroni que la concibe como una herramienta del aparato legislativo.

Existen posturas que definen a la Política Criminológica como una ciencia que forma parte de las Ciencias Penales, con una metodología y objeto de estudio propio, como Marco Battaglini, quien afirma que *“es la ciencia que estudia los medios con los cuales el Estado ha de combatir, mediante el derecho, (penas y medidas de seguridad) la delincuencia”*³³, o bien, Franz Von Liszt, que refiere que *“conjunto sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas, infracciones y de la eficacia de la pena, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución”*³⁴.

Para Maria de la Luz Lima Malvido las políticas criminológicas no son más que una herramienta que utilizan diversos sectores sociales y gubernamentales para producir cambio social, con el solo objetivo de obtener la tan ambiciosa Justicia Social. Asimismo, Gustavo Adolfo Letner refiere que es una premisa en donde los tres poderes de la unión tienen una participación activa para la delimitar las conductas a través de la ley (Legislativo), el diseño y dirección de la política (Ejecutivo), y, la observancia y sanción (Judicial)³⁵, o bien, para Alberto M. Binder

³² RODRÍGUEZ Manzanera, Luis, *Op. cit.*, p. 114.

³³ REGIS García, José de Jesús, *El trabajo comunitario como una alternativa a la pena de prisión en el Estado de Nuevo León* (Documento Web), Tesis para obtener el grado de Doctorado en Derecho, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2013, p. 170. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de <http://eprints.uanl.mx/3663/1/1080256862.pdf>

³⁴ CUSI Alanoca, José Luis, (2018, 12 de marzo), *“Política criminológica”* (Documento Web), Urgentebo, Sección Opinión. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de <https://www.urgentebo.com/noticia/pol%C3%ADtica-criminol%C3%B3gica>

³⁵ ROMERO Adriana y Nadia LIZARAZO, *Crimen y Política Pública Criminal: Elementos para la configuración del observatorio de Política Criminal* (Documento Web), Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, Colombia, 2017, p.48. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/CriyPolPubCri.pdf?ver=2017-06-06-094951-850>

*“es el conjunto de los métodos por medio de los cuáles el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal”.*³⁶

En este sentido, podemos observar que la gran mayoría las concepciones de diversos autores señalados en párrafos anteriores y muchos más que no hicimos referencia, enmarcan una respuesta directa y tajante del Estado para hacer frente al fenómeno antisocial, como popularmente lo hemos oído “la lucha contra el crimen”, pero no podemos dejar de señalar que la obligación no es sólo del aparato gubernamental, sino que el mismo Estado debe de proveer los medios e instrumentos legales, pero sobre todo legitimados para que el ciudadano se corresponsabilice, a través de las organizaciones de la sociedad civiles (OSC), ONG’s, el sector privado (empresas) e inclusive instituciones educativas y religiosas, tengan un objetivo en común de realizar una auténtica transformación social, es decir, impulsar nuevos principios rectores y mecanismos para la prevención, persecución, sanción y control de la delincuencia de la que habla Lima Malvido³⁷.

2.4 Prevención Social como Política Criminológica

El fenómeno de la criminalidad se ha incrementado de forma inusitada en los últimos años, por lo que es necesario implementar una política criminológica que genere un verdadero cambio social, que tenga su fundamento en diagnósticos precisos de las problemáticas sociales a partir de casos reales.

Desde el punto de vista jurídico la prevención social de la violencia y la delincuencia se concibe como *“...el conjunto de políticas públicas, programas y*

³⁶ LETNER, Gustavo Adolfo, *Lineamiento para una política criminal del siglo XXI (Documento Web)*, Unidos por la Justicia Asociación Civil, 1ª ed., Buenos Aires, Argentina, 2006, p.16. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de http://unidosjusticia.org/wp-content/uploads/2014/06/LETNER_lineamientos_politica_criminal.pdf

³⁷ LIMA Malvido, Maria de la Luz, *De la Política Criminal a la Seguridad Nacional (Documento Web)*, UNAM, p.405. Recuperado el 22 de octubre de 2018, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/30.pdf>

*acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan...”.*³⁸

La planeación de medidas preventivas debe realizarse en un contexto no solamente desde el punto de vista que se establece el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino que debe abarcar un campo mucho más amplio como es la preservación del desarrollo social, no reconociendo más límites que el respeto a los derechos humanos.

Con base en lo anterior, para la elaboración de un Plan de Desarrollo Social Integral³⁹, en donde se fijen líneas de acción bien estructuradas, que puedan ser evaluadas por la ciudadanía y supervisadas por el Estado, y con ello, retroalimentar los casos de éxito y los errores, con el objetivo de darle continuidad a las estrategias implementadas. Esto nos ayudará a comprender más a fondo las causalidades del fenómeno antisocial, a enfocar las directrices de capacitación y profesionalización de los implementadores, perfeccionar las técnicas investigación, detectar las posibles amenazas y debilidades en la ejecución, y con ello, invertir de manera eficiente y eficazmente los recursos humanos, económicos y tecnológicos invertidos.

La finalidad de integrar las acciones preventivas junto con las represivas dentro de un Plan de Desarrollo Social Integral es crear corresponsabilidad con los habitantes de zonas de ocurrencia de delitos, el fortaleciendo del tejido social y la calidad de vida.

³⁸ MÉXICO: Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, artículo 2. Recuperado el 22 de octubre de 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

³⁹ En el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se establece en la estrategia 2.3 “Coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con organismos gubernamentales, académicos, privados y ciudadanía”. Recuperado el 22 de octubre de 2018, de [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_1212_13_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_1212_13_Separata(1).pdf)

Y de igual forma, es valioso dar continuidad a las políticas preventivas, ya que nos permitirá conformar un panorama más amplio, y a la vez particularizado de la situación actual del objeto de estudio, es decir, identificar los factores endógenos y exógenos que desarrollan la conducta antisocial, así como identificar todas aquellas conductas proclives a la antisocialidad.

Cabe resaltar que las políticas criminológicas no se pueden encasillar exclusivamente en aquellas medidas jurídicas de carácter represivo establecidas por el Estado, para garantizar una justicia social, sino que el pensamiento tendría que ser progresista, en donde se tome en cuenta todos aquellos modelos y acciones estratégicas con argumentos político-sociales, y que culminen en acciones en la implementación de acciones “extrajurídicas”⁴⁰, ya que su objetivo no es solo evitar las conductas previstas en la ley como delitos, sino todo tipo de conductas que fragmenten el tejido social.

Ahora bien, abordando el tema específicamente en el municipio de Querétaro, habría que reconocer que existen diversas instancias gubernamentales destinadas a evitar factores de riesgo que generan violencia y delincuencia en el Estado, como el Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana o la Dirección de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, quienes a través de estrategias de corresponsabilidad gobierno-sociedad desarrollan acciones coordinadas con los tres niveles de gobierno.

Lo más cercano que se quedó en un intento de formular una estrategia integral y transversal para el fomento del “desarrollo social” se suscitó en el periodo 2013 – 2016 con la ejecución de un programa integral encabezado por la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia integrado

⁴⁰ BETANCOURT Cabrera, Abdú, *Política Criminológica “Antecedentes, Conceptos y Principios de la Política Criminológica” (Documento Web)*, CESCIFE, Baja California, México. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de https://politicacriminologica.files.wordpress.com/2015/03/0-tema-introductorio_politica-criminologica.pdf

por la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Comunicaciones y Transportes, de Trabajo y Previsión Social y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya finalidad era estructurar trece acciones gubernamentales encaminadas al mejoramiento urbano, social, educativo y laboral, que se sustentara en una eficaz coordinación entre los tres órdenes de gobierno denominado Pacto por México, en donde, las delegaciones federales ejercieran acciones para fortalecer la cohesión social, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos.

En este sentido, una de las más importantes que se han generado en la capital queretana, fue la instauración de los Centros Integrales de Prevención Social (CIPRES) en el municipio queretano, que desde el año 2011 han implementado exitosamente estrategias para el fortalecimiento de factores protectores y generación de cohesión comunitaria, a través de la prevención social, situacional y comunitaria.

CAPÍTULO TERCERO

PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

- En este capítulo se hará un análisis crítico de la implementación y seguimiento de las acciones de prevención social por parte de las instituciones públicas en el municipio de Querétaro, derivado del desglose pormenorizado sobre la problemática delictiva actual.

3.1 Panorama del municipio de Querétaro

El presente trabajo realiza una introspección crítica de la implementación teórica-práctica de las acciones que denominamos como “prevención del delito” en el municipio de Querétaro, para ello, es imperante conocer que existen diversas instancias, mecanismos y procedimientos para lograr el objetivo de reducir los delitos y/o conductas antisociales, y, cuya ruta crítica dependerá de los requerimientos e interés de los ciudadanos, así como de la sinergia de las instancias federales, estatales y municipales, para ejecutar las acciones que deriven en estrategias de coordinación y comunicación interinstitucional.

Para lograr la incursión de las políticas de seguridad y justicia se tiene como primera tarea, focalizar los esfuerzos de las instituciones públicas federales, estatales y municipales, así como de asociaciones civiles, religiosas y sociales en una sinergia integral, por lo que es imprescindible conocer el panorama delictivo que impera en el territorio queretano, y con el objetivo de que se tomen en cuenta los diversos ámbitos de competencia, facultades y atribuciones de cada una de ellas.

Para ello, es importante conocer el panorama delictivo del municipio queretano, con el objeto de focalizar las estrategias y homologar los criterios de actuación.

En este sentido, conforme a la información publicada por el Secretariado Ejecutivo de Secretaria Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁴¹, en cuanto a la cifra oficial de los delitos de fuero común, se puede resaltar que las conductas con mayor frecuencia que se presentaron en el periodo de enero a septiembre del 2018 fueron:

- Robo de vehículos con 4,577 casos, de ellos el 61% se cometió en el municipio de Querétaro; Lesiones con 4,500 casos, de ellos el 50% se cometió en el municipio de Querétaro; Robo a casa habitación con 2,968 casos, de ellos el 55% se cometió en el municipio de Querétaro; Violencia doméstica con 2,068 casos, de ellos el 54% se cometió en el municipio de Querétaro; Robo a vehículo con 831 casos, de ellos el 61% se cometió en el municipio de Querétaro; Narcomenudeo con 840 casos, de ellos el 60% se cometió en el municipio de Querétaro; Homicidio con 373 casos, de ellos el 49% se cometió en el municipio de Querétaro; Violación con 291 casos, de ellos el 63% se cometió en el municipio de Querétaro; Extorsión con 70 casos, de ellos el 57% se cometió en el municipio de Querétaro; Secuestros con 7 casos, de ellos el 25% se cometió en el municipio de Querétaro⁴².

De acuerdo a las cifras presentadas, se puede observar que el municipio de Querétaro concentra un mayor porcentaje⁴³ de la incidencia delictiva que se genera en el Estado, mismo que administrativamente se divide en siete delegaciones teniendo en primer lugar con mayor índice delictivo en el municipio las comunidades de Pie de Gallo y Montenegro, así como las colonias Juriquilla y Centro

⁴¹En adelante denominado SESNSP

⁴² Para abundar sobre este tema véase la página oficial del SESNSP en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

⁴³ Para mayor referencia, véase en <http://queretaro.semaforo.com.mx/>

pertencientes a la delegación Santa Rosa Jauregui; también destacan colonias como San Francisquito y Centro Histórico ubicadas en la delegación Centro Histórico; las colonias Satélite, Cerrito Colorado, Paseos de San Miguel y Loma Bonita pertenecientes a la delegación Félix Osores Sotomayor; las colonias Desarrollo San Pablo, Las Américas, San Pablo, San Pedrito Peñuelas, Lomas de San Pedrito Peñuelas y Menchaca en la delegación Epigmenio González; así como, Lomas de Casa Blanca y Reforma Agraria ambas en la delegación Josefa Vergara y Hernández⁴⁴.

Aunado a las cifras antes expuestas, el Observatorio Ciudadano de Querétaro a través de la semaforización del cumplimiento de la agenda ciudadana en su cuarta edición de medición de avances, emitió recomendación para a la disminución de los delitos de robo de vehículos y robo a casa habitación por ser los más frecuentes en el municipio⁴⁵.

En este sentido, emitió una alerta para las conductas generadas a raíz de la violencia contra la mujer debido al aumento en los delitos calificados con la prerrogativa violencia de género, sumando 71 del 01 de octubre al 31 de diciembre de 2015; 263 en todo 2016, y 266 del 01 de enero al 31 de agosto de 2017⁴⁶, y 181 casos en el periodo de enero a mayo 2018 reportados por el Instituto Queretano de la Mujer (IQM)⁴⁷.

44 Información obtenida de la página institucional del Observatorio Ciudadano de Querétaro, <http://ocq.mx/>

45 FERNÁNDEZ Gina (2017, 30 de noviembre), "Incrementan delitos calificados como violencia de género en la capital del estado: OCQ" (Documento Web), *AM Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el

7 de noviembre de 2018, de <https://amqueretaro.com/queretaro/2017/11/30/incrementan-delitos-calificados-violencia-genero-la-capital-del-estado-ocq>

46 Redacción de Nación (2017, 29 noviembre), "Resultados de la Cuarta Medición de Avances de la Agenda Ciudadana de los municipios de Corregidora, El Marqués y Querétaro" (Documento Web), *Nación*, Sección Estados, Querétaro, México. Recuperado el 07 de noviembre de 2018, de <https://nacionmx.com/2017/11/29/resultados-de-la-cuarta-medicion-de-avances-de-la-agenda-ciudadana-d-e-los-municipios-de-corregidora-el-marques-y-queretaro/>

47 LOPEZ Nuñez, Patricia (2018, 28 de mayo), "Creciente violencia de género" (Documento Web), *Diario de Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 07 de noviembre de 2018, de <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/creciente-violencia-de-genero-1718739.html>

Ahora bien, el Estado de Querétaro también cuenta con incidencia delictiva de orden federal entre los que destacan los delitos contra la salud de las cuales se desprende un total de 153 carpetas de investigación iniciadas en el periodo enero – septiembre del 2018, en este sentido, se han iniciado 240 carpetas de investigación de violaciones a la ley federal de armas de fuego y explosivos, 274 casos de robo de hidrocarburos y 228 robo a empresas ferroviarias según cifras de la Procuraduría General de la República en el Estado de Querétaro⁴⁸.

Gracias a la coordinación interinstitucional se han realizado por parte de autoridades federales dieciocho cateos para la prevención e investigación de delitos en materia de contra la salud con el aseguramiento y destrucción de “narcobios” utilizados para la elaboración de drogas sintéticas, delito de robo de hidrocarburos, robo de diversos objetos robados a empresas de autotransporte federal y ferroviarias, en diversos inmuebles de los municipios de Querétaro, El Marqués, Corregidora, San Juan del Río, Colón y Pedro Escobedo.

Como resultado de las acciones de prevención, investigación y procuración de justicia, se han asegurado diversos narcóticos, combustibles -gas, diesel y gasolina-y objetos de delito, de lo que se destacan la destrucción de más de una tonelada de marihuana, ciento sesenta y seis kilogramos de cocaína, veintiséis kilogramos de metanfetamina, más de nueve mil pastillas psicotrópicas, seis cientos diez objetos de delito, y lo que más se resalta es la destrucción de más de cinco toneladas y más de veintiséis mil litros de precursores y sustancias químicas utilizadas para la elaboración de drogas sintéticas⁴⁹.

Cabe mencionar que la entidad cuenta con importantes redes carreteras que conducen al norte del país: carretera federal 45 Hidalgo–Ciudad Juárez y la 57

⁴⁸ Fuente: Sistema Institucional de Información Estadística (SIIIE, 2018). Procuraduría General de la República.

⁴⁹ Redacción Institucional (2018, 20 de octubre), “Comunicado 1098/18. PGR destruye más de cinco toneladas de sustancias y precursores químicos en Querétaro” (Documento Web), Procuraduría General de la República. Recuperado el 08 de noviembre de 2018, de <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1098-18-pgr-destruye-mas-de-cinco-toneladas-de-sustancias-y-precursore-s-quimicos-en-queretaro>

México–Piedras Negras. Estas vías se constituyen en un “atractivo” adicional para la delincuencia ya que son consideradas de importancia debido a que son utilizadas para el tráfico de narcóticos, aunado a que las vías de comunicación terrestres que atraviesan el Estado, registran un alto tránsito de vehículos particulares, camiones de carga y pasajeros, los cuales son aprovechados por las organizaciones delictivas para la realización de actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas e indocumentados, etc.⁵⁰.

Por lo que hace en el Estado de Querétaro no se han observado eventos de alto impacto, ya que ha sido considerado “zona de resguardo” de integrantes de la delincuencia organizada⁵¹, al ser una entidad en la que la criminalidad y los niveles de violencia asociados a estas expresiones delictivas son reducidas -en comparación con otras entidades federativas- lo que ha permitido a líderes de dichas agrupaciones pasen inadvertidos.

Pero también es importante señalar que, a pesar de su ubicación geográfica, Querétaro no se caracteriza por presentar un escenario de violencia complejo, pese a la cercanía que mantienen con estados con un panorama de violencia mucho mayor, como el Estado de México, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Guanajuato, sin embargo, esta colindancia hace proclive el traslado de integrantes de la delincuencia, hacia el territorio queretano.

Ahora bien, el municipio de Querétaro se ha mantenido con márgenes reducidos de actividad delictiva de alto impacto y/o vinculada con Delincuencia Organizada, lo que ha favorecido a la estabilidad en materia de seguridad pública, y a su vez, podríamos referir como un territorio “maleable”, es decir, que todavía cuenta con

⁵⁰ FLORES, Gonzalo (2018, 23 de abril), “Carretera 57, fama ganada” (Documento Web), *AM Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 08 de noviembre de 2018, de <https://amqueretaro.com/especiales/2018/04/23/carretera-57-fama-ganada>

⁵¹ DE MAULEON Mauricio (2017, 27 de abril), “Querétaro, un imán para los narcos” (Documento Web), *El Universal Querétaro*, Sección Opinión. Querétaro, México. Recuperado el 08 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2017/04/27/queretaro-un-iman-para-los-narcos>

características socioeconómicas y culturales para la aplicación de medidas de cualquier nivel de prevención.

No hay que descartar la parte de la percepción ciudadana con respecto a los temas de seguridad y victimización que año tras año es realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) a través del instrumento denominado Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Por lo que, el estudio realizado revela que la percepción de inseguridad registrada en Querétaro es de sesenta y dos por ciento, que equivale a diecisiete punto cuatro por ciento menos que lo resultante a nivel nacional, traducido a que el Estado de Querétaro es de los cinco las entidades federativas con una menor percepción de inseguridad⁵². En cuestión a victimización el estado queretano tuvo un total de 28, 229 víctimas por cada cien mil habitantes, esto significó un incremento de dieciséis puntos porcentuales, con respecto al año 2016 que tuvo una cifra de 24,228 víctimas registradas.

Conocer sobre el panorama delictivo nos ayuda en un primer momento a focalizar las acciones preventivas principalmente en aquellos lugares más vulnerables para la comisión de delitos, saber qué tipo de estrategias van a implementarse de acuerdo a la problemática que arrojan las cifras, conocer las conductas que se presentan, y con ello, analizar la criminogénesis a través de los factores causales endógenos y exógenos que generan la comisión de conductas antisociales, y explicar la criminodinámica por medio del estudio de los factores criminógenos predisponentes, preparantes y desencadenantes.

Con base en las cifras oficiales presentadas en párrafos anteriores, podemos inferir que los municipios de San Juan del Río, Corregidora, El Marqués y Querétaro concentran el mayor número de delitos -federales y locales- que se comenten en el Estado, que, si bien es cierto, la capital queretana es la que encabeza las cifras de

⁵² FLORES, Francisco (2018, 26 de septiembre), "Estado, entre los 5 más seguros: Inegi" (Documento Web), *El Universal Querétaro*, Sección Seguridad, Querétaro, México. Recuperado el 08 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/26-09-2018/estado-entre-los-5-mas-seguros-inegi>

criminalidad por encima de los demás, y gracias a esto, instancias gubernamentales como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana o los Centros de Justicia para Mujeres, que, como instituciones públicas encargadas de designar los ejes estratégicos, acciones y recursos a los Estados y Municipios, visualizan de una manera más amplia y específica los fenómenos delictivos para la toma de decisiones.

3.2 Instituciones Públicas encargadas de la Prevención Social en Querétaro

Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP]⁵³, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública SNSP,⁵⁴ que dentro de sus atribuciones se destaca el establecer los lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de Seguridad, y de éste se desprende la comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

En cuanto al recurso se realiza a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) con aplicativo en el ejercicio fiscal del año de asignación, correspondiendo al monto que se asigne, para el caso de Prevención del Delito se otorga el diez por ciento del monto asignado, mismo que se etiqueta al criterio de Información de Seguridad Pública.

⁵³ En adelante se denomina SNSP

⁵⁴ Para mayor referencia consultar la página institucional del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp>

Lo anterior se deriva del resultado de la aplicación de fórmulas y variables del criterio, que a su vez se obtiene a través de cuatro indicadores relacionados con las bases de datos de incidencia delictiva, criminalísticas y llamadas de emergencias con las ponderaciones indicadas para cada uno de ellos, considerando los últimos datos oficiales de referencia disponibles, y a su vez, dichos indicadores deben incluir elementos de oportunidad, consistencia, completitud, suministro e integridad de la información completa y la actualización de ésta⁵⁵.

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del SNSP y a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación son las instancias encargadas de determinar los lineamientos, funcionamiento, implementación y objeto de las políticas públicas preventivas emitidas por Gobierno Federal.

En este sentido, las instituciones estatales y municipales destinadas a replicar dichas acciones y programas en materia de prevención deben contar con áreas especializadas para la investigación, planeación, implementación, seguimiento y evaluación atendiendo a las problemáticas y factores de riesgo para la génesis de la violencia y la delincuencia⁵⁶.

La Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se coordina con el Secretario Ejecutivo para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables por parte del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

⁵⁵ Para más información consultar Los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio de los Recursos del FASP 2018. Recuperado el 07 de noviembre de 2018, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/397986/criterios_administracion_FASP.pdf

⁵⁶ Definición obtenida de la página institucional del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/comision-permanente-de-prevencion-del-delito-y-participacion-ciudadana>

Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República tiene como una de sus principales funciones⁵⁷ a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC)⁵⁸ tiene como objetivo dictar medidas y lineamientos que permitan verificar y vigilar que la actuación sustantiva de la Institución se apege a los derechos humanos y garantías individuales que señala la Constitución, así como fijar las políticas de atención a las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos federales y promover la participación ciudadana que apoye a las funciones institucionales⁵⁹.

Centro Estatal de Prevención Social (CEPS)

El Centro Estatal de Prevención Social [CEPS]⁶⁰ dependen de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) inicio sus funciones en julio de año 2013 como un espacio para la planeación, programación, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de políticas de prevención⁶¹, cuyo objetivo es desarrollar acciones basados en valores familiares y éticos en materia de prevención social, en coordinación con los tres niveles de gobierno para evitar delitos y violencia, evitando los factores de riesgo que generan violencia y delincuencia en el Estado.

⁵⁷ MÉXICO, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2009, Artículo 11 fracción II inciso e

⁵⁸ MÉXICO, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 2012, Artículo 64

⁵⁹ Para mayor referencia consultar la página oficial de la PGR en <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/subprocuraduria-de-derechos-humanos-prevencion-del-delito-y-servicios-a-la-comunidad>

⁶⁰ En adelante denominado CEPS, cuyas funciones se encuentran establecidas en la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Queretaro, 2014, artículo 5 fracción VIII, 53 al 57.

61 Definición obtenida de la página institucional del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/diagnostico-de-los-centros-estatales-de-prevencion-social-ceps>

Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

En cuanto al municipio de Querétaro operan los Centros Integrales de Prevención Social [CIPRES] a cargo de la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana⁶², y a su vez, dependen de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, iniciaron sus funciones desde el año 2013, fueron contruidos con el objetivo de implementar prácticas de prevención con la particularidad de hacer partícipe a la comunidad local en donde se instala el complejo, y cuyas acciones y programas obedecen a las necesidades propias del lugar, y de esta manera, fomentar la cultura de la paz y el fortalecimiento del tejido social.

Desde la apertura del primer CIPRES en la capital queretana, se han instalado hasta el momento cuatro complejos los cuales constan con áreas de atención psicosocial, deportivas, educativas, lúdicas y administrativas.

3.3 FORTASEG y PRONAPRED

Todas las acciones y programas de prevención social establecidos por Gobierno Federal, y que se generan en el CEPS y los CIPRES en Querétaro cuentan con recursos etiquetados provenientes de dos programas fundamentales, Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) y Programa Nacional para la Prevención (PRONAPRED), cuyo objetivo es el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública, que van desde la capacitación, profesionalización, certificación y equipamiento de los cuerpos policiales y personal de prevención, así como para la construcción de infraestructura arquitectónica y tecnológica.

⁶² En adelante denominado CIPRES, cuyas funciones son establecidas por la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana con base en el Reglamento Orgánico de la Secretaría de Seguridad Pública del Querétaro, 2015, artículo 5 fracción II, 55 al 60.

Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

FORTASEG es un subsidio que otorga el Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados entre ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad. FORTASEG se derivó del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) como un subsidio para fortalecer las instituciones de seguridad municipales.

La diferencia con el SUBSEMUN radica en que FORTASEG se basa en el desarrollo social, fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública. Primordialmente se enfoca en la aplicación de los mecanismos que favorecen la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género⁶³.

La asignación de los recursos económicos -FASP- son en base a los resultados de un diagnóstico social y de seguridad realizado por las diversas instituciones públicas locales -estatales y municipales- tomando en cuenta indicadores como la incidencia delictiva, las características poblacionales, la zona geográfica y limítrofe con otras entidades federativas, entre otras características.

Para efectos del presente trabajo nos enfocaremos en el apartado del “Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia” en donde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como instancia administradora de los acuerdos y acciones que emanan del Consejo Nacional de Seguridad, juega un papel importante, coordinando tanto a las

⁶³ Para mayor referencia consultar la página institucional del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, es decir, la seguridad ciudadana, lleven a cabo exitosamente las acciones preventivas.

Ahora bien, el Criterio de Evaluación se realiza a través de un procedimiento sistemático que ayuda a identificar las áreas de mejoramiento, así como, coadyuvar en los protocolos para generar y administrar la información, en un contexto de transparencia que permita replicar los indicadores por medio de los cuales se llevará a cabo la evaluación, bajo los lineamientos establecidos por el Centro Nacional de Información.⁶⁴

Programa Nacional para la Prevención (PRONAPRED)

PRONAPRED es un subsidio federal cuyo objetivo es apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana, misma que prioriza un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia.

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito (PNPSVD) tiene como papel central el cumplimiento de los objetivos, la gestión, administración y coordinación del subsidio federal PRONAPRED y, por otro lado, la coordinación de acciones preventivas entre las entidades federativas y sus municipios y/o delegaciones.

La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención que se acuerdan para la implementación en estados y municipios cuenta obedece a la observancia de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, cuyo objetivo es sistematizar la

⁶⁴ Para mayor referencia consultar el documento “Nueva Metodología para la Evaluación de las Bases de Datos Criminalísticas y de personal de Seguridad Pública”, en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/consejo/Metodologia_evaluacion_bases_datos.pdf

atención de factores de riesgo y protección vinculados a la violencia y delincuencia, en corresponsabilidad participativa con la ciudadanía.

3.4 Panorama Actual de la Prevención Social en el Estado y Municipio de Querétaro

Hoy en día las practicas preventivas se han resguardado a un plano totalmente limitado a cargo en mayor medida a los cuerpos policiales, en donde el paradigma de seguridad continúa siendo principalmente de carácter represivo, aunado a ello, las acciones de carácter gerencial para disminuir el fenómeno de la criminalidad dominan las políticas públicas no solo en Querétaro sino también en el territorio nacional.

Desde de los últimos diez años el tema sobre las iniciativas con función preventiva en el territorio queretano, han ido evolucionado a la par de las directrices que establece Gobierno Federal en turno, y en donde, se aprecia con mucha mayor claridad de la funcionalidad en las políticas criminológicas con una visión novedosa establecidas hace ya casi una década, para hacer frente a las necesidades de seguridad en nuestro contexto social.

Uno de los grandes retos que nos enfrentamos como sociedad es el incremento de las conductas delictivas, pero no solo eso, sino también la gran diversidad de estas conductas, que van desarrollándose simultáneamente con el cambio de las estructuras sociales, por lo que actualmente las instituciones públicas deben plantearse nuevos retos para buscar soluciones a esas problemáticas de seguridad ciudadana.

Aunado a lo anterior, en el municipio de Querétaro desde el año 2015 existe la figura del Policía de Proximidad Social que se introduce en las estrategias de seguridad, y en donde el elemento policial o “policía de barrio” se le capacita para forjar un trato menos autoritario con la sociedad civil, y cuyo objetivo de esta estrategia de seguridad es el acercamiento con los grupos vulnerables, atendiendo

a una formación de mayor trabajo en la gestión social e interacción con los usuarios, a efecto de revertir la perspectiva tradicional de seguridad pública, y enfocarse de esta forma, en un binomio de atención al delito y ayuda a las víctimas. Pero la figura de autoridad que reflejan estos elementos y de otras corporaciones de seguridad, continúan permeando en una imagen de desconfianza,⁶⁵ lo que en definitiva nuestras apuestas están erróneamente encaminadas a continuar forjando ese autoritarismo que ha caracterizado a nuestras fuerzas de seguridad

Hoy en día, las instituciones públicas encargadas de la seguridad están más interesadas en disminuir las tasas que representan la inseguridad imperante, y que ésta no se tenga una tendencia ascendente, pero la criminalidad no es posible medirla ya que no refleja la realidad de un contexto social, estando de por medio la denominada “Delincuencia No Registrada”⁶⁶.

Para el año 2018 se presupuestaron las cantidades \$5´000,000,000.00 (cinco mil millones de pesos)⁶⁷ correspondiente al subsidio FORTASEG para el desarrollo de capacidades en las instituciones locales para fortalecer el desempeño en materia de seguridad pública de los municipios. De esta misma manera, también se otorgó el monto de \$300´000,000.00 (trescientos millones de pesos)⁶⁸ del subsidio PRONAPRED, ambos subsidios focalizados para el diseño de políticas públicas

⁶⁵ “...A nivel estatal, la Policía Preventiva Municipal observa una situación similar a la de Tránsito. En este caso, el 9.1 por ciento de las y los queretanos del mencionado grupo de edad refirió que los elementos municipales le inspiran mucha confianza y el 48.6 por ciento algo de confianza; en tanto, 41.1 por ciento dijo tenerles algo o mucha desconfianza...” para mayor referencia consultar en VELÁZQUEZ Ramírez, Francisco (2018, 22 de octubre), “Solamente 9.1% de los queretanos confía en policías de Tránsito: INEGI”, Códigoqro, Sección Códigográfico, Querétaro, México. Recuperado el 20 de noviembre de 2018, de <http://codigoqro.mx/2018/10/22/solamente-9-1-los-queretanos-confia-en-policias-transito-inegi/>

⁶⁶ ARROYO Juárez, Mario, *Taller de Prevención Situacional de la Violencia*, 2a Reunión Nacional de Capacitación 2018, PGR, CDMX, México, 2018.

⁶⁷ MÉXICO: Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018, 2018, artículo 9. Recuperado el 20 de noviembre de 2018, de http://secretariadofejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/Concertaciones-2018/LINEAMIENTOS_FORTASEG_2018.pdf

⁶⁸ MÉXICO: 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, 2018, artículo 5. Recuperado el 20 de noviembre de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511236&fecha=24/01/2018

destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.

Lo correspondiente al estado de Querétaro se destinaron la cantidad de \$9'399,325.00 (nueve millones trescientos noventa y nueve mil trescientos veinticinco pesos), de los que le correspondió a la capital queretana \$6'705,053.00, y el resto al municipio de El Marqués, este recurso que se distribuyó entre las entidades federativas a través de ponderaciones de diversos indicadores, para apoyar en el diseño y ejecución de proyectos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, pero, para la designación del recurso las entidades federativas deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en lineamientos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.

La prevención social de la violencia y la delincuencia ha cobrado gran importancia, debido a la designación de tales presupuestos, ya que representan una estrategia de desarrollo humano planificado, no solo tomando en cuenta la postura restringida de mantener la paz y la sana convivencia enfrascado en una visión gubernamental, sino que también, desde un enfoque multidisciplinario y coparticipación social, se garanticen las condiciones mínimas para que una población sea autosuficiente y logre un desarrollo con plenitud.

En México como en Estado de Querétaro hemos adoptado como punto de partida las directrices en materia de prevención del delito que se encuadran en los estatutos de las Naciones Unidas, las cuales han encaminado sus esfuerzos primordialmente a reducir o prevenir la vulnerabilidad de la sociedad ante los casos de violencia, entorno a la identificación oportuna de los factores de riesgo asociados a los diferentes tipos de delitos.

Pero también sabemos que la ejecución de cualquier política pública genera un costo económico al Estado, y el coste de este, dimana de las aportaciones como ciudadanos a través del pago de impuestos, en materia de seguridad no es

excluyente, en el año 2013 el Centro Estatal de Prevención Social para su creación tuvo una inversión de 5 millones 392 mil pesos⁶⁹, provenientes de recursos federales y estatales.

Pero también es cierto, que la mayor parte de esos esfuerzos no se amalgaman en una estrategia integral, que de manera interinstitucional tendrían que seguir, hoy en día en el caso de Querétaro existe una gran variedad de programas de prevención del delito, prevención social y prevención comunitaria, dejando de lado a la prevención situacional y prevención de la reincidencia, todos ellos, implementados por instancias estatales como la Subsecretaría de Prevención Social y Atención a Víctimas a través del Centro Estatal de Prevención Social (CEPS), municipales a través de direcciones o comités de Prevención del Delito a cargo de las Secretarías de Seguridad Pública, en el caso particular de Querétaro las realiza la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, o bien, en el caso federal a través de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República, todos ellos con base en los objetivos y fines del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Estatal de Seguridad de Querétaro, pero pocos de ellos cuentan con una estrategia y metodología orientadas a solventar problemas específicos y locales de manera conjunta, y lo más grave es la discontinuidad de las programas a través de los cambios de gobierno.

Tal caso ocurrió en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 que eliminó el subsidio federal etiquetado para el financiamiento de acciones preventivas en más de 90 municipios entre 2013 y 2016 (para el caso de Querétaro se aplicó en la zona metropolitana), posterior a la implementación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (PNPSVD) en los ámbitos estatal y municipal que fue un total de 2,470'153,707.80 pesos, cuyo seguimiento lo realizó

⁶⁹ Redacción El Universal Querétaro (2013, 02 de julio), Inauguran Centro Estatal de Prevención, *El Universal Querétaro*, Sección Política, Querétaro, México. Recuperado el 21 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/02-07-2013/inauguran-centro-estatal-de-prevencion>

el programa federal “México Evalúa”⁷⁰ quien evidenció problemáticas que van desde una ausencia de mecanismos de focalización de las acciones; la falta de esquemas de operación sostenible en la atención de factores de riesgo en tiempo no mayor a cinco meses; no se da seguimiento a sus beneficiarios; la ausencia de esquemas homologados en la producción de información de calidad sobre el ciclo de implementación lo que dificulta su monitoreo y evaluación; no se cuenta con una política local de prevención que defina líneas estratégicas y de acción en problemas específicos de violencia y delito; débiles capacidades institucionales para la gestión de la prevención a nivel municipal y estatal dificultan los procesos de ejecución y coordinación⁷¹.

Un caso local, que en el año 2015 con la llegada de la nueva administración municipal, a través de una instrucción del presidente municipal de Querétaro, y por la recomendación del secretario de Seguridad Pública Municipal, la administración de los Centros de Integración y Prevención Social (CIPRES) quedarían a responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio⁷², siendo esto uno de tantos ejemplos de decisiones arbitrarias de quienes se encuentran ostentando el poder.

Cabe mencionar que el costo de inversión destinado para la construcción de estos complejos, fueron de aproximadamente 93 millones de pesos, desglosado de la siguiente manera: CIPRES I con una inversión de 28 millones 59 mil de pesos, ubicado en la Delegación Félix Osores Sotomayor⁷³; CIPRES II con una inversión

⁷⁰ Para mayor referencia consultar a CHAPA Koloffon, Lilian y Sandra, LEY, *México Evalúa ¿Cuáles son las prioridades?*, 2015. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf

⁷¹ Para mayor referencia consultar la página oficial de “México Evalúa”, recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <https://www.mexicoevalua.org/2017/04/25/prevencion-del-delito-en-mexico-como-se-impleme/ta/>

⁷² VILLALOBOS, Mariana (2015, 16 de octubre), Centros Integrales de Prevención Social, a cargo de Sedesol, *Quadratin Querétaro*, Sección Querétaro, Querétaro, México. Recuperado el 22 noviembre de 2018, de <https://queretaro.quadratin.com.mx/Centros-Integrales-de-Prevencion-Social-a-cargo-de-Sedesol/>.

73 _____ Redacción El Universal Querétaro (2013, 09 de abril), Construirán centro de integración social, *El Universal Querétaro*, Sección Metrópoli, Querétaro, México. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/09-04-2013/construiran-centro-de-integracion-social>

de 27.5 millones de pesos, ubicado en la Delegación Epigmenio González⁷⁴; CIPRES III con una inversión de 21.9 millones de pesos, ubicado en la Delegación Josefa Vergara y Hernández⁷⁵; y el CIPRES IV con una inversión de alrededor de 17 millones de pesos, ubicado en la Delegación Felipe Carrillo Puerto⁷⁶.

No se realizó el cambio de administración de los Centros de Prevención, debido a que los recursos que se utilizaron provenían de SUBSEMUN un subsidio etiquetado para fortalecer la seguridad pública municipal, y no tanto, por decisión de los dirigentes municipales, con ello, se ejemplifica que no está en entredicho si se va la administración de los Centros de Prevención a otra secretaria -SEDESOL-

, sino que éstos complejos fueron creados para que a través de sus actividades lúdicas, culturales y educativas vinculen directamente las acciones preventivas con las sociales, y gracias a ello, generen entornos que favorezcan a la seguridad ciudadana y a la seguridad humana, y no limitándose a solo buscar la reducción de las tasas de criminalidad (seguridad pública) en la zona.

En este caso, los Centros de Prevención Social no solamente proponen programas para prevenir la violencia y la delincuencia, sino que también ofrecen sus espacios a otras instituciones, como por ejemplo el Consejo Estatal Contra las Adicciones (CECA) que es la instancia encargada de detectar casos de consumo de drogas y/o alcohol, y vincularlos a los Centros de Atención Primaria en Adicciones (CAPA) para atención y seguimiento psicológico, o bien, si se requiere a un internamiento en los Centros de Rehabilitación que cuente con el Reconocimiento de la Comisión Nacional de Adicciones (CONADIC), con ello,

⁷⁴ Redacción El Universal Querétaro (2013, 15 de diciembre), Inauguran CIPRES II, *El Universal Querétaro*, Sección Metrópoli, Querétaro, México. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/15-12-2013/inauguran-cipres-ii>

⁷⁵ LUJÁN, Ana (2015, 14 de enero), Municipio de Querétaro inaugura CIPRES III en delegación Josefa Vergara, *Códice Informativo*, Sección Seguridad, Querétaro, México. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <https://codiceinformativo.com/2015/01/municipio-de-queretaro-inaugura-cipres-iii-en-delegacion-josefa-vergara/>

⁷⁶ Redacción El Universal Querétaro (2015, 02 de noviembre), Abren CIPRES IV, *El Universal Querétaro*, Portada, Querétaro, México. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/02-11-2015/abren-cipres-iv>

hacemos notar que esta política pública no solo auxilia al ciudadano en materia de seguridad pública, sino que también ofrece un espacio de recreación, y que a la vez, mediante programas y acciones fortalece la cohesión social, ayuda a rescatar espacios públicos y promueve proyectos productivos para la misma comunidad.

Otro caso para ejemplificar la interrupción de las acciones por el cambio de administración, se suscitó con la instauración de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia⁷⁷, lo que derivó en la creación el Programa Intersecretarial del mismo nombre, dirigido a 147 municipios y las zonas metropolitanas más importantes del país, para el caso de Querétaro, fue encabezado por el Delegado Federal de la Secretaría de Gobernación en Querétaro, y como parte del mismo se logró realizar una “Expo de Delegaciones Federales” cuyo objetivo era acercar a la ciudadanía los programas, apoyos e información de las acciones que el Gobierno Federal ofrecía en el estado de Querétaro a través de las Delegaciones y Representaciones Federales, cuando en el año 2017 el titular de SEGOB en Querétaro dejó el cargo, los programas se suspendieron y se dejó el seguimiento debido a las nuevas políticas administrativas que se instruyeron, que si bien es cierto, los recursos económicos y humanos eran aportados por cada una de las delegaciones federales, el Programa Intersecretarial buscó -en su momento como una idea innovadora- integrar a través de una estrategia integral que todas las representaciones federales caminara en una misma línea de acción con el único objetivo de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, favoreciendo en gran medida la reducción los factores que con llevan a la criminalidad, y en ese momento, las delegaciones federales del sector Político y de Seguridad vincularan en conjunto sus acciones para la disminución del delito.

Y así, con diversos programas actuales de impacto para niños, adolescentes y adultos como son el Rescate de Espacios Públicos, Trabajo en Escuelas, Vinculación Educativa, Negocio Seguro, Vecino Vigilante, Construyendo Igualdad,

77 MÉXICO: ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013. Artículo Primero. Recuperado el 23 de noviembre de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013

Trabajo Seguro y ¡Exprésate!, entre otros, que cambian su denominación y en algunos casos, sus objetivos, por lo que importante dar continuidad a los programas que han resultado eficaces, y mejorarlos, ya que todos son una gran inversión económica del Estado, ya que por parte del PNPSVD se destinaron más de 10 mil millones de pesos para financiar las acciones PRONAPRED durante el periodo 2013-2016, y perderlos significaría desaprovechar varios millones de pesos que destina la Federación para lograr los objetivos de prevenir y erradicar la violencia y el delito.

Ahora bien, en cuanto a los recursos destinados a la función de seguridad pública, la diferencia es abismal ya que, para el Presupuesto Público Federal en México 2017 - 2018, resalta el contraste de la inversión a realizada para este rubro, en el 2016 se destinó el monto de 25,654.22 millones de pesos, para el año 2017 la cantidad de 25,654.22 millones de pesos, y con respecto al año 2018 la cifra de 29,648.14 millones de peso.⁷⁸

Con base en lo anterior, podemos corroborar que la inversión en seguridad en México como entre sus entidades federativas y municipios supera por mucho las aportaciones a Educación, Salud, Desarrollo Social, Energía, entre otros, pero el país continúa siendo una de las naciones en América Latina con mayores índices de violencia e impunidad. Esto es un contraste bastante álgido, ya que solamente en el periodo presidencial 2013 y 2018, la estrategia nacional de seguridad tuvo un costo de 77.215.463.939,40 dólares del erario, es decir, 1'455'635.040.000,00 pesos (Becerril, 2018). Y esto es un punto suma importancia ya que las estrategias continúan inclinando la balanza hacia el plano policial, es decir, el represivo.

Querétaro no es la excepción, en los últimos años se han realizado grandes inversiones hacia el gremio policial “...*El gobernador del Estado, Francisco Domínguez Servién, y el presidente municipal Enrique Correa Sada, encabezaron*

78 Para más información revisar el Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Pública, 2017-2018, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-20-17.pdf>

la entrega de patrullas y equipamiento a personal de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro (...) la inversión total en esta materia es de mil 347 millones de pesos...⁷⁹, "...El Municipio de Querétaro destinó 50 millones de pesos en el equipamiento..."⁸⁰, "El presidente municipal reiteró que la inversión en seguridad en 2017 aumentó en 37% con más de 600 millones de pesos de recursos del Presupuesto de Egresos..."⁸¹, "...El alcalde de la capital, Marcos Aguilar Vega, aseguró que "la inversión en seguridad de este trienio ha sido la mayor inversión en seguridad de la historia del municipio de Querétaro..."⁸², "...En 10% se ha incrementado la demanda de servicios de seguridad privada en Querétaro en lo que va del presente año, informó el presidente del gremio, Mario Aguilar Becerril..."⁸³ y así podemos citar muchas más publicaciones en donde el Estado destina grandes cantidades de dinero para garantizar la seguridad pública.

Pero como mencionamos a lo largo del presente trabajo, se hace énfasis que las acciones que aún se siguen aplicando para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, los delitos y la victimización, es creer verdaderamente en una estrategia integral que de manera interinstitucional el servidor público se crea las políticas públicas que implementa, basadas en diagnósticos que ayuden a detectar las causas de la génesis de la violencia, y que deriven en líneas de acción para fortalecer las capacidades institucionales no solo de seguridad ciudadana, sino también de seguridad humana, establecer sólidos mecanismos de coordinación

⁷⁹ RUÍZ, Verónica (2018, 22 de junio), Entregan patrullas y equipamiento a la SSPMQ, *Diario de Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/entregan-patrullas-y-equipamiento-a-la-sspmq-1783461.html>

⁸⁰ FLORES, Gonzalo (2018, 01 de agosto), Policías recibieron equipo táctico y de inteligencia, *AM Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <https://amqueretaro.com/queretaro/2018/08/02/policias-recipientes-equipo-tactico-y-de-inteligencia>

⁸¹ NAVARRO, Maritza (2018, 02 de febrero), Más equipamiento para la policía de Querétaro, *El Universal Querétaro*, Sección Metrópoli, Querétaro, México. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/seguridad/02-02-2017/mas-equipamiento-para-la-policia-de-queretaro>

⁸² HERNÁNDEZ, Irán (2018, agosto), Inversión en seguridad, el mayor en la historia de Querétaro, *Capital Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <http://www.capitalqueretaro.com.mx/local/inversion-en-seguridad-el-mayor-en-la-historia-de-queretaro/>

⁸³ BANDA, Laura (2018, 08 de julio), Crece demanda de seguridad privada, *Diario de Querétaro*, Sección Local, Querétaro, México. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/crece-demanda-de-seguridad-privada-1823313.html>

entre las dependencias y entidades que integran la administración pública para la implementación de programas de prevención social y comunitaria, en una correlación entre comunidad y autoridad, con el objetivo de disminuir las problemáticas sociales y regenerar el tejido social, cimentado en la introyección de valores, derechos y obligaciones como ciudadanos, y permitan transformar y mejorar de manera progresiva las condiciones de vida de la gente.

Existen casos de éxito en la implementación conjunta en acciones de seguridad y sociales⁸⁴, por citar un ejemplo, los gobiernos municipales de Quito y Guayaquil en Ecuador, en base a un estudio socio-geográfico focalizaron los puntos que generaban los fenómenos de inseguridad en las localidades, en donde se establecieron las “líneas estratégicas de seguridad de Quito 2005- 2007”, se modificó la arquitectura rescatando espacios públicos, y generando fuentes de empleo para la comunidad, aunado a la invertir en el fortalecimiento de la Policía Nacional del Ecuador que presta servicio en las dos ciudades y desarrollar una serie de programas orientados a prevenir los hechos de violencia y delincuencia. La evaluación del progreso de las estrategias y la compilación de información lo realizan a través de Consejos de Seguridad y un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Entre sus resultados figura la reducción de la violencia homicida, que pasó de una tasa de 22 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2005 a 18 en el 2007.

Otro caso de éxito se suscitó en Colombia en medio de una situación creciente la violencia y la delincuencia, aunado a los problemas del conflicto armado -las guerrillas internas- y a la despreocupación por el bienestar del orden público, las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá adoptaron de manera integral acciones sociales y de seguridad obteniendo resultados importantes en la reducción de los

⁸⁴ Para mayor referencia véase en ACERO Velásquez, Hugo, *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos*, Organización de los Estados Americanos, 2008, pp. 2-15. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosos%20de%20seguridad%20en%20gobiernos%20locales.pdf>

fenómenos de violencia y delincuencia⁸⁵. Un ejemplo más fue en Chile en el año 2000, en donde el Ministerio del Interior junto a la Asociación Chilena de Municipalidades y la Fundación Paz Ciudadana, establecieron la estrategia denominada “Plan Comuna Segura Compromiso 100” el cual se enfocó a fortalecer la participación comunitaria en la prevención y control de la delincuencia, pero primordialmente en el aumento de capital social, mediante el estudio de las problemáticas derivadas de la pobreza, educación, empleo, drogas, clima familiar y entorno social. Entre sus logros se destaca la reducción del porcentaje de hogares victimizados en un 25% y reducir en un 25% los delitos ocurridos en el espacio público, esto es, robos por sorpresa, robos con violencia e intimidación, robos de vehículos y de objetos de vehículos⁸⁶.

Una de las medidas preventivas más significativas que han venido funcionando alrededor del mundo, es precisamente el mejoramiento de las condiciones sociales. En los ejemplos anteriores podemos observar que las estrategias urbanas han constituido en expectativa para controlar las causas del crimen, aunado a ello, fortalecer las buenas prácticas de formación educativa, eficaces servicios de salud y fomentando la cultura de la legalidad, todo ello en una estrategia homologada e integral entre autoridades federales, estatales y municipales.

Ahora bien, todas y cada una de las políticas criminológicas deben cumplir uno o varios objetivos a corto, mediano y largo plazo, en donde las instituciones gubernamentales no cambien las directrices por otras, sino más bien, que evalúen y le den continuidad a las que están consiguiendo los objetivos, porque con el cambio de gobierno se generan ideas nuevas, colores y distintivos nuevos, programas nuevos, y por lo tanto, todo lo el gasto de recursos humanos,

⁸⁵ La tasa se redujo de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 18 en el año 2006, es decir pasaron de 4.352 homicidios comunes en el año 1993 a 1.610 en el 2003; las muertes en accidentes de tránsito pasaron de 24.3 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 6.6 en el 2003 y los demás delitos se redujeron en más de un 40% entre el año 1998 y el 2005.

⁸⁶ Para más información véase en <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/633/1006>

económicos y materiales que se invirtieron, solo sirvieron para un objetivo de corto plazo y con estrategias preventivas tradicionales que resultan ser insuficientes e ineficaces, pero lo ideal como lo señala Deyanira Juliet Murga, Presidenta del Consejo de Prevención del Crimen de ASIS Internacional, es necesario fortalecer la cultura de prevención en un mundo de múltiples cambios y constante innovación⁸⁷.

87 Para mayor referencia, véase en http://www.manualdeseguridad.com.mx/manual_de_seguridad/mensaje_cpc.asp

CONCLUSIONES

El presente trabajo inició planteando históricamente como la humanidad ha ido perfeccionando los mecanismos de seguridad, con el único objetivo de preservar su existencia, apoyándose de diversas herramientas tanto naturales como hechas por el mismo hombre, con tal no volver a experimentar algún hecho que causó un daño, y para evitar que se produjeran las mismas circunstancias que dieron origen a ése perjuicio, es decir, no volver a “tropezar con la misma piedra”, por lo que el hombre asumió la responsabilidad de prever cualquier tipo de situación de riesgo que ponga en peligro su vida, su familia o sus bienes, ya sea por la experiencia misma o para futuros escenarios que pudieran presentarse.

El cerebro de ser humano está diseñado para preservar la vida, a través del aprendizaje de experiencias y estímulos de un mundo en constante cambio, y cuenta con la habilidad para adaptarse a cualquier medio ambiente, pero también ha desarrollado la capacidad para adaptar el entorno a las necesidades del mismo hombre.

A lo largo del tiempo un gran abanico de teóricos y/o pensadores han aportado diversos puntos de vista para las distintas problemáticas en materia de seguridad, pero todos ellos, coinciden en un punto importante “la prevención”, no como una herramienta sino como una estrategia para análisis de las causas, efectos y consecuencias de las conductas, pero sobre todo de aquellas que culminan en un perjuicio, para erradicarlas o disminuir el daño.

Por lo que, en la actualidad esa idea de prevención se encuentra en constante evolución, y siempre relacionada de manera directa con la percepción de seguridad, que, cambia de acuerdo con la visión de cada sociedad, con base en sus experiencias y normas sociales, y vinculada con el enfoque jurídico, y convirtiéndose en una obligación de quien ostenta el poder de gobernar, garantizando y preservando lo que hoy denominamos como los bienes jurídicos tutelados por la Ley.

La evolución de ideológica de la prevención que paso de una mera prevención de conductas delictivas, a tener una misión de no solo de prevenir el delito, sino tomar en cuenta todas aquellas conductas que no están tipificadas en los códigos penales, y posteriormente cambiar la postura a una perspectiva social, y, en un contexto de co-responsabilidad ciudadana.

Los diversos órganos institucionales que influyen en los programas de seguridad y prevención en el municipio queretano, así como los instrumentos gubernamentales creados por el Estado, para gestionar y otorgar los recursos para estos rubros.

En este sentido, coincido con el planteamiento de Irvin Waller que refiere que el fenómeno de la criminalidad “...*genera sufrimiento para las víctimas, amenaza la calidad de vida, aumenta los gastos, y a la vez, retrasa el progreso económico y el desarrollo humano...*”⁸⁸ por lo que es imprescindible para el planteamiento y establecer directrices de prevención encaminadas a fortalecer la calidad de vida de la sociedad.

⁸⁸ Waller, Irvin, *Op. cit.*, p.2. Recuperado el 21 de noviembre de 2018, de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028740.pdf>

El panorama de la implementación de los distintos programas de Prevención Social en el municipio de Querétaro, en donde, existe una gran diversidad de ellos, programas sociales, de educación (alfabetización, bullying, educación básica y superior, uso responsable de las redes sociales, etc.), salud (contra la obesidad, enfermedades de transmisión sexual, campañas de vacunación, etc.), adicciones (alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, etc.), igualdad y equidad de género (violencia contra la mujer), entre otros, todos ellos teniendo un mismo fin que es garantizar la seguridad pública, pero a su vez, ninguno de ellos integrado y homologado entre instituciones e implementadores, cada uno cumpliendo su objetivo institucional.

Aunado a ello, contando en la actualidad con grandes estudios y análisis tanto internacionales y como locales del fenómeno de las violencias, y permeando en el cambio de paradigma de las funciones y alcances de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, aun se continúa apostando por la seguridad pública, desarrollando acciones policiales, y de justicia penal, dejando totalmente de lado las directrices de la Prevención Social, Prevención Comunitaria, Prevención Situacional, y sobre todo, de la olvidada Prevención de la Reincidencia.

Actualmente las acciones preventivas tienen menor peso dentro de los planes de seguridad en los ámbitos tanto federal, estatal y municipal con respecto a las acciones policiales y de justicia penal, por lo que es fundamental estructurar un plan para generar un cambio radical del pensamiento social, ya que de nada sirve llenar las calles de policías bien armados, si la sociedad no confía en su actuar, en donde el elemento policial forma parte y proviene de una sociedad atascada en la corrupción e impunidad.

Concluyendo el presente trabajo, considero que es de suma importancia hacer un recorrido histórico-ideológico de lo que hoy en día aplicamos como prevención, debido a que quien está encargado de elaborar las políticas públicas de carácter criminológico, debe conocer la evolución de la prevención, porque ya lo dijo Confucio *“un pueblo que no conoce su historia está condenado a repetirla”* y no se trata de encontrar una fórmula perfecta para implementar políticas públicas, pero sí, de integrarlas y encaminarlas a un mismo fin, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y fomentando la participación ciudadanía.

No es imposible cambiar el pensamiento y el actuar social, ya que quienes habitamos en esta ciudad de Querétaro, hemos experimentado diversos cambios en nuestra sociedad, y por tanto, nos acostumbramos a una mejor forma de interactuar con nosotros mismos, mientras se materialice el beneficio, un ejemplo claro de esto, sucedió en el año 2013, cuando se quitaron los semáforos del Centro Histórico a efecto de que el tránsito fluyera con mayor rapidez, y con esto tan simple, se fomentó el hábito y la cultura de ceder el paso, conocido como el “1 a 1”, dicha acción tomó gran relevancia ya que los conductores no solo respetaron esta nueva cultura vial en el Centro Histórico, sino que lo llevaron a las distintas zonas de la ciudad, y hoy en día continuamos con esa misma apertura de respeto sin que haya un elemento de seguridad cerca.

Referencias Bibliográficas

- Acero Velásquez, Hugo. Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos. Organización de los Estados Americanos, 2008, 2-15.
- Beccaria, Cesare. Tratado de los delitos y las penas. Madrid: Ed. Committee, 2018.
- Cunjama López, Emilio Daniel. Prevención Social de las Violencias y el Delito. Ciudad de México: INACIPE, 2015.
- Foucault, Michael. Vigilar y Castigar. Buenos Aires: siglo XXI, 2002. Hobbes, Thomas. De Cive (El Ciudadano). Madrid: Alianza Editorial, 2000. Lardizabal y Uribe, Manuel. Discurso sobre las Penas contrahido a las leyes de España, para facilitar su reforma. 2001.
- Letner, Gustavo Adolfo. Lineamiento para una política criminal del siglo XXI. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Lima Malvido, María de la Luz. De la Política Criminal a la Seguridad Nacional. D.F.: UNAM, s.f.
- Livacic Rojas, Carlos. «Evolución de las Organizaciones: Un mundo en cambio.» Estudios Politécnicos, 2009.
- Melling, David J. Introducción a Platón. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- Moro, Tomás. Utopía. Ciudad de México: Porrúa, 2007.
- Quiróz Cuarón, Alfonso. Las enseñanzas de la Criminología. D.F.: UNAM, 1975.
- Rodríguez Manzanera, Luis. Criminología. 18a. Ciudad de México: Porrúa, 2003.
- Rousseau, Jean-Jacques. Contrato Social 1712 - 1778. 2013.
- Sales y Ferre, Manuel. "Estudios de Sociología" Evolución Social y Política primera parte. Sevilla: Librería de Victoriano Sevilla, 1889.
- Vera, Hector. Representaciones y clasificaciones colectivas. La teoría sociológica del conocimiento de Durkheim Sociológica. Vol. XVII, cap. 50 de Las Reglas del Método Sociológico, de Emilio Durkheim, 108. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.

Waller, Irvin. Prevención del Delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo. D.F.: Siglo XII, 1997.

Zamora Guerrero, Alondra. Los Derechos acuñados por Locke. 2016.

Referencias Hemerográficas

Barrón López, Martín Gabriel. «Dilemas de la Seguridad Pública en México.» Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales, nº 11 (2014): 57.

Peña Collazos, Wilmar. «La violencia simbólica como reproducción Biopolítica del poder.» Revista Latinoamericana de Bioética, nº 2 (2009): 62-75.

Referencias Periodísticas

Banda, Laura. «Crece demanda de seguridad privada.» Diario de Querétaro, 08 de julio de 2018.

Becerril, Daniel. «México gasta más de 77.000 millones de dólares en seguridad, pero aumentan los crímenes.» Noticias Actualidad, 19 de julio de 2018.

Cusi Alanoca, José Luis. «Política Criminológica.» Urgentebo, 12 de marzo de 2018.

De Mauleon, Mauricio. «Querétaro, un imán para los narcos.» El Universal Querétaro, 27 de abril de 2017.

Fernández, Gina. «Incrementan delitos calificados como violencia de género en la capital del estado: OCQ.» AM Querétaro, 30 de noviembre de 2017.

Ferri, Pablo. «Un año más de combate al narco sin un marco legal para el Ejército mexicano.» El País, 2017.

Flores, Francisco. «Estado, entre los 5 más seguros: Inegi.» El Universal Querétaro, 26 de septiembre de 2018.

Flores, Francisco. «Sube 4.4% percepción de inseguridad: INEGI.» El Universal Querétaro, 19 de septiembre de 2018.

Flores, Gonzalo. «Carretera 57, fama ganada.» AM Querétaro, 23 de abril de 2018.

Flores, Gonzalo. «Policías recibieron equipo táctico y de inteligencia.» AM
Querétaro, 1 de agosto de 2018.

Hernández, Irán. «Inversión en seguridad, el mayor en la historia de Querétaro.»
Capital Querétaro, agosto de 2018.

Lopez Nuñez, Patricia. «Creciente violencia de género» Diario de Querétaro, 28
de mayo de 2018.

Luján, Ana. «Municipio de Querétaro inaugura CIPRES III en delegación
Josefa Vergara.» Códice Informativo, 14 de enero de 2015.

Navarro, Marittza. «Más equipamiento para la policía de Querétaro.» El Universal
Querétaro, 02 de febrero de 2017.

Redacción Capital Querétaro. «Aumenta delincuencia en Querétaro.» Capital
Querétaro, junio de 2018.

Redacción El Universal. «Inauguran Centro Estatal de Prevención.» El Universal
Querétaro, 02 de julio de 2013.

Redacción, El Universal Querétaro. «Abren Cipres IV.» El Universal Querétaro, 02
de noviembre de 2015.

Redacción, El Universal Querétaro. «Construirán centro de integración social.» El
Universal Querétaro, 09 de abril de 2013.

Redacción, El Universal Querétaro. «Inauguran CIPRES II.» El Universal
Querétaro, 15 de diciembre de 2013.

Redacción, Nación 321. «Este es el costo humano y económico de la guerra
contra el narcotráfico.» Nación 321, 28 de mayo de 2017.

Redacción, Nación. «Resultados de la Cuarta Medición de Avances de la Agenda
Ciudadana de los municipios de Corregidora, El Marqués y Querétaro»
Nación, 29 de noviembre de 2017.

Redacción, PGR. «Comunicado 1098/18. PGR destruye más de cinco toneladas
de sustancias y precursores químicos en Querétaro.» Procuraduría General
de la República, 20 de octubre de 2018.

Ruiz, Verónica. «Entregan patrullas y equipamiento a la SSPMQ.» Diario de
Querétaro, 22 de junio de 2018.

Velázquez Ramírez, Francisco. «Solamente 9.1% de los queretanos confía en policías de Tránsito: INEGI.» Codigoqro, 22 de octubre de 2018.

Villalobos, Mariana. «Centros Integrales de Prevención Social, a cargo de Sedesol.» Quadratin Querétaro, 15 de octubre de 2015.

Referencias Electrónicas

Betancourt Cabrera, Abdú. Política Criminológica “Antecedentes, Conceptos y Principios de la Política Criminológica”. Mexicali, Baja California: CESCIFE.

Chapa Koloffon Lilian y Ley Sandra, México Evalúa ¿Cuáles son las prioridades?, 2015

Regis García, José de Jesús. El trabajo comunitario como una alternativa a la pena de prisión en el Estado de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León: UANL, 2013.

Romero, Adriana, y Nadia Lizarazo. Crimen y Política Pública Criminal: Elementos para la configuración del observatorio de Política Criminal. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

UNODC. “Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955- 2015, 60 años de logros”. 2010.

Referencias Jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 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, 2018.

Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018.

Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, 2014, artículo 5 fracción VIII, 53 al 57

Reglamento Orgánico de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Querétaro, artículo 5 fracción II, 55 al 60.

Otras

Arroyo Juárez, Mario. «Taller de Prevención Situacional de la Violencia» 2a Reunión Nacional de Capacitación 2018. CDMX: Procuraduría General de la República, 05 de noviembre de 2018.